

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

**BELEDİYELERDE MALİ ÖZERKLİK VE TRABZON BELEDİYESİ'NİN GELİR
YAPISININ MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Serpil ÇAKIR

OCAK-2016

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

**BELEDİYELERDE MALİ ÖZERKLİK VE TRABZON BELEDİYESİ'NİN GELİR
YAPISININ MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Serpil ÇAKIR

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Fatih CAN

OCAK-2016

TRABZON

ONAY

Serpil ÇAKIR tarafından hazırlanan ‘‘Belediyelerde Mali zerklik Ve Trabzon Belediyesi’nin Gelir Yapısının Mali zerklik Açısından İncelenmesi’’ adlı bu çalışma 22.01.2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim dalında **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Birol KARAKURT (Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Fatih CAN (Danışman)

Yrd. Doç. Dr. Suat hayri ŐENTÖRK (Üye)

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım/.../....

Prof Dr. Ahmet ULUSOY
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Serpil ÇAKIR

22.01.2016

ÖNSÖZ

Türkiye'nin bugünkü anayasal düzenine bakıldığında, üç tür yerel yönetim kuruluşuna sahip olduğu görülmektedir. Bunlar; İl özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bunlar açısından gerek hizmetin yayıldığı alan gerekse hizmetten yararlanan kişi sayısı dikkate alındığında en önemlisi belediyelerdir. Belediye yönetimlerinin; verilen görevleri etkin, verimli ve en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için mali özerkliğe sahip olmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin kendilerine ait gelir kaynakları ve mal varlığına sahip olabilmelerini, kanunlar çerçevesinde yerel yönetimlerin kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini sağlayan mali özerklik, yerel yönetimler açısından çok önemlidir. Çünkü mali açıdan özerk olan yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlı olmamaktadırlar.

Türkiye'deki belediyelerin ve Trabzon belediyesinin mali özerklikleri ve gelir kaynakları incelenerek, belediyelere yeni gelir kaynakları önerilmiştir. Böylece kendi öz kaynakları artan belediyelerin mali özerklik derecesinin artacağı savunulmaktadır.

Bu tez çalışmamda, emeğini esirgemeyen ve her konuda destek olan çok değerli hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Fatih CAN' a şükran ve minnetlerimi borç bilirim. Ayrıca her zaman bana desteğini esirgemeyen eşim Ömer ÇAKIR' a ve biricik oğlum Çınar' a çok teşekkür ederim.

Ocak-2016

Serpil ÇAKIR

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET	VIII
ABSTRACT	IX
TABLolar LİSTESİ	X
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XI
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE MALİ ÖZERKLİKLE İLGİLİ KAVRAMLAR	2-27
1.1. Yerel Yönetim Kavramı	3
1.2. Yerel Yönetim Çeşitleri.....	4
1.3. Özerklik Kavramı	10
1.4. Özerkliğin Sınırı ve Niteliği	11
1.5. Özerkliğin Türleri	12
1.5.1. Siyasi Özerklik	12
1.5.2. İdari Özerklik	12
1.5.3. Mali Özerklik	13
1.6. Mali Özerkliğin Faydaları ve Zararları	16
1.7. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği	19
1.8. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliğe İlişkin Sorunları	23
1.9. Yerel Yönetimlerin Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü	24

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYADAKİ BAZI ÜLKELERİN YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI VE MALİ ÖZERKLİĞİ	28-57
2.1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	28
2.1.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik	29
2.1.2. Fransa’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik	32
2.1.3. İtalya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik	36
2.1.4. İspanya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	40
2.1.5. Japonya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik	43
2.2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik.....	46
2.2.1. Almanya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	47
2.2.2. ABD’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	51

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DEKİ BELEDİYELERİN GELİRLERİ.....	58-85
3.1. Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre Alınan Vergiler.....	61
3.1.1. İlan ve Reklam Vergisi	61
3.1.2. Eğlence Vergisi.....	62
3.1.3. Haberleşme Vergisi.....	63
3.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	64
3.1.5. Yangın Sigortası Vergisi	65
3.1.6. Çevre Temizlik Vergisi	66
3.2. BGK’ya göre alınan Harçlar	68
3.2.1. İşgal Harcı	68
3.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	69
3.2.3. Kaynak Suları Harcı	70
3.2.4. Tellallık Harcı.....	70
3.2.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı	71
3.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	72
3.2.7. Bina İnşaat Harcı.....	73
3.3. BGK’ya Göre Alınan Diğer Çeşitli Harçlar.....	74

3.3.1. Kayıt ve Suret Harcı	74
3.3.2. İmar İle İlgili Harçlar	75
3.3.3. İşyeri Açma İzni Harcı	75
3.3.4. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	75
3.3.5. Sağlık Belgesi Harcı	75
3.4. Harcamalara Katılma Payı	76
3.5. Belediyelerin Merkezden Aldığı Gelirler Ve Yardımlar	76
3.6. Emlak Vergisi	79
3.7. Müze Giriş Ücretlerinden Ve Madenlerden Pay Alınması	80
3.8. Borçlanma	81
3.9. Ücret Gelirleri	83
3.10. Şerefiye	83
3.11. Para Cezası Gelirleri	84
3.12. Diğer Gelirleri	84
3.13. İller Bankası	85

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TRABZON BELEDİYESİ'NİN GELİR YAPISININ ANALİZİ VE ÖZ GELİRLERİNİ ARTTIRMAYA YÖNELİK ÖNERİLER	86-106
4.1. Türkiye Geneline Belediyelerin Gelir Yapısı	87
4.2. Trabzon Belediyesinin Gelir Yapısı	92
4.3. Trabzon Belediyesinin Gelirlerine Ekleyebileceği Yeni Gelir Kaynakları	100
4.3.1. Motorlu Taşıtlar Vergisi	101
4.3.2. Karbon Vergisi	102
4.3.3. Katı Atık Vergileri	103
4.3.4. Gayrimenkul Kıymet Artış (Rant) Vergisi	104
SONUÇ VE ÖNERİLER	107
YARARLANILAN KAYNAKLAR	111
ÖZGEÇMİŞ	119

ÖZET

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölünmüş olması, bu hizmetlerin görülebilmesi ve harcamaların yapılabilmesi için gerekli olan gelir kaynaklarının paylaşılmasını da zorunlu kılar. Yerel yönetimlerin kendilerine has mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olmaları, kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri mali özerklik olarak adlandırılır. Mali özerklik daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmakta, seçilmişleri ödenen vergi dolayısıyla daha sorumlu hale getirmekte, bireyleri ise ödenen bedeller karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılmaktadır. Ayrıca mali özerkliğin mevcudiyeti gelirlerin tahsilinde, mükellefin uyumunda, şeffaflığın sağlanmasında, gelirlerin analizinde ve tahmininde, bütçenin hazırlanmasında daha etkin uygulamalara yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin ölçümünde değişik yöntemler kullanılabilir. Öz gelirlerin toplam gelirlere oranı da bu yöntemlerden biridir. Çalışmada üniter ya da federal yapılı çeşitli OECD ülkelerinin yerel yönetim yapıları incelenmiştir. İncelenen üniter ülkelerde yerel yönetimlerin öz gelirlerin toplam gelirlere oranı % 40 ila % 80 arasında değişmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin önemli bir ayağını belediyeler oluşturmaktadır. Belediyelerin, görevleriyle orantılı gelir kaynakları olmadığı gibi, kaynaklarından en önemlisi de hâlâ genel bütçeden aktarılan paylardır. Çalışmada özellikle incelenen Trabzon Belediyesi’nde de durum farklı değildir. Belediyelerin öz gelirlerini arttırmaları için motorlu taşıtlar vergisi gibi bazı vergilerin yerel yönetimlere devri için çalışma yapılmalıdır. ÇTV gibi hâlihazırda uygulanan fakat etkinliği zayıf çeşitli yerel vergiler güncellenmelidir. Önemli gelir getirme potansiyeline sahip fakat vergilendirilmeyen alanlar vergilendirilmelidir.

Anahtar Sözcükler: Yerel Yönetimler, Mali Özerklik, Belediyeler ve Gelir.

ABSTRACT

Public services' being divided between the central government and local governments obliges the sharing the income sources which are necessary for fulfilling of expenditures and understanding of these services. It is called financial autonomy when local governments have their own assets and revenue sources and when they make spending decisions based on their departments. Financial autonomy leads to greater accountability malleability and voters become more responsible thanks to paid tax, also individuals are more susceptible to offered services in return paid costs. Moreover, availability of financial autonomy leads to more effective implementation of the collection of revenue, compliance of the taxpayers, ensuring transparency, analysis and forecasting of revenues, preparation of the budget.

Different methods are used to measure the financial autonomy of local governments. Extract revenue ratio of total revenues is one of these methods. In this study, it was examined that local government structures of unitary or federal built several OECD countries. When we examine the local government in the unitary country, it varies ratio of core revenues to total revenue between 40% and 80 % .

Municipalities constitutes an important pillar of the local governments in Turkey. As there is no source of income in proportion with the tasks of municipalities, also the most important one of municipalities' sources are the shares that are transferred from the general budget. The situation is no different than others as it is the same situation in Trabzon Municipality as examined in this study. In order to increase the municipalities' revenues, there should be operations like transferring some taxes like motor vehicle tax to local governments. The taxes which are implemented already but has weak activity like environmental cleaning tax should be updated. The fields which are not taxed but have significant local income potential should be taxed.

Key Words: Local Government, Financial Autonomy, Municipality and Income.

TABLolar LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısına Bağlı Özerklik Düzeyleri	25
2	Mali Yerelleşme Ölçümleri	27
3	Yerel Yönetimlerce Alınan Vergilerin Ağırlıkları ve Özerklik Sınırları	39
4	Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları	46
5	Eyalet Yönetimi Gelir ve Gider Yerleri	55
6	Kamu Vergi Gelirleri İçerisinde Yerel Vergi Gelirlerinin Oranı: 2010	56
7	Yerel Gelirlerin Yüzdesi Olarak Kaynağına Göre Gelirler: 2010.....	56
8	Belediyelerin Öz Gelirleri	60
9	Türkiye Geneli Belediyelerin Gelirleri.....	87
10	Büyük Şehir Dışındaki İl Belediyelerinin Bütçe Gelirleri	88
11	Belediyelerin Öz Gelirleri ve Toplam Gelirleri.....	89
12	Belediyelerin Öz Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirleri.....	90
13	Trabzon'daki Mahalli İdarelerin Bütçe Gelirleri	91
14	Trabzon Belediyesinin 2011-2013 Arası Mali Yılları Kesin Gelir Kalemleri ...	92
15	Trabzon Belediyesinin Vergi Gelirleri Kalemleri	94
16	Trabzon Belediyesinin Aldığı Harçların Türleri	96
17	Trabzon Belediyesinin Aldığı Hizmet Gelirlerinin Türleri	98
18	Trabzon Belediyesinin Ortak Olduğu Şirketler	100

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BGK	: Belediye Gelirleri Kanunu
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
CO ₂	: Karbondioksit
C.Ü.	: Cumhuriyet Üniversitesi
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GSYİH	: Gayri Safı Yurt İçi Hasıla
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÖİ	: İl Özel İdareleri
KDV	: Katma Değer Vergisi
Kr	: Kuruş
MTV	: Motorlu Taşıtlar Vergisi
M ²	: Metre Kare
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
SBF	: Sosyal Bilimler Fakültesi
SÜ	: Selçuk Üniversitesi
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TL	: Türk Lirası
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
Vb.	: Ve Benzeri

GİRİŞ

Dünyanın birçok ülkesinde ve Türkiye’de yerel yönetimler; belli bir coğrafi alan içerisinde yaşayan yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, yerel halkın kendi seçtiği organlar tarafından hukuk düzeni içerisinde yönetilen anayasal kuruluşlardır.

Üniter ve federal yapılı birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de belediyelerin önem ve ağırlığının giderek arttığı hemen hemen herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Birçok ülkede ve Türkiye’de en önemli yerel yönetim birimi belediyelerdir. Belediyelerin, yerel halkın ihtiyaçlarını yakından takip edebilmesi ve gerekli hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde sunabilmesi için idari ve mali açıdan özerk olmaları gerekmektedir. Türkiye’deki belediyeler açısından idari ve mali özerklik önem arz etmektedir fakat çalışmanın konusunu siyasi ve idari özerklikten ziyade mali özerklik oluşturmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; yerel yönetimlerden yola çıkarak, yerel yönetimlerin çeşitleri ve görevlerine değinilmiş, daha sonra özerkliğin anlamı, sınırları, niteliği ve türlerinin neler olduğu açıklanmıştır. İkinci bölümde; özerklik açısından örnek teşkil etmesi ve yol göstermesi açısından üniter ve federal yapılı devlet modellerinden seçilmiş bazı ülkelerin yerel yönetimlerine ve özellikle belediyelerin görevlerine, gelirlerine ve mali özerklikle ilişkisine değinilmiştir. Ülkemizde belediyelerin gelir kaynaklarının neler olduğuna üçüncü bölümde yer verilmiştir.

Son bölümde ise; Türkiye geneli belediyelerin ve Trabzon belediyesinin gelir kalemlerine ve burdan yola çıkarak çalışma açısından önemli olan mali özerklik ve vergi özerliği oranlarına değinilmiştir. Trabzon belediyesinin gelir kaynaklarını gösteren verilere zor ulaşılması ve ulaşılan verilerin rakamlar arasında tutarsızlık olması, çalışmanın kısıtıdır. Katılımcı belediyecilik anlayışı için belediyelerin öz gelirlerini arttırmaları gerekmektedir, bundan dolayıdır ki Trabzon belediyesinden yola çıkarak diğer belediyelere yeni gelir kaynakları önerilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE MALİ ÖZERKLİKLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Yerel yönetimlerin önemi bütün dünyada her geçen gün artmaktadır. Ulusal sınırlar içerisinde yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özerk kamu tüzel kişileri olarak kurulmuş olan yerel yönetimler, demokrasinin olgunlaşmasında ve yerleşmesinde son derece önemli roller üstlenmişlerdir. Bu nedenle yerel yönetimler, hem yapmış oldukları hizmetler, hemde ülkenin demokratikleşmesi açısından büyük önem arz etmektedirler (Türkoğlu, 2009: 1).

Yerel yönetimler dünyanın birçok ülkesinde köy, kasaba, şehir, büyük şehir ve bölge ölçeğinde kurulmuşlardır. Hizmet gördükleri belde ve belde halkının durumuna göre, köy, belediye, büyük şehir belediyesi, il mahalli idaresi veya bölge ölçeğinde mahalli idare birlikleri şeklinde değişik türlerde kurulmuşlardır. Dünyada kamu hizmetlerinin büyük bir kısmını üstlenmiş olan ve vatandaşın gündelik hayatında sürekli bir iletişim içinde bulunduğu yerel yönetimler, üstlendikleri görevleri etkin ve verimli olarak yapacak şekilde örgütlenmek zorundadırlar (Sakal ve diğerleri, 2014: 17).

Kamusal ihtiyaçların karşılanması için gerekli kamu hizmetleri merkezi ve yerel yönetimler tarafından üretilmektedir. Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri yerine getirilmesi ancak belli bir mali kaynakla mümkün olabileceğinden, kamu gelirlerin paylaşımını da gerekli kılmaktadır. Çünkü her görevin gerçekleştirilmesi bir gideri gerektirmektedir. Federal devletlerde bu paylaşım anayasa tarafından garanti edilmiştir. Üniter devlet sistemine sahip olan ülkelerde ise merkezi yönetim, yerel yönetimlerle ilgili görevler ve bu görevleri yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları yasalarla belirlemektedir. Yerel yönetimlerin bu görevleri yerine getirmek için ayrı bir bütçeye ve karar mekanizmalarına sahip olmaları yerel özerklik olarak adlandırılmaktadır (Sevsay, t.y.: 1).

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, belli bir coğrafi alan içerisinde yaşayan yerel topluluktaki bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlardır. Bu tanımlamadan da üç amacın gerçekleştirilmek istenildiği sonucu çıkarılabilir. Birincisi, insanların temel haklarını kullanmaya teşvik edilmesi ve olanak sağlamasıdır. İkincisi, etkinliktir ve demokrasiyi gerçekleştirme isteği ise üçüncüsüdür. Çağdaş yerel yönetimler bu üç amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğu için, yerel yönetimlerin başarısı; özgürlüğü, etkinliği, demokrasiyi ya da katılımı gerçekleştirme ölçütleriyle değerlendirilmektedir (Akyol, 2012: 4, 5).

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak ve bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgüt yapılarını kurmak bakımlarından idari özerklikten yararlanırlar. Yerel şartların farklılığı, mekansal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır. Bu kuruluşların en temel özellikleri, tüzel kişiliğe ve seçimle işbaşına gelen karar organlarına sahip olmalarıdır. Ülkemizdeki yerel yönetimlerinin özelliklerini şu şekilde sayabiliriz (Çetin, 2009: 250):

- Yerel yönetimler, karar organları yerel halk tarafından seçilen, her birinin tüzel kişiliği olan ve yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş özerk kuruluşlardır.
- Yerel yönetimler, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenmiştir ve bu kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi vardır. Bu denetim yoluyla yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğu denetlenmektedir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur. Bununla beraber, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilirler.

- Yerel yönetimler, yasaların kendilerine verdiği görevleri yapmak için aralarında birlik kurabilirler. Bu tür birliklerin kurulması Bakanlar Kurulu kararı ile olmaktadır.

1.2. Yerel Yönetim Çeşitleri

Yerinden yönetim, merkezden yönetimin tersine, yerel halka sunulacak olan kamusal mal ve hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Aslında merkezi idare, bütün kamu hizmetlerini sunmak için yetkili bir kudrete sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir takım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi gerekebilmektedir (Vural, 2014: 52).

Türkiye'nin tarihsel geleneğine ve bugünkü anayasal düzenine bakıldığında, üç tür yerel yönetim örgütlenmesine sahip olduğu görülmektedir. Bunlar, belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir (Topal, 2004: 119). Bu kuruluşların, yaptıkları görevler ve yapıları itibariyle devlete benzerler. Birtakım kurallar ve yasaklar koyarlar. Ayrı gelirleri ve bütçeleri vardır. Devlet gibi kolluk görevleri yaparlar. Devletin yasama ve yürütme organlarına benzer görüşme, karar ve yürütme organları bulunur. Örneğin Türkiye'de köy ve belediyeler, kolluk görevi yaparlar. Belediye başkanı ve muhtar gibi yürütme organları, Belediye Meclisleri ve Köy İhtiyar Kurulları gibi karar organları vardır. İl özel idarelerinin de meclisleri, yürütme organları ve ayrı bütçeleri vardır (Açıkgöz, 2007: 12).

Türkiye'de yerel yönetimlerin yürütmesi gereken hizmetler konusu 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; yerel hizmetin, yerel halkın 'mahalli müşterek ihtiyacına ilişkin olması' gerekir. Yine aynı madde de, yerel birimlerin yerinden yönetim ilkesine göre düzenleneceği ve büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirileceği belirtilmiştir (Falay, 2006: 15):

Belediyeler

Ülkemizde belediyelerin görev ve sorumlulukları, yetki ve imtiyazları, gider türleri 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14., 15. Ve 60. Maddelerinde belirtilmiştir (Falay, 2006: 15).

Belediyelerin yerel düzeyde ve ortak nitelikte olmak üzere başlıca görev ve sorumlulukları şunlardır (Belediye Kanunu, 2005: madde 14):

a. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı

- Kent bilgi sistemleri
- Çevre, temizlik ve katı atık
- Zabıta, itfaiye, acil yardım
- Şehir içi trafik
- Mezarlık
- Park ve yeşil alanlar
- Konut
- Kültür ve sanat, turizm ve spor
- Sosyal hizmet ve yardım
- Kadın ve çocuk koruma evi hizmetlerini yapar.

b. devlete ait okul binaları

- Sağlık tesisleri
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunması
- Sporu desteklemek
- Gıda bankacılığı ile ilgili hizmetleri yapar.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası; belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir. Belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde (yerindenlik ilkesi) ve en uygun yöntemlerle sunulması da temel alınmıştır (Falay, 2006: 15).

Belediyeler; belirtilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek için giderler yaparlar. Bu giderlerin başlıcaları, şunlardır (Belediye Kanunu, 2005: madde 60):

- Belediye binaları
- Belediyenin personeli
- Her türlü altyapı
- Her türlü gelirin takip ve tahsili
- Belediye zabıta ve itfaiye
- Katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ortaklık payı ve üyelik aidatları
- Mezarlıklar
- Faiz ve borçlanma ve sigorta giderleri
- Sosyal hizmet ve yardımlar
- Temsil, tören ve tanıtım
- Yurtiçi ve yurtdışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle ortak hizmet
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlik
- İmar düzenleme
- Proje giderleriyle ilgili harcamalar.

Büyükşehir Belediyeleri (BŞB)

Bu belediyeler 1980 sonrasında mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanmasına ve hizmet alanı ölçeğindeki optimal büyüklüğün belirlenmesine yönelik ilk uygulamayı oluşturur (Falay, 2006: 16).

Büyükşehirlerde hizmetlerin etkin ve uyumlu şekilde yürütülmesi amacıyla, BŞB yönetimine ilçe belediyeleri üzerinde, merkezi yönetimin vesayetine benzer bazı yetkiler tanınmıştır. Bunun en belirgin olanları; ilçe belediyelerinin altyapı planlarını ve bütçelerini görüşerek aynen veya değiştirerek kabul etmek, bütçenin bölümleri arasında aktarma yapmak, ek bütçe değişikliklerini ve kesin hesapları onaylamak şeklindedir. Buna karşılık, BŞB ilçe belediyelerine mali yardımda bulunabilir (Falay, 2006: 16).

Ülkemizde BŞB'lerinin görev ve sorumlulukları, yetkileri ve imtiyazları ve giderleri 23.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7., 8., 9., 10. ve 24. maddelerinde belirtilmiştir (Falay, 2006: 16).

BŞB'lerinin görev ve sorumlulukları şunlardır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: madde 7, 8, 9, 10):

- Stratejik plan ve bütçe nazım imar planı
- İmar ve parselasyon planları
- İşyerlerine ruhsat
- Borçlanmak ve borç ve alacakların takas ve mahsubu
- Ulaşım ana planı
- Meydan, bulvar, cadde ve ana yolları
- Kent bilgi sistemleri
- Çevrenin korunması, ağaçlandırma, katı atık, sanayi ve tıbbi atık, deniz araçları atıkları
- Gıda denetimi
- Zabıta hizmetleri
- Yolcu ve yük terminalleri, otoparklar
- Sosyal donatılar, başarılı sporculara ödül
- Sağlık, eğitim ve kültür bina ve tesisleri
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi mekanların korunması
- Toplu taşıma
- Su ve kanalizasyon
- Mezarlık
- Toptancı halleri ve mezbahaları
- Doğal afet planları
- Sağlık merkezleri, hastaneler
- Merkezi ısıtma sistemleri
- Afet riski taşıyan binaları tahliye ile ilgili hizmetleri yapar ve yerine getirir.

BŞB'lerinin, belirtilen görev vesorumlulukları yerine getirmek, kendilerine verilen yetki ve imtiyazları kullanmak için yaptıkları giderler şunlardır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: madde 24):

- Belediye hizmet binaları
- Belediye personeline ve üyelerine ödeme
- İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yardım ve proje
- Altyapı
- Zabıta ve itfaiye
- Gelirlerin takip ve tahsili
- Kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ortaklık payları ve aidat
- Mezarlık
- Faiz, borçlanma ve sigorta
- Sosyal hizmet ve yardım
- Temsil ve ağırlama
- Yurtiçi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve proje
- Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlik
- Kamuoyu yoklaması ile ilgili hizmetleri yerine getirir ve bunlarla ilgili giderleri yapar.

BŞB'leri görev ve sorumluluklarını, yetkilerini ve imtiyazlarını gerçekleştirmek için ve özellikle su ve kanalizasyon hizmetleri için müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip genel müdürlükler kurmuşlardır (Falay, 2006: 17).

İl Özel İdareleri (İÖİ)

İl Özel İdarelerinin diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak hem kentsel hem de kırsal bölgelere hizmet sunmakla görevli ve yetkilidir. Görev alanında il sınırlarını kapsar. İÖİ'lerinin görev ve sorumlulukları, yetkileri ve imtiyazları ve giderleri 22.02.2005 tarih ve 5302 İl Özel İdareleri Kanunu'nun 6., 7. ve 43. Maddelerinde düzenlenmiştir (Falay, 2006: 19).

İÖİ'lerinin görev ve sorumlulukları yerel düzeyde ortak nitelikte olmak şartıyla şunlardır (İl Özel İdareleri Kanunu, 2005: madde 6):

a. Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret

- Çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması
- Sosyal hizmetler ve yardım, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları
- İlk ve orta eğitim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım hizmetleri il sınırları içinde,

b. İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık

- Çevre
- Acil yardım ve kurtarma
- Kültür, turizm, gençlik ve spor
- Orman köylerinin desteklenmesi
- Ağaçlandırma, park hizmetlerini belediye sınırları dışında yapmakla görevlidir.

İÖİ'leri belirtilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek ve yetki ve imtiyazlarını kullanmak için giderler yaparlar. Bu giderlerin başlıcaları şunlardır (İl Özel İdareleri Kanunu, 2005: madde 43):

- İÖİ binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerin sağlanması
- İÖİ personeline ve üyelerine ödemeler
- Her türlü altyapı gelirlerinin takip ve tahsili
- Köylere ve köy birliklerine yardımlar
- Kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ortaklık payı, aidatlar
- Faiz, borçlanma ve sigorta
- Sosyal hizmetler ve yardımlar
- Temsil, ağırlama
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle ortak hizmet ve proje

- Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlik
- Kamuoyu yoklaması
- Doğal afet giderleri gibi kalemlerdir.

1.3. Özerklik Kavramı

Özerklik, bir grup, örgüt, kurum ya da kişinin kendi kendini yönetmesi ya da kendi faaliyetlerini dış yönlendirme ya da müdahale olmaksızın düzenleyebilmesidir. Latince autos (kendi/kendini) ve nomos (yönetme/kuralını koyma/karar verme) sözcüklerinden türetilmiş olan özerklik kavramı, kendi kendini yönetme, kendi kurallarını oluşturma, kendi kararlarını verebilme ve herhangi bir sınırlama olmaksızın hareket edebilme serbestisi vb. anlamlara gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261).

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda özerklik şöyle tanımlanmıştır: Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağı anlamını taşır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı [AYYÖŞ], 1992: madde 3). Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. En azından hizmetleri yavaşlatmakta, gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yansımaları ve isabetli kararlar alınması güçleşmektedir (Açıkgöz, 2007: 15, 16).

ABD Yönetimler arası İlişkiler Komisyonu'nun 1993'te yayınladığı raporda ise, yerel özerkliğin dört temel unsuru kapsadığı vurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin kendi örgüt ve yönetim birimlerini oluşturabilmesidir. İkincisi, yerel yönetimlerin sunacağı hizmetlerin kendi karar organları aracılığıyla karar verebilmesidir. Üçüncüsü, gelirler, harcama ve borçlanma hususunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı hareket edebilmesidir. Dördüncüsü, yerel yönetimlerin kendi personelini ataması, personelinin çalışma koşullarını tespit etmesi, personel sayısı ve niteliği konusunda serbestçe hareket edebilmesidir (Çelik, 2013: 19).

Buradan yola çıkarak yerel özerklikten amaç, hizmetlerde kaliteyi arttırmak, hizmetlerin basit, çabuk, ucuz görülmesini sağlamak ve gereksiz personel ve malzeme kullanılmasını önlemektir (Açıkgöz, 2007: 16, 17).

1.4. Özerkliğin Sınırı ve Niteliği

Özerkliğin sınırları anayasa ve kanunlarla çizilir. Bu sınırlar içinde kalmayan özerklik hakkı, kötüye kullanılabilir ve özerk olmamasına göre daha kötü sonuçlar doğurabilir. Bu durumda toplum menfaatlerinin yerini kişisel menfaatler alabilir (Açıkgöz, 2007: 16, 17). Kısaca özerklik sınırının, onu kullanan birim tarafından amacı dışında yorumlanıp, ülke çıkarlarına aykırı kararlar alarak aşılması ve bu doğrultuda uygulamalara yönelmesi özerkliğe uygun bir yönetim olmayacaktır. Özerklik yetkisi ,bazı makam ve kişilere, kendi menfaatleri ile örtüşen kararlar alabilme yetkisi olarak algılanmamalıdır. Özerklik, yerel yönetimlere merkezi idarenin baskısı olmadan karar almasını sağlayan ve hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırmaya yönelik bir yetkiyi ifade etmektedir (Çevikbaş, 2008: 76).

Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik temel amaçtır. Birimlere bazı konularda serbestçe karar alabilme yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Özerklikte hizmete yönelik amaçtan uzaklaşırsa beklenen yarar sağlanamaz. Özerklik hiçbir zaman ulusal çıkarlar aleyhine kullanılmamalıdır. Hizmetlerin birliği ve bütünlüğünü bozan uygulamaların denetlenmesi gerektiğinden, merkezin denetimi kaçınılmazdır. Denetim demokrasiyle çelişen bir durum değildir. Önemli olan denetimin demokratik kurallar çerçevesinde, amacına uygun olarak yapılmasıdır (Arslan, 2008: 274).

Özerkliğin temel niteliklerini şöyle sıralamak mümkündür (Şikol, 2010: 16):

1. Karar organları seçimle iş başına gelmeli.
2. Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi olmamalı.
3. Daha fazla yetki ve sorumlulukla vatandaşa daha etkili hizmet verebilmeli.
4. Kendisine ait bağımsız bir bütçeye sahip olmalı.
5. Görevleri ile orantılı gelire sahip olmalı.
6. Gelirlerini merkezden bağımsız bir şekilde tasarruf etmeli.

7. Denetimleri sadece yasal çerçevede olmalı.
8. Denetimleri yerindelik denetiminden uzak olmalı.
9. Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemelidir.

1.5. Özerkliğin Türleri

Siyasi, idari ve mali olmak üzere üç tür özerklik vardır.

1.5.1. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik, bir devlet sınırları içerisinde bulunan belirli bir ülke, bölge ya da yöreye iç işlerinde serbestlik tanınmasını ifade etmektedir. Genellikle çok uluslu devletlerde görülen özerklik uygulamaları; federasyon çatısı altında yarı bağımsız bir siyasal statü, yönetsel bir düzenleme, eğitim ve kültür alanında kurumsal bir yapılanma gibi değişik kapsamlarda ortaya çıkabilmektedir. Özerklik; federe bir statü taşımayan ama iç işlerinde belli bir serbestlikten yararlanan yönetim biçimlerinde de ortaya çıkabilmektedir. Rusya'da Tataristan ve Çin'de Sincan, bu tür özerkliğe örnek olarak gösterilebilir (Tekelioğlu, 2010: 18).

Bir başka deyişle siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ve dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak tanıyan bir yapıyı ifade eder. Siyasi özerkliğin var olduğu ülkelerde eyalet yönetimleri kimi siyasal kararlar almak ve yasa çıkarmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte egemenlik yetkisi federal devletin tekelinde bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 5).

1.5.2. İdari Özerklik

İdari özerklik; yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla , merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. İdari özerkliğin iki önemli koşulu vardır. Birincisi, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi; ikincisi ise, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir (Yüksel, 2005: 281).

Yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarına uygun etkin ve verimli hizmet sunumu, idari ve mali özerklikle yakından ilişkilidir. İdari özerklik ile kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin sorumluluk halka daha yakın olan idarelere devredileceğinden yerel halk demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla serbestliğe sahip olacaktır. Yerel halkın kendisini doğrudan ilgilendiren konularda daha fazla söz sahibi olması hizmetleri sunan görevlileri daha yakından denetlemesini de beraberinde getirecek ve yerel yöneticileri daha sorumlu davranmaya zorlayacaktır. Dolayısıyla bir idareye özerklik tanınmasının temel amacı, özerklik tanınan idarenin etkin kararlar almasını ve toplumsal faydası daha yüksek hizmetler üretebilmesini sağlamaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

5393 sayılı Belediye Kanunu 3.maddesinin (b) bendinde belediyenin idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olduğunu belirterek bu kuruluşların idari özerkliklerinin olduğunu açıkça belirtmiş ve kabul etmiştir (Çağdaş, 2011: 410).

1.5.3. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin kendilerine has mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini, kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngören mali özerklik, yerel özerkliğin önemli bir koşulunu oluşturmaktadır (Ayyıldız, 2012: 9).

Yerel yönetimlerin, kanunun kendilerine verdiği yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yeterli mali kaynaklara sahip olması gerekir. Gelir olmadan yerel hizmetlerin sunulması zordur. Yerel yönetimler ya da özeld belediyeler, kendilerine yeterli mali kaynaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar. Belediyeler, mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlama olanağına sahip olmalıdır. Çünkü, merkezi yönetimin verdiği yardımlarla idare edilen bir belediyenin tam özgür olduğunu söylemek güçtür (Çelik, 2013: 6).

Ayrıca yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlandırılmasına, merkezi yönetimin daha çok müdahale etmesine neden olmaktadır. Mali kaynak yetersizliği, yerel

yönetimlerin bazı girişimlerinin devlet tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına, hatta durdurulmasına yarayan bir araç olabilmektedir. Bu durumdaki yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime devretme eğiliminde olmaktadır. Özellikle, sağlık, kolluk ve yangın söndürme alanlarında bu eğilim gözlenmektedir (Tortop, 1996a: 7). Oysa, her biri uygulamalı birer siyaset okulu olarak nitelendirilen ve demokrasinin en geniş ölçekte uygulanabilmesine olanak tanıyan yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmeleri yeterli ve sürekli mali kaynaklara sahip olabilmelerine bağlıdır. Bu sayede kamu hizmetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı artabilecek, ulusal ve yerel ölçekte etkin ve verimli kaynak kullanımı da sağlanmış olacaktır. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacaktır. Ancak belirtilen faydaların tam olarak gerçekleşebilmesi, mali özerklikle mümkün olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Mali özerklik ile birlikte kamu tüzel kişisi; kendi personelini, kendi malzemesini ve kendi kaynaklarını kullanarak, merkezin gereksiz müdahalelerinden ve politik baskılarından uzak kalma imkanı bulur. Mali özerklik yetkisine sahip olan kurumlar, kendi yönetimleri altında bulunan mali kaynaklar üzerinde tasarruf yapma yetkisine sahiptirler. Bu tasarruf yetkisi onlara, kendi bütçelerini hazırlama, kendi mali kaynaklarını oluşturma ve kendi mali kaynaklarını kullanma yetkisi vermektedir. Mali özerkliğe sahip olan yerel yönetimler, kendilerine ait olan bütçelerini hazırlayabilir, kaynaklarını tespit edip gelirlerinden yararlanabilir ve nihayet bu mali kaynaklarını kullanıp tasarruf edebilirler (Şıkol, 2010: 20).

Mali özerklik, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri için gerekli koşulların varlığı halinde önem kazanmaktadır. Bu koşullar (Egeli ve Diril, 2012: 27):

- Mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi,
- Belirli bir koşula bağlı kalmaksızın merkezi yönetimden yerel yönetimlere yardım yapılması,
- Yerel yönetimlerin gelirlerini serbestçe harcayabilmeleri,

olarak belirtilebilir

Bu koşullardan yola çıktığımızda yerel yönetimlerin kullanacakları mali kaynakların çoğunluğunun, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinden oluşması; mali özerkliğin en temel koşulu olarak kabul edilmektedir. Yerel vergi gelirleri, şerefiyeler, harcamalara katılma payları ve harçlar; neredeyse tamamen yerel yönetim birimlerinin kontrolünde olan gelirleri ifade eden öz gelirlere örnek olarak gösterilebilir. Yerel yönetim birimlerince kullanılan kaynakların daha çok öz gelirlerden oluşması; bir yandan yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıklarını azaltmakta diğer yandan da seçilmiş yerel organların sorumluluğunu arttırmakta ve merkezi yönetimin değil halkın isteklerine önem vermelerini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin düşük olması ise; yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını arttırmaktadır. Bu durum ise, yerel hizmetlerin aksamasına ve yerel özerkliğin kısıtlanmasına neden olmaktadır (Tekelioğlu, 2010: 11).

Sonuç olarak; mali özerklik kapsamlı bir sistem olarak değerlendirilmelidir. Kendi içinde kuralları barındıran bu sistem, her ülke için analize tabi tutulması gerekli çeşitli koşullara bağlıdır. Mali özerkliğin kuralları şu şekilde belirtilebilir (Egeli ve Diril, 2012: 27, 28):

- Mali özerkliği değerlendirmede kuvvetli bir merkezi gözlem ve değerlendirme yeteneği olmalıdır,
- Yerel yönetimlere belirli ölçülerde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır,
- Merkezi yönetim kendi koyduğu mali özerklik kurallarını koruyabilmelidir,
- Mali özerklik kapsamında oluşturulan sistem basit ve anlaşılır olmalıdır,
- Yönetimler arası vergilendirme yetkisinin devri mali özerkliğin amacına uygun olmalıdır.

Bu kurallar mali özerklik kapsamında amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Buna göre özellikle mali yapıları sorunlar içeren gelişmekte olan ülkeler bakımından mali özerkliğin sağlanması öncelikli olarak ele alınması gerekli bir husustur (Egeli ve Diril, 2012: 28).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının'da ise mali özerklik şu şekilde düzenlenmiştir: Belediyelerin hizmetlerini sunmak için özgürce tasarruf edebilecekleri, öz mali kaynaklara sahip olmak hakları vardır. Bu mali kaynaklar, Anayasa ve diğer yasalarla, belediyelere tanınan sorumluluklarla orantılı olmalıdır (AYYÖŞ, 1992: madde 8). Görüldüğü gibi, Şartta , öz mali kaynakların mali özerklik için önemi vurgulanmıştır (Yüksel, 2005: 284).

1.6. Mali Özerkliğin Faydaları ve Zararları

Yerel yönetimler maliyesine ilişkin teorik çalışmalar daha çok yerel yönetimlerin özerkliğini destekler mahiyettedir. Ancak, mali özerkliğin bir kısım olumsuz sonuçlara neden olacağı da açıktır. Mali özerklik konusunda sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek ve özerkliğin boyutunun ne olması gerektiği konusunda bir sınır çizebilmek amacıyla; aşağıda önce mali özerkliğin sağladığı faydalar daha sonra da, olumsuzluklar ele alınacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265).

Mali özerkliğin faydaları;

- Mali özerkliğin sağladığı ilk fayda, yerel yönetimlere gelir ve harcama yapma konusunda daha fazla serbesti sağlamasıdır. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarıyla ilgili sınırlamaların azaltılması ya da kaldırılması; bu birimlerin bütçelerini yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlemelerini sağlayarak bölgesel ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde bulunduran sosyo-ekonomik politikalar geliştirmelerine olanak tanır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265).
- Mali özerklik yerel yönetimlere hizmetlerini yerine getirebilmeleri için gerekli kaynakları sağlamanın yanı sıra, yerel yönetimlere özerk bir kuruluş olarak

varlıklarını sürdürme ve faaliyetlerini yerine getirme olanağı da sağlar (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265).

- Yerel idarelerin mali özerkliği, vergi yükümlülerine oy aracılığı ile meclis ve bürokratları denetleme olanağı sağlar. Bu anlayış kaynakların dağılımında iyi bir sonuç elde etmeye yarar. Ayrıca politik avantajlar da sağlar (Tortop, 1996a: 9).
- Yerel yönetimler; yerel iş çevrelerini ve koşullarını daha iyi tanıyabilmekte, buna bağlı olarak da yerel ekonomik aktiviteler daha kolay vergilendirilebilmektedir (Topal, 2004: 126).
- Vergi ve harcamaların karışımı ve seviyesi ile ilgili karar süreçlerinin, insanlara daha yakın olan yerel yönetimlere devrini ifade eden mali yerel yönetimin beklenen en büyük faydası ekonomik etkinliktir (Çoban, 2014: 29).
- Mali özerklik ile, hizmet sunan ile hizmet alan arasında yakın ilişki sayesinde artan demokratikleşme ve siyasal katılımcılık, beraberinde hizmet sunan idari birimlerin daha hesap verilebilir ve şeffaf olmalarını sağlayarak hizmet sunumunda kalite ve verimlilik artışını sağlayacaktır. Hizmet alan mükellefler açısından bu durum, mükelleflerin vergi ödemeye ilişkin gönüllülüklerinin ve dolayısıyla vergi gayretinin artmasına ve hizmet sunum maliyetlerinin düşmesine neden olacaktır (Çoban, 2014: 29).
- Mali özerkliğin görev ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getiremeyen politikacıların, mali gerekçelerle sorumluluğu başkalarına yüklemelerine engel olduğunu savunulmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).
- Mali özerkliğin gelişmesinin devletin ekonomiye müdahalesini azalttığını ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, böylesi bir sistemi geliştirmek; demokrasi ve özgürlüklerin de geliştirmesi ile sonuçlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).
- Çoğu ekonomist, mali yerelleşmenin kaynakların dağılımının daha iyi sağlanması, verimliliğin artması ve kamu sektörünün daha küçük olması gibi faktörlere bağlı olarak uzun dönemli ekonomik büyüme üzerindeki olumlu etki yaratacağını belirtmektedir (Çoban, 2014: 31).
- Mali özerlikle birlikte, hizmetlerin kalitesini arttırmak hizmetlerin basit, çabuk, ucuz görülmesini sağlamak ve gereksiz personel ve malzeme kullanılmasını önlemek amaçlanmaktadır (Açıkgöz, 2007: 16, 17).

Mali özerkliğin zararları ise;

- Mali özerklik ile birlikte yerel yönetimlerin halkın karar alma sürecine daha fazla katılımını sağlamasıdır. Küçük fakat yerel karar alma sürecinde etkin rol oynayan bir grubun yalnızca kendi çıkarlarına yönelik kamusal hizmetlerin uygulanması yönünde baskı yapması, siyasal katılımı daha kötü duruma getirmesi dışında, yerel yönetimlere olan güvenin azalmasına da neden olacaktır (Çoban, 2014: 31).
- Yerelleşmiş bir vergi yönetiminde ölçek ekonomileri gerçekleşmeyecek ve idari maliyetlerin artmasına sebep olacaktır. Yerelleşmiş bir vergi yönetimi, ülkenin tümünü kapsayacak bir yapı oluşturamayacak, bunun sonucunda; denetim, kontrol, muaflık ve istisnalar, kayıt sistemi ve tahsil konusunda standartlaşma mümkün olmayacaktır (Topal, 2004: 125).
- Mali özerkliğin bir diğer olumsuz etkisi, yerel yönetimlerin gelirlerinin üzerinde harcama yapmaları durumunda ortaya çıkacaktır. Şayet yerel yönetimler gelirlerinin üzerinde harcama yaparlarsa, açıklarını merkezi yönetim tarafından yapılacak transferler ya da borçlanma ile karşılayacaklardır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlere aşırı bağımlı olması durumunda merkezi yönetim transferlerinin objektif kriterlere bağlanmaması ülke kaynaklarının bölgeler arasında dengesiz dağılımına yol açacaktır. Yerel yönetimlerin borçlanmaya yönelmesi ise, oluşacak aşırı borç yükü nedeniyle öncelikle borcu alan idareden başlamak üzere ülkenin kredibilitesini olumsuz etkileyecek, gelecek nesillere önemli oranda borç yükü devredilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).
- Önemli bir diğer olumsuzluk ise; yerel yönetimlerin kamu harcamalarının finansmanına yönelik olarak ortaya koydukları uygulamalardır. Yerel yönetimlerin merkezi idareden farklı olarak kamu harcamalarının finansmanında kullanım ücreti vb. kaynaklara başvurmaları, gelir dağılımına ilişkin adaleti olumsuz etkileyebilmektedir (Çoban, 2014: 31).
- Mali özerklik ile vergi koyma yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi, aynı vergi matrahına yönelen merkezi yönetim vergileri ile yerel yönetim vergileri arasında rekabetçi bir ortam ve toplam vergi gelirlerinin azalmasına neden olan bir sonuç ortaya çıkarabilecektir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin birbirleri ile olan vergi rekabeti, toplam vergi gelirlerini azaltıcı bir etki ortaya

çıkartabilecektir. Bu bağlamda ortaya çıkartabilecek olan bölgesel dengesizliklerin yanı sıra, mali disiplinin derecesine bağlı olarak da kamu harcamalarının yeteri kadar sunulmaması gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkartılmaktadır (Çoban, 2014: 31).

- Yerel yönetimlere geniş ölçüde mali özerkliğin tanınması durumunda her idare kendi vergi kaynağını aşırı ölçüde zorlayabileceğinden, kaynağın kuruması, sapmalarının meydana gelmesi, yetki çakışması gibi sonuçlarla karşılaşılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).

1.7. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

Özerk yerel yönetim, yerel topluluğu ilgilendiren tüm işleri yasalar çerçevesinde, kendi sorumluluğu altında yerine getiren ve çeşitli öz kaynaklara, demokratik usullerle seçilmiş bağımsız organlara sahip olan yönetimlerdir. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimler; devlet sınırları içinde köy, kasaba, kent gibi yerlere yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getiren, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yasalarla belirlenmiş görevlere, yetkilere, gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen, belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır (Türkoğlu, 2009: 7, 8).

Yani yerel özerklik, yerel yönetim ve topluluğuna devletin müdahalesi olmadan, yerel topluluğun, kendi özgür iradeleri ile seçtikleri bağımsız organlarca, yasalarca belirlenmiş bazı yerel görev ve yetkiler bakımından kendi kendilerini idare etmeleridir (Şıkol, 2010: 30).

Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyabilme, kendi işlerini istedikleri gibi yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel topluluk üyelerinin genel refahı ve mutluluğuna katkıda bulunabilme hak ve yetkisini sağlamaktadır (Şıkol, 2010: 30).

Önemli bir nokta ise; mali özerkliğin koşullarıdır ve bu koşulları dört başlık altında toplayabiliriz. Bunlar; mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlere, öz

gelirlerin oranlarını belirleyebilme, merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi ve gelirlerin serbestçe harcanabilmesidir (Açıkğöz, 2007: 19).

Mali kaynakların çoğunluğunun yerel yönetimlerin istedikleri gibi kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebildikleri ve toplayabildikleri kaynaklar olarak ifade edilebilecek olan öz gelirlere oluşması mali özerkliğin en temel koşulu olarak kabul edilir. Öz gelirlere örnek olarak yerel vergi gelirleri şerhfiyeler, harcamalar katılma payları ve harçlar verilebilir. Gelirlerin kaynağını daha çok öz gelirlerin oluşturması yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını azaltmakta ve seçilmiş yerel organların sorumluluğunu arttırmaktır ve merkezi yönetimin değil halkın isteklerine önem vermelerini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin düşük olması bu yönetimlerin merkeze bağımlılığını artırmaktadır. Bu durum yerel hizmetlerin aksamasına neden olmakta ve yerel özerkliğin kısıtlanmasına neden olmaktadır (Açıkğöz, 2007: 19).

Mali özerkliğin başka bir koşulu da yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin oranlarını kendi başlarına belirleyebilmeleridir. Bu koşul yerel yönetimlerin özerkliklerini gerçekleştirmenin merkezi yönetimin aşırı baskısından ve denetiminden kurtarmanın vazgeçilmez unsurudur. Çünkü yerel yönetimlerin zaman içinde artan ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri ancak aynı doğrultuda gelirlerin artmasıyla mümkündür (Açıkğöz, 2007: 19, 20).

Avrupa Konseyinin 1957 yılında yapmış olduğu, Yerel Yönetimler Konferansında, yerel yönetimlerin özerkliğı konusunda beş hususa dikkat çekilmiştir (Şıkol, 2010: 23, 24):

1. Yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir.
2. Yerel yaşamın özgül ve siyasal parti bağılılıkları üstü niteliğı korunmalıdır.
3. Merkezi yönetimle, yerel yönetim arasında denetim ilişkileri bağımsız yargı organlarınca kurulmalıdır.
4. Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır.
5. Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.

Ayrıca yerel yönetimler özerklik şartının 4. maddesi özerk yerel yönetimin kapsamını şu şekilde düzenlemektedir (AYYÖŞ, 1992: madde 4):

1. Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.
2. Yerel yönetimler kanun tarafından belirlenen sınırlar içinde yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamı görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.
3. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.
4. Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda görülen durumların dışında bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.
5. Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda bu yetkilerin yerel koşullara uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.
6. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Yerel özerklik şartını imzalamış olan ülkeler mahalli idarelerle ilgili konularda yasa ya da anayasal düzeyde düzenlemeler yapmalıdırlar (Arslan, 2008: 276).

Mahalli idarelerle ilgili denetim konusunda ise yerel özerklik şartının 8. maddesindeki Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi başlığı altında düzenlemeler yer almaktadır (Arslan, 2008: 276).

Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir (AYYÖŞ, 1992: madde 8).

Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir. Yerel makamların idari denetimi denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır (AYYÖŞ, 1992: madde 8).

Türkiye’de 1982 Anayasasının 123. ve 127. maddelerinde yerel yönetimler düzenlenmiştir. Anayasa’nın 123. maddesinde: “İdarerenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ve kanunla düzenlendiği belirtildikten sonra 127. maddesinde ise; mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ” ifadeleri yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 123, 127).

Belediyenin gelir kaynakları ise; “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar”, “öz gelirler” ve “denkleştirme ödeneği” olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Öz gelirler, her zaman genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan düşük olmuştur (Çelik, 2013: 23).

Dolayısıyla belediyeler, mali kaynak yönünden merkezi yönetime “göbekten” bağlı hale gelmiştir. Merkezi yönetim, belediyelere özgürce kullanabilecekleri yerel nitelikte kaynaklar bırakmamıştır. Ayrıca merkezi yönetimce kullanılan fon ve ödenek aktarımında partizanca hareket edilebilmektedir. Başka bir deyişle, siyasal iktidar, siyasal partisine

mensup olan belediyelere kayırcı, ödüllendirici, siyasal partisine mensup olmayan belediyeleri ise cezalandırıcı biçimde davranabilmektedir (Çelik, 2013: 24).

1.8. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliğe İlişkin Sorunları

Yerel yönetimlerin karşılaştığı bir takım finansal sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların çözümünde yerel özerkliğe bağlı olarak öncelikle mali özerkliğin sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerklik çerçevesinde, her türlü eylem ve işlemlerinde karar alabilme gücüne sahip olabilmeleri bakımından ortaya çıkan çeşitli sorunları asgariye indirmeleri gerekmektedir. Bu sorunlar (Egeli ve Diril, 2012: 34):

- Mali kaynakların yetersizliği,
- Öz kaynak gelirlerinin matrah ve oran belirlenmesi hususlarında yarattığı kısıtlar,
- Bir takım yasal düzenlemelerde gelir oluşumunu sağlayan faaliyetlerin bulunmaması,
- Öz kaynakların tahsiline ilişkin uyuşmazlıkların giderilmesinde belirleyicilikten uzak olması,
- Yerel yönetimlerin bölgesel ve sektörel yapılarından kaynaklanan finansman kaynaklarındaki farklılıklar,

şeklinde sıralanabilir.

Söz konusu sorunların giderilmesinde yerel yönetimlere yönelik alınması gerekli önlemlere ilişkin temel düzenlemeler ise;

- Mali kaynakları oluşturmada yüksek getiride öz kaynak gücü elde etmiş olmak,
- Öz kaynak gücü içinde yer alan gelirlerin matrah ve oran belirlenmesi hususlarında yerel yönetimlerin kararlara katılma derecesini arttırmak,
- Gelir yaratıcı ve arttırıcı çalışmaların yasal düzenlemelerinde söz sahibi olmak,
- Öz gelirlerin tahsiline ilişkin yönetimler arası uyuşmazlıkların giderilmesinde yerel yönetimlere daha fazla söz hakkı tanımak,

- Yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin (vergi, resim harç vb.) yerel ihtiyaçlar ölçüsünde kapsamını genişletmek,
- Yönetimler arası ekonomik dengesizliklerden kaynaklanan vergi kapasitesindeki farklılaşmayı gidermek, olarak belirtilebilir.

Mali özerkliğin zayıflamasına sebep olan bazı hususlar da söz konusudur. Bunlar; mali açıdan yerel özerkliğin yeterli ölçüde sağlanamaması, yerel yönetim organları üzerinde merkezi yönetimin idari vesayetinin olması, yerel yöneticilerin atama ile göreve getirilmesi ve yerel yöneticilere ilişkin yetersizlik kararlarının yerel meclislerin takdir yetkisine bırakılmasıdır. Yukarıda sayılan önlemler çerçevesinde bu hususların da mali özerkliği arttırmak bakımından ele alınması gerekmektedir (Egeli ve Diril, 2012: 34, 35).

1.9. Yerel Yönetimlerin Mali Yerelleşme Düzenin Ölçümü

Mali yerelleşmenin ölçümü konusu, tartışmalı bir konu olup mali yerelleşmenin ekonomik faktörlere etkisinin incelenmesinde de önemli bir sorun teşkil etmektedir. Teoriye bakıldığında bu konu üzerinde belli bir anlaşma zemini söz konusu değildir. Çünkü mali yerelleşme çok boyutlu bir kavramdır. Bu yüzden, bir ülkenin mali ilişkilerinin birçok yönü daha az veya daha fazla yerelleşmiş olabilmektedir. Mali yerelleşme terimi ekonomi bilimi için tam anlamıyla yeterli derecede açık değildir. Birçok gelişmekte olan ülke için yerelleşme kavramı daha çok idari yerelleşmeyi ifade etmektedir. Bunun yanında ülkelerin politik ve idari durumları da mali yerelleşmenin ölçümünü etkilemektedir. Bu yüzden mali yerelleşmenin ölçümünde nüfus büyüklüğü veya oranı, yönetim birimlerinin sayısı, şehirleşme oranı gibi ölçümlerin de dikkate alındığı görülmektedir (Yüksel, 2013: 195).

Bunların yanı sıra yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsedebilmek için kendi sınırları içinde vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve kamu hizmetlerini yerine getirme gibi hak ve yetkilere sahip olabilmeleri gerekir. Ancak, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması demek merkezi yönetimden bağımsız olmaları anlamına gelmemelidir. Makro ekonomik istikrarın sağlanması, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi ve ulusal mali birliğin sağlanması gibi nedenlerle mali özerkliğin kapsamına ilişkin yasal bir çerçeve çizilmelidir. Ayrıca, yerel yönetimlerin yasalara uyumunu

sağlamak amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimlerin karar ve eylemlerinin hukuka ve mali kriterlere uygunluğunu denetleme yetkisinin olması da önem taşımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 267).

Yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi mali özerkliklerinin önemli bir göstergesidir. Öz gelirlerin harcamaları karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri ve yerel yönetimlerin kontrolünde olan diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, yerel yönetimlerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah ve oranını belirlemedeki serbestlik derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalar diğer önemli özerklik göstergeleridir. Yerel yönetim gelirlerinin bileşimi esas alınarak yerel yönetimlerin mali özerklikleri değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde özerklik için en elverişli gelir kaynağının matrah ve oranı yerel yönetimlerce belirlenen vergi gelirleri olduğu söylenebilir. Bu vergilerin yanı sıra, matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenen ve yerel yönetimlerin oranını belirleyebildikleri vergilerde ikinci derecede önem taşımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 267, 268).

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısına Bağlı Özerklik Düzeyleri

Y ü k s e k Ö z e r k l i k	↑	Yerel vergiler	Yerel yönetimler vergi oran ve matrahını belirlemektedir.	D ü ş ü k Ö z e r k l i k
	Ek vergi ve ek oran belirleme yoluyla sağlanan gelirler	Vergi matrahını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, yerel yönetimlerin oran belirleme yetkisi vardır.		
	Vergi dışı gelirler	Yerel hizmetler karşılığı alınacak ücret tutarlarını yerel yönetimler belirlemektedir.		
	Paylaşılan gelirler	Vergi matrahı ve oranını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, paylaşımında uygulanan yöntemlere bağlı olarak yerel yönetimler mali kapasitelerini artırarak paylaşım sonrası alacakları payları etkileyebilmektedirler.		
	Genel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar herhangi bir koşula bağlı olmadığından, yerel yönetimler bu yardımları serbestçe kullanabilirler.		
	Özel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetim ya yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak yada belirli amaçlarla yerel yönetimlere yardımda bulunduğu için aktarılan kaynağın nerede kullanılacağına yerel yönetimler değil merkezi yönetim karar vermektedir.		
	↓			

Kaynak: Bağlı, 2014: 37

Tablo 1’de de görüleceği üzere, yerel yönetimlerin kendisinin belirlediği ve tam hakim olduğu vergi gelirleri ile vergi dışı gelirleri, merkezi hükümetten alınan objektif kriterlere göre belirlenmiş genel amaçlı transferler ile şartsız spesifik transferler toplamının toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payı, yerel yönetimlerin gelirleri üzerinde sahip olduğu yetkiyi ve dolayısıyla etkin yerelleşme düzeyini göstermektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin etkin bir şekilde kontrol edebildiği gelirlerdeki oransal artış mali yerelleşme düzeyinde ve dolayısıyla yerel yönetimlerin özerklik derecesinde artış anlamına gelmektedir (Bağlı, 2014: 37).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin en önemli göstergesi olarak ise; yerel yönetim vergilerinin toplam vergiler içindeki payı kabul edilmektedir. Bununla birlikte, OECD’ye göre mali özerklik, daha karmaşık bir görünüm arz etmektedir. OECD’nin vergi politikası analizi çalışma grubuna göre; yerel yönetimlerin toplam gelirleri, matrahları ve oranlarında merkezi yönetimin herhangi bir sınırlaması olmaksızın yerel yönetimler belirli bir verginin oranını ve matrahının belirlemede ne kadar özgür iseler o oranda mali açıdan özerktirler. OECD’nin (1999) “Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Vergileme Yetkisi” adlı çalışmasına göre ise; vergileme yetkisindeki özerkliğin derecesi aşağıdaki kriterler dikkate alınarak belirlenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 269, 270):

- a. Yerel yönetimlerin vergi matrahı ve oranını belirlemedeki rolü
- b. Yerel yönetimlerin sadece vergi oranını belirlemedeki rolü
- c. Yerel yönetimlerin sadece vergi matrahını belirlemedeki rolü
- d. Vergi paylaşımı düzenlemelerinde yerel yönetimlerin rolü
 - i. Gelir paylaşımının yerel yönetimlerce yapılması
 - ii. Gelir paylaşımı yapılırken yerel yönetimlerin rızasının alınması
 - iii. Gelir paylaşımı yasa ile düzenlenmekle beraber, bu konudaki değişikliğin merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak yapılması
 - iv. Gelir paylaşımının merkezi yönetim tarafından bütçe sürecinin bir parçası olarak belirlenmesi
- e. Yerel vergilerin matrah ve oranlarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi

Tablo 2 : Mali Yerelleşme Ölçümleri

Yılmaz (1999)	Yerel harcamaların toplam harcamalara oranı
Ebel ve Yılmaz (2002)	Yerel yönetim harcamaları veya gelirlerinin GSYİH'ya oranı
Ehdaie (1994)	Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam hükümet harcamalarına oranı
Neyaptı (2005)	Yerel harcamaların toplam harcamalara oranı Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı
Tosun ve Yılmaz (2008)	Yerel yönetimlerin sayısı
Sağbaşı ve diğerleri (2005)	Yerel harcama veya gelirlerin yerel GSYİH'ya oranı
Jin ve Zou (2005)	Yerel yönetim harcamaları veya gelirlerinin toplam bütçe harcamalarına oranı

Kaynak: Yüksel, 2013: 196

Tablo 2'de de görüldüğü üzere tek bir mali yerelleşme ölçümü bulunmamaktadır. Bu yüzden geçmişte yapılan çalışmalarda ve araştırmalarda mali yerelleşme ile ekonomik faktörler arasındaki ilişkide değişik sonuçlar çıkmaktadır. OECD ve Dünya Bankası her ülke için belli mali yerelleşme ölçütleri sunmaya çalışsa da ülkelerdeki yerelleşme süreçleri, idari yapılar ve veri yetersizliği araştırmacıları değişik ölçme yöntemlerine sevk etmiştir (Yüksel, 2013: 197).

Kısaca; kapsamlı bir yerelleşme için zorunlu şartlar (Bağlı, 2014: 34):

- Seçilmiş yerel meclis,
- Birim sorumlularının yerelde atanması,
- Yerel yönetimlerin gelirlerini artırmada önemli yetkilere sahip olabilmesi,
- Yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarının önemli ölçüde olması,
- Bütçe otonomisi,
- Sert bütçe kısıtı,
- Saydamlık.

Tercih edilen şartlar ise;

- Merkezin harcama dayatmasının olmaması,
- Merkezden yapılan transferlerin koşulsuz olması,
- Borçlanma gücünün bulunması gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYADAKİ BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI VE MALİ ÖZERKLİK

2.1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Bir ülkede hâkim olan idari ve mali yapı, o ülkenin tarihinin, ulus oluşunun, coğrafi yapısının ve manevi değerlerinin bir bileşkesidir. Bu nedenle, idareler arası mali yapıyı kavrayabilmek için siyasi, tarihi ve ekonomik ihtiyaçlarla birlikte halkın beklentileri de göz önüne alınmalıdır. Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü konusu, her ülkenin kendi koşullarına göre düzenlendiği için uygulama açısından dünya ülkeleri arasında da ortak bir uygulama bulunmamaktadır. Yerel yönetim uygulamaları açısından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar görülmekte, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerindeki ağırlığı ülkeler arasında ve ülke içerisinde değişiklik göstermektedir (Türkoğlu, 2009: 23, 27).

Üniter devletlerde, federal devlet sistemlerinde federe devletlerin sahip olduğu türden bir siyasi özerklik söz konusu değildir. Zaten üniter devletlerde, istisnaları olmakla birlikte, diğer kamu tüzel kişilerinin siyasi özerkliğe sahip olmaları söz konusu değildir. Ancak, kamu hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için ayrı bütçeleri, ayrı karar organları ve ayrı tüzel kişiliği olan özerk kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasi özerkliğe sahip olmayan bu kuruluşlar, ülkenin üniter yapısına bir hâlel getirmediği gibi demokratik sistemin de önemli bir unsurudurlar (Tekelioğlu, 2010: 19).

Ayrıca, üniter devlet yapısının idari ilkesi merkezîyetçiliktir. Bu ilke, siyasal iktidar ile birlikte idareyi de tek ve bütün olarak kabul eder. Merkez ile çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler arasında kurulan ilişki ve görevler ayırımına değil, yukarıdan aşağıya

yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı, yetki parçasını üstlenen kademeye o parça için hükümranlık sağlamaz; sorumluluk yükler (Açıkgöz, 2007: 50).

Bu kısımda, üniter devletlerden seçilmiş bazı ülkelerin yerel yönetimlerine ve mali özerkliğine değinilmiştir.

2.1.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

İngiltere’de yerel yönetimler belirli bir yerleşim alanı, belirli bir bölge veya mahallin yerleşikleri ile ilgili konularda, parlamento tarafından kendilerine verilen yetki ve görevlere göre faaliyet gösteren ve seçilmiş yerel organlar tarafından idare edilen kuruluşlardır. Tamamen parlamento tarafından oluşturulurlar ve parlamento sınırlarını değiştirme ve ortadan kaldırma yetkisine sahiptirler. Her bakanlık kendi hizmet alanını, bölge ya da alt düzeylerde örgütlendirmiştir. En önemli özelliği belli bir düzeyde yargı yetkisini kullanma hakkına sahip olmalarıdır. Yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı büyük oranda 1972’de yapılan ve 1Nisan 1974’de yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. Mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur. Bu sınıflamaya göre birinci kademe il, ikinci kademe bölge, üçüncü kademe ise köydür. Ayrıca bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmışlardır. Büyük Londra Yönetimi ise ayrıca düzenlenmiştir (Yamaç, 2014: 5).

İngiltere’de yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikler, idari ve mali açıdan özerklikleri konusunda ipuçları vermektedir. Özetle yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Şıkol, 2010: 39):

1. Yerel yönetimlerde karar verme yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerde bulunmaktadır. Meclis üyeleri tek dereceli seçimle, dört yıllığına seçilmektedirler.
2. Yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmıştır. Bunun yanında, merkezi yönetimden de genel amaçlı yardım almaktadırlar.
3. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yönetsel ve mahkemelerin adli denetimleri bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliği, sadece

kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı ölçüde bir özerklik olmaktadır.

4. Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak, kanunların belirlediği iş bölümüne göre işbirliği içinde görev yapmaktadırlar.

İngiltere’de merkezi idarenin esas sorumluluğu ulusal güvenlik, eğitim, sağlık, makro ekonomik politikaların tespit ve uygulanması, uluslararası ilişkiler, konut, tarım, çevre ve yargı gibi ülkenin önemli işlerinden meydana gelir. Sayılan bu hizmetlerden bazılarını merkezi idarenin bizzat kendisi üstlenmiştir. Merkezi idarenin kendisinin üstlenmiş olduğu hizmetlerin başlıcaları; ulusal güvenlik hizmetleri, dış ilişkiler, makro ekonomik politikaların belirlenmesi türünden ülkenin bütününe ilgilendiren hizmetlerdir. Bunun dışında kalan eğitim, sağlık, konut, ulaşım gibi hizmetlerde merkezi idare genel politikayı belirleyerek, sözü edilen bu gibi hizmetlerin uygulamasını mahalli idarelere, bazı özerk kuruluşlara ve kamu işletmelerine devir etmiştir. Bir kısmını da kendi üstünde bırakmıştır (Öner ve Mutluer, 2011: 5, 6).

Vergi gelirleri, merkezi yönetimce yapılan yardımlar, borçlanma, ücretler ve satış gelirleri; İngiltere’deki yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin neredeyse %60’ı, devlet yardımlarından oluşmaktadır. Söz konusu yardımlar, sadece belirli hizmetlerin yapılması için verilen özel amaçlı yardımlar ile kullanımı tamamen yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılan genel yardımlardan oluşmaktadır. Söz konusu gelir kaynaklarının %33’ü genel amaçlı yardımlar (revenue support grant), %25’i ise özel amaçlı yardımlardan (specific grants) oluşturmaktadır (Tekelioğlu, 2010: 23, 24).

İngiltere’deki yerel yönetimler, belirli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisine de sahiptir. Gelir kaynaklarının %16’sını meclis vergisi (council tax), %21’ini tek tip iş vergisi (uniform business bate) ve geri kalan %5’ini ise diğer gelirler oluşturmaktadır.

İngiliz yerel vergi sisteminde de oldukça önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; 1990 yılına kadar uygulanan emlak vergisi bu tarihte kaldırılmış ve yerine belediye sınırları içinde yaşayan herkesin belirli oranlarda ödeyeceği bir vergi türü olan toplumsal vergi (community charge-poll tax) getirilmiştir. Söz konusu vergi, gelir düzeyini dikkate

almayan sabit miktarlı yapısı nedeniyle yoğun tepkiler aldığından 1993'te kaldırılmış ve yerine meclis vergisi (council tax) denilen yeni bir vergi ihdas edilmiştir (Tekelioğlu, 2010: 23, 24).

Meclis vergisi, İngiltere'de ve genel olarak Britanya'da, birçok ülkede uygulanan onlarca farklı vergi yerine mülke dayalı olarak hesaplanan tek vergidir. Meclis vergisi; 1 Nisan 1993 yılında yürürlüğe konmuştur. Bu vergi birçok yerel yönetim için ana vergi kaynağıdır. Yerel yönetimlerin finansman açığını karşılamak için kullanılan önemli bir kaynaktır. Yerel yönetimler arasında belediye vergisinin bütçe gelir gideri üzerindeki etkisi değişir. Meclis vergisi, 1993 yılından 2014 yılına kadar kümülatif olarak sürekli artmıştır (Department for Communities and Local Government, 2014: 15, 37). Meclis vergisinin önemli bir özelliği de; toplama maliyeti düşüktür ve bundan kaçınmak zordur. İngiltere genelinde 2008 ile 2013 yılları arasında da ortalama hasılat oranları %97 ile %97.5 arasında olmuştur. Güvenilir bir kaynak olan bu gelir, yerel yönetim bütçe sürecinde yıllık gelir miktarının aynısından daha fazla getiri sağlamıştır (Standford, 2014: 16).

İngiltere'deki yerel yönetimlerin temel harcamaları ise; cari harcamalar, eğitim, diğer sosyal harcamalar, kamusal işler ve hizmetler, borç faizleri, yatırım harcamaları, konut, kamusal işlevler ve hizmetler, eğitim, borçlar, bağışlar ve diğer harcamalardan oluşmaktadır (Tekelioğlu, 2010: 23, 24).

Toplam vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin oranı; 2000 yılında %4.0, 2001 yılında %4.1, 2002 yılında %4.4, 2003 yılında %4.7, 2004 yılında %4.7, 2005 yılında %4.7, 2006 yılında %4.6, 2007 yılında %4.6, %2008 yılında %4.5, 2009 yılında %5.2, 2010 yılında %5.0, 2011 yılında %4.8 ve 2012 yılında %4.8'dir. Avrupa Birliği ortalaması 2012 yılında %11'dir, Birleşik Krallık, 2012 yılında %4.8 ile bu ortalamanın altındadır (Denis ve diğerleri, 2014: 208).

Yerel yönetimlerce toplanan vergilerin GSYİH'ya oranına bakıldığında ise; 2000 yılında %1.4, 2001 yılında 1.5, 2002 yılında %1.5, 2003 yılında %1.6, 2004 yılında %1.7, 2005 yılında %1.7, 2006 yılında %1.7, 2007 yılında %1.7, 2008 yılında %1.7, 2009 yılında %1.8, 2010 yılında %1.7, 2011 %1.7 ve 2012 yılda %1.7'dir. Birleşik Krallık yerel

yönetimlerinin 2012 yılında topladığı toplam vergi miktarı 32.728 milyon euro'dur (Denis ve diğerleri, 2014: 207).

2.1.2. Fransa' da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

İlk kez Fransız Devrimi'nde komün (belediye) sözcüğü kullanılmış, Fransız devriminden sonra 44.000 belediye kurulmuş ve bütün belediyeler tek bir hukuki rejime tabi tutulmuştur (Kayıkçı, 2003: 24).

Fransız Devrimi sonucunda oluşan ve Napolyoncu yerel yönetim anlayışı olarak bilinen yaklaşımın temel ilkeleri şunlardır (Kayıkçı, 2003: 24):

1. Devrimle birlikte, belediye rejimi tüm ülkeye yaygın bir hale getirilmiş ve büyüklükleri ne olursa olsun hepsi için aynı örgüt yapısı öngörülmüştür.
2. Büyüklü küçüklü her yerel toplulukta bir belediye kurulmuştur.
3. 1789 Devrimi ile birlikte meclislerin seçimle oluşturulması yönetimi benimsenmiştir. Meclislerin seçimle oluşturulmasına rağmen 1831 tarihli bir yasa ile belediye başkanlarının kral tarafından atanması hükme bağlanmıştır.
4. Belediyelerin görevleri, kendi görevleri ve kendilerine devlet tarafından verilen görevler olarak ikiye ayrılır.
5. Bu düzenlemelere göre il, hem bir temsili organ olarak, yönetsel işlevler üstlenecek bir örgüt olarak öngörülmüştür. Bu bağlamda vali, hem merkezi yönetimi temsil eder, hem de ilin yürütme organıdır.
6. Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayeti, 1789'dan beri, genel yararı korumak amacıyla, yerel birimlerin organları üzerinde parlamentonun ve yasaların belirlediği kurallar çerçevesinde uygulanmaktadır.

Fransa, merkezi yönetimden ayrı olmak üzere üç yönetim kademesi ile kurulu üniter bir cumhuriyettir. Bu üç yönetim kademesi belediyeler, iller ve bölgelerdir. Anayasal bir ifade ile bu birimler arasında hiyerarşi yoktur (Şıkol, 2010: 40).

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayeti, 1789'dan beri, genel yararı korumak amacıyla, yerel birimlerin organları üzerinde parlamentonun ve yasaların

belirlediği kurallar çerçevesinde uygulanmaktadır. Fransa, 1982 yılına gelinceye kadar daha merkezîyetçi bir yapıya sahipken, 1982 reformları ile yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güçlenmiştir (Şıkol, 2010: 40).

Fransız yerel yönetimleri ile merkezi yönetim arasında yetkilerin ve bunların kullanımı için gerekli kaynakların bölüşümü konusundaki kanunlarda kesin sınırların belirlenmesi ilkesi benimsenmiş ve yetkiler devlet, belediye, il ve bölgeler arasında bölüştürülmüştür. Fransa'da yerel yönetimler, bayındırlık, ekonomi, eğitim, toplu ulaşım, kültürel hizmetler, spor, eğlence ve park alanları, içme suyu hizmetleri, taşımacılık, çevre, turizm, tarım ve hayvancılık, kanalizasyon, gaz, elektrik, ısınma, mezbaha, hal, hamam, çamaşırhane ve zabıta hizmetleri, yol yapımı, ilk ve orta okul binaları tiyatro, müze, yaşlılar evi yapımı gibi konularda birçok hizmeti yerine getirmektedirler (Türkoğlu, 2009: 33).

Fransız yerel yönetimleri gelirlerini; yerel vergiler, merkezi yönetimin transferleri (bağışları), borçlanma ve hazine yardımları oluşturmaktadır. Bunlara işletme ve mülk gelirleri de eklenebilir (Yıldırım, 1997: 196).

Fransa'da devletin belirlediği sınırlar içinde yerel yönetimlere bırakılmış bazı vergiler vardır. Fransız yerel yönetimleri vergi gelirlerini dolaylı ve dolaysız vergilerden sağlamaktadır. Bunlardan bina ve arazi, oturma ve meslek vergileri gibi dolaysız vergiler, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu vergiler içinde yer alan patent vergisi, işyerlerinin mal varlığı ve ciroları üzerinden alınan dolaysız bir yerel yönetim vergisidir ve bu vergi, yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır. Ancak bu vergi, Fransa'da istihdam oluşturmayı teşvik etmediği tersine işsizliği artırdığı için sürekli eleştirilmiştir (Yıldırım, 1997: 196).

Fransa'da yerel yönetimler açısından dolaylı vergiler, dolaysızlara oranla daha az öneme sahiptir. Fransız yerel yönetimleri günümüzde dolaylı yerel vergilerden de önemli gelirler elde etmektedir. Gayrimenkullerin satışı dolayısıyla merkezi yönetim tarafından tahsil edilen tescil harcı üzerinden aldıkları munzam vergi, bina inşaatı üzerinden alınan yerel vergi, yerel elektrik vergisiyle, zorunlu olmayan yerel konaklama, reklam ve maden suları üzerinden alınan munzam vergiler bunlardan bazılarıdır (Yıldırım, 1997: 196).

Fransız vergi sisteminin en eskisi yerel vergilerdir. Yerel vergiler, yerel yönetimler ve toplumlararası işbirliği olan kamu kurumları adına devlet tarafından tahsil edilmektedir. Yerel vergi oranları, hükümet meclisleri tarafından belirlenmektedir (Public Finances General Directorate Tax Policy Directorate, 2011: 77).

Kısaca; Fransa'da belediyelerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan yerel vergiler dört ana başlık altında toplanabilir (Erbay, 1999: 67, 68):

1. Meslek-Kurumlar vergisi belediye sınırları içerisinde ticari faaliyette bulunanlardan alınır. Yerel vergilerin %40'ını oluşturur.
2. Arazi vergisi (arazi sahiplerinden alınır).
3. Emlak vergisi (ev sahiplerinden alınır).
4. Kira vergisi (kiracılardan alınır).

Yerel yönetim birimleri, harcamalarını karşılayabilecek ve kendilerine devredilen yetki ve görevleri yerine getirmelerine imkân sağlayacak gelirlerden yoksun değildirler. Fransız yerel yönetimlerinin belirgin özelliklerinden biri de bu birimlerin ekonomik yönden önemli bir biçimde güçlendirilmiş olmalarıdır. Her şeyden önce kamu harcamalarının yüzde ellisinden fazlası yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yetki ve gelir transferiyle Fransız yerel yönetimleri zaman içerisinde küçümsenmeyecek bir mali güce sahip olarak yerel ve ulusal düzeyde politik hayatın etkin aktörlerine dönüştüler (Yıldız, 2012: 320).

Fransa'da aynen devlet gibi yerel yönetimler de harcamalarını karşılamak için vergi toplama yolunu tercih edebilirler. Lakin yerel yönetimlerin bu alanda normatif güçleri yani düzenleme yetkileri sınırlıdır. Bundan dolayı yeni vergi oluşturamazlar ya da var olan bir verginin yapısını değiştiremezler, yürürlükten kaldıramazlar veya vergi yükümlülerinin kapsamını belirleyemezler. Zira son tahlilde bu tür yetkilerin kullanımı devletin yani merkezi yönetimin tekelindedir (Yıldız, 2012: 320).

Kısaca, üniter bir devlet olan Fransa'da 36 000'in üzerinde belediye vardır. Belediyelerin dört temel yerel vergileri vardır. Bunlar, yerel ikamet vergisi, emlak vergisi, arazi vergisi ve işletme vergisidir. Yerel vergiler (2008 yılı için) belediye gelirleri içinde

%40'lık bir paya sahiptir. Buna karşın merkezi idareden belediyelere yapılan aktarımlar belediye gelirlerinin yaklaşık üçte birinden fazlasını oluşturmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 13, 14). Ayrıca çöp vergisi, ulaşım vergisi ve mülk kayıt vergisi gibi birçok yerel vergi çeşidi de bulunmaktadır. Bunlar tüm yerel vergi gelirlerinin %85'ini oluşturmaktadır . Fransız yerel yönetimleri tescil ücretleri, elektrik vergisi gibi dolaylı yerel vergiler yoluyla da gelir sağlamaktadırlar. Bu vergi gelirlerinin (2002 yılı itibarıyla) %56,2'sini belediyeler, %32,7'sini iller ve %11,2'sini bölgeler tahsil etmiştir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin %52'sini yerel vergiler, %25'ini devlet yardımları, %10'u borçlanma ve %13'ünü diğer gelirler oluşturmaktadır (Şikol, 2010: 34).

Toplam vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin oranı; 2000 yılında %9.7, 2001 yılında %9.4, 2002 yılında %9.5, 2003 yılında %9.7, 2004 yılında %10.5, 2005 yılında %10.9, 2006 yılında %11.0, 2007 yılında %11.5, %2008 yılında %11.5, 2009 yılında %12.5, 2010 yılında %10.1, 2011 yılında %12.5 ve 2012 yılında %12.6'dır. Avrupa Birliği ortalaması 2012 yılında %11'dir, Fransa 2012 yılında %12.6 ile bu ortalamanın üstündedir (Denis ve diğerleri, 2014: 83, 208).

Yerel yönetimlerce toplanan vergilerin GSYİH'ya oranına bakıldığında ise; 2000 yılında %4.3, 2001 yılında 4.1, 2002 yılında %4.1, 2003 yılında %4.2, 2004 yılında %4.5, 2005 yılında %4.8, 2006 yılında %4.8, 2007 yılında %5.0, 2008 yılında %5.0, 2009 yılında %5.3, 2010 yılında %4.3, 2011 %5.5 ve 2012 yılda %5.7'dir. Fransız yerel yönetimlerinin 2012 yılında topladığı toplam vergi miktarı 114.938 milyon euro'dur (Denis ve diğerleri, 2014: 207).

Belediyelerin genel harcama ve gelirlerinin yanı sıra bu harcamaların hangi düzeydeki yerel yönetim birimlerince yapıldığı da önemlidir. Bu amaçla yine Fransa İçişleri Bakanlığı verilerine göre 2003 yılında gerçekleşen yerel yönetim harcamaları Komünler, İller ve Bölgeler olmak üzere aşağıda sunulmuştur. Buna göre yerel yönetim harcamalarının büyük çoğunluğu, %66.5 oranı ile komünler tarafından gerçekleştirilmektedir. Daha sonra sırasıyla iller %24.9 ve bölgeler %8.6 oranı ile gelmektedir. Bölgelerin, özellikle 2003 yılında yapılan reform çalışmaları ile görevleri arttığı ve sunduğu hizmetler çeşitlendiği için harcamalar içindeki payının da arttığı gözlenmektedir (Toksöz ve diğerleri, 2009: 72, 73).

2.1.3. İtalya' da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

İtalya'da yerel yönetimler Anayasa'nın V. Bölümünde 114-115. maddelerde düzenlenmiştir. Bunun yanında Sardegna, Vale d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sicilya gibi bölgeler için anayasal düzenlemeler yapılmıştır. İtalya Anayasası'nın 114. maddesinde Cumhuriyetin bölgelere, illere ve belediyelere ayrıldığı, 115. maddesinde bölgelerin yasalarla belirlenen ölçülerde güç ve fonksiyonlara sahip otonom bir yapıda olduğu belirtilmiştir. Bölgelerin sınırları yine yasalarla belirlenmiştir (Gündüz ŞAN, t.y.: 10).

İtalyan yerel yönetimlerinin aşağıda sıralandığı gibi olduğunu görüyoruz:

- Bölgeler
- İller ve metropoliten şehirler
- Belediyeler

Bu yerel yönetimlerle ilgili sayısal bilgilere gelince; İtalyada 5 tanesi özel statülü olmak üzere 20 bölge, 103 il ve 8100 belediye bulunmaktadır (Güney Ziya, t.y.: 2). Bu özel statülü bölgeler devlet karşısında daha özerktirler (Gündüz ŞAN, t.y.: 5).

Özel statülü bölgeler daha çok bölgeyi ilgilendiren kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu hizmetlerin başında bölgeyi ilgilendiren sağlık, mesleki eğitim ve ulaşım hizmetleri gelmektedir (Öner ve Mutluer, 2011: 8).

Bu ülkede ikinci kademe mahalli idare kuruluşunu iller meydana getirir. İller hem merkezi idarenin bir parçasıdır hem de bazı mahalli hizmetleri birlikte yürütür. İller, ortaokul düzeyinde mesleki eğitim, sağlık, çevrenin korunması, afetlerden korunma, su ve enerji sağlama, kültürel varlıkların korunması, çöplerin toplanmasının organizasyonu, il içi yolların yapım ve bakımı gibi hizmetleri yürütür. İller esas olarak bir koordinasyon birimi olarak görev yapar (Öner ve Mutluer, 2011: 8).

Mahalli idarelerin esas birimi belediyelerdir. Diğer mahalli idare birimlerinin görev alanı içine girmeyen birçok mahalli hizmet belediyeler tarafından görülmektedir. Askerlik,

nüfus, konut, ulaşım, haberleşme, istatistik, sosyal hizmetler, çöp toplama gibi pek çok hizmetler belediyelerce yerine getirilir (Öner ve Mutluer, 2011: 8).

İtalya'da yerel yönetimlerin finansmanı ile ilgili olarak mali otonomiden söz edilebilir. 2001'de yapılan Anayasa değişikliğine göre yerel yönetim gelirleri için, onlara verilen görevleri yerine getirmelerini sağlayacak bir finansman sistemi kurulması zorunludur. Mali özerkliği sağlayan Anayasa'nın 119. maddesi bölgesel ve yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin üç ilke koymuştur (Toksöz ve diğerleri, 2009: 100):

1. Yerel yönetimler yasayla öngörülen kamu finansmanı ilkelerine uygun biçimde ve bu çerçevede vergi ve harç koyabilirler.
2. Bir yönetimin coğrafi alanında toplanan ulusal vergilerden pay alması mümkündür.
3. Mali gücü olmayan, geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler için bir dengeleme fonu oluşturulmuştur. Bu fondan bu bölgelerdeki yerel yönetimlere kaynak aktarılır.

Ayrıca, özerk bölgeler ancak kanunun yetki verdiği alanlarda vergi koyabilir. Bölgeler sağlık sektörünün finansmanında o bölgede toplanan KDV'den pay alabilirler. Belediyelerin kendi vergi sistemini kurabilmeleri sınırlandırılmıştır. Böyle bir yetkiyi kullanabilmeleri için ulusal yasa veya bölgesel düzenlemeyle vergi alınacak alanın açıkça tanımlanmış olması gerekir. Bu yetki daha çok ulusal vergilere kesir eklemek suretiyle olmaktadır. Örneğin, elektrikten alınan vergiye ya da belediye emlak vergisine ekleme yapmak gibi (Toksöz ve diğerleri, 2009: 100).

İtalyan yerel idarelerinin mali kaynakları, kamu masraflarına iştirak için halkın ödediği vergilerden ve halka sunulan hizmetler karşılığı ödenen ücretlerden oluşur. Bölge, il ve belediyelerin aldıkları vergi ve ücretler aşağıdaki gibidir (Tortop, 1996b: 68).

Bölgelerin Aldığı Vergiler ve Ücretler (Tortop, 1996b: 68, 69):

- Taşıt trafiğinden alınan vergiler,
- Elektrik ve gaz tüketim vergileri,

- Devlet imtiyaz vergileri,
- Bölge imtiyaz vergileri,
- Kamu arazilerini işgal vergileri.

İllerin Aldığı Vergi ve Ücretler (Tortop, 1996b: 68, 69):

- Çevre korunması amacı ile çöplerin işlenmesi faaliyetlerinden belediyelerce alınan ücretlerden %1 ile 3 arasında alınabilecek ek yüzdeler,
- Taşıt araçları kayıt harçları,
- Yüzde biri geçmemek üzere evlerde kullanılan gaz ve elektrik tüketimi üzerinden 1994 yılından itibaren alınmaya başlanan ihtiyari vergiler.

Belediyelerin Aldığı Vergiler ve Ücretler (Tortop, 1996b: 68, 69):

- Mobilyalardan alınan belediye vergileri,
- İlan ve reklam vergisi,
- Meslek vergisi,
- Elektrik tüketiminden alınan ek yüzdeler,
- Belediye imtiyazları üzerinden alınan vergiler,
- Kamu emlakının işgalinden alınan ücretler (işgal resmi),
- Katı şehir atıklarının işlenmesinden alınan ücretler,
- Gerçek kişilerin devlete ödedikleri vergiler üzerinden ihtiyari olarak alınan ek yüzdeler

İtalya'da mahalli idarelerin borçlanmalarına, keyfi borçlanmaları sınırlandırmak amacıyla bazı sınırlamalar getirilmiştir. İtalya'da mahalli idareler yerli ve yabancı kaynaklardan borçlanabilir. Mahalli idare kuruluşlarından özellikle belediyeler borçlanma yolunu kullanmaya çalışmaktadır. Belediyelerin borçlanmadan elde etmiş oldukları gelirler toplam gelirlerin yüzde 5'i dolaylarında bulunmaktadır (Öner ve Mutluer, 2011: 9).

Belediye gelirleri içerisinde en önemli paya vergi gelirleri sahiptir. Toplam gelirlerin %60'ını oluşturan vergi gelirlerinin başlıcalarını çöp vergisi, emlak vergisi, kamu ilanları üzerinden alınan belediye reklam vergisi, köpeklerden alınan belediye vergisi ve

ulusal gelir vergisinden belediyelere ayrılan pay oluşturmaktadır. Belediyelerin bir diğer öz kaynağı harçlardır. Belediyeler vergi gelirlerine oranla harçların oranını belirlemede daha serbestlerdir. Bu gelirlerin başlıcaları, kamu arazilerinin kullanım harcı ve kamu ilanları üzerinden alınan harçtan oluşmaktadır. Belediye gelirlerinde vergilerden sonra en önemli payı yardımlar almaktadır (Koşar, 2013: 341).

Devlet bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesine de katkıda bulunabilir. Bu hizmetler; eğitim, kreşler, ana okulları, öksüz yurtları, mahkemelerin bakım ve onarımı, yerel hapishanelerin bakım ve onarımı ile özel kamu işleri olarak sıralanmaktadır. Belediyelere ait diğer bir gelir kaynağı da borçlanmadır. Yerli ve yabancı piyasalarda tahvil çıkararak borçlanabilirler. Belediyelerin borçlanmalarında kural borcun uzun dönemli olmasıdır (Koşar, 2013: 341).

Tablo 3’de yerel yönetimlerin vergi özerklikleri sınırlarına yer verilmektedir.

Tablo 3: Yerel Yönetimlerce Alınan Vergilerin Ağırlıkları ve Özerklik Sınırları

VERGİ TÜRÜ	AĞIRLIK	ÖZERKLİĞİN SINIRI
Yerel Emlak Vergisi	58.0	Gelirin her bin dilimi için %4 ile 7 arasında değişmektedir.
Katı Atık Vergisi	22.	Belediye tarafından belirlenen tarifeye bağlı kalınmaktadır
Ek Gelir Vergisi	7.	Yıl sonuna kadar %0.5 oranında belirlenebilmektedir
Ek Enerji Tüketim Vergisi	3.4	Sabit oran
Yerel Reklam Vergisi	1.6	Belirlenen indirimli tarife aralığında tespit edilmektedir
Kamusal İşgücü Vergisi	1.2	Belirlenen indirimli tarife aralığında tespit edilmektedir
Sabit Kamusal Harçlar	0.4	Yerel düzenlemeler aralığında değişmektedir

Kaynak: Koşar, 2013: 341

Buna göre yerel emlak vergilerinin payının ilk sırayı aldığı, katı atık ve ek gelir vergilerinin ise ikinci ve üçüncü aşamada önem taşıdığı görülmektedir. Toplam gelirler içerisinde %30 payı olan yardımların ise yasa ile düzenlenmesi gerekli görülmektedir. Devlet tarafından belediyelere bazı yardımlar yapılmaktadır. Bunlardan bir tanesi de belediye bütçelerini dengelemek için yapılan merkezi hükümet yardımlarıdır (Koşar, 2013: 341).

Ülkede yerel vergi, ücret ve harçların toplam belediye gelirleri içindeki payı %31,5'tir. Merkezi idarenin belediyelere yaptığı genel ve özel amaçlı yardımların belediye gelirleri içindeki payı ise %55'ler civarındadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 13).

Toplam vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin oranı; 2000 yılında %14.4, 2001 yılında %14.9, 2002 yılında %15.5, 2003 yılında %16.1, 2004 yılında %15.8, 2005 yılında %15.9, 2006 yılında %15.6, 2007 yılında %15.8, %2008 yılında %15.4, 2009 yılında %14.2, 2010 yılında %14.6, 2011 yılında %15.0 ve 2012 yılında %15.7'dir. Avrupa Birliği ortalaması 2012 yılında %11'dir, İtalya 2012 yılında %15.7 ile bu ortalamanın üstündedir (Denis ve diğerleri, 2014: 208).

Yerel yönetimlerce toplanan vergilerin GSYİH'ya oranına bakıldığında ise; 2000 yılında %6.0, 2001 yılında 6.1, 2002 yılında %6.3, 2003 yılında %6.6, 2004 yılında %6.4, 2005 yılında %6.4, 2006 yılında %6.5, 2007 yılında %6.7, 2008 yılında %6.6, 2009 yılında %6.1, 2010 yılında %6.2, 2011 %6.4 ve 2012 yıldı %6.9'dur. İtalya yerel yönetimlerinin 2 yerel yönetimlerinin 2012 yılında topladığı toplam vergi miktarı, 108.526 milyon euro'dur (Denis ve diğerleri, 2014: 207).

2.1.4. İspanya' da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Demokratik dönemin başlangıcını simgeleyen 1978 tarihli İspanya Anayasasının (Madde: 137) ilgili hükmü, ülkeyi iller (Province) ve belediyeler (Municipities)'den oluşan "Özerk Bölgeler"e (Coinunidades Autonomas) ayırmıştır. Anayasa, aynı zamanda bu birimlerin kendi işlerinde yönetsel özerkliğini tanımıştır. Denilebilir ki, bu özerk bölgeler, 1978'de başlayan demokratik dönemin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Yine bu Anayasaya göre, ülke 17 özerk bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerdeki ırk ve din ayrılıkları özenle korunmuştur (Karapınar, 2002: 220).

İspanya'da yerel yönetim, 50 il idaresi ve 8000'den fazla belediyeden oluşur. Böylece, il idaresinin genel karakteri bir yandan il düzeyindeki belediye hizmetlerini izlemek, diğer taraftan da merkezi idare ile yerel yönetim arasında koordinasyon sağlamaktır. Anayasaya göre, iller ve belediyeler tüzel kişiliğe sahiptirler ve bütün görevlerini yürütecek yetkilerle donatılmışlardır. Her ne kadar Anayasa, yerel yönetimlerin

özerkliğini garanti altına almış ise de, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin sınırlarının çizilmesini kanun koyucuya, parlamentoya bırakmıştır (Karapınar, 2002: 221).

İspanya'nın özerk Bask ve Navarra Bölgesi, ülkenin temel yerel birimi olup, il idaresi, bir taraftan belediyeleri, diğer taraftan da merkezi idare faaliyetlerini kapsar, Bask ve Navara bölgelerinde görüldüğü üzere, hem harcamalar hem de kaynaklar konusunda yerel yönetimlerin büyük ölçüde serbest ve merkezi yönetimden bağımsız olması durumunda söz konusudur (Çubukcu, 2008: 104).

Kentin sağlık ve temizlik işleri, aydınlatma, parklar ve bahçeler, mezarlıklar, ölü defin işleri, belediye taşınmazlarının yönetimi, ulaşım, trafik zabıtası, sergiler ve yarışmalar düzenlenmesi belediyelerin görevleri arasındadır. Kent planlaması ve konut, spor, eğitim ve kültür, sivil savunma, turizm, müzeler ve anıtlar, plajlar ve tasarruf fonlarıyla ilgili görevler ise, belediyelerin üst basamaklardaki yönetim birimleriyle paylaştıkları görevlerdir (Keleş, 1993: 16).

Kurumlar vergisi, emlak vergisi, hizmetler karşılığında alınan harçlar, genel nitelikte olan devlet yardımları ve borçlanmalar belediyelerin başlıca gelir kaynaklarıdır. Bunlara, motorlu taşıt vergileri, ekonomik etkinliklerin katma değeri üzerinden alınan vergiler, taşınmaz mal değer artış vergileri, harcamalara katılma payları gibi vergilerde eklenebilir. Bu kaynaklara, İspanyol Anayasası'nın 142. maddesindeki, belediyelere görevlerini yerine getirmeğe yetecek kaynakların sağlanacağını gösteren kuralın gereği geniş ölçüde yerine getirilmiş olmaktadır (Keleş, 1993: 16).

Özerk bölgelerle yerel yönetimlerin kendi gelirleri olduğu gibi kamu gelirinden de pay almaktadırlar. Özerk bölgelerin kendi vergileri bulunmaktadır. Bu vergiler emlak vergileri, mirasa ilişkin vergiler, KDV, kumardan alınan vergiler olarak sayılabilir (Toksöz ve Özgür, 2009: 89).

Yerel yönetimlerin gelirleri, gelirler ve kurumlar vergisinin %24,5'iyle KDV'den elde edilen gelirlerin merkezi yönetimle paylaşılmasından elde edilmektedir. Bazı durumlarda da yerel yönetimlerin kendi özel sistemleri bulunmaktadır. Örneğin, Madrid ve Barselona için özel bir statü söz konusudur (Toksöz ve Özgür, 2009: 89).

Özerk bölgelere yatırım ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere belli alanlarda devlet yardımları yapılmaktadır. Bu yardımın %34'ü yatırımlar, %66'sı sağlık ve diğer hizmetler için sağlanmaktadır. Bölgesel yönetimler de bu yardımların bir kısmını ilgili belediye ve il yönetimine transfer etmektedir. Yerel yönetimler ayrıca kendi bazı giderleri için devletten de yardımlar almaktadır. Merkezi hükümet belediyelerin personel ve işletme giderlerine yardım yapmaktadır. Bu yardım yerel yönetim giderlerinin %2,5'ini oluşturmaktadır. Yatırımlar için yardımlar ise bu gelirlerin %1,6'sına eşittir. Özerk bölgelerde yerel yönetimlere yapılan yardımlar ise yerel yönetim gelirlerinin %3,2'sini karşılamaktadır (Toksöz ve Özgür, 2009: 89).

Borçlanma dışı olağan yerel yönetim gelirleri içinde transferlerin oranına baktığımızda Avrupa Birliği ortalaması %40 civarındadır. Buna göre İspanya %59 ortalamasının üstündedir (Çubukcu, 2008: 106).

İspanya'da yerel vergilerle ilgili olarak; 2009 yılından beri, bütün özerk toplulukların kaynaklarının yaklaşık %90'nını vergi oluşturur. Bu bakımdan özerk topluluklar devredilen verginin artan payından yararlanır (%50 kişisel vergi , KDV ve özel tüketim vergilerinin %58). Dolaylı vergi gelirleri bölgesel tüketim endeksine göre transfer edilir. Miras ve bağış üzerinden alınan vergiler, piyangolar ve kumar üzerinden alınan harçlar ve kayıt vergileriyle ilgili tam yetki bölgesel hükümetlere aittir ve tahsilini de onlar gerçekleştirir. Ocak 2012 itibariyle, taşınmaz mallar için emlak vergisi geçici bir vergiye tabidir (Denis ve diğerleri, 2014: 146).

Toplam vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin oranı; 2000 yılında %9.1, 2001 yılında %8.9, 2002 yılında %8.6, 2003 yılında %8.4, 2004 yılında %8.7, 2005 yılında %8.7, 2006 yılında %8.8, 2007 yılında %8.7, %2008 yılında %9.2, 2009 yılında %9.5, 2010 yılında %9.5, 2011 yılında %9.6 ve 2012 yılında %9.9'dur. Avrupa Birliği ortalaması 2012 yılında %11'dir, İspanya 2012 yılında %9.9 ile bu ortalamanın altındadır (Denis ve diğerleri, 2014: 208).

Yerel yönetimlerce toplanan vergilerin GSYİH'ya oranına bakıldığında ise; 2000 yılında %3.1, 2001 yılında 3.0, 2002 yılında %2.9, 2003 yılında %2.8, 2004 yılında %3.0, 2005 yılında %3.1, 2006 yılında %3.2, 2007 yılında %3.2, 2008 yılında %3.0, 2009 yılında

%2.9, 2010 yılında %3.1, 2011 %3.0 ve 2012 yılda %3.2'dir. İspanya yerel yönetimlerinin 2012 yılında topladığı toplam vergi miktarı 32.991 milyon euro'dur (Denis ve diğerleri, 2014: 207).

2.1.5. Japonya'da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Üniter bir devlet olan Japonya'da yerel yönetimlerin temeli, yerel yönetimi demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul eden anayasaya dayanır. 'Yerel Özerklik' başlığı altındaki anayasanın sekizinci bölümü yerel yönetimlerle ilgili dört madde içermektedir. 92.madde, yerel yönetimlerin yerel özerkliğin temel ilkelerine göre yönetimini; 93. madde, yerel yönetimlerin meclis üyelerinin ve yöneticilerinin (valiler ve belediye başkanları)doğrudan seçilmesini; 94. madde, yerel yönetimlerin kendi işlerini yürütmek için kurallar koymasını ve bunları uygulamasını düzenler. 95. madde ise seçmenin çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça ulusal parlamentonun belli bir yerel yönetim birimi ile ilgili özel yasalar çıkarmasını yasaklamaktadır. Bu nedenle ulusal parlamento bu anayasa maddeleri çerçevesinde yerel yönetimler ilgili yasalar çıkartabilir; örneğin Yerel Özerklik Yasası (1947), Yerel Kamu Hizmetleri Yasası (1950), Yerel Seçimler Yasası (1950) (Akdoğan, 1997: 84).

Japon Anayasası, yerel özerklik kavramının açıkça yer aldığı sayılı anayasalardan biridir. Bu kavramın, anayasadan yasalarla çıkarılması söz konusu olamaz. 1947 tarihli Yerel Özerklik Yasası ise, genel olarak yerel yönetimlerle ilgili temel yasadır. Yerel kamu hizmetleriyle, yerel seçimlerle ilgili, yerel yönetimlerin mali işlerini, vergilerini ve işletmelerini ilgilendiren ayrı ayrı yasalar bulunduğu yukarıda değinilmiştir. Anayasa'nın ve sözü edilen yasaların dayandığı temel felsefe dikkate alınarak, Japon yerel yönetim dizgesinin özelliklerini kaba çizgileriyle şöyle özetleyebiliriz (Keleş, 1984: 105, 106):

- Yerel yönetimler, yalnız hizmet gereksinmelerini karşılayan birimler değildirler. Ulusal politikaların uygulanmasını da yardım ederler. Sanayileşmeye ve kalkınmaya yardımcı olma işlevleri vardır.
- Japon yerel yönetimlerine tek-düzelik egemendir. Yerel yönetimlerin yapıları, işlevleri, bütün yurttadır.

- Her ne kadar yerel yönetimler özerk kuruluşlar iseler de, bunlar üzerinde özerksel yönetimin geniş gözetim ve denetim (vesayet) yetkileri bulunduğu görülmektedir.
- Hem il düzeyin de, hem de belediye düzeyinde, iki düzeyli bir yerel yönetim dizgesinin bulunduğu dikkati çekmektedir.
- Japon yerel yönetimlerinde, halk katılımının önemi giderek artmaktadır.

Kısaca, üniter bir devlet yapısına sahip Japonya'da yönetim sistemi temelde üç basamaklı bir yapıya sahiptir. Bu basamaklar (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 68):

Merkezi Yönetim (National Government), Valilikler (Prefectures) ve Belediyeler (Municipalities) olup son iki düzey yerel yönetimler olarak sınıflandırılır.

Ülke çapında kurulmuş ve belde halkına türlü hizmetler sunmaları nedeniyle genel amaçlı yerel yönetimler olarak adlandırılan valilik ve belediyelerin yanı sıra bir ya da birbiriyle yakın ilişkili birden çok işlevi yerine getirmek üzere kurulmuş özel amaçlı yerel yönetimler de vardır (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 68).

Japon belediyeleri ülke çapında yaygın genel amaçlı birinci basamak yönetimler olmaları nedeniyle temel yerel yönetimler olarak tanımlanırlar ve bu durumlarından ötürü belde halkına çeşitlilik bakımından çok geniş yelpazeye yayılan hizmetler sunarlar. 2005 yılı itibarıyla belediye sayısı; 739'u kent (city), 1.317'si kasaba (town) ve 339'u da köy (village) belediyesi olmak üzere toplam 2.395'tir (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 68).

İl yönetimleri ve belediyeler, klasik olarak yerel yönetimlerce görülmekte olan görevleri aralarında paylaşmışlardır. Bunlar, kamu düzeni, halkın sağlığı, esenliği ile ilgili görevler, parklar, oyun alanları, açık ve yeşil alanlar, yolların, rezervasyon ve sulama tesislerinin yapım, bakım ve onarımı ile ilgili hizmetlerle, su, kanalizasyon, gaz ve ulaşım hizmetleri, okul, müze, eğitim kuruluşları gibi kültür tesislerinin yapımı, suçların önlenmesine, trafik güvenliğine, yerel iş anlaşmazlıklarının çözülmesine ilişkin görevlerdir. Bütün bu görevler, temel yerel yönetim birimi olan belediyelerce yerine getirilir (Keleş, 1984: 110).

Japonya’da vergilendirme yetkisi daha çok merkezi yönetime ait olduğundan yerel yönetim gelirlerinin önemli bir bölümü transfer türü gelirlerden (yerel transfer vergisi + yerel tahsis vergisi + Őartlı ve götürü yardımlardan) oluşmaktadır (Akdemir ve Benk, 2010: 171, 172).

Yerel yönetimlerin diğer gelir kalemlerini ise, yerel vergiler ve borçlanma oluŐurmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı, büyük kentsel alanlarda %75-80’i bulurken, kırsal alanlarda bu oran %25 ile %33 arasın da değişmektedir. 1980-2005 yıllarını kapsayan dönemde toplam yerel yönetim gelirlerinin ortalama %35,9’u yerel vergilerden, %18,3’ yerel tahsis vergisinden, %15,1’i hazine yardımlarından, %12,3’ borçlanma gelirlerinden, %17’si ise diğer gelirlerden oluşmaktadır (Akdemir ve Benk, 2010: 171, 172).

Japonya’da yerel yönetimlerin mali yapıları konusunda en dikkat çekici husus yerel yönetimlerin gelirlerini artırma konusunda sınırlı da olsa belli bir inisiyatife sahip olmalarıdır. Ancak, yerel yönetimlerin yeni bir vergi koyabilmesi için söz konusu verginin yerel vergi kanununda belirtilmemiŐ olması ve İçişleri ve Ulaştırma Bakanlığı’na danıŐması gerekmektedir (Akdemir ve Benk, 2010: 171, 172).

Yerel yönetimler, merkezden kendi yerel vergileri büyüklüğünde transfer ödemesi alırlar. Merkezi hükümetten transfer tutarı, genel ve spesifik amaçlı hibeler toplamıdır. Bu büyük transfer GSYİH’nın %6.7’sidir. Toplam gelire yerel öz vergisinin payı yaklaşık %40’dır. Yerel yönetimlerin bütçesi neredeyse dengelenmiŐtir (Tajika ve Yui, 2004: 1, 2, 6).

Tablo 4’de Japonya’nın yerel yönetimlerinin gelir kaynaklarına değinilecektir.

Tablo 4: Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları (2003 Mali Yılı İtibariyle)

Gelir Kaynağı	Miktar (milyon dolar)	Oran(%)
Yerel Vergiler	326.657	34.4
Tahsis Vergisi	180.693	19.0
Yerel Borçlanmalar	137.894	14.5
Hazine Katkıları	130.605	13.8
Özel Yardımlar	10.062	1.1
Yerel Transfer Vergisi	6.940	0.7
Diğer	156.019	16.4
Toplam	948.870	100.0

Kaynak: Canbolat ve Haktankaçmaz, 2007: 73

Tablodan da görüleceği gibi yerel gelirlerin %34.4'le en büyük kısmını yerel vergiler oluşturmakta bunu, önem sırasına göre; tahsis vergisi, borçlanma ve hazine katkıları izlemektedir (Canbolat ve Haktankaçmaz, 2007: 73).

2.2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Federalizm, farklı unsurların farklılıklarını koruyarak kendi dışında oluşacak bir merkeze belirli bir oranda tabi olunması anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle muhalefet etme sürecinin belirli bir düzen içerisinde sistematik bir hale gelmesidir. Bu sistematik düzenin dışında üniter sistemde öncelik merkeze ait olmasına rağmen, federalizmde öncelik yerele ve coğrafi örgütlenmeye aittir (Demir, 2014: 36).

Federal devletlerde; federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler olmak üzere üçlü bir yapılanma bulunmaktadır. Bu nedenle federal devletlerde yerel yönetim, federal hükümetten çok eyalet ya da il yönetimiyle ilişkilidir ve yerel yönetimler bir eyaletten diğerine göre belirgin farklılıklar gösterirler. ABD, İsviçre ve Almanya gibi federal devletlerde yerel yönetimlerin hizmet yapabilme ve gelir toplayabilme yönlerinden hukuki üstünlükleri de bulunmaktadır (Türkoğlu, 2009: 34).

2.2.1. Almanya' da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Federal Almanya, anayasasının öngördüğü sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilmesinde önemli bir işlev gören ve temel özelliği yerellik (adem-i merkeziyet) olan bir kamu yönetimi sistemine sahiptir (Uzun, 2003: 611).

Bu sistemde yerel yönetimler güçlü anayasal konumları, geniş hizmet kapasiteleri, sahip oldukları mali kaynaklar ve demokrasinin yerel düzeyde gerçekleşmesindeki anlamlı aracılıklarıyla ağırlıklı bir yer taşımaktadırlar (Uzun, 2003: 611).

Almanya'daki yerel yönetimlerin genel bir çerçevesini çizmek gerekirse, yerel yönetimleri başlıca iki grupta toplamak mümkündür: Birinci grupta, kırsal yörelerdeki yerel yönetimler yer alır ve bu grup iki basamaklı bir yapı sergiler. Bu yapının ilk basamağında belediyeler, ikinci basamağında ise ilçeler bulunmaktadır. İkinci gruba ise ilçeden ayrı, bağımsız, ilçe örgütlemesi dışında kalan belediyeler (bağımsız kentler, kent ilçeler) girmektedir. Bunlar genellikle nüfusu 100.000'in üzerinde olan kent belediyeleridir. Ancak, konuya ilişkin olarak eyaletten eyalete uygulama farklılıkları bulunmakta, kentin ekonomik ve toplumsal önemine bağlı olarak daha az nüfuslu yerleşim merkezlerindeki belediyeler de ilçe örgütlenmesi dışında tutulmaktadır. Almanya'da Türkiye'ye hiç benzemeyen bir şekilde, kamu hizmetlerinin götürülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır (Güneş, 2009: 148).

Aslında uygulamada bu kademelerin sayısı daha da fazladır. Bu doğrultuda Almanya'da kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme kademeleri aşağıdaki şekilde sayılabilir (Güneş, 2009: 148):

- Federal Yönetim (Bundesverwaltung)
- Eyalet Yönetimleri (Landerverwaltungen)
- Bölge Yönetimleri (Regievunospraesidien)
- İlçeler (Kreise)
- İlçeden Bağımsız Belediyeler (Kreisfreistaedte: Bağımsız şehirler, kent-ilçe)

yalnızca yasalardan kendilerine verilen görevleri yerlerine getirirler. İlçeler genellikle hastane, orta öğretim, gaz, elektrik ve su sağlanması hizmetlerinden sorumludurlar. Bu durumda, ilçeler ikili rol üstlenmektedirler; bir yandan belediyelerce yerine getirilen hizmetleri, İçişleri Bakanlığı adına denetleme ve koordine etme işlevini üstlenirken, diğer yandan kendilerine yasalarla verilen ve belediyelerin gücünü aşan hizmetleri yerine getirmektedirler. Yerel yönetimlerin örgütsel yapıları her bir eyalet içinde ayrılık göstermekle birlikte, eyaletler arasında özellikle de kuzey ve güney eyaletlerinde önemli farklılıklar göstermektedir (Batal, 2010: 2).

Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için özerk mali kaynaklara sahip olmaları gerekir. Dolayısıyla birçok ülkede merkezî yönetimle yerel yönetimlerin arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali konular oluşturmaktadır. Kamu hizmetleri ile bunları karşılayacak kaynakların, merkezi yönetim ile başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler arasında paylaşılması ve bu konudaki hukuki düzenlemeler, bunlar arasındaki ilişkilerin mali boyutunu meydana getirmektedir. Alman yerel yönetimlerinin federal yapıdan da kaynaklanan güçlü bir mali kaynağı bulunmaktadır (Güneş, 2009: 153).

Belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %25'ini federal yönetim ve eyaletlerden alınan yardımlar, %25'i dolayındaki kısmını alt yapı yatırımlarından dolayı katılma paylarından, üçte birini ise vergi gelirleri oluşturmaktadır. Belediye sınırları içinde toplanan gelir vergisinden %15 oranında belediyelere pay verilmektedir (Bağlı, 2011: 53).

Belediye giderlerine baktığımızda ise giderlerin yaklaşık olarak beşte birini sosyal yardımlar, buna yakın oranda sağlık, spor ve dinlenme giderleri, geri kalan kısmı ise alt yapı, konut, ulaştırma, okullara yapılan harcamalar ile diğer ekonomik geliştirme hizmetleri oluşturmaktadır (Bağlı, 2011: 53).

Mali özerkliğin göstergeleri açısından bakıldığında Almanya'da eyalet ve yönetimlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin %28,6'ini oluşturmaktadır. Fakat eyaletleri hariç tutup sadece yerel yönetimler açısından olaya bakıldığında, yerel yönetimlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin %7'sini oluşturmaktadır (Bağlı, 2011: 60).

Vergilerden alınan pay ve yardımların eyalet ve yerel yönetim birimlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Almanya'da %14,2'dir. Yerel yönetimler için bu oran %51,1'dir. Bu da yerel yönetimlerin en azında gelirlerinin yarıya yakın kısmının vergilerden alınan pay ve yardımlardan oluştuğunu göstermektedir (Bağlı, 2011: 60).

Toplanan vergilerden ne kadar transfer yapıldığına bakıldığında ise Almanya'da vergi gelirlerinin %12,8'i transfer olarak ödenmektedir. Alman yerel yönetimlerinde toplam transferlerin toplam vergi gelirlerine oranı %7'dir. Yerel yönetimlere toplam vergi gelirlerinden düşük transfer Almanya'da gibi gözükmekle birlikte Almanya'nın yüksek GSYİH düzeyi ve buna bağlı yüksek vergi gelirleri dikkate alındığında söz konusu tutarının mutlak anlamda düşük olmadığı açıktır (Bağlı, 2011: 60). Almanya da toplam vergilerin belirli yüksek göstergesi olan hisse senetleri merkezi olmayan yetkililer tarafından verildi (Denis ve others, 2014: 20). Bunların yanı sıra Almanya da vergi merkezi olarak ayarlanmış 'gelir paylaşımın' geniş kullanımı vardır fakat yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin sabit bir oranı vardır (Ridge ve Smith, 1991: 14).

Toplam vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin oranı; 2000 yılında %6.9, 2001 yılında %6.6, 2002 yılında %6.5, 2003 yılında %6.4, 2004 yılında %7.0, 2005 yılında %7.3, 2006 yılında %7.8, 2007 yılında %7.9, %2008 yılında %8.1, 2009 yılında %7.5, 2010 yılında %7.5, 2011 yılında %7.7 ve 2012 yılında %7.9'dur. Avrupa Birliği ortalaması 2012 yılında %11'dir, Almanya 2012 yılında %7.9 ile bu ortalamanın altındadır (Denis ve diğerleri, 2014: 208).

Yerel yönetimlerce toplanan vergilerin GSYİH'ya oranına bakıldığında ise; 2000 yılında %2.8, 2001 yılında 2.6, 2002 yılında %2.5, 2003 yılında %2.5, 2004 yılında %2.7, 2005 yılında %2.8, 2006 yılında %3.0, 2007 yılında %3.1, 2008 yılında %3.1, 2009 yılında %2.9, 2010 yılında %2.9, 2011 %3.0 ve 2012 yılda %3.1'dir. Almanya yerel yönetimlerinin 2012 yılında topladığı toplam vergi miktarı 81910 milyon euro'dur (Denis ve diğerleri, 2014: 207).

Kamu yatırımlarının %60'ı yerel yönetimler eliyle gerçekleşmektedir. Konut, sosyal refah ve eğitim alanlarındaki yatırımlar, federal hükümet ve eyaletlerce bağışlar ve

mali yardımlarla desteklenmektedir. Bu yardımlara rağmen çok sayıda belediye, yatırımları için piyasadan borç almaktadır (Batal, 2010: 11).

Vergi sistemi 1969'da önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Belediyeler iş yeri vergisinin %40'ından mahrum bırakılmıştır, buna karşılık olarak, gelir vergisinden %15 pay almaya başlamıştır. Gelir vergisi paylarına rağmen birçok belediye vergi gelirlerinin %40'ından fazlasını iş yeri vergilerinden karşılamaktadır. Ancak bu sistem, kırsal belediyeler için dezavantaj yaratmaktadır. Yerel yönetimlerin giderlerinin yaklaşık dörtte üçü vergi gelirleri ve hizmet karşılığı alınan ücretlerden oluşmaktadır (Batal, 2010: 2).

Yerel yönetimlere yapılan yardımların kaynağı geleneksel olarak eyaletlerdir. Bu yardım eyaletlerin sorumluluğunda olup, belediyelerce yerine getirilen hizmetler karşılığı alınan ücret tutarlarından oluşmaktadır. Ayrıca, asgari standartları eyaletlerce konan ve belediyelerce geliştirilen programlar için de bağış ve yardım yapılmaktadır. Konut ve sosyal refah hizmetlerine yönelik programlar eyaletler üzerinden merkezi fonlarla desteklenmektedir. Eğitim, bölgesel gelişme ve tarımı geliştirme gibi ortak sorumluluk alanlarındaki yatırımların %50'si federal hükümetçe sağlanmakta ve yerel yönetimlerce yerine getirilen yatırımlarda federal hükümetin rolü giderek artmaktadır (Batal, 2010: 3).

2.2.2. ABD' de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

ABD'nin federal devlet yapısı, 'Adem-i merkeziyet' anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Aynı cümleden olarak, Amerikan yönetim sistemi de tek merkezli bir niteliğe sahip olmaktan çok uzaktır. Bu nedenle; Amerikan yerel yönetimlerini sistematik bir şekilde ele almak son derece zordur (Türker, 1999: 462).

Bu ülkedeki yerel yönetimler federal düzeyde anayasal düzenlemeye konu edilmemişlerdir. Gerçekten, Amerikan Federal Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer vermemiş, bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini federe devletlere, yani eyaletlere bırakmıştır. Buradaki tek sınırlama, eyaletlerin düzenleme yaparken Federal Anayasa sınırları içerisinde kalmalarıdır. Bu durumun bir sonucu olarak yerel yönetimler, federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşudur. Dolayısıyla, ancak eyalet yasalarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler (Türker, 1999: 462).

Tipik olarak her bir eyalette, iller (county) ve bunların altında alt yönetim birimleri kurulmuştur. ABD yerel yönetim yapısı oldukça karmaşık bir yapı arz etmektedir. Yerel yönetimler yapıları, büyüklükleri, yetkileri ve mali özerklileri açısından “devasa” farklılıklar göstermekte ve bu durum ABD genelini kapsayacak genel bir çerçevenin çizilmesini zorlaştırmaktadır (Çınarlı, 2011: 267).

Yerinden yönetim anlayışının hâkim olduğu ülkede mahalli idare birimlerinde standart bir modelden söz etmek mümkün değildir. Bu mahalli idarelerin birçok farklı biçimleri ve örgüt yapıları vardır. Mahalli idarelerin biçim ve sayılarındaki değişiklik her birimin politik yapısına göre değişmektedir . Bununla birlikte ABD’ndeki mahalli idareler genel olarak şu şekilde sınıflandırılabilir (Arslan ve Biniş, 2014: 151, 152):

- Vilayet (County)
- Belediye Yönetimi (Municipal)
- Kasaba Yönetimi (Township)
- Okul Bölgesi (School District)
- Özel Bölge (Special District)

ABD’de, vilayet, belediye yönetimi, kasaba- köy yönetimi, okul bölgeleri ve özel amaçlı ilçe yönetimleri olmak üzere 2012 yılı itibariyle 90.056 mahalli idare birimi bulunmaktadır. Günümüzde ortaçağda olduğundan daha az mahalli idare birimi olması şaşırtıcı değildir ancak yine de 1970’lerle kıyaslandığında bunların sayısının günümüzde daha fazla olduğu görülmektedir. Veriler mahalli idare birimi sayılarının azaldığını göstermektedir, bu sonucun doğmasında özel amaçlı bölgelerin (okul bölgeleri ve özel ilçe) azalmasının rolü olabilir (Arslan ve Biniş, 2014: 151, 152).

ABD’de yerel yönetimler tarafından üstlenilmiş olan görevler eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. Bunun temel nedeni, görevlerin eyaletler içindeki yerel yönetimler arasındaki dağılımının, eyaletlerin anayasa ve yasalarındaki mevcut hükümlere göre düzenlenmesidir. Bununla birlikte bir genelleme yapmak gerekirse, belediye yönetimleri (municipality) genellikle kendi bölgelerinde mal ve can güvenliğini ilgilendiren polis ve itfaiye hizmetlerinden, kütüphane hizmetlerinden, yolların bakımından, çöplerin toplanmasından, yolların aydınlatılmasından ve park hizmetlerinden sorumludurlar. Eğitim

hizmetleri ise genellikle okul bölgeleri (school district) tarafından sağlanmaktadır. Sağlık hizmetlerinden belediye yönetimi (municipality) ile kasaba yönetimi (township) sorumludur. Ancak bazı üye devletlerde bu hizmetler kısmen veya tamamen county'ler tarafından üstlenilmiştir. Taşıma hizmetlerini bazen vilayetler (county), fakat genellikle özel bölgeler (special district) düzenlemektedir. Su temini veya kirli suların boşaltılması hizmetlerini belediye yönetimleri (municipality) veya özel bölgeler (social district) tarafından üstlenilmiştir. Su temini hizmeti eğer bölgenin geniş bir bölümünü kapsıyorsa, bu taktirde hizmet, üye devletlerin merkezi örgütüne bağlı özel işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hastane hizmetleri genellikle dini kuruluşlar tarafından organize edilmiş olan, kâr amacı gütmeyen üniteler tarafından gerçekleştirilmektedir (Ayhan, 2008: 114, 115).

Ülke genelindeki karayollarının yaklaşık %80'inin yönetimi yerel yönetimlere aittir. Bunda, kırsal nitelikli karayollarının, kentsel nitelikli karayollarından yaklaşık olarak 7 kat daha uzun olması büyük rol oynamaktadır. Karayollarının yapım, bakım ve yönetiminde en fazla payı olan birimler county'lerdir. İkinci sırada ise belediyeler vardır. Karayolunun hizmetinin sağlanmasında federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler arasında gittikçe artan bir işbirliği de gözlenmektedir (Türker, 1999: 466).

A.B.D.'de yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerle orantılı olarak gelir kaynakları oldukça fazladır. Bu kaynakların başlıcaları şunlardır (Ayhan, 2008: 116):

- **Mahalli Vergiler**

Sağladıkları hasılat yönünden mahalli vergiler, en önemli gelirlerdendir. Yerel birimler eyalet mevzuatı çerçevesinde faaliyet göstermek durumunda olduklarından, ya doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergileri toplama ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptirler . Bu vergileri emlak vergileri, satış vergileri ve gelir vergileri olmak üzere üç ana gruba ayırabiliriz (Ayhan, 2008: 116):

- Emlak Vergileri

Emlak vergisi bina ve arsanın para değeri üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergidir. Mevcut sisteme göre oturma bölgelerinin yakınında olan henüz yapı yapılmamış arsaların emlak vergisi, onun gerçek değeri üzerinden alınmaktadır. Bu değer mülk sahibi tarafından belirtilmektedir. Mülk sahibi bu konuda arsasını tarımsal arazi veya yapı arazisi olarak beyan etmek hakkına da sahiptir. Eğer tarım arazisi olarak gösterirse, bunun emlak vergisi çok düşüktür. Ancak bu durumda mülk sahibi ile 10 yıllık bir sözleşme yapılır. Eğer mülk sahibi bu 10 yıl içinde kararını değiştirir, tarım arazisini yapı yapılabilir araziye dönüştürmek isterse, aradaki vergi farklarıyla birlikte para cezası ödemek zorunda kalır (Ayhan, 2008: 116).

Mahalli vergiler içerisinde en önemli yere sahip olan bu vergilerin mahalli gelirler içerisinde %80 lik bir payı vardır (Ayhan, 2008: 116).

- Satış Vergileri

Satış vergileri, mahalli idarelerin vergi gelirleri içinde ikinci sırayı almaktadır. Yerel otoriterlerin her biri, üye devletlerin anayasa ve kanunlarının kendilerine tanıdığı imkânlarla göre değişik esas ve oranlarda satış vergileri uygulamaktadırlar. Satış vergilerinin uygulanması eyaletten eyalete farklılık göstermekle birlikte başlıca “satılan malların miktarı üzerinden hesaplanan satış vergisi”, “perakende satışı vergilendirilen tüketici vergisi” ve “her ikisinin birleşiminden oluşan bir satış vergisi” gerçekleştiği söylenebilir (Arslan ve Biniş, 2014: 160).

Satış vergilerinin en önemlileri genel ve özel satış vergileridir. Genel satış vergileri, tüketime yönelik malların çoğundan tek bir oran üzerinden elde edilmektedir (Arslan ve Biniş, 2014: 160, 161).

ABD’de satış vergileri eyaletler ve mahalli idareler tarafından tahsil edilen bir vergidir (Alkol tüketim vergisi, yararlanma vergileri ve tütün mamulleri vergisi her üç yönetim birimince de tahsil edilebilir). ABD’de uygulanan satış vergilerinin bir diğer örneğini teşkil eden özel satış vergileri belirli mal ve hizmetler üzerinden alınmaktadır. Bu

vergiler üreticiler, satıcılar ve tüketicilerin birinden veya tamamından sağlanmaktadır. Vergi oranları %2 ile %100 arasında değişmekte ve oranlar ağırlıklı olarak %10 ile %12 arasında yoğunlaşmaktadır (Arslan ve Biniş, 2014: 160, 161).

- Gelir Vergisi

ABD’de gelir vergisi yönünden en önemli vergilendirme otoritesi Federal Devlettir. Üye devletlerin pek çoğu ayrıca gelir ve kurumlar vergisi tahsil ettikleri gibi, bazı üye devletler de kendi sınırlar içindeki yerel yönetimlere gelir vergisi tahsil etme yetkisi vermişlerdir (Ayhan, 2008: 116).

ABD’de federal hükümetin yanı sıra eyaletlere ve mahalli idarelere de gelir vergisi tahsil etme yetkisi verilmiştir. Mahalli idarelerde gelir vergisinin uygulanışına bakıldığında vergi oranlarının eyaletlere oranla daha düşük olduğu görülmektedir. Örneğin bazı eyaletlerde sıfırdan başlayarak uygulanan gelir vergisi dilimleri bulunmaktayken (Nevada, Güney Dakota, Texas, Washington, Wyoming) diğer eyaletlerde ise (Connecticut, Colombia, Iowa, Kuzey Dakota ve Pensilvanya) %10 ya da daha fazlasına kadar uzanan oran farklılıkları söz konusudur (Arslan ve Biniş, 2014: 161).

Günümüz eyalet yönetimlerinden yerel yönetimlere yapılan bağışlar yerel yönetim gelirlerinin üçte birini oluşturmaktadır. Yalnız bunların çoğu kategorik bağışlar olup, yerel yönetimlerin bunlar üzerinde pek fazla söz hakkı bulunmamaktadır. Eyalet yönetimlerinin ve yerel yönetimlerin gelir ve gider kalemleri ise şöyledir (Şahin, 1999: 133):

Tablo 5 : Eyalet Yönetimi Gelir ve Gider Yerleri

Gelir Kaynağı	%	Harcama Yeri	%
Diğer yönetimler	24	Yerel yönetimlere ve eyaletlere yardımlar	34
Satış vergileri ve diğer hasılatlar	28	Okullar	12
Bireysel gelir vergisi	19	Sosyal refah harcamaları	16
Kullanıcı harçları ve diğerleri	25	Diğer kalemler	23
Kurumsal gelir vergisi	4	Otoyollar	7
Polis ve İtfaiye	1	Sağlık ve hastaneler	7

Kaynak: Şahin, 1999: 133

Yerel yönetimlerin birçok birimi, sermaye ihtiyaçlarını borçlanma yolu ile elde etmektedir. Bu daha çok yerel yönetim tahvili çıkararak, tahvil sahiplerine belirli bir oranda faiz ödeyerek gerçekleştirilmektedir. Fakat çoğu eyalet bu yola giden yerel yönetimleri belirli sınırlar içerisinde tutmaktadır. Örneğin Missouri eyaleti bu tip bir sermaye borçlanması için vatandaşların yerel bir referandum yapmasını istemektedir (Ayhan, 2008: 117).

Son olarak ise; Tablo 6 ve Tablo 7’de üniter ve federal yapıdan seçilmiş olan ülkelerin yerel vergi gelirleri hakkında bilgi verilmiştir.

Tablo 6: Kamu Vergi Gelirleri İçerisinde Yerel Vergi Gelirlerinin Oranı: 2010

Alamanya	12.85%
İtalya	21.33%
Japonya	43.91%
ABD	24.10%
Birleşik Krallık	6.21%
Fransa	16.71%
İspanya	14.93%

Kaynak: Wolman ve Hincapie, t.y.: 7

Tabla 6’da kamu gelirleri içerisinde yerel vergi gelirlerinin oranı en fazla olan ülke, Japonya’dır. İkinci sırada Amerika birleşik devletleri, üçüncü sırada İtalya yer almaktadır. En az olan ise %6.21 ile Birleşik Krallıktır.

Tablo 7: Yerel Gelirlerin Yüzdesi Olarak Kaynağına Göre Gelirler: 2010

	Kendi Kaynağı	Hibe
Almanya	64.5	35.4
İtalya	52.8	47.2
ABD	28.6	71.4
Fransa	58.8	41.2
Birleşik Krallık	28.6	71.4

Kaynak: Wolman ve Hincapie, t.y.: 10

Tablo 7’de ülkelerin kendi kaynakları ve aldıkları hibeler görülmektedir. Yerel gelirler içerisinde kendi kaynağı en fazla olan ülke %64.5 ile Almanya’dır ve en az hibeyi almaktadır. En fazla hibe alan ülke ise %71.4 ile Birleşik Krallıktır ve en az kendi kaynağına sahiptir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN GELİRLERİ

Bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de en önemli yerel yönetim birimi belediyelerdir. Türkiye gibi yüksek nüfus artışı gösteren ve baş döndürücü bir tempo ile kentleşen bir ülkede belediyelerin önem ve ağırlığının giderek arttığı hemen hemen herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir (Topal, 2004: 120).

Türkiye, merkezi (üniter) bir devlet yapısına sahiptir. Bu nedenle, belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin vergilendirme yetkisi yoktur. Başka bir deyişle belediyeler ve diğer yerel yönetimler vergi, harç, resim ve benzeri yükümlülük koyamazlar. Türkiye'de vergilendirme yetkisi, yasama organına ait olduğundan, belediyelere ait vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri koyma yetkisi ülkenin tek bir yasama organı olan TBMM'ye aittir (Pehlivan, 2011: 377).

Ülkemizde yerel yönetim birimleri; il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşmaktadır. Bu yerel yönetim birimlerinin idari yapılanma süreci değişik evrelerden geçerek kendine özgü bir seyir izlemiştir (Acar ve Aydın, 2015: 1).

Bugün, ülkemizde yerel yönetimler ifadesinden belediyeler anlaşılmaktadır. Bu nedenle belediyeler, ülkemizde yerel yönetimler arasında haklı bir önceliğe ve öneme sahiptirler. Belediyelerin toplum hayatımızdaki öneminin giderek artmasının esas nedeni, son 30-40 yıllık devrede şehirlerdeki nüfusun önemli ölçüde artmış olmasıdır. Çünkü belediyeler, şehir yerel yönetimleridir. Şehirlerin büyümesi ve yeni şehir merkezlerinin oluşması ile belediyelere düşen görevlerle birlikte belediyelerin sayısı da artmıştır (Pehlivan, 2010: 192).

1923 yılında 421 olan belediye sayısı 2002 yılında 3225'e ulaşmıştır. Ancak küçük belediyeler hiçbir zaman yeterli mali kaynaklara ve vasıflı personele sahip olamadığından

bu yerlerde belediye hizmetleri zayıf kalmıştır. Trend daha sonra tersine dönmüş ve belediyeler için etkinlik kriteri öne çıkmıştır. Belediyelerin nüfus bakımından bir ölçüğe kavuşturulması amacıyla, 2008 yılında kasaba belediyeleri, il veya ilçe belediyeleriyle birleştirilmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği [TBB], 2015: 13).

2013 yılında gerçekleştirilen bir yasal düzenlemeyle 14 ilde daha büyükşehir uygulamasına geçilmiştir. Böylece büyükşehir sayısı 16'dan 30'a çıkmıştır. Bu reform yapılırken büyükşehir olan illerde, belediye dışındaki yerel yönetimler, il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. Ayrıca, kasaba belediyelerinin varlığına son verilmek suretiyle belediyecilik alanında köklü düzenlemeler yapılmıştır (TBB, 2015: 13).

Ülkemizde belediye yönetiminde yaşayan nüfus, gelişme sürecine paralel olarak sürekli artış göstermektedir. Nitekim 2007 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre belediye yönetiminde yaşayan nüfus yaklaşık 58,6 milyon ve bu nüfusun toplam nüfusa oranı %83 iken, 2012 yılında bu rakamlar sırasıyla 63,7 milyon ve %84,3 olmuştur. Bu çerçevede belediyelerin önemi giderek artmakta, bu durum belediye gelirlerinin önemini de artırmaktadır (Acar ve Aydın, 2015: 1).

Belediye gelirleri 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda Anayasanın 127'nci maddesinde mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanır hükmü yer almaktadır. Belediye gelirlerinin en önemli kaynağını 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu düzenlenerek günümüzde uygulanmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu ile ilgili düzenleme ve uygulamalar Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Belediye gelirleri; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda dört ayrı kısım olarak düzenlemiştir. Vergiler birinci kısımda, harçlar ikinci kısımda, harcamalara katılma payları üçüncü kısımda, vergi ve harç tarifelerinin tespitine ilişkin düzenlemeleri de içeren çeşitli hükümler ise dördüncü kısımda düzenlenmiştir (Acar ve Aydın, 2015: 1).

Türkiye'de mali özerklik açısından önemli olan belediyelerin öz gelirleri, belediye bütçesinin %48.8'ini oluşturur. Öz gelirler; vergiler, harçlar, yatırım harcamalarına katılım payları, ücretler ve teşebbüs gelirlerinden oluşur. Belediyeler tarafından tahsil edilen vergiler ise; emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, elektrik ve

havagazı tüketim vergisi, haberleşme vergisi, eğlence vergisi gibi vergilerdir. Vergi gelirleri ise; belediyelerin öz gelirlerinin %22.36'sını oluşturmaktadır (TBB, 2015: 48).

Tablo 8: Belediyelerin Öz Gelirleri

VERGİLER	HARÇLAR	PAYLAR	ÜCRETLER
Emlak Vergisi	İşgal Harcı	Harcamalara Katılma Payı -Yol Harcamalarına Katılma Payı -Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı -Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	
İlan ve Reklam Vergisi	Tatil Günlerin de Çalışma Ruhsat Harcı	Madenlerden ve Müze Giriş Ücretlerinden Aktarılan Pay	
Eğlence Vergisi	Kaynak Suları Harcı		
Haberleşme Vergisi	Tellallık Harcı		
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı		
Yangın Sigortası Vergisi	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı		
Çevre Temizlik Vergisi	Bina İnşaat Harcı		
	Kayıt ve Suret Harcı		
	İmar ile İlgili Harçlar -Parselasyon Harcı -İfraz ve Tevhit Harcı -Plan ve Proje Harcı -Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyat Harcı -Yapı Kullanma İzni Harcı		
	İşyeri Açma İzni Harcı		
	Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı		
	Sağlık Belgesi Harcı		

Kaynak: Acar ve Aydın, 2015: 3.

3.1. Belediye Gelirleri Kanunu'na Göre Alınan Vergiler

Türkiye'deki belediyelerin önemli gelir kaynaklarından olan vergi ve harçlar konusu 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir.

3.1.1. İlan ve Reklam Vergisi

Konu

Belediye sınırları ile mücavir alanları için de yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir (BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU [BGK], 1981: madde 12).

Mükellef ve sorumlu

İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar (BGK, 1981: madde 13).

İstisna ve Muaflıklar

TRT kurumu tarafından yapılan ilan ve reklamlar, gazete ve dergilerde yapılan ilan ve reklamlar, işyerine asılan ve alanı ½ metrekareyi aşmayan ışsız levhalar, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yaptıkları ilan ve reklamlar verginin kapsamı dışındadır (Pehlivan, 2011: 379).

Tarife Yapısı

İlan ve reklam vergisi, dükkân, cadde ve sokaklarda asılan levha, bez veya diğer maddelerin metrekare büyüklüklerine göre, kanunda gösterilen miktarlarda alınır (Pehlivan, 2011: 379).

Verginin Tarh ve Ödenmesi

Vergi, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işin mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan ve reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerinden tarh ve tahakkuk ettirilerek beyanname süresi içinde ödenir (Pehlivan, 2011: 379).

3.1.2. Eğlence Vergisi

Konusu

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir (BGK, 1981: madde 17).

Mükellef

Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişilerdir (BGK, 1981: madde 18).

İstisna ve Muafıklar

Aşağıda belirtilen eğlence faaliyetlerinden bu vergi alınmaz (BGK, 1981: madde 19):

1. Ulusal bayramlar veya tarihi özellik taşıyan günler nedeniyle genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri, belediyeler, köyler ve bunların kurdukları birlikleri tarafından düzenlenen ve kazanç amacı gütmeyen tören, şenlik, müsabaka ve gösterilerle balo, temsil ve benzeri faaliyetler,

2. Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler tarafından kültürel, sosyal, turistik ve ekonomik amaçlarla düzenlenen kongre, konferans, fuar, festival, şenlik, sergi ve benzeri faaliyetler ile tertip edilen eğlenceler ve konserler.

3. Eğitim ve öğretim kuruluşları ile okul dernekleri, kamu yararına çalışan dernekler, orduevleri, askeri gazinolar ve askeri dinlenme tesislerinde tertiplenen eğlenceler.

4. Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından düzenlenen müşterek bahis oynanması.

5. Bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kahvehane, kıraathane.

Verginin Matrahı

Biletle girilen yerlerde, bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hâsılat; biletle girilmeyen yerlerde, belediye meclisince takdir edilecek miktar Eğlence Vergisi'nin matrahını teşkil eder (Pehlivan, 2011: 380).

Verginin Tahsili ve Ödenmesi

Eğlence Vergisi, biletle girilen yerlerde, bilet bedellerine eklenerek, belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir. Genel ve Katma bütçeli idareler tarafından yürütülen spor müsabakalarında bilet bedeli ile birlikte alınan vergi, takip eden 20 gün içinde ödenir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde her aya ait vergi, o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyelere ödenir (Pehlivan, 2011: 380).

3.1.3. Haberleşme Vergisi

Konu

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir (BGK, 1981: madde 29).

Mükellef

Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresidir (BGK, 1981: madde 30).

Matrah

Haberleşme Vergisinin matrahı, tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Matraha gider vergileri dahil edilmez (BGK, 1981: madde 31).

Nispet

Haberleşme vergisinin nispeti yüzde 1'dir. Ancak genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmaz (BGK, 1981: madde 32).

Beyan ve Ödeme

Bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir (BGK, 1981: madde 33).

Beyannamelerin şekil ve muhtevası İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca tayin ve tespit olunur (BGK, 1981: madde 33).

3.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Konu

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir (BGK, 1981: madde 34).

Mükellef ve Sorumlu

Elektrik ve Havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini ödemekle mükelleftirler (BGK, 1981: madde 35).

Matrah

Verginin matrahı; elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedeli ile havagazının satış bedelidir. Matraha vergi, fon ve paylar dahil edilmez (BGK, 1981: madde 37).

Nispet

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde, diğerlerinde %5'tir (BGK, 1981: madde 38).

Beyan ve Ödeme

Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takibeden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar (BGK, 1981: madde 39).

3.1.5. Yangın Sigortası Vergisi

Konu

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir (BGK, 1981: madde 40).

Mükellef

Yangın Sigortası Vergisini, sigorta şirketleri ödemekle mükelleftir (BGK, 1981: madde 41).

Matrah

Yangın Sigortası Vergisinin matrahı, yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarındır (BGK, 1981: madde 42).

Nispet

Yangın Sigortası Vergisinin oranı %'10'dur (BGK, 1981: madde 43).

Beyan ve Ödeme

Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Beyannamelerin şekil ve muhtevası Maliye ve Ticaret bakanlıklarının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca tayin ve tespit olunur (BGK, 1981: madde 44).

3.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

Konu

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir (BGK, 1981: madde 44).

Mükellefi

Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar (BGK, 1981: madde 44).

Muafiyet ve İstisna

Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler, bunların kuracakları birlikler, darülaceze ve benzeri kuruluşlar ve üniversiteler tarafından münhasıran hizmetlerinde kullanılan binalar, Kızılay Genel Merkezi ile şubeleri ve kampları, Kredi ve Yurtlar Kurumuna ait öğrenci yurtları, korumalı işyerleri ile umuma açık ibadet yerleri, karşılıklı olmak şartıyla elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, milletlerarası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleri tarafından kullanılan binalar ile bunların müştemilatı vergiye tâbi değildir (BGK, 1981: madde 44).

Verginin Tarifesi

Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 26 Kr, diğer yerlerde 20 Kr olarak hesaplanır. Kalkınmada öncelikli yöreler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde bulunan konutlarda 12 kuruş olarak hesaplanır (Pehlivan, 2015: 390).

İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, büyük şehir dışındaki belediyelerde, yıllık 20 TL'den başlayan ve 2500 TL'ye kadar yükselen ve binaların 7 grup üzerinden 5 dereceye ayrıldığı tabloda yer alan miktarlarda alınır ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanır. Kalkınmada öncelikli yöreler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde bulunan iş yerlerinde ise, binaların gruplarına göre, 12 lira ile 1.250 lira arasındadır (Pehlivan, 2015: 390).

Tarh ve Tahsili

Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir (BGK, 1981: madde 44).

3.2. BGK'ya göre alınan Harçlar

Belediyeler, yaptıkları bazı hizmetler karşılığında harç tahsil eder. Bina inşaat harcı, işyeri açma izin harcı, çeşitli imar harçları, işgal harcı, kaynak suları harcı başlıca harçlardır. Harçlar da belediyelerin önemli gelir kalemlerinden birisidir. Harçlar, belediye öz gelirlerinin %9.16'sını oluşturur (TBB, 2015: 50).

Harçların alt ve üst limitleri Kanunda belirlenmiştir. Bu sınırlar içinde Bakanlar Kurulunca belediyeler, ekonomik gelişmişlik durumuna göre sınıflandırılır. Bu sınıflandırmaya uygun olarak hangi mahallede ne kadar harç alınacağına belediye meclisi karar verir (TBB, 2015: 50).

Belediye bütçesinde, bina inşaat harcı, işgal harcı ve imar harçları en büyük gelir kalemlerini oluşturur (TBB, 2015: 50).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre alınan harçlar şunlardır:

3.2.1. İşgal Harcı

Konu

Belediye sınırları içinde bulunan yol ve meydanların mal satmak ya da taşıtların park edilmesi amacıyla işgali harca tabidir (Pehlivan, 2011: 381).

Tarifesi ve Tahsili

İşgal harcı, belediyelerin yetkili kıldığı memurlar vasıtasıyla makbuz karşılığı ve işgal edilen yerin beher metrekaresine göre kanunda belirtilmiş olan miktarlar üzerinden tahsil edilir (Pehlivan, 2011: 382).

3.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Konu

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir (BGK, 1981: madde 58).

Mükellef

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişidir (BGK, 1981: madde 59).

Tarifesi

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az, 800 TL'den çok olmamak üzere bu Kanununun 96'ncı maddesine göre tespit edilir (BGK, 1981: madde 60).

Mükellefiyet Dönemi ve Harcın Ödenmesi

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk edilmesi hallerinde mükellefiyet, çalışılan süreye inhisar eder. Mükellefiyete girilen veya mükellefiyetten çıkılan ay kesirleri tam ay sayılır. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, makbuz karşılığında peşin olarak alınır. Harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli değildir (BGK, 1981: madde 61).

3.2.3. Kaynak Suları Harcı

Konu

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir (BGK, 1981: madde 63).

Mükellef

Kaynak Suları Harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler (BGK, 1981: madde 64).

Tarife

Kaynak suları harcı, kanunda belirtilen özel nitelikli kaplardan, kap başına kanunda belirtilen tarife üzerinden alınmaktadır (BGK, 1981: madde 65).

Ödenmesi

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 ödenir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz (BGK, 2011: madde 66).

3.2.4. Tellallık Harcı

Konu

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezar yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı, Tellallık Harcına tabidir (BGK, 1981: madde 67).

Mükellef

Tellallık Harcını, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle mükelleftirler Gerçek veya tüzelkişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle ödevlidirler. Haber verilmediği takdirde harç yüzde 50 fazlasıyla tahsil olunur (BGK, 1981: madde 68).

Matrah

Tellallık Harcının matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarıdır. Bu tutardan hangi ad ile olursa olsun hiçbir indirim yapılmaz (BGK, 1981: madde 69).

Nispet

Tellallık Harcının nispeti, yüzde 2'dir. 100 Türk Lirasını aşan satışlarda aşan kısım için nispet yüzde 1'dir (BGK, 1981: madde 70).

Harcın Ödenmesi

Tellallık Harcı, belediyelerce görevlendirilecek yetkililer tarafından makbuz mukabili tahsil olunur (BGK, 1981: madde 71).

3.2.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

Konu: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcına tabidir (BGK, 1981: madde 72).

Mükellef

Harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür (BGK, 1981: madde 73).

Tarife

Harç hayvan başına hayvanın cinsine göre, küçükbaş hayvanlar da en az 1 en çok 3 TL, büyükbaş hayvanlarda ise en az 2,5 en çok 7,5 TL alınmaktadır (BGK, 1981: madde 74). Belediye meclisleri bu fiyatlar aralığında belirlemektedir. Örneğin; Trabzon belediyesinin de 2015 yılında küçükbaş hayvanlardan 3 TL, büyükbaş hayvanlardan 6 TL alınmaktadır (Trabzon Büyükşehir Belediyesi Gelir Tarifesi, 2015: 21).

Harcın Ödenmesi

Harç, makbuz mukabilinde peşin olarak alınır (BGK, 1981: madde 75).

3.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Konu

Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcına tabidir (BGK, 1981: madde 76).

Harcın Tarifesi

Bu harç, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında kanundaki tarifeye göre alınır (BGK, 1981: madde 77).

Harcın Ödenmesi

Bu harç damgalama sırasında makbuz karşılığında ödenir (BGK, 1981: madde 78).

3.2.7. Bina İnşaat Harcı

Konu, Vergiyi Doğuran Olay

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında kanun da yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir (BGK, 1981: Ek madde 1).

Konut veya işyerlerinin kullanılış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur (BGK, 1981: Ek madde 1).

İnşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır.

Bu hükümlerin yürürlüğe girmesinden önce inşa edilmiş olan binaların yüzölçümlerine ilave veya binada tadilat yapılması halinde harç, binanın toplam yüzölçümüne göre tabi olduğu tarife esas alınarak ve yalnız ilave edilen kısmın yüzölçümü üzerinden hesaplanır (BGK, 1981: Ek madde 1).

Bu hükümlerin yürürlüğe girdiği tarihten sonra inşa edilmiş olan binalarda tadil veya ilaveler yapılması halinde harç, binanın önceki yüzölçümü ile ilave kısmın yüzölçümü toplamı üzerinden hesaplanır. Ancak, daha önce aynı konut ve işyeri birimleri için ödenmiş bulunan bina inşaat harcı yeniden hesaplanan harçtan mahsup edilir (BGK, 1981: Ek madde 1).

Mükellef

Bina inşaat harcını inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar öder. İnşaata ruhsatsız başlanılmasından mükellef, inşaat ruhsatı almak mecburiyetinde olanlardır. Binanın kullanılış tarzının değiştirilmesi halinde mükellef, binanın sahipleridir (BGK, 1981: Ek madde 3).

Matrah

Bina İnşaat Harcının matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleridir. 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 dahil edilir (BGK, 1981: Ek madde 4).

İşyeri inşaatlarında, inşaat alanına müştemilat ve ortak yerlerden gelen hisselerin tümü dahildir. Matrahın hesaplanmasında metrekare kesirleri atılır (BGK, 1981: Ek madde 4).

Harcın Ödenmesi ve Yeri

Bina İnşaat Harcı, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenir (BGK, 1981: Ek madde 5).

İnşaatın kısmen yapılması veya hiç yapılmaması halinde inşaat ruhsatı kısmen veya tamamen iptal edilirse, daha önce ödenmiş olan harçta gerekli düzeltme ve iadeler yapılır (BGK, 1981: Ek madde 5).

3.3. BGK'ya Göre Alınan Diğer Çeşitli Harçlar

Kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene- ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcıdır. Aşağıda kısaca açıklanmıştır:

3.3.1. Kayıt ve Suret Harcı

Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcına tabidir (BGK, 1981: madde 79).

3.3.2. İmar İle İlgili Harçlar

İmar mevzuatı gereğince aşağıda belirtilen harçlar belediyece tahsil olunur (BGK, 1981: madde 80):

- a. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına" (teşvik belgesini haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere),
- b. Verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcına",
- c. Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına",
- d. 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",
- e. Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir.

3.3.3. İşyeri Açma İzni Harcı

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir (BGK, 1981: madde 81).

3.3.4. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler "Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcına" tabidir (BGK, 1981: madde 82).

3.3.5. 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 "Sağlık Belgesi Harcına" tabidir (BGK, 1981: madde 83).

Çeşitli Harçların Uygulama Esasları ve Ödenmesi

Bu bölümde yazılı harçlar makbuz karşılığında veya basılı damga vurulmak suretiyle peşin olarak ödenir. Harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir (BGK,1981: madde 85).

3.4. Harcamalara Katılma Payı

Belediyeler veya belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından yapılan yol, kanalizasyon ve su tesislerinden yararlanan bina ve arsa sahipleri, sahibi buldukları bina ve arsanın değerinin en çok %2'si kadar "Harcamalara katılma payı" ilgili belediyeye ödemek zorundadırlar. Hizmetin tamamlanmasından sonra tahakkuk ettirilen harcamalara katılma payları mükelleflere tebliğ edilir ve iki yıl için de 4 eşit taksitte ödenir (Pehlivan, 2011: 383).

3.5. Belediyelerin Merkezden Aldığı Gelirler ve Yardımlar

Merkezi yönetim yardımları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer yardımlar şeklinde iki başlık altında toplanabilir. 2380 Sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, genel bütçe vergi gelirleri toplamından belediyelere %9.25 pay verilmesini öngörmüştür. Ancak bu oranlar, yıllar itibariyle farklılık göstermiştir. 1985 yılında %8.15, 1986-1992 arasında da %8.55 olarak uygulanmıştır. 1994 yılında çıkarılan 3986 Sayılı Ekonomik Denge Kanunu ile de %7.55'e düşürülmesi yönünde bir değişiklik yapılmıştır. 1995 yılında %8.55'e yükseltilmişken, 1996'dan itibaren %9.25 olarak uygulanmış, 2001 yılında ise %6'ya, son 2003 Bütçe Kanunuyla da %5'e düşürülmüştür. 2002 yılından itibaren fonlara ayrılan %3.25'lik kesinti uygulamasına son verildiği için bir düşüş söz konusu olmuştur. Bu fonların yerine ilgili bakanlık bütçelerine konulan ödeneklerle, belediyelere yardım yapılması öngörülmüştür (Yüksel, t.y.: 51).

Devlet tarafından toplanan vergi gelirlerinin bir kısmı yerel yönetimlere ayrılmaktadır. Bu paylar, 2008 yılında bir miktar artırılmış, daha sonra 2012 yılında yeniden artırılmış ve görev ve sorumlulukları oranında, yerel yönetimler arasında dağıtım yeniden düzenlenmiştir (TBB, 2015: 46).

Devlet vergi gelirlerinin yaklaşık %12'si belediyelere tahsis edilmiştir. Belediye gelirlerinin ortalama %51,2'sini devlet bütçesinden aktarılan pay oluşturmaktadır. Devlet vergi gelirlerinden, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerine ve diğer belediyelere olmak üzere üç ayrı kategoride pay ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerine (30 adet), öncelikle kendi sınırları içinde devletçe tahsil edilen vergi gelirlerinin %6'sı verilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerine (519 adet), devlet tarafından toplanan vergi gelirlerinin %4,5'u tahsis edilmektedir. Büyükşehirler dışında kalan belediyelere (848 adet), vergi gelirlerinin %1,5'i tahsis edilmektedir. Bu payların dağıtımında beldenin nüfusu ağırlıklı kriterdir. Nüfus dışında bazı kriterler uygulamak suretiyle öz geliri düşük olan belediyeler lehine mali denkleştirme uygulanmaktadır (TBB, 2015: 46).

Diğer yardımlar başlığı altında toplayabileceğimiz merkezi yönetim yardımlarının, bir kısmı genel amaçlı, bir kısmı da özel amaçlı olarak verilmektedir. Bu bağlamda her yıl İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Çevre Bakanlığında, bunların yanı sıra da TOKİ ve DPT tarafından çeşitli yardımlar yapılmaktadır (Yüksel, t.y.: 51).

Gelişmişlik endeksinin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren 5 gruba ayrılır. Aktarılacak miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4).

Belediyeler arasında yatay eşitliğin kurulması ve mali dengesizliklerin kaldırılmasına katkı anlamında 5779 sayılı kanun *Denkleştirme Ödenegi* adı altında kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının binde birinin Maliye

Bakanlığı bütçesine konulmasını hüküm altına almıştır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4).

Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinin %6'sı o büyükşehir belediyesine tahsis edilmektedir. Ancak, bir büyükşehir belediyesi bu gelirin %60'ını doğrudan almaktadır. Gelirin %40'ı bir özel havuz hesapta toplanmakta ve toplanan bu gelirin %70'i büyükşehir belediyelerinin nüfusuna; %30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümüne göre yeniden dağıtıma tabi tutulmaktadır. Bu şekilde, yerel gelirleri daha az olan belediyelere daha fazla kaynak vermek suretiyle büyükşehir belediyeleri arasında bir denkleştirme uygulanmaktadır. Büyükşehir belediyelerine bu şekilde tahsis edilen payın belediyelere dağıtımını Maliye Bakanlığınca yapılmaktadır. İlçe belediyelerine tahsis edilen %4,5 payın %90'ı bu beldelerin nüfusuna; %10'u belediyelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır (TBB, 2015: 47).

Coğrafi büyüklüğün bir kriter olarak uygulanması nedeniyle nüfus yoğunluğu az olan belediye lehine bir denkleştirme gerçekleşmektedir. Ancak, ilçe belediyesine düşen gelirin sadece %60'ı kendisine, %30'u bağlı olduğu büyükşehir belediyesine, %10'u su ve kanalizasyon idaresine verilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu ilçelerde temel alt yapı, ana yollar, su ve kanalizasyon hizmetleri büyükşehir belediyesi tarafından yapılmaktadır. Bu şekilde büyükşehir belediyeleri, devletçe toplanan vergi gelirlerinden iki kalemde pay almaktadır (TBB, 2015: 47).

Diğer belediyelere ayrılan %1,5 payın, %80'i beldenin nüfusuna; yüzde %20'si sosyal ve ekonomik gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. Az gelişmiş beldelere daha çok pay vermek suretiyle bu belediyeler arasında bir mali denkleştirme uygulanmaktadır (TBB, 2015: 48).

Uygulanan mali denkleştirme, öz geliri ve nüfusu az olan belediyelerin gelir açığını kapatmamaktadır. Bu nedenle, ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinin %0,1'i nüfusu 10 binin altındaki belediyelere tahsis edilmektedir. Bu uygulamadan 708 belediye yararlanmaktadır.

Bu payın %65'i eşit olarak, %35'i beldelerin nüfusuna göre dağıtılmaktadır. Bu şekilde, küçük belediyeler için ikinci bir mali denkleştirme uygulanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri dışında, devlet vergi gelirlerinden ayrılan pay İller Bankasına aktarılmakta ve belediyelere dağıtımı bu banka tarafından yapılmaktadır (TBB, 2015: 48).

3.6. Emlak Vergisi

Tipik bir yerel yönetim vergisi olan Emlak Vergisi 1986 yılından itibaren belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Belediyeler tahsil ettikleri Emlak Vergisi tahsilatının %15'ini il özel idarelerine aktarmak durumundadırlar. Vergi büyükşehir belediyelerinde yüzde yüz artırımlı olarak uygulanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyeleri sınırları içinde tahsil edilen Emlak Vergisi tutarının tamamının ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınacağı, bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilemeyeceği hükme bağlanmıştır (Güner, 2006: 74).

Emlak vergileri, birçok ülkede yerel yönetimlerin en önemli öz gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bu verginin yerel yönetimler için iyi bir gelir kaynağı olmasının çeşitli nedenleri vardır (Akdemir, 2014: 117):

- Vergi konusunu gizlemenin mümkün olmaması nedeniyle, bu vergiden kaçınma ya da kaçakçılığın zor olması
- Uygulanmasının kolay olması
- İdari maliyetlerin düşük olması
- Ekonomide yaşanan dalgalanmalardan aşırı etkilenmemesi
- Fayda ile orantılı bir vergileme olanağı sağlayarak yerel düzeyde hesap verilebilirliği ve etkinliği arttırmaktadır.

Türkiye'de emlak vergisi; bina, arazi ve arsa üzerinden alınan bir servet vergisidir (Pehlivan, 2011: 287).

Bina Vergisinin konusu, Türkiye sınırları içindeki binalardır. Buna göre, Bina Vergisinin mükellefleri sadece Türkiye'de bulunan binalardan dolayı Emlak Vergisine

tabidir. Bina Vergisinin matrahı, binanın vergi değeridir. Bina Vergisinin oranı ise; meskenler için binde 1 diğer binalar için binde 2'dir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan; meskenler için binde 2, diğer binalar için binde 4 oranında vergi alınır. Bina Vergisi, her yıl iki eşit taksitte ödenir. İlk taksit Mart-Nisan-Mayıs aylarında, ikinci taksit ise Kasım ayında ödenir (Pehlivan, 2011: 288, 292, 294).

Arazi Vergisinin konusu, arsa ve arazileri kapsamaktadır. Verginin mükellefi ise, arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa araziye malik gibi tasarruf edenlerdir. Arazi Vergisinin oranı binde 1, arsalar için ise binde 3'tür. Bu oranlar, büyükşehir belediyesi sınırları içinde arazi için binde 2, arsalar için binde 6'dır. Arazi Vergisi, aynen bina vergisinde olduğu gibi, her yıl iki eşit taksitte ödenir. İlk taksit Mart-Nisan-Mayıs ayları içinde ödenir. İkinci taksit ise, Kasım ayında ödenir (Pehlivan, 2011: 296, 299, 300).

Bugün, emlak vergisi gelirlerinin yerel yönetim gelirleri içerisindeki nispi önemi yerel vergilerle finanse edilen hizmetlerin türü, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı, merkezi idare tarafından yapılan yardımların nispi önemi ve yerel yönetimlerin vergi yönetim kapasitesine bağlı olarak ülkeden ülkeye değişmektedir. İngiltere, İrlanda, Avusturalya, Kanada, İsrail, Yeni Zelanda gibi ülkelerde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin %90'ından fazlasını emlak vergisi oluşturuyorken; Meksika, ABD, Yunanistan, Slovakya, Fransa, Hollanda gibi ülkelerde yerel vergi gelirlerinin %50'sinden fazlası emlak vergisi gelirlerinden oluşmaktadır. Bu verginin Norveç, Danimarka, Estonya, Lüksemburg, Fillandiya ve İsveç gibi ülkelerde yerel yönetim vergi gelirleri içerisindeki payı %10'a ulaşmazken, diğer ülkelerde %10 ile %50 aralığında değişmektedir. Emlak vergisi gelirlerinin yerel vergi gelirleri içerisindeki payında dikkat çeken bir gelişme, yerel gelir vergisi uygulamasının yaygın olduğu İskandinav ülkelerinde bu verginin toplam vergi gelirleri içerisindeki düşük payına karşın, Anglosakson geleneğin hakim olduğu ülkelerde temel vergi geliri kaynağı olmasıdır (Akdemir, 2014: 123).

3.7. Müze Giriş Ücretlerinden ve Madenlerden Pay Alınması

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı milli saraylar hariç olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce 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 belediyesine ödenmesi zorunludur. Büyükşehir Belediyelerince tahsil edilen payın %75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır. Ayrıca 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 nispetinde belediye payı ayrılmaktadır (Türkoğlu, 2009: 114).

3.8. Borçlanma

Borçlanma, yerel yönetimlerin gelir kaynakları dışında gerektiğinde başvurabilecekleri bir diğer kaynak olarak görülmektedir. Yerel yönetimler bir çok nedenden dolayı borçlanabilirler. Bu nedenlerden en geçerli olanı da getirileri uzun vadeye dağılan projelerin finansman yükünün zaman için de dağıtılmasını sağlama nedenidir. Bu hemen herkesin üzerinde mutabık kıldığı yerel yönetim borçlanma türüne işaret eder. Uzun dönemler yaşayacak projelerin finansmanını kısa dönem de çıkarmaya çalışmaktansa bu konuda gelecek nesillerden de faydalanılması anlamına gelen borçlanma yerinde bir karar olarak gösterilmektedir. Çünkü, borçlanma faizinin ilgili projenin getirisinde yüksek olmaması şartıyla bu tür borçlanmalar etkin kaynak dağılımına ve nesiller arası eşitliğe zarar vermemektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin bir takım geçerli nedenlerle borçlanma suretiyle finansman yoluna başvurmasını faydaları da söz konusudur. Finansal piyasalar finansman için kendilerine başvuran yerel yönetimler için bir performans sinyali olabilirler. Kötü durumda olan yerel yönetimler ya yüksek faizden borç almak zorunda kalabilirler bu piyasalar girişten men edilebilirler. Yerel yönetim özerkliğin arttığı ve dolayısıyla yerel yönetimler üzerin de denetimin sınırladığı günümüz de bu etkin bir dolaylı denetleme aracı olabilir (Özdemir, 2005: 363).

Ayrıca borçlanarak gelir elde etme konusunda bir dengesizlik göze çarpmaktadır. Geçmiş yıllara bakıldığında belediyelerin borçlarının dönem dönem silindikleri görülmektedir. Bu durum ise dolaylı bir kaynak oluşturmaktadır. Ancak büyük belediyeler, küçüklere göre daha çok borçlandığı için, gelişmiş bölge belediyeleri bu imkandan daha fazla yararlanmaktadırlar. Aynı zamanda belediyelerin, borçlarının silinme beklentisiyle

hareket ederek, dolayısıyla kaynakların israf edilme ihtimali de söz konusudur (Yüksel, t.y.: 54).

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir (Belediye Kanunu, 2005: madde 68):

- Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır.
- İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.
- Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- 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 Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.
- Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

3.9. Ücret Gelirleri

Belediyeler kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda harçların konusu çok kapsamlıdır ve hizmet karşılığı ödenebilecek bedellerin neredeyse tamamını kapsamaktadır. Buna çözüm olarak belediyeler harçların adını değiştirerek aynı konu üzerinden gelir elde etmektedirler. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi her yıl, ilçe belediyeleri için de geçerli olan bir ücret tarifesi uygulamaya koymaktadır. Bu tarifede İlan Asma Tahsis ve Bakım Ücreti bulunmaktadır. Bu tarife de spesifik esasa dayanmakta olup ilanın niteliğine göre m2 üzerinden alınmaktadır. Ancak rakamlar güncelleştirilmiştir. Aslında belediyelerin hiç biri ilanın asılması ya da bakımı konusunda bir hizmet vermemektedirler. Dolayısıyla ücret adı altında ilan ve reklam vergisi alınmaktadır. Benzer şekilde imar ile ilgili harçlar, Kayıt ve Suret Harcı, İşgal Harcı yerine geçebilecek ücret tarifeleri bulunmaktadır. Bu durum bir çifte vergilendirme olarak nitelendirilebilirse de, merkezi yönetimin yarattığı fiili bir durumdan kaynaklanan, belediye yönetimlerinin bir öz gelir yaratma çabası olarak algılanmaktadır (Güner, 2006: 77).

Kısaca; Belediyeler tarafından tahsil edilen başlıca ücret kalemleri içme suyu bedeli ve toplu taşıma bedelidir. Konut ve işyerlerinin ilaçlanması, su depolarının temizliği, bacaların temizliği, otopark gibi hizmetler karşılığında da belediyeler ücret tahsil ederler (TBB, 2015: 51).

3.10. Şerefiye

Şerefiye, kamu yatırımları dolayısıyla değeri artan gayrimenkul sahiplerinden alınan bir çeşit vergidir. Örneğin, belediye tarafından bir mahallenin yollarının genişletilmesi ve çevre düzenlemesinin yapılması nedeniyle değeri artan gayrimenkullerin sahiplerinden ek bir vergi talep edilebilir. Şerefiye, zorunlu bir ödeme olması dolayısıyla vergiye benzer. Ancak, yapılan kamu yatırımları sonucunda gayrimenkul sahipleri değer artışı şeklinde bir fayda sağladıklarından dolayı yapılan zorunlu ödeme harca da benzetilebilir. Bugün ülkemiz de 'şerefiye' adı altında bir kamu geliri yoktur (Pehlivan, 2010: 89).

3.11. Para Cezası Gelirleri

Yerel yönetimler ve özellikle belediyeler beldenin ve belde halkının sağlık, esenlik, ve refahını sağlamak ve belde nizam ve asayişini korumak amacıyla kanunların kendilerine tanımış olduğu yetkileri kullanarak, çeşitli yasaklar koymak ve bunları ihlal edenlere karşı ceza müeyyideleri tatbik etmek yetkisine sahiptir. Para cezaları belediyelerin, sağlık ve kamu düzeni gibi konularda koymuş olduğu yasaklara uyulmaması nedeniyle, kişilere diğer cezalar yanında uyguladığı para cezalarından ya da yerel vergilerin veya diğer yükümlülüklerin usulüne uygun olarak veya zamanında ödenmemesinden dolayı uygulanan vergi cezalarından oluşmaktadır. Para cezalarıyla esas amaç gelir temin etmek olmasa da bu sayede gelir elde edildiği için yerel gelirler arasında sayılmaktadır (Türkoğlu, 2009: 115).

3.12. Diğer Gelirleri

Belediyelerin yukarıda belirtilen vergi, harç, katılma payı ve ücretler dışında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, vergi gelirlerinden daha önemlidir. Bu kalemden elde edilen gelir 2013 yılı için toplam gelirlerin %14.8'ini oluşturur (TBB, 2015: 51).

Taşınmaz malların kiraya verilmesi ya da satışı belediyeler açısından önemlidir. Ancak kira gelirleri belediyelerin bütçelerinde fazla yer tutmamaktadır. Mülk satışı söz konusu olduğunda ise bazı yıllar önemli ölçüde bütçede rahatlık sağlanmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 8).

197 sayılı MTV Yasasına göre yapılacak vergi tahsilâtının %50'sinin doğrudan yerel yönetimler payı olarak ayrılacağını hükme bağlamıştır (Taş ve diğerleri, t.y.: 25).

Ayrıca *çeşitli gelirler* başlığı ile 2464 sayılı belediye kanununda yer alan ücrete tabi işlerden, milli saraylar hariç müze giriş ücretlerinden %5 ve maden işletmelerinin kazançlarında %0,2 pay geliri ve 3194 sayılı İmar Kanununca çıkarılan Otopark Yönetmeliğine göre otopark yapmayan binalardan tahsil edilen gelirler yer alır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9).

3.13. İller Bankası

Belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek üzere 1933 yılında, il özel idareleri ve belediyelerin ortak olduğu İller bankası kurulmuştur (TBB, 2015: 52).

Devlet vergi gelirlerinden il özel idarelerine ve belediyelere ayrılan payların %2'si ortaklık payı olarak İller Bankası'na verilir. Bu pay, devlet vergi gelirlerinden belediyelere verilen paydan kesilerek Bankaya transfer edilir (TBB, 2015: 52).

Belediyelerin başta vergi, sosyal güvenlik primleri ve kamuya olan diğerk borçları, devlet vergi gelirlerinden ayrılan paylardan kesilerek ilgili kurumlara ödenir. Ancak bu kesinti, belediyenin her ay vergi gelirlerinden alacağı payın %40'ını geçemez. Bu şekilde, belediyelerin zorunlu hizmetlerinin kesintiye uğraması önlenmiştir (TBB, 2015: 53).

Belediyelerin vergi gelirlerinden aldıkları paylar, kamu dışındaki alacaklılara karşı korunmuştur. Bu paylar üzerine haciz konulamaz. İller Bankası, belediyelerin alt yapı yatırımları için proje ve finansman sağlar. Banka, belediyelerin kısa vadeli nakit ihtiyaçlarını da yatırım için kullanacakları kaynağı da piyasa koşullarına göre daha avantajlı faizlerle sağlar. Belediyelerin Avrupa Yatırım Bankası, Asya Yatırım Bankası gibi kuruluşlardan ve diğerk bankalardan borçlanmaları da mümkündür (TBB, 2015: 53).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TRABZON BELEDİYESİ'NİN GELİR YAPISININ ANALİZİ VE ÖZ GELİRLERİNİ ARTTIRMAYA YÖNELİK ÖNERİLER

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yer alan Trabzon, 4.685 km²'lik yüzölçümüyle ülke topraklarının %0,6'sını oluşturmaktadır (Trabzon Büyükşehir Belediyesi, 2014: 34).

Doğudan Rize, batıdan Giresun, güneyden Gümüşhane ve Bayburt illeriyle çevrili olan Trabzon'un kuzeyinde Karadeniz yer almaktadır. Trabzon kentinin kuruluşu M.Ö. ikibin yılına kadar dayanmaktadır. 1461 yılında, bizzat Fatih'in komuta ettiği ordu tarafından kuşatılan Komnenos Krallığı'nın başkenti Trabzon, kuşatmaya uzun süre dayanamayıp teslim oldu ve böylece Türklerin egemenliği altına girdi. Kanuni'nin padişah olmasından sonra Batum ile birleştirilen Trabzon bir eyalet merkezi haline getirildi (Trabzon Büyükşehir Belediyesi, 2014: 34).

Trabzon Belediye Yönetimi'nin kimin veya kimlerin katkılarıyla ne zaman kurulduğu tam olarak bilinmemektedir. 1869'da çıkarılan Trabzon İl Yıllığı (Sâlnâme-i Vilayet-i Trabzon)'da belediye yönetimine de yer verilmiştir. Buna göre, Trabzon Belediye Yönetimi 1869 yılında vardır. Kuruluşu ise 1868'de olduğu düşünülmektedir. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı kanununla Trabzon Belediyesi sorumluluk alanı tüm il sınırlarını kapsayacak şekilde değiştirilerek 30 Mart 2014 tarihinden itibaren Büyükşehir Statüsüne getirilmiştir (Trabzon Büyükşehir Belediyesi, 2014: 34).

Çalışmada Trabzon ilinin büyükşehir olmadan önceki verileri değerlendirildiği için "Trabzon Belediyesi" ibaresi kullanılmıştır.

4.1. Türkiye Genelinde Belediyelerin Gelir Yapısı

Trabzon Belediyesi'nin gelir yapısını incelemeden önce Türkiye'nin genel durumunu değerlendirmek faydalı olacaktır. Türkiye'de belediyelerin en önemli gelir kaynağı genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardır. Bu paylar bütçede "faizler, paylar ve cezalar" başlığı altında gösterilir. Bunun dışında vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri de diğer önemli gelir kalemleridir.

Tablo 9: Türkiye Geneli Belediyelerin Gelirleri (Bin TL)

YILI	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilat	TOPLAM
2006	3.347.587	3.008.719	369.334	11.498.098	1.819.114	330.012	20.372.864
2007	3.678.464	3.742.518	578.895	13.687.222	1.897.844	63.179	23.648.122
2008	4.077.274	3.751.749	496.871	15.709.413	1.664.835	35.870	25.736.012
2009	3.631.028	4.123.985	375.120	16.787.113	1.243.331	684.384	26.844.961
2010	5.854.566	4.824.058	444.597	20.408.332	2.533.815	168.495	34.233.863
2011	6.878.140	5.365.883	626.713	24.391.216	3.351.272	127.003	40.740.227
2012	7.232.437	6.505.295	645.662	27.437.036	2.988.174	322.921	45.131.525
2013	8.196.251	7.997.458	817.549	31.879.490	4.954.765	85.757	53.931.284

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 9'a baktığımızda Türkiye geneli belediye gelirleri içinde ilk sırayı faizler, paylar ve cezalar yer almaktadır. Faizler, paylar ve cezaların toplam gelirlere yaklaşık oranına baktığımızda ise; 2006'da %56.43, 2007'de %58.87, 2008'de %61.04, 2009'da %62.53, 2010'da %59.61, 2011'de %59.87, 2012'de %60.79 ve 2013 yılında ise %59.12'dir. Faizler, paylar ve cezalar oran olarak dalgalanmalar halinde olsa da, miktar olarak artmıştır. Vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri değişimli olarak ikinciliği ve üçüncülüğü paylaşmaktadırlar yani bazı yıllar da vergi gelirleri öne geçerken bazı yıllar da teşebbüs ve mülkiyet gelirleri öne geçmektedir. Vergi gelirlerinden elde edilen gelir miktarında yıllar itibari ile dalgalanmalar söz konusu iken, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri miktarı sürekli artmıştır. Dördüncü sırada ise, 2009 yılı hariç alınan bağışlar ve yardımlar ile özel gelirler yer almaktadır. Beşinci sırada yer alan sermaye gelirlerinde ise; yıllar

itibari ile miktar olarak artmalar ve azalmalar yaşanmıştır. Son sırada ise; alacaklardan tahsilatların yer aldığını görmekteyiz.

2013 yılında belediye gelirlerinin dağılımına bakıldığında ise; vergi gelirler %15.19, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %14.82, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler %1.51, faizler, paylar ve cezalar %59.11, sermaye gelirleri %9.18 ve alacaklardan tahsilatlar %0.15'tir. Belediyelerin öz gelirleri ise; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile alınan alınan bağış ve yardımların oluşturmaktadır ve toplamda belediye gelirlerinin %32'si öz gelirleri kapsamındadır.

Tablo 10: Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Bütçe Gelirleri (Bin TL)

YILI	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile özel gelirlr	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilat	TOPLAM
2006	299.216	628.040	38.540	952.504	122.495	19.052	2.059.847
2007	348.992	835.808	53.052	1.104.176	316.057	86	2.658.171
2008	440.027	836.947	33.606	1.307.152	298.913	588	2.917.233
2009	400.010	853.257	41.877	1.507.771	113.287	959	2.917.061
2010	587.048	1.068.781	51.810	2.038.648	125.658	383	3.872.328
2011	595.026	1.237.736	92.869	2.412.481	180.576	0	4.518.688
2012	661.356	1.448.565	72.561	2.742.717	258.681	0	5.183.880
2013	744.814	1.593.223	72.400	3.534.739	467.044	0	6.412.220

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Büyükşehir dışındaki belediyelerin bütçe gelirlerini gösteren Tablo 10 incelendiğinde; ilk sırada faizler, paylar ve cezalar, ikinci sırada teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, üçüncü sırada vergi gelirleri, dördüncü sırada sermaye gelirleri, beşinci sırada alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, son sırada ise; alacaklardan tahsilat yer almaktadır. Tablo'da dikkat çeken nokta ise; alacaklardan tahsilatlar gelirinin 2011 yılından itibaren sıfır olmasıdır. Bunun yanı sıra yıllar itibari ile bütçe gelirlerinin arttığı görülmektedir.

2013 yılındaki gelir kalemlerinin bütçe gelirleri toplamı oranlarına bakıldığında ise; vergi gelirleri %11.61, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %24.84, alınan bağış ve yardımlar ile

özel gelirler %1.12, faizler, paylar ve cezalar %55.12, sermaye gelirleri %7.28, alacaklardan tahsilatlar %0'dır.

Türkiye'deki belediyelerin mali özerkliklerinin tespitinde öz vergi gelirleri yanında bu gelirlerinde içinde yer aldığı "öz gelirler" de önemli bir yer taşımaktadır. Bu gelir türlerinden vergi, harç vb. gelirlerin toplam gelirler içerisindeki oranı aşağıdaki şekilde formüle edilebilir (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 106, 107):

$$\text{Öz Gelir} / \text{Toplam Gelir} = \text{Mali Özerklik Oranı (\%)}$$

Tablo 11'de Türkiye'de belediyelerin 2010-2013 yılları arasında türlerine göre toplam gelirler içerisindeki öz gelirlerinin sayısal ve oransal durumu belirtilmektedir. Oranlar incelendiğinde ve belediyelerin tamamı göz önüne alındığında mali özerklik oranının 2010-2013 yılları arasında önemli bir değişim göstermediği görülmektedir (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 106, 107).

Tablo 11: Belediyelerin Öz Gelirleri ve Toplam Gelirler (2010-2013) Bin (TL)

e	2010			2011			2012			2013		
	Öz Gelir	T. Gelir	%	Öz Gelir	T. Gelir	%	Öz Gelir	T. Gelir	%	Öz Gelir	T. Gelir	%
a	4.650	13.322	34,91	5.224	15.560	33,58	5.304	17.228	30,79	6.703	20.719	32,35
b	2.065	3.872	53,35	2.312	4.518	51,18	2.721	5.183	52,51	3.202	6.412	49,95
c.	9.953	17.039	58,41	12.115	20.660	58,64	13.379	22.719	58,89	16.040	26.799	59,85
t	16.670	34.233	48,69	19.652	40.740	48,24	21.405	45.131	47,43	25.946	53.931	48,11

a: büyükşehir belediyeleri, b: il belediyeleri, c: ilçe ve belde belediyeleri t:toplam, e: belediye türü

Kaynak : Korlu ve Çetinkaya, 2015: 106

2010 yılında %48,69 olan belediyelerin mali özerklik oranı 2013 yılına gelindiğinde benzer bir şekilde %48,11 seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyelerden büyükşehir belediyelerinde mali özerklik oranının azalış eğiliminde olduğu, bu oranın %34,91'den %32,35 seviyesine gerilediği görülmektedir. Bahsedilen yıllarda il belediyelerinin mali özerklik oranı da benzer bir şekilde %53,35'den %49,95 seviyesine gerilemiştir. İlçe ve belde belediyelerinde ise oran 2010 yılında %58,41'den 2013 yılında %59,85'e yükselmiştir (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 106, 107).

Tablo 12: Belediyelerin Öz Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2010-2013) Bin(TL)

e	2010			2011			2012			2013		
	Öz V. G.	T. Gelir	%	Öz V. G.	T. Gelir	%	Öz V. G.	T. Gelir	%	Öz V. G.	T. Gelir	%
a	286	13.322	2,15	333	15.560	2,14	256	17.228	1,49	325	20.719	1,57
b	587	3.872	15,16	595	4.518	13,17	661	5.183	12,76	744	6.412	11,62
c.	4.981	17.039	29,23	5.949	20.660	28,80	6.314	22.719	27,79	7.125	26.799	26,59
t	5.854	34.233	17,10	6.878	40.740	16,88	7.232	45.131	16,03	8.196	53.931	15,20

a: büyükşehir belediyeleri, b: il belediyeleri, c: ilçe ve belde belediyeleri t: toplam, e: belediye türü

Kaynak : Korlu ve Çetinkaya, 2015: 105

Tablo 12’de Türkiye’deki belediyelerin 2010-2013 yılları arasında toplam gelirleri ve bu gelirler içerisinde yer alan öz vergi gelirleri sayısal ve oransal olarak verilmektedir. Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yer alan öz vergi gelirlerinin oranı; belediyelerin mali özerklik seviyesi ile ilgili bilgi vermektedir. Öz vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisinde yüksek bir oranda yer alması mali özerkliğin yüksek olduğuna işaret etmektedir (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 105, 106).

“Vergi Özerklik Oranı”olarak belirtilebilecek oran aşağıdaki gibi gösterilebilir:

$$\text{Öz Vergi Geliri} / \text{Toplam Gelir} = \text{Vergi Özerkliği Oranı (\%)}$$

Buna göre öz vergi gelirlerinin tüm belediyelerde toplamda hangi oranda yer aldığına bakıldığında yıllar itibarıyla çok büyük bir değişim olduğu görülmemektedir. 2010 yılında öz vergi geliri/toplam gelir oranı %17,10 iken 2013 yılında azalış eğilimi göstermiş, %15,20 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyeleri açısından değerlendirildiğinde ise öz vergi geliri/toplam gelir oranının incelenen tüm yıllarda düşük bir seviyede gerçekleştiği ve 2013 yılına gelindiğinde %1,57 vergi özerkliği oranı ile 2010 yılında tespit edilen %2,15 oranından daha düşük bir seviyede gerçekleştiği görülmektedir. İl belediyelerinde de benzer bir şekilde devam eden azalış eğilimi 2010 yılında %15,16 oranından 2013 yılında %11,62 oranına gelindiğini göstermektedir. İlçe ve belde belediyelerinin vergi özerkliği oranı ise %29,23 noktasından %26,59 noktasına kadar gerileme göstermiştir. Bu görüntü tüm belediye türlerinde öz vergi gelirlerinin oransal olarak azalış eğilimi içerisinde olduğuna işaret etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin

vergi özerkliği oranlarının düşük olduğu, il belediyelerinde ise bu oranın biraz daha fazla olduğu görülmekle beraber vergi özerkliğinin en fazla ilçe ve belde belediyelerinde olduğu görülmektedir. Bu oranlar göz önüne alındığında ilçe ve belde belediyelerinin öz vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisinde oransal yüksekliği diğer belediye türlerine kıyasla olumlu olarak değerlendirilebilir. Bu durum merkezden aktarılan payların belediyelerin öz gelirlerine oranla daha hızlı artmasından kaynaklanmaktadır. Bu görüntüye göre büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içerisinde öz vergi gelirlerinin artırılması gerekliliği sonucu ortaya çıkmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 105, 106).

Tablo 13: Trabzondaki Mahalli İdarelerin Bütçe Gelirleri Bin(TL)

YILI	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar	Faizler Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilatlar	Bütçe Gelirleri
2007	22.878	51.254	92.247	112.021	4.082	89	282.571
2008	26.093	63.091	93.409	130.746	17.689	1	331.029
2009	25.963	64.573	113.797	139.685	3.311	220	347.549
2010	43.575	80.947	129.999	175.355	3.521	0	433.397
2011	37.000	95.675	167.638	206.418	10.315	0	517.046
2012	45.517	115.331	163.168	219.257	5.875	0	549.148
2013	51.858	116.686	211.715	257.288	16.582	0	654.129

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablomuzda mahalli idarelerin bütçe gelirleri içerisinde il özel idareleri ile belediyelerin toplam gelirleri birlikte gösterilmiştir. Trabzondaki mahalli idarelerin gelirlerini gösteren tabloya bakıldığında 2007 ile 2013 yılları arasında hangi kaynaklardan gelir sağladığı görülmektedir. Tabloda görüldüğü üzere bütçe gelirleri içerisinde en fazla kaynağı faizler paylar ve cezalardan sağlamaktadır. İkinci sırada ise alınan bağış ve yardımlar yer almaktadır. Faizler Paylar ve Cezalardan sağlanan gelirler sürekli artış göstermiştir, alınan bağış ve yardımlarda ise dalgalanmalar söz konusudur. Üçüncü sırada yer alan teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde istikrar söz konusudur. Dördüncü sırada yer alan vergi geliri kaynağında ise elde edilen gelirden yıllar itibari ile dalgalanmalar söz konusudur. Aynı şekilde beşinci sırada yer alan sermaye geliri kaynağında elde edilen gelirden yıllar itibari ile dalgalanmalar yaşanmıştır. Son sırada yer alan alacaklardan tahsilatta ise diğer gelir kaynaklarından farklı olarak sadece ilk üç yıl gelir elde edilmiştir.

2013 yılında gelir kalemlerinin bütçe gelirlerine yaklaşık olarak oranına bakıldığında; vergi gelirleri %8, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %18, alınan bağış ve yardımlar %32, faizler paylar ve cezalar %39, sermaye gelirleri %3 ve alacaklardan Tahsilatlar %0'dır.

Vergi Özerkliği oranına baktığımız da; 2007 yılında %8, 2008 yılında %7.8, 2009 yılında %7.47, 2010 yılında %10, 2011 yılında %7.15, 2012 yılında %8.3 ve 2013 yılında ise %7.93'tür. Trabzondaki mahalli idarelerin vergi özerkliği oranı dalgalanmalar halinde olsada %8'ler civarındadır. Bu oranlar genel olarak düşük kalmaktadır ve vergi gelirlerinin artırılması gerekmektedir. Vergi özerkliği oranının artması mali özerkliğin de yüksek olması anlamına gelmektedir.

Mali özerklik oranına baktığımızda ise; 2007 yılında %26, 2008 yılında %27, 2009 yılında %26, 2010 yılında %28.7, 2011 yılında %25.6, 2012 yılında %29 ve 2013 yılında ise 25.7'dir. Mali özerklik oranı düşük seviyededir. Bu da mahalli idarelerin merkezi yönetime bağımlı olduklarını göstermektedir.

4.2. Trabzon Belediyesi'nin Gelir Yapısı

Tablo 14: Trabzon Belediyesi'nin 2011-2013 Arası Mali Yılları Kesin Gelir Kalemleri

Gelir Cinsi	2011	2012	2013
Vergi Gelirleri	18.452.258,93	19.422.085,80	21.141.152,71
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	44.673.891,87	54.635.112,87	57.428.587,78-
Alınan Bağ. ve Yrd. ile Özel Gelirler	570.412,00	5.898.511,74	4.234.518,86-
Diğer Gelirler	59.619.770,25	66.157.542,64	82.810.759,76-
Sermaye Gelirleri	4.039.690,95	655.181,24	12.805.857,48
TOPLAM BÜTÇE GELİRLERİ	127.356.024,00	146.768.434,29	178.420.876,59
Gelirden Red ve İadeler	124.482,19	655.181,24	658.801,96
NET GELİR	127.231.541,81	146.509.958,06	177.762.074,63

Kaynak: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2014: 40

Tablo 14'de Trabzon belediyesinin 2011-2013 arası mali yılları kesin gelir kalemleri gösterilmiştir. Toplam bütçe gelirleri kalemleri içerisinde en fazla paya diğer

gelirler kalemi sahiptir. Diğer gelirler kaleminin içinde merkezi yönetimden alınan paylarda yer almaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirinin toplam gelirler içindeki payı ikinci sıradadır. Vergi gelirleri toplam gelirleri içindeki payı üçüncü sıradadır ve her yıl elde edilen vergi geliri miktarı artış göstermiştir. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ve sermaye gelirleri kalemlerinde ise yıllar itibari ile dalgalanmalar söz konusudur.

Trabzon belediyesinin vergi özerkliği oranı; 2011 yılında %14.5, 2012 yılında %13.2 ve 2013 yılında ise %11.8'dir. Trabzon belediyesinin vergi özerkliği oranı yıllar itibari ile azalmaktadır ve bu düşüş mali özerkliğinde azalmasına yol açmaktadır.

Mali özerklik oranına bakabilmesi için harçlarında olması gerekmektedir, bu yüzden Tablo 16'daki harçlarla ilgili verilerinde öz gelirlere eklenmesi gerekmektedir. Öz gelirleri oluştururken vergi gelirleri, teşebbüs mülkiyet gelirleri ve harçların toplanması gerekmektedir. Öz gelirler/toplam gelir, mali özerklik oranını vermektedir. Trabzon belediyesinin mali özerklik oranı 2011 yılında %39.7, 2012 yılında %53.7 ve 2013 yılında ise %47'dir. Mali özerkliğin daha yüksek olması gerekmektedir, bu nedenle Trabzon belediyesinin öz gelir kaynaklarını arttırmaları gerekmektedir.

Tablo 15: Trabzon Belediyesinin Vergi Gelirleri Kalemleri

Vergi Gelirleri Kalemleri	2007 YILI	2008 YILI	2009 YILI	2010 YILI	2011 YILI	2012 YILI	2013 YILI
Bina Vergisi	3,076,428.80	3,362,285.09	3,881,471.19	5,135,813.96	5,994,429.62	6,023,273.40	6,321,859.51
Arsa Vergisi	1,524,961.08	1,564,374.62	1,117,379.90	1,351,319.63	1,410,778.13	1,298,129.80	1,173,935.16
Arazi Vergisi	11,020.54	5,261.64	2,663.10	3,170.72	456.60	199.30	29.54
Çevre Temizlik Vergisi	1,098,419.88	1,122,995.56	1,220,982.24	891,817.73	947,273.06	1,104,938.95	1,091,560.82
Mülkiyet Üzerinden Bir Defalık	-	-	-	-	-	-	-
Haberleşme Vergisi	249,932.79	245,528.48	226,405.21	206,710.80	205,763.41	185,740.21	118,503.15
Elektrik ve Havagazı Tüketim	1,844,535.25	2,406,085.19	-	3,344,952.77	3,278,414.83	4,490,228.23	5,015,608.67
Eğlence Vergisi	47,266.89	47,489.96	66,369.91	93,454.02	98,597.47	102,140.34	103,531.87
Yangın Sigortası Vergisi	75,218.67	95,810.22	87,830.62	76,509.92	91,127.64	81,811.49	114,863.92
İlan ve Reklam Vergisi	619,586.53	598,593.53	572,096.89	960,150.43	1,039,271.83	1,243,426.78	1,690,794.37
Merkezi İdare Vergisi	-	-	-	-	-	-	-
Harçlar	3,244,882.96	2,965,662.07	4,175,320.64	6,631,649.93	5,386,146.34	4,730,381.52	5,452,203.54
Vergi Gelirleri Toplamı	11,792,253.39	12,414,086.36	11,350,519.70	18,695,549.91	18,452,258.93	19,260,272.02	21,082,890.55

Kaynak: Trabzon Belediyesi verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 15’de Trabzon Belediyesi’nin elde ettiği vergi gelirlerinde 2007 ile 2013 yılları dalgalanmalar söz konusudur. Tabloya baktığımızda 2007 itibari ile vergi gelirleri toplamı içinde en fazla paya bina vergisi ile harçların sahip olduğu görülmektedir. Bina vergisinin vergi gelirleri toplamına yaklaşık olarak oranı; 2007’de %26, 2008’de %27, 2009’da %34, 2010’da %27, 2011’de %32, 2012’de %31 ve 2013 yılında ise %30’dur. Harçların, vergi gelirleri toplamına yaklaşık oranı; 2007’de %27 iken, 2013’de ise %25’dir. Bina vergisi ve harçlardan elde edilen gelirlerde dalgalanmalar söz konusudur. Vergi gelirleri toplamı içinde üçüncü önemli vergi kaynağı ise; elektrik ve havagazı tüketim vergisidir. Bu vergi türü genel olarak artmıştır ancak 2009 yılında vergi gelirleri toplamına dahil edilmemiştir, 2010 yılından 2011 yılına geçişte ise küçük bir meblağ azalma olmuştur. Dördüncü vergi kaynağı ise ilan ve reklam vergisidir ve bu vergide 2006 ile 2009 yılları arasında dalgalanma söz konusu olmuştur. Ancak 2010 yılından itibaren bir artış söz konusudur. Beşinci sırada yer alan vergi kaynağı çevre temizlik vergisidir ve yıllar itibari ile elde edilen gelirlerde dalgalanmalar söz konusudur. Altıncı sırada ise yer alan haberleşme vergisinden elde edilen gelirlerde dalgalanmalar söz konusudur. Yedinci ve sekizinci sırada ise, eğlence vergisi ile ilan vergisi yer almaktadır. Son sırada ise, en düşük gelir elde edilen arazi vergisi yer almaktadır.

Son olarak 2013 yılı vergi gelirleri kalemlerinin vergi gelirleri toplamı oranına bakıldığında ise; bina vergisinin oranı %30, arsa vergisinin oranı %5.56, arazi vergisinin oranı %0.0001, çevre temizlik vergisinin oranı %5.2, haberleşme vergisinin oranı %0.56, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin oranı %23.7, eğlence vergisinin oranı %0.49, yangın sigortası vergisi oranı %0.54, ilan ve reklam vergisinin oranı %8.02 ve harçların oranı ise %25.9’dur.

Tablo 16: Trabzon Belediyesinin Aldığı Harçların Türleri

HARÇLARIN TÜRLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bina İnşaat Harcı	2,255,389.41	1,336,982.96	839,763.73	1,053,369.50	1,839,556.50	632,637.98	836,470.50	1,056,503.00
Hayvan Kesimi Muayene ve	8,087.98	–	–	–	8,112.00	9,078.00	13,656.00	26,563.12
İşgal Harcı	573,065.57	1,014,684.31	1,015,422.44	1,683,752.75	2,722,566.71	2,808,095.39	2,975,908.63	3,291,357.99
İşyeri Açma İzni Harcı	7,818.44	10,066.90	11,024.50	9,766.10	107,683.55	152,781.45	97,189.50	62,142.00
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene	17,325.49	24,704.00	19,043.00	25,672.00	21,874.50	24,309.00	21,556.40	23,098.20
Tatil Günlerinde Çalışma	4,222.05	7,972.00	26,973.00	27,718.00	76,984.00	95,990.00	30,415.00	38,195.00
Tellallık Harcı	55,453.95	33,286.17	64,283.40	157,112.06	209,611.57	141,505.19	189,272.32	223,604.03
Toptancı Halı Resmi	587,660.69	576,698.00	721,375.98	947,034.63	1,247,347.18	1,226,322.81	193,925.67	324,786.81
Yapı Kullanma İzni Harcı	10,283.30	54,831.00	123,238.90	113,068.90	90,063.40	133,802.14	181,687.50	183,546.00
Diğer Harçlar	245,566.93	185,657.62	144,537.12	157,826.70	307,850.52	161,624.38	190,300.00	222,407.39
HARÇLARIN TOPLAMI	3,764,873.81	3,244,882.96	2,965,662.07	4,175,320.64	6,631,649.93	5,386,146.34	4,730,381.52	5,452,203.54

Kaynak: Trabzon Belediyesi verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 16’da 2006 ile 2013 yılları arasında harçların türleri ve harçların toplamı görülmektedir. Harçlar arasında en fazla paya 2006 ve 2007 yıllarında bina inşaat harcı iken bu yıllardan sonra en fazla paya işgal harcı sahip olmuştur. İşgal harcından sonra ikinci sırada bina inşaat harcı yer almıştır. Sadece 2011 yılında toptancı halı resmi, bina inşaat harcının yaklaşık iki katı kadar gelir getirmiştir. Üçüncü sırada ise toptancı halı resmi yer almakta ve bu harç türünde dikkat çeken bir nokta 2006 yılından itibaren artma eğiliminde olması, ancak 2011’den 2012’ye geçişte büyük bir meblağ azalma olduğu görülmektedir. Hayvan kesimi muayene harcı 2007, 2008 ve 2009 yıllarında alınmadığı tablo’da görülmektedir. İşyeri açma izni harcı 2006 ile 2009 yılları arasında sağlanan gelir fazla olmamasına rağmen, 2010 yılından itibaren yüksek bir şekilde arttığını görmekteyiz.

2013 yılında harçların türlerinin harçların toplamına oranına baktığımızda ise; Bina inşaat harcı %19.38, hayvan kesimi muayene %0.48, işgal harcı %60.36, işyeri açma izni harcı %1.13, ölçü ve tartı aletleri muayene %0.42, tatil günlerinde çalışma %0.70, tellallık harcı %4.10, toptancı halı resmi %5.95, yapı kullanma izni harcı %3.37 ve diğer harçlar %4.09’dur.

Tablo 17: Trabzon Belediyesinin Aldığı Hizmet Gelirlerinin Türleri

HİZMET GELİRLERİ	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Çevre ve Esenlik Hizmetleri	187,484.10	278,736.47	602,913.40	430,260.36	10,774.00	99.00	0.00
Ekonomik Hizmetlere İlişkin	2,775,446.93	3,080,917.49	2,765,947.76	3,473,214.48	2,667,010.66	3,678,473.10	3,570,970.38
Kültürel Hizmetlere İlişkin	131,494.92	148,600.00	168,975.56	181,200.95	216,329.16	241,359.58	308,253.51
Sağlık Hizmetlerine İlişkin	236,815.50	221,330.00	264,166.00	619,948.19	659,060.21	1,123,525.00	723,641.00
Sosyal Hizmetlere İlişkin	35,407.97	10,254.00	150.00	0.00	120.00	0,00	0,00
Su Hizmetlerine İlişkin	21,370,326.86	25,525,850.32	25,661,880.62	30,378,065.02	29,926,785.66	36,276,054.96	38,949,591.49
Ulaştırma Hizmetlerine İlişkin	1,363,281.81	1,865,682.79	2,225,615.52	1,972,794.35	1,939,131.34	3,011,692.26	4,031,695.42
Tarımsal Hizmetler	11,657.00	25,925.80	11,946.00	7,209.77	8,691.55	13,490.00	18,808.00
Diğer Hizmet Gelirleri	169,883.13	322,825.47	469,867.69	336,879.02	1,779,640.12	2,208,877.74	2,150,678.44
Toplam Hizmet Gelirleri	26,281,798.22	31,480,122.34	32,171,212.55	39,364,923.81	39,698,437.99	48,203,769.08	51,562,053.37
Muayene, Denetim ve Kontrol	-	-	-	-	21,420.00	25,695.00	13,975.00
İlan ve Reklam Gelirleri	-	-	-	1,605,351.67	1,649,293.06	470,359.65	238,942.64
Sosyal Tesis İşletme Gelirleri	-	-	-	-	30,894.03	25,239.59	45,533.47
Otopark İşletmesi Gelirleri	-	-	-	-	789,288.20	1,128,903.20	1,506,344.00
Doğalgaz Hizmetleri	-	-	-	-	-	-	3,620.02

Kaynak: Trabzon Belediyesi verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 17 incelendiğinde, Trabzon Belediyesinin hizmet gelirleri içinde en önemli payı su hizmetlerine ilişkin gelir kaleminden sağlamaktadır. 2011 yılı dışın da su hizmetlerine ilişkin gelir kaleminde sürekli bir artış sağlanmıştır. İkinci önemli gelir kaynağı ise ekonomik hizmetlere ilişkin gelir kaleminden sağlanmakta ve elde edilen gelirdede dalgalanmalar olmuştur. Üçüncü önemli gelir kaynağı olan ulaştırma hizmetleri kaleminde, 2009'dan 2010'a geçişte miktar olarak biraz azalma olmuştur, ancak 2010 yılından sonra tekrar artışa geçmiştir. Tablo'ya baktığımızda diğer kalemlerdeki değişimleri görebiliriz. Ancak önemli bir nokta ise; 2010 yılından sonra sosyal hizmetlere ilişkin gelir kaleminde sadece 2011 yılında gelir elde edildiğini görmekteyiz. Diğer önemli bir notla ise 2010 yılında hizmet gelirlerine ilan ve reklam, 2011 yılından itibaren muayene, denetim ve kontrol, sosyal tesis işletme gelirleri, otopark işletmesi gelirleri ve son olarak da 2013 yılın da doğalgaz hizmet gelirleri eklenmiştir.

2013 yılında hizmet gelirleri kalemlerinin hizmet gelirleri toplamına oranına baktığımızda; Çevre ve esenlik hizmetleri%0, ekonomik hizmetlere ilişkin %6.92, kültürel hizmetlere ilişkin %0.59, sağlık hizmetlerine ilişkin %1.40, sosyal hizmetlerine ilişkin %0, su hizmetlerine ilişkin gelirler %75.53, ulaştırma hizmetlerine ilişkin %7.81, tarımsal hizmetler %0.03, diğer hizmet gelirleri %4.17, muayene, denetim ve kontrol %0.02, ilan ve reklam gelirleri %0.46, sosyal tesis işletme gelirleri %0.08, otopark işletmesi gelirleri %2.92 ve Doğalgaz hizmetleri %0.007'dir.

Tablo 18: Trabzon Belediyesinin Ortak Olduğu Şirketler

No	Şirketin Adı	Kuruluş Tarihi	Sermayesi	Belediyenin Ser. Payı	Belediyenin Hisse Oranı
1	Trabel A.Ş	1991	1.500.000	1.469.250	%97,95
2	Trabzon Dünya Ticaret Merkezi	2001	14.830.000	6.080.300	%3+38=41 (%38 İl Özel İdareden gelen)
3	Kastaş	1977	400.000	39.160	%7,9+1,89= 9.79 (%1.89 İl Özel İdareden gelen)
4	Karadeniz Doğalgaz Dağıtım	2007	1.000.000	64.700	%6,47
5	Teknokent	04.07.2011 214 sayılı meclis kararı ile ortak olundu	750.000	16.000	%2,1333
6	Halk Bankası	1951 1966 Yılları arası alınan	1.250.000.000		1.706 hisse
7	Trabitaş	2012		47.500 (950 pay)	%95

Kaynak: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2014: 22

Tablo 18’de Trabzon belediyesinin ortak olduğu şirketlere ait veriler aktarılmıştır. Trabzon belediyesi kendi öz gelirini arttırmak için farklı yollara başvurmuştur. Bunlardan birtaneside şirketlere ortak olup elde edilen karlardan gelir sağlamaktır. Trabzon belediyesi hisse oranı olarak en fazla Trabel A.Ş.’ye ortaktır. Fakat belediyenin en fazla sermaye payını ise Trabzon dünya ticaret merkezinden sağlamaktadır. Trabzon dünya ticaret merkezi ve Kastaş şirketlerine ortak olan İl özel idarelerinden belediyelere hisse oranı eklenmiştir. 1951 ile 1966 yılları arasında alınan 1706 hisse ile de Halk bankasına ortak olmuştur.

4.3. Trabzon Belediyesinin Gelirlerine Ekleyebileceği Yeni Gelir Kaynakları

Yerel yönetimlerin hizmet alanları genişlediği için yerel gelirlerin arttırılması gerekmektedir. Bu gelirlerin fayda ilkesi özelliğini taşımalı ve beraberinde daha şeffaf,

hesap verilebilir bir yapıyı getirmelidir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yenilenmelidir. Bu kanunda yer alan gelirlerin bir kısmı güncellenmeli (örneğin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi), bir kısmı ise hem fayda ilkesi göz önünde tutularak (örneğin Haberleşme Vergisi) hem de idari maliyetler hesaba katılarak (örneğin bazı harçlar) kaldırılmalıdır. Bunu yerine getirisi yüksek, maliyetleri düşük, fayda esasına dayalı yeni gelir kaynakları getirilmelidir (Güner, 2006: 80).

Burada sayılacak olan gelirler, elbette Trabzon Belediyesi'ne has gelir kaynakları değildir. Tüm Türkiye'de uygulanabilecek olan gelir kaynaklarıdır fakat Trabzon belediyesi özellikle ele alınmıştır. Buradaki amaç belediyeleri daha fazla gelir imkanına kavuşturarak, mali özerkliği güçlendirmektir.

4.3.1. Motorlu Taşıtlar Vergisi

Motorlu taşıtlar vergisi (MTV) pek çok ülkede uygulama şansı bulan bir vergidir. Bugün dünya genelinde yaşanan refah artışıyla birlikte, motorlu taşıt kullanımı giderek artmakta, motorlu taşıt sahipleri belediyelere; yolların, park alanlarının, köprülerin ve alt geçitlerin yapım, bakım ve onarımı açısından önemli maliyetler yüklemektedir. Bu verginin yerel yönetimlere bırakılması ile motorlu taşıt kullanımı ile belediyelere yüklenen maliyetlerin karşılanması mümkün olabilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 89).

Motorlu taşıt kullanımının giderek yaygınlaşması, yerel yönetimler için bu alandan elde edilebilecek önemli bir vergi potansiyeli ortaya çıkarmaktadır. Her geçen gün artan taşıt sayısı, verginin tahsilinin kolaylığı ve ekonomik değişmelerden fazla etkilenmemesi be vergiyi yerel yönetimler için yönetilmesi kolay bir vergi haline getirmektedir. MTV, motorlu taşıt kullanımının ortaya çıkardığı kalabalıklaşma maliyetlerini gidermede ve çevre kirliliği ile mücadelede önemli bir araçtır. MTV' nin yerel yönetimlere bırakılması, taşıt kullanımı dolayısıyla ortaya çıkan maliyetleri karşılayabilme olanağı bulmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 90). Ayrıca bu gelirin yerel yönetimlere verilmesi ile hesap verilebilirliğin artması, bireylerin sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı olması ve yerel yöneticilerin de sorumluluklarının artması beklenebilir (Güner, 2006: 66).

Motorlu taşıtların kayıt ve tescilinin il sınırları içerisinde gerçekleşmesi bu verginin yerel yönetimler tarafından kolaylıkla kavranabilmesine ve yönetilebilmesine olanak tanıyacaktır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacı sorununu çözmede MTV'den elde edilen gelirlerin bu idarelere bırakılmasının doğru bir yaklaşım olduğu söylenebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 90).

Özetle, motorlu taşıtlar vergisi fayda vergisi özelliği ile, yerel yönetimlerin özellikle altyapı harcamalarını finanse etmeye yönelik olarak verimli bir gelir kaynağı olma potansiyeli taşımaktadır (Güner, 2006: 66).

Ülke örneklerine baktığımızda; Çin, Güney Kore, Peru, Endonezya, Belçika, Bulgaristan, İspanya, Polonya ve Slovakya'da motorlu taşıtlar vergisinin yerel yönetimlere tahsis edildiği, İtalya ve Portekiz'de ise merkezi idareyle yerel yönetimler arasında paylaşımına tabi tutulmaktadır. Arjantin'de motorlu taşıtlar vergisi, eyaletlerle belediyelere tahsis edilmiştir. Japonya'da vilayetler sınırları içerisinde oturan gerçek kişilerden otomobil vergisi almaktadır. OECD ülkelerinde motorlu taşıtlardan elde edilen vergi gelirleri yerel vergi gelirlerinin ortalama olarak %1.78'ini oluşturmaktadır; İtalya, İspanya, Slovakya ve Hollanda dışındaki ülkelerde %3'ün altında bir pay edinmektedir (Akdemir, 2014: 130-132).

4.3.2. Karbon Vergisi

Çevre sorunlarıyla mücadelede ve negatif dışsallıkların içselleştirilmesinde yararlanılan kamusal araçların en önemlilerinin çevre vergileri olduğu bilinmektedir (Hayrulloğlu, 2012: 4). İşte bir tür çevre vergisi olan karbon vergisi de çevre kirliliği ile mücadelede kullanılan en önemli vergi politikası araçlarından biridir. Amacı küresel ısınmanın temel kaynağı olan karbon dioksit emisyonunu azaltmak ve bu sayede hem çevrenin gelişmesine hem de bütçe gelirlerinin artmasına katkı sağlamaktır. Karbon vergisinden elde edilen gelirin istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesinde kullanılması halinde (gelir vergisi ve sosyal güvenlik primlerinin indirilmesi gibi) gelir ve kaynak dağılımında adaletin sağlanmasına hizmet edeceği düşünülmektedir (Çelikkaya, 2011: 91).

Karbon vergisi, fosil yakıtların yanması sonucu ortaya çıkan karbondioksit emisyon miktarı üzerinden alınan vergidir. Karbondioksit emisyonu özellikle fosil yakıtların yanması sonucunda ortaya çıkar. Üreticiler, fosil yakıtların yanması sonucu çevreye verdikleri zarar dolayısıyla karbondioksit emisyon miktarı başına vergiye tabi tutulur. Karbon vergisi, yakıt fiyatlarına ekstra bir yük getirmektedir yani, kamu müdahalesi yoluyla kullanıcılara daha pahalı bir fiyat sunarak talebin azalmasını sağlamaktadır. Böylelikle hem kaynakların daha verimli kullanılması hem de doğanın daha az tahrip olması sağlanacaktır (Organ ve Çiftçi, 2013: 86).

Her ne kadar çevre vergilerinin esas amacı kirliliği azaltmak ya da doğal kaynakları korumak olsa da bazı çevre vergilerinin ayrıca önemli bir gelir kaynağı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Örneğin akaryakıt vergisi gibi bazı vergiler başlangıçta çevre vergisi olarak düşünülmüş ancak zamanla gelir sağlama amacına hizmet eder hale gelmiştir. OECD'ye üye ülkelerde de çevreyle ilgili vergilerin GSYİH içindeki payının ortalaması %2,5 seviyesinde iken Türkiye 'de bu oran %4 'e yakındır. Yine OECD ülkelerinde uygulanan çevre vergilerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki ortalamaları %6-7 civarındayken Türkiye'de bu oran %15 seviyesindedir. Bu noktada karbon vergisinin alınmasının en önemli gerekçelerinden birinin kamu geliri sağlamak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu nedenle uygulamada karbon vergileri çevre üzerindeki olumlu etkilerinden ziyade iyi bir gelir kaynağı olduğu için tercih edilmektedir (Hayrulloğlu, 2012: 5).

4.3.3. Katı Atık Vergileri

Daha önceden de bahsedildiği gibi, belediyeler tarafından tahsili yapılan önemli vergilerden biri de çevre temizlik vergisidir. Çevre temizlik vergisi, belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut ve işyerleri tarafından ödenmektedir (Çitil ve diğerleri, 2010: 35).

Son yıllarda çevre sorunlarının etkisini arttırması ve çevresel duyarlılığın gelişmesiyle birlikte çevre vergileri de önem kazanmış ve yaygın bir uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Ülkemizde uygulanan ÇTV'nin, çevresel amaçlı bir vergi olması bu açıdan önemli olmakla birlikte vergi miktarının düşük olması, istisna ve muafiyetlere yer

verilmesi ayrıca çevre kirliliğini azaltma açısından yönlendirici etkisinin olmaması bu verginin etkisinin zayıf kalmasına yol açmıştır (Çitil ve diğerleri, 2010: 35).

Belediyelerin yapmış olduğu önemli hizmetlerin başında kentsel atık yönetimi gelmektedir. En azından bu alandaki hizmetlerin finansmanını sağlayacak yeni bir verginin konulması ya da çevre temizlik vergisinde revizyona gidilmesi yararlı olacaktır (Topal, 2012: 51).

Bu alanda çok çeşitli vergi türleri dünyanın farklı ülkelerinde uygulanmaktadır. Uygulama yöntemlerinden biri de “atığın kadar öde yaklaşımı”dır (Topal, 2012: 51).

Bu yöntemde, atık üreticileri, atık hizmetlerinden yararlanma karşılığında, bırakılan atık miktarının ağırlık ya da hacmine göre fiyatlandırılmaktadır. Kamu finansmanı açısından bakıldığında, atık üreticisi durumundaki kişi ya da kurumların ödediği atık ücretlerinin belli bir atık miktarına kadar sabit olması, bu miktardan sonra ise ücretin atık miktarı ile doğru orantılı olacak şekilde artırılması gerekir. Çünkü atık yönetim birimlerinin işletim maliyetlerinin karşılanabilmesi her bir atık üreticisinden belli bir ücretin alınmasını gerekli kılar. Bu nedenle, atığın kadar öde yaklaşımında, başlangıçta her atık üretici birim için minimum bir atık miktarı ve buna karşılık gelen bir ücret hesaplanmakta, bu atık miktarından sonra ise ödenecek vergi/ücret giderek artmaktadır (Topal, 2012: 51).

Bu verginin dışında, ambalaj vergileri, atıkların depolanması ya da imha edilmesi karşılığı alınan vergiler de yerel yönetimler için ilave gelir kaynağı olarak kullanılacak çevre vergileridir (Jamali, 2007: 268).

4.3.4. Gayrimenkul Kıymet Artış (Rant) Vergisi

Kentsel rantların vergilendirilmesi her zaman için popüler bir konu olmuştur. Tarımsal toprakların kentsel toprağa dönüşmesi sürecinde topraktaki iyileştirmeler (imar haklarının verilmesi, altyapı yapılması, vb) toprak rantını, dolayısıyla toprağın değerini artırır (Akın, 2007: 36).

Bir gayrimenkul farklı sebeplerle değ erlenebilir. Değ erlenmenin kaynağı kamu tarafından yapılan yatırım ve harcamaların sağladığı avantaj olabileceği gibi, kamunun hiçbir katkısı olmadığı durumlarda da gayrimenkulün değ eri artabilir. Kamu hiçbir harcama yapmadan sadece gayrimenkulün hukuki durumunu değiştirerek de gayrimenkulün değ erinin artmasına sebep olabilir. şüphesiz ki burada değ er artışına konu olan gayrimenkulün sahiplerine yararlandıkları bir hizmet verilmemiş olmakla birlikte bu kişilerin mali gücünde bir artış meydana gelmektedir. O halde, kişinin alım gücünde bir artış meydana gelmiş ise vergi adaletini sağlamak bakımından mali gücü artan kişinin daha fazla vergi vermesi gerektiği anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır (Aslan, 2014: 131).

Rant vergisi yeni bir vergi gibi tartışılmakla beraber, esasen ülkemizde değ er artış kazançları ile ilgili yürürlükte ve yürürlükten kalkmış uygulamalar bulunmaktadır. şerefiye olarak adlandırılan vergi turu 1948 tarihli 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda "Değ erleme Resmi" olarak düzenlenmiştir (Aslan, 2014: 124).

Değ erleme resminde vergiyi doğ uran olay, dört türlü vakıaya bağlanmıştır. Bunlardan birincisi, kamulaştırmadır. Kamulaştırmanın sokak, park, meydan veya yeşil alan yapmak amacıyla gerçekleştirilmesi durumunda, daha önceden böyle alanlara sınırı olmadığı için değ eri düşük olan gayrimenkullerin yapılan kamulaştırma ile bunlara sınır olması ve bunlardan yararlanma olanağının artması ile gayrimenkulün değ erinin artması, değ erlenme resminde vergiyi doğ uran olay olarak karşımıza çıkmaktadır. Vergiyi doğ uran ikinci olay, gayrimenkulün bir sokağa sınırı olmakla birlikte bu sınırın genişlemesidir. Vergiyi doğ uran ucunu vakıa, mevcut yola sınırı artmamış olmakla birlikte yolun genişlemesidir. Vergiyi doğ uran son vakıa ise gayrimenkulün değ erinin rıhtım, küçük liman, park, spor tesisleri, vapur iskelesi tesis ve inşası nedeniyle artmasıdır. 1980 sonrasında ise şerefiye olarak adlandırdığımız değ erlenme resmi ise uygulanmamaktadır. (Aslan, 2014: 124).

Gelir Vergisi Kanunu'nun 80, mükerrer 80, 81 ve mükerrer 81. Maddelerinde ise değ er artış kazancı düzenlenmiştir. Buna göre, gerçek kişilerin bir bedel karşılığı edindikleri gayrimenkullerin iktisap tarihinden başlayarak beş yıl içinde elden çıkarılmasından doğ an kazançlar, değ er artışı kazancı olarak gelir vergisine tabidir. Ancak,

gayrimenkulün iktisap tarihinden itibaren beş yıllık süre geçtikten sonra elden çıkarılması halinde ise, değer artışı kazancı hesaplanmayacak, dolayısıyla değer artışı kazancı da söz konusu olmayacaktır (Kaya, 2011: 89).

Kentlerde, merkezi yönetimlerce ulaşım, sanayi, turizm ve kültür projeleri; yerel yönetimlerce de imar planları yapılmaktadır. Söz konusu imar planlarında yapılan ve yapılacağı açıklanan değişiklikler, imar affı düzenlemeleri ile merkezi yönetimlerce yapılan ve yapılacağı açıklanan projeler kentlerdeki gayrimenkullerin değerini önemli ölçüde etkilemektedir. Kamu harcamaları ve yatırımları bütün vatandaşların refahını arttırmak ve gelir dağılımındaki dengesizliği gidermek için yapılmalıdır. Dolayısıyla, özellikle kamu yatırım ve harcamalarına bağlı olarak gerçekleşen gayrimenkul değer artışlarının bir kısmının söz konusu gayrimenkul sahiplerinden alınarak yine kamu yararına kanalize edilmesi uygun olacaktır (Kaya, 2011: 89).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimler; belli bir coğrafi alan içerisinde yaşayan yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, yerel halk tarafından seçilmiş organlarca yönetilmek amacıyla kurulan anayasal kuruluşlardır. Yerel yönetimler içerisinde en önemli hizmet birimi belediyelerdir. Son yıllarda kamudan beklenen hizmetlerin ve kentleşmenin artması belediyelerin sorumluluğunu da arttırmıştır.

Belediyelerin, bu görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri, yeterli düzeyde gelir kaynağına sahip olmalarıyla mümkündür. Mali kaynak yetersizliği, belediyelerin bazı girişimlerinin merkezi yönetim tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına, hatta durdurulmasına yarayan bir araç olabilmektedir. Oysa ki, belediyelerin yeterli ve sürekli mali kaynağına sahip olmaları yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarılarını arttıracaktır, ulusal ve yerel ölçekte etkin ve verimli kaynak kullanımı da sağlanmış olacaktır. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacaktır. Bu faydaların tam olarak gerçekleşebilmesi, mali özerklikle mümkündür.

Yerel yönetimlerin kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri, kendilerine has mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini mali özerklik olarak adlandırılır. Mali özerkliğin derecesi ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar gösterebilmektedir. Ülkenin federal ya da üniter yapılı olması bu farklılıkta ana etkidir. Bunun dışında mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması, öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme, merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi ve gelirlerin serbestçe harcanabilmesi mali özerkliğin temel koşullarıdır.

Mali özerklik düzeyinin ölçümünde bir çok faktör dikkate alınmaktadır. Gelirler açısından bakıldığında; yerel yönetimlerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah ve oranını belirlemedeki serbestlik derecesi, yerel yönetimlerin kontrolünde olan vergi ve diğer

gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, borçlanma yetkisi mali özerkliğin ölçümünde kullanılacak temel faktörlerdir. Harcamalar açısından ise, yerel harcamaların toplam harcamalara oranı, yerel harcamaların yerel GSYİH'ya oranı gibi çeşitli ölçütler kullanılmaktadır. Bu açıdan bir yerel yönetim bazı açılardan daha az, bazı açılardan daha fazla mali özerkliğe sahip olabilmektedir. Çalışmada mali özerklik derecesinin ölçümünde yerel gelirlerin toplam gelirlere oranı ile yerel vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı esas alınmıştır.

Mali özerklik açısından Türkiye geneli belediyeler incelendiğinde; 2010 yılında %48.69 olan toplam gelirler/öz gelirler oranının 2013 yılında %48.11 olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde bu oran 2010 yılında %34.11 iken, 2013 yılında %32,35'e gerilemiştir. İl belediyelerinde 2010 yılında %53,35 olan mali özerklik oranı, 2013 yılında %49,95'e düşmüştür. İlçe belediyelerinde ise; 2010 yılında %58,41 olan mali özerklik oranı, 2013 yılında %59,85'e yükselmiştir. Oranlardan da anlaşıldığı üzere Türkiye genelinde belediye ölçeği büyüdükçe mali özerkliği azalmaktadır.

Trabzon'daki mahalli idarelerin öz gelirler açısından mali özerklik oranına bakıldığında ise; 2007 yılında %26, 2008 yılında %27, 2009 yılında %26, 2010 yılında %28.7, 2011 yılında %25.6, 2012 yılında %29 ve 2013 yılında ise 25.7'dir. Görüldüğü üzere, mali özerklik oranı düşük seviyededir. Bu da mahalli idarelerin merkezi yönetime bağımlı olduklarını göstermektedir.

Trabzon Belediyesi'nin öz gelir/ toplam gelir açısından mali özerklik oranı ise; 2011 yılında %39.7, 2012 yılında %53.7 ve 2013 yılında ise %47'dir. Trabzon belediyesinin mali özerklik oranı, toplam mahalli idarelerin mali özerklik oranından yüksektir.

Mali özerkliğin ölçümünde kullanılan bir ölçüt de vergi özerliğidir. Burada yerel yönetimlerin öz gelirlerinden sadece vergi ve harçlar dikkate alınır. Türkiye geneli büyükşehir belediyelerinin vergi özerkliği oranlarının düşük olduğu, il belediyelerinde ise bu oranın biraz daha fazla olduğu görülmekle beraber vergi özerliğinin en fazla ilçe ve belde belediyelerinde olduğu çalışmada tespit edilmiştir.

Trabzon'daki mahalli idarelerin vergi özerkliği oranına baktığımızda ise; 2007 yılında %8, 2008 yılında %7.8, 2009 yılında %7.47, 2010 yılında %10, 2011 yılında %7.15, 2012 yılında %8.3 ve 2013 yılında ise %7.93'dür. Trabzon'daki mahalli idarelerin vergi özerkliği oranı dalgalanmalar halinde olsa da %8'ler civarındadır. Bu oranlar genel olarak düşük kalmaktadır ve vergi gelirlerinin arttırılması gerekmektedir. Vergi özerkliği oranının artması mali özerkliğin de yüksek olması anlamına gelmektedir.

Trabzon Belediyesi'nin vergi özerkliği oranı; 2011 yılında %14.5, 2012 yılında %13.2 ve 2013 yılında ise %11.8'dir. Trabzon belediyesinin vergi özerkliği oranı yıllar itibari ile azalmaktadır ve bu düşüş mali özerkliğinde azalmasına yol açmaktadır.

Çalışmada ortaya konan veriler Türkiye'de yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime bağımlılığını açıkça göstermektedir. Türkiye'de belediyeler tarafından tahsil edilen vergi ve harçlar, belediye gelirlerinin çok küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Kaldı ki bu vergi ve harçların matrah ve oranını belirleme yetkisi de büyük ölçüde merkezi yönetimin elindedir. Belediyeler sadece tahsilattan sorumludur.

Belediyelerin daha etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlayacak, vatandaşın katılımını arttıracak olan mali özerkliğin sağlanabilmesi için belediyelerin gelir yapısının bir revizyona tabi tutulması gerekmektedir. Çalışmada bu açıdan yeni bazı vergiler ile mevcut vergilerde değişiklik önerilerinde bulunulmuştur.

Motorlu taşıtlar vergisi (MTV), objektif nitelikli özel bir servet vergisidir. Bu vergi, dünyanın pek çok ülkesinde uygulandığı gibi ülkemizde de uzun yıllardır uygulanmaktadır. Motorlu taşıt sahipleri, belediyelere; yolların, park alanlarının, köprülerin ve alt geçitlerin yapım, bakım ve onarımı açısından önemli maliyetler yüklemektedir. Bu verginin yerel yönetimlere bırakılması ile motorlu taşıt kullanımı ile belediyelere yüklenen maliyetlerin karşılanması mümkün olabilecektir.

Her geçen gün artan taşıt sayısı, verginin tahsilinin kolaylığı ve ekonomik değişimlerden fazla etkilenmemesi be vergiyi yerel yönetimler için yönetilmesi kolay bir vergi haline getirmektedir. Motorlu taşıtların kayıt ve tescilinin il sınırları içerisinde

gerçekleşmesi bu verginin yerel yönetimler tarafından kolaylıkla kavranabilmesine ve yönetilebilmesine olanak tanıyacaktır.

Belediyeler tarafından tahsili yapılan önemli vergilerden biri de çevre temizlik vergisidir. Son yıllarda çevre sorunlarının etkisini arttırması ve çevresel duyarlılığın gelişmesiyle birlikte çevre vergileri de önem kazanmış ve yaygın bir uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Ülkemizde uygulanan çevre temizlik vergisinin çevresel amaçlı bir vergi olması bu açıdan önemli olmakla birlikte vergi miktarının düşük olması, istisna ve muafiyetlere yer verilmesi ayrıca çevre kirliliğini azaltma açısından yönlendirici etkisinin olmaması bu verginin etkisinin zayıf kalmasına yol açmıştır.

Belediyelerin yapmış olduğu önemli hizmetlerin başında kentsel atık yönetimi gelmektedir. En azından bu alandaki hizmetlerin finansmanını sağlayacak yeni bir verginin konulması ya da çevre temizlik vergisinde revizyona gidilmesi yararlı olacaktır.

Belediyelere önemli bir gelir elde etmelerini sağlayacak kaynaklardan biri de gayrimenkullerin kıymet artışının vergilendirilmesidir. Son yıllarda ülkemizde kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yaygınlaşması ve büyük altyapı projelerinin gerçekleşmesi arazi ve emlak değerlerinde önemli artışlar meydana getirmiştir. Bu değer artışında kamu tarafından yapılan yatırımların da payı vardır. Özellikle kamu yatırım ve harcamalarına bağlı olarak gerçekleşen gayrimenkul değer artışlarının bir kısmının söz konusu gayrimenkul sahiplerinden alınarak yine kamu yararına kanalize edilmesi uygun olacaktır. Bu amaçla hazırlanacak bir verginin yerel yönetimlere bırakılması da uygun olacaktır.

Çalışmada önerildiği şekilde belediyelerin öz gelirlerinin çeşitlendirilmesi, kamusal mal ve hizmet sunumunun yerel halkın ihtiyaçlarına uygunluk sağlayacağı, yönetimler arasında rekabeti teşvik ederek kamu hizmeti sunumunda daha iyi bir performans ortaya çıkaracağı açıktır. Ayrıca vergi ve harçların verilen hizmetlerle ilişkili olması hesap verilebilirliği arttıracığı için daha etkin hizmet sunumuna da sebep olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Acar, Fatih ve Aydın, Fazıl (2015), **Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara: Sarı yıldız Ofset.

Açıkgöz, Eşref (2007), **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimler de Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akdemir, Tekin ve Benk, Serkan (2010), “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanın da Yaşanan Gelişmeler”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6 (11), 163-186.

Akdemir, Tekin (2014), “Yerel Vergi Yönetimi: Ülke Uygulamalarına Yönelik Bir Analiz”, Sakal, Mustafa ve diğerleri (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, 1. Basım içinde (1-24), Ankara: Nobel Yayıncılık.

Akdoğan, A. Argun (1997), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler Japonya’da Yerel Yönetimler”, https://yayin.todaie.gov.tr/.../798b5e25acb29e_ek.pdf?...Çağdaş%20Yerel%20Y (20.03.2015).

Akın, Emel (2007), **Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akyol, İbrahim Tanju (2012), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Arslan, Mehmet ve Biniş, Mine (2014), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 9(1), 149-173.

Aslan, Memduh (2014), “Kentsel rantların Vergilendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 3,115-134.

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1992), **T. C. Resmi Gazete**, 21364, 3 Ekim 1992.
- Ayhan, Ufuk (2008), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, **Sayıştay Dergisi**, 70, 103-120.
- Ayyıldız, Yaşar (2013), “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi: 2006-2010 Dönemi”, **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 1(2), 1-14.
- Bağlı, Mehmet Selim (2014), “Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 23(2), 27-47.
- _____ (2011), “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, 473, 43-74.
- Batal, Salih (2010), “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirilmesi”, **Mevzuat Dergisi**, 143, 1-8.
- Belediye Gelirleri Kanunu (1981), **T. C. Resmi Gazete**, 17354, 26 Mayıs 1981.
- Belediye Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25874, 3 Temmuz 2005.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **T. C. Resmi Gazete**, 25531, 10 Temmuz 2004.
- Canbolat, Hasan ve Haktankaçmaz, M. İlker (2007), “Japonya’da Yerel Yönetimler Maliyesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 16(2), 67-94.
- Çağdaş, Tülin (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimler de İdari Özerklik”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, XXX(I), 391- 416.
- Çelik, Abdullah (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18(1), 17-28.
- Çetin, Sefa (2009), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’ de İl Özel İdareleri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 25, 249-258.
- Çetinkaya, Özhan ve Demirbaş, Tolga (2010), “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53, 1-17.
- Çelikkaya, Ali (2011), “Karbon vergisi ve Dünyadaki Uygulamasının Değerlendirilmesi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, 276, 91-101.

- Çevikbaş, Rafet (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimler de Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, **Yerel Siyaset**, 32, 74-86.
- Çınarlı, Serkan (2011), “ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 12(1), 265-280.
- Çitil, Ercan ve diğerleri (2010), “Katı atık yönetiminde ekonomik araçların kullanımı ve çevre temizlik vergisi”, **İTÜ Dergisi/D Mühendislik**, 6, 28-36.
- Çubukçu, Dilek Özkök (2008), “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 63(1), 81-120.
- Demir, Konur Alp (2014), “Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4(2), 35-60.
- Denis, Cecile ve diğerleri (Ed.) (2014), **Taxation Trends in The European Union**, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Department For Communities and Local Government (2014), **Local Government Financial Statistics England**, London: National Statistics.
- Egeli, Haluk ve Diril, Funda (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimler de Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, 84, 25-44.
- Erbay, Yusuf (1999), “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 8(2), 58-74.
- Falay, Nihat (2006), “Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, 1. Baskı içinde (9-29), İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Fidan, Ahmet (t.y), “Yerel Yönetim Nedir ?”, **Türkiye’nin Yerel Yönetim Portalı**, <https://www.yerelyonetim.net/yerel-yonetim-nedir/123/> (07.03.2015).
- Güney, Ziya (t.y), **İtalya’da Mahalli İdareler**, <https://www.ziyaguney.com/dosyalar/world/italya.doc> (16.03.2015).
- Güner, Ayşe (2006), “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, 1. Baskı içinde (61-83), İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Güneş, Mehmet (2009), “Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi**, 8(2), 145-165.

- Hayrullohoğlu, Betül (2012), “Çevresel Sorunlarla Mücadelede Karbon Vergisi”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, 4(2), 1-11.
- İl Özel İdareleri Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25745, 22 Şubat 2005.
- Jamali, Tarık (2007), **Ekolojik Vergiler**, 1. Baskı, Ankara: Yaklaşım yayıncılık.
- Karapınar, Selahattin (2002), “İspanya’da Yerel Örgütlenme: Yönetim Anlayışının Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, 437, 211-228.
- Kaya, Fatih (2011), “Gayrimenkul rantlarının Vergilendirilmesi”, **Vergi Dünyası**, 361, 85-92.
- Kayıkçı, Sabrina (2003), “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 12(3), 22-47.
- Keleş, Ruşen (1993), “İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 2(4), 11-22.
- _____ (1984), “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 17(3), 101-122.
- Koşar, Neslihan (2013), “İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, 9(18), 327-348.
- Korlu, Kutlu ve Çetinkaya, Özhan (2015), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Özgelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 3(4), 95-111.
- Organ, İbrahim ve Çiftçi, Taha Emre (2013), “Karbon Vergisi”, **Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 6(1), 81-95.
- Öner, Erdoğan ve Mutluer, Kamil (2011), “Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri”, https://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler.../Erdogan_Oner_Kamil_Mutluer_PDF (17.01.2015).
- Özdemir, Ali Rıza (2005), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1 Reform**, 1. Baskı içinde (347-369), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Pehlivan, Osman (2011), **Vergi Hukuku Genel İlkeler ve Türk Vergi Sistemi**, Trabzon: Derya Kitapevi.

_____ (2010), **Kamu Maliyesi**, Trabzon: Derya Kitapevi.

_____ (2015), **Vergi Hukuku Genel İlkeler ve Türk Vergi Sistemi**, Trabzon: Derya Kitapevi.

Public Finances General Directorate Tax Policy Directorate (2011), “The French Tax System”, https://www.impots.gouv.fr/...fichedescriptive_1006 (02.11.2015).

Ridge, Michael and Smith, Stephan (1991), “Local Taxation: The Options and The Arguments”, <https://www.ifs.org.uk/comms/r38.pdf> (02.11.2015).

Sakal, Mustafa ve diğerleri (2014), “Yerinden Yönetim Kavramı ve Türleri”, Sakal, Mustafa ve diğerleri (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, 1. Basım içinde (1-24), Ankara: Nobel Yayıncılık.

Sevsay, Haktan (t.y), “İdari Vesayet – Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler”, **Yerel Siyaset**, <https://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?id=655> (10.11.2015).

Stanford, Mark (2014), “English Local Government Finance: Issues and Options”, **Research Paper**, 14(43), 1-47.

Şan, Gündüz (t.y.), **İtalya’da Yerel Yönetimler**, www.yerelsiyaset.com/u4/sayfalar.php?id=761 (16.03.2015).

Şikol, Aziz Yıldırım (2010), **Belediyeler de İdari - Mali Özerklik ve Türkiye’deki İşlevi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Talat Arslan, Nagehan (2008), “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, 32(2), 263-282.

Tajika, Eiji and Yuji, Yui (2004), “Conceptual Framework for Analyzing The Roles and Finance of Local Governments: the case of Japan”, <https://www.econ.hit-u.ac.jp/kokyo.../japan.pdf> (02.11.2015).

Taş, Ethem ve diğerleri (t.y), **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?**, https://kamuyonetimi.ksu.edu.tr/kategori.../KSU_UPLOAU14_157080.PDF (10.11.2014).

- Tekelioğlu, Sinem (2010), **Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerklik Açısından İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Toksöz, Fikret ve diğerleri (2009), “Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti”, **TESEV Yayınlar**, <https://research.sabanciuniv.edu/16521/> (16.03.2015).
- Topal, Abdülkadir (2004), “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasın da Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 18(3-4), 119-133.
- _____ (2011), **Entegre katı Atık Yönetiminde Politika Araçları**, 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Tortop, Nuri (1996a), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 5(5), 3-13.
- _____ (1996b), “İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 5(3), 63-70.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi (2006-2013), **Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu**, Trabzon.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi (2014), **2014 Yılı Faaliyet Raporu**, Trabzon.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi (2015), “Trabzon Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2015 Yılı Gelir Tarifesi”, [https://www.trabzon.bel.tr>upload>dosyalar](https://www.trabzon.bel.tr/upload/dosyalar) (24.12.2015).
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi (2014), **Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Arası Stratejik Plan**, Trabzon.
- Türker, Muammer (1999), “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”, https://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/projeler/21yy/abd.pdf (23.03.2015).
- Türkiye Belediyeler Birliği (2015), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Salmat Basım Yayıncılık.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), **T.C. Resmi Gazete**, 17863, 18 Ekim 1982.

- Türkoğlu, İrfan (2009), “Yerel Yönetimler de Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyeler de Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, **T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı**, 389, 1- 313.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2006-2013), **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <https://www.muhasabat.gov.tr> (15.07.2015).
- 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.
- _____ (2013), “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümün de Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, **Sosyo Ekonomi**, 2013(1), 87-116.
- Uzun, Şentürk (2003), “Federal Almanya Yönetim Sistemi”, **İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Yayınları**, https://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/projeler/21yy/almanya.pdf (22.03.2015).
- Vural, Tarık (2014), “Mali Özerklik, Mali Yerinden Yönetim ve Vergilendirme Yetkisi”, Sakal, Mustafa ve diğlerleri (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, 1. Basım İçinde (51-59), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Wolman, Hal ve Hincapie, Diana (t.y), **OECD Countries Local Government Fiscal Context**, <https://scholarspace.library.gwu.edu/.../4q77fr3> (02.11.2015).
- Yamaç, Müzehher (2014), “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri**, 4, 1-22.
- Yıldırım, Uğur (1997), “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, 414, 179-202.
- Yıldız, Hayrettin (2012), “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2012(1), 311-322.
- Yüksel, Fatih (2005), “Yerel Yönetim Siyaseti”, Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- 1 Reform**, 1. Baskı içinde (275-294), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

_____ (t.y), “Belediye Gelirlerin de Yetersizlikler ve Alternatif Çözüm Önerileri”, **SÜ İBBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, <https://Sead.selcuk.edu.tr/sead/article/viewFile/399/394> (15.01.2015).

_____ (2013), “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi**, 20(2), 192-208.

ÖZGEÇMİŞ

Serpil ÇAKIR, 1990 yılında K.K.T.C.' nin Gazimağusa şehrinde doğmuş. İlk ve ortaokulunu Gazimağusa şehrinde, lise eğitimini ise Mersin' de tamamlamıştır.2008 yılında girdiği Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden 2012 yılında mezun olup, aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine 2012 yılından beri devam etmektedir.

İşkur işe başlama staj kursu adı altında Lider Gıda San. ve Dış Tic. Ltd. Şti. de muhasebe alanında çalışan ÇAKIR, evli olup bir çocuk annesidir.