

TÜRKİYE'DE YEREL İDARELERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ VE 1982 ANAYASASI

Aykut TAVŞANCI*

ÖZET

Türkiye'de yerel idareler denildiğinde, Köy, Belediye ve İl Özel İdareleri anlaşılmaktadır. Ülkemizde yerel idarelere vergilendirme yetkisi sınırsız olarak verilmemiş; fakat bazı vergiler yerel idarelere tahsis edilmiştir. Ülkemizdeki yerel idare gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Yerel idarelerin gelirlerinin önemli bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden karşılanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, Vergilendirme Yetkisi, Yerel İdare

SUMMARY

The Taxation Authority of Local Administration in Turkey and 1982 Constitution

When the term local administration is used in Turkey, the village, municipality and provincial governing are to be understood. In Turkey, taxation authority of local administration is not unlimited; but some taxes are allotted to local administration. The local income system is mainly dependent on central government in Turkey. A big deal of local government's income met through the central budget.

Key Words: Constitution, Local administration, Taxation authority

GİRİŞ

Yerinden yönetim genel olarak, az ya da çok geniş yetkilerin, devletten ayrı topluluklara bırakılmış olduğu ve seçilmiş organlarla yönetildiği bir kurumsal örgütlenme sistemini anlatmaktadır. Bu, devlet ile o kuruluşlar arasında, görevler ile gelirlerin paylaşılmasını gerektirmektedir. Federal devletlerde bu paylaşımı anayasa sağlamak ve güvenceye bağlamaktadır (Sergent,1996:97). Üniter devlet sistemine sahip olan ülkelerde ise, yerel

*Öğr.Gör.Dr., Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, İktisadi ve İdari Programlar

yönetimlerle ilgili görevler ve bu görevleri yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları merkezi yönetim, ilgili yasalarla belirlemektedir (Önder,1991:179). Mali kaynakların paylaşılmasında merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin rolü ve yerinin ne olacağı konusu dinamik bir yapı arz etmektedir. Bir anlamda her zaman her yerde geçerli olabilecek bir kaynak dağılımı modeli söz konusu olmamaktadır (Ulusoy,2000:130).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi görevlerin, diğeri de kaynakların bölüşülmesine ilişkindir. Bu durum gelir ve gider bölüşümü şeklinde de ifade edilebilir. Çünkü her görevin gerçekleştirilmesi bir gideri gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölüşülmüş olmasının bunların gerektirdiği mali araçların da paylaşılması gerekeceğini ortaya koymaktadır. Çünkü hizmetin gerçekleştirilmesi için kaynak kullanılması zorunlu olmaktadır. Musgrave'lere göre, idarelerarası mali güçler ve sorumluluklarla ilgili olarak, ulusal hükümetlerin üç temel bütçe amacından (ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve kaynakların tahsisi) sadece kaynakların tahsisi ile ilgili görevler, yerel yönetimlere verilebilir (Musgrave, Musgrave, 1989: 6-12).

Birçok ülkede yerel yönetimler, devletin gelirlerinden ya da vergilerinden bir bölümünü paylaşmaktadır. Yerel özerklik açısından, bu durum ideal bir çözüm olmamaktadır. Eğer yerel yönetimlere ayrılacak miktar yasa ile belirlenir ve üst idarelerin takdirleriyle değiştirilemeyecek olursa bu kabul edilebilir bir seçenek olmaktadır. Bununla birlikte, böyle bir sistemde yerel yönetimler, vergi gelirlerindeki ve oranlarındaki değişimlerden kendi denetimlerinde olmaksızın etkilenmektedir. Çünkü bu değişiklikleri yapmak yetkisi merkezi yönetimin elinde olmaktadır (Locatelli,1996:69). Ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında, kaynakların paylaşılması açısından tutarlı bir sistem getirilmemiş, gelir kaynaklarını büyük ölçüde elinde tutan merkezi yönetim, vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay vermede kiskanç davranmıştır. Yerel yönetimlere merkezden gelir sağlanması, genellikle, vergilerden pay verilmesi, merkezi yönetim yardımları ve bağışlar şeklinde olmuştur.

Bu çalışmada mevcut fiili ve hukuki durumun ne olduğu ve nasıl olması gerektiği hususu açıklanmaya çalışılmıştır.

1. Anayasal Çerçeve

Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmektedir. İdareler arasındaki sorumlulukların ve mali kaynakların paylaşımı ile ilgili esaslar; anayasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin kuruluşları ile ilgili kendi yasaları, Bakanlar Kurulu’na verilen düzenleme yetkilerinin kullanılmasıyla getirilen uygulamalar, bütçe yasalarının merkezi hükümete verdiği harcama yetkileri ve vergi gelirlerinden verilecek paylar ile ilgili özel yasalarda düzenlenmektedir (Sakıncı,2000:119).

1982 Anayasası’nda yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler 123. ve 127. maddelerde düzenlenmiştir. Anayasa’nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden idare ve yerinden idare esaslarına dayandığı belirtildikten sonra “Mahalli İdareler” başlığını taşıyan 127. maddesinde şu ifadeler yer almaktadır: “Mahalli İdareler; 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.”

“... Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Türkiye’deki yerel yönetim sistemi, yerel yönetimlere sınırsız bir vergilendirme yetkisi tanımamaktadır. Anayasa’nın yetkileri kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı hükmü (madde 73/3,4) karşısında, Türkiye’deki yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergileri toplama yetkisi verilse dahi bunları toplumsal tercihlere uydurabilme hususunda (vergi matrahında, oranında, istisna ve muafiyetlerde değişiklik yapabilme gibi) gerekli hukuki tasarruflarda bulunamamaktadırlar (Nadaroğlu,1989:104).

Bilindiği gibi, Anayasamızın 73. maddesi, yerel yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi tanımamaktadır. Anayasa'nın 73. maddesinin, yerel yönetimler için vergilendirme yetkisini ortadan kaldıran ve bazı koşullarda düzenlenmesine göre:

“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” Buna göre, yasa yapma yetkisi sadece yasama organına verildiği için, yerel idare karar organları (belediye meclisi, belediye encümeni, il genel meclisi, il daimi encümeni) vergi yasası çıkarma yetkisine sahip değildir. Yerel idare vergileri, yasama organı tarafından çıkarılan yasalara dayalı olarak tahsil edilen vergilerdir. Yine dördüncü fıkra hükmüne göre; “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir” denilmiştir.

2.İdarelerarası Mali İlişkiler ve Yerel İdarelerin Gelir Yapıları

Mali sistemin yerelleşmesi, makro ekonomik politikalar ile uyumlu vergileme yetkisinin merkezi hükümette kalması koşulu ile vergileme kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Vergileme yetkisinin kullanılmasında, yerel yönetimlerin vergi oranlarını belirleme ve vergi tespit etme özerkliğine sahip olması temel koşuldur (Musgrave, 1983: 18). Yerel yönetimlerin çıkarları doğrultusunda hangi tür vergilerin yerelleştirilebileceği sorunu önemli bir sorundur. Özellikle mülk üzerinden alınan vergiler, yerel vergiler arasında en yaygın olanıdır. Örneğin, İngiltere ve İrlanda'da emlak vergisi, yerel yönetimlerin özel mali gelirini oluşturmaktadır (Tortop, 2001: 38,39).

Avrupa Birliğine üye ülkelerin çoğunluğunda, yerel vergileme gelirleri bölgesel ve yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde görece olarak yüksek bir orana sahiptir. Örneğin, AB üye ülkeleri (İngiltere ve İrlanda hariç) birden fazla yerel vergilere sahiptir. Avusturya, Almanya ve İskandinav ülkelerinde gelir vergisi yerel birimlerin başlıca gelirini sağlar. AB üyelerinin çoğunda mali gelirlerinin diğer büyük bir kısmı da yerel emlak vergisinden oluşmaktadır. Bununla birlikte, her durumda merkezi yönetim bağış ve yardımları da önemli olmaktadır. Örneğin, Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde, alt düzeydeki birimlere birleşik/ortak vergilerden önemli bir gelir akımı sağlanmaktadır. İrlanda, Hollanda ve İngiltere de ise alt-ulusal birimler düşük vergi gelirlerine sahiptir ve daha çok merkezden

gelen bağışlara dayanırlar. İtalya ve İspanya’da ise yerel yönetimlerin vergilemedeki önemi giderek daha çok benimsenmektedir (Falay, 2002:280,282).

Türkiye’de idareler arasında mali ilişkiler düzenlenirken, yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi sınırsız olarak verilmemiş; fakat bazı vergiler yerel yönetimlere tahsis edilmiştir. Bilindiği gibi, 1982 Anayasası’na “Yerel Yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü konmuştur. Bu hüküm yerel idarelere yeterli gelir kaynakları sağlamanın güvencesini oluşturmasını gerektirmektedir. Ancak bunun gereğinin yerine getirildiğini söylemek çok zordur. Ülkemizdeki yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Öz gelirlerin oranı tüm gelirler içinde hayli düşük kalmaktadır. Merkezi yönetim, öz kaynak sağlama hususunda yerel yönetimlerin önünü açmamaktadır. Örneğin, Belediye Gelirleri Yasası’nda yer alan bir kısım vergi ve harç tarifeleri maktu esasa dayandırılmış ve bir iki yıllık enflasyon sonucu bu tarifeler verimsiz duruma gelmektedir. Ayrıca yasada yer alan maktu vergi ve harçların en az ve en çok miktarlarını belirleyen oranları arttırma yetkisi, Bakanlar Kurulu’na verilmiştir (Yeter,1996:9). Vergilendirme dışında, merkezi vergi gelirlerinden yerel yönetimlere değişik isimler altında paylar verilmekte ve diğer bağış ve transfer yöntemleri uygulanmaktadır (Sakınç,2000:121). Yerel yönetimlerin gelir türleri dört esas grupta toplanabilir (Uluatam,:1991:300). Bunlar; yerel yönetimlerin vergi, harç ve para cezaları şeklinde genel bir vergileme yetkisine bağlı öz kaynaklar; teşebbüs, mülk gelirleri vs. şeklinde özel kesimden elde edilen benzer nitelikte gelir kaynakları; borçlanmalar ve merkezi yönetimden aktarmalardır.

Türkiye’de idarelerarası mali ilişkiler karma bir yöntem uygulanarak düzenlenmektedir. Gelir kaynaklarının paylaşımında benimsenen yöntemler şunlardır (Sakınç,2000:121):

Vergi kaynaklarının paylaşılması yöntemi. Örneğin, emlak vergisi ile çevre temizlik vergisi tahsilatı yerel yönetimlere bırakılmış yerel vergilerdir.

Yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirlerinden pay verilmesi yöntemi. Örneğin, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere, il özel idareleri ve Büyükşehir belediyelerine değişik adlarda fon ayrılması.

Bir yerel yönetimin kendi gelirlerinden, diğer yerel yönetimlere pay vermesi yöntemi. Örneğin, belediye tarafından tahsil edilen emlak vergisinin % 15'inin il özel idaresine, kalan kısmının % 20'sinin (varsa) Büyükşehir belediyesine bırakılması.

Genel bütçe ödeneklerinden yapılan yardımlar. Örneğin, Maliye Bakanlığı Bütçesinde transfer harcama kalemine konulan ödenekten il özel idarelerine ve belediyelere karşılıksız yardım yapılmaktadır. Yardım proje karşılığı olmayıp, genel niteliktedir. Yardımın sınırı, Maliye Bakanının takdirine bağlı olmaktadır.

Bütçe içi ve bütçe dışı fonlardan yerel idarelere pay verilmesi yöntemi. Örneğin, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Gecekondu Fonu yardımları gibi.

Transferlerin düzenlenmesinde benimsenen ölçüler ise; nüfus büyüklüğü, kalkınmışlık derecesi, olağanüstü hal bölgesinde bulunup bulunmaması ve turistik yöre belediyesi olup olmamasıdır.

Görüldüğü gibi, Türkiye'de yerel yönetimler aşırı ölçüde merkezden yapılacak yardım ve transferlere bağlı olmaktadır. Yerel yönetimlere bırakılan bazı vergiler ve harçlarla ilgili oran ve miktar düzenlemeleri değişen ekonomik koşullara göre ayarlanamamakta ve yerel yönetimler için önemli gelir kayıpları ortaya çıkmaktadır. Transferlerin düzenleniş şekli ise, idareler arasında mali eşitsizliğin giderilmesini sağlama amacından uzaktır. Payların dağıtımı ile ilgili olarak yukarıda belirtilen ölçüler yerel yönetimler arasında mali eşitsizliklerin giderilmesi amacına uygun olmamaktadır. Örneğin, nüfus büyüklüğü ölçüsü, görece olarak geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere yönelik göç hareketlerinin izlenememesi nedeniyle, anlamını kaybetmiştir (Tavşancı, 2004:109)

Türkiye'de yerel yönetimler üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. İl özel idarelerini düzenleyen 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakatti'nin 75. maddesinde il özel idaresi, "Taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu yasa ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü tüzel kişiliktir" şeklinde tanımlanmıştır. Yasada belirlenen sınırlı görevler 78. madde de tek tek sayılmıştır. 1987 yılında 3360 sayılı Yasa ile, İl Özel İdareler Yasası'nda yapılan değişiklikle mali gerçeklerle bağdaşmayan sorumluluklar getirilmiştir (Varcan,1988:166,168). Bu nedenle, yasanın ilk çıktığı dönemde yetersiz ve zayıf olan merkezi idare zaman içinde pek çok sorumluluğu il özel idarelerinden geri almıştır. İl özel

idarelerinin giderlerinin önemli bir kısmı merkezi vergi gelirlerinden alınan paylarla karşılanmaktadır (Sakınç,2000:120).

Belediyeler ve köyler, halka en yakın kuruluşlar olarak Fransızların komünlerinden esinlenerek kurulmuşlardır. 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Yasası'nda köyün başlıca gelirleri imece ve salma'dır. Köy Yasası'nda salmanın yükümlülükleri, konusu, matrahı, oranı, itiraz yöntemleri açıkça gösterilmemiştir. Salmada mali güç ölçütü dahil yükümlülüğün ana öğeleri köy ihtiyar meclisi tarafından belirlenmektedir. Demek oluyor ki salma ile ilgili olarak verginin yasallığı ilkesinin verginin belirgin olması boyutu uyarınca verginin ana öğelerinin yasa da yer alması gerekliliği göz ardı edilmektedir. Ayrıca bedeni bir yükümlülük olan imecenin en çok kaç gün sürebileceğine, yükümlülerin kimler olabileceğine ilişkin konularda Köy Yasası'nda bir hüküm bulunmamaktadır. Salmada olduğu gibi imeceyi düzenleyen kurallarda da verginin ana öğeleri gösterilmemiş olduğundan verginin belirgin olması ilkesi çiğnenmektedir. Ayrıca imece olgusu ile anayasadaki zorla çalıştırma ilkesi de zedelenmektedir (Güneş,2001:75-76).

1924 gereksinimlerine göre hazırlanmış bulunan Köy Yasası günümüz ihtiyaçlarına uzak kalmıştır. Bu nedenle gerek hizmetleri gerekse gelirleri açısından yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası, sorumlulukların tahsisinde bugün için bile ileri düzeyde sayılabilecek bir düzenleme getirmesine ve hizmetten yararlanma ilkesine uygun tanımlanmasına rağmen, zamanla pek çok yerel görevler merkezi idareye geri verilmiştir. Belediyeler, matrahı ve oranları merkezi idarece düzenlenen yerel vergileri tahsil etmektedir. Belediyeler, vergi, harç ve katılma payları olarak kullandıkları yerel kaynaklar üzerinden mali özerkliğe sahip değildir. Diğer önemli gelir kaynağı olan devlet gelirlerinden pay verilmesi ise, kullanılan ölçülerin uygulanabilirliği açısından belediyelere yeterli gelir sağlayamamakta, adaletsizlik ve kayırmalara neden olmaktadır (Sakınç,2000:120). Bunun yanında, son yıllarda belediyelerin sayısında görülen artış, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediye başına düşen payın azalmasına neden olmuş; Büyükşehir ve ilçe belediyesi sınırları içinde yaşayan nüfusun artması sonucu olarak da belediyelerde kişi başına düşen yerel gelir ve gider reel olarak azalmıştır. Ayrıca bazı belediye gelirlerinin verimsiz, fiyat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az matrahlardan oluşması, belediyelerin mali yapısını etkileyen bir diğer faktör olmuştur (Falay,1997:5-6).

Yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümüne ilişkin ilk ve ciddi adımlar 1981 yılında atılmıştır. Bunlardan ilki, belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden pay verilmesini öngören 2380 sayılı yasa, diğeri de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'dır. Ancak yapılan değişiklik hiçbir ciddi araştırmaya ve hesaplanmaya dayandırılmamıştır. Nitekim, 2380 sayılı Yasa sonradan üç defa tadil edilmiştir. Örneğin, başlangıçta belediyeler için öngörülen, %5'lik pay dağıtım oranı giderek % 7.15, % 8.15 ve % 9.25'e yükseltilmiştir (Nadaroğlu ve Keleş,1991:38-39). Ancak uygulamada bu son orana uyulmamış ve her yıl Bütçe Yasası'na konulan birer hükümlerle oran % 8.55 olarak uygulanmıştır. Bu durum aynen il özel idareleri için de geçerlidir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 1996 yılında vermiş olduğu bir kararla (Resmi Gazete,1996), bu tarihten sonra yasal oranlar uygulanmıştır (Bu durum Tablo 1'den izlenebilir). Buna karşın 2380 sayılı yasada öngörülen payların hesaplanmasında tahakkukun değil de tahsilatın esas alınmış olmasının muhtemel uyumsuzlukların önlenmesi yönünden isabetli bir tercih olmuştur. Ayrıca Emlak Vergisinin belediyelere bırakılmış olması da bir diğer isabetli karardır.

1989 yılına kadar il özel idareleri ve belediyelere Genel Bütçe gelirlerinden ayrılan paylar son sayımdaki saptamalar esas alınmak suretiyle nüfus ölçüsüne göre dağıtılmıştır. Esas ölçü olarak nüfusun alınması doğru olmakla birlikte, sadece bu ölçüyle yetinilmesi doğru değildir. Nitekim bir çok ülkede payların bölüştürülmesinde nüfusun yanı sıra ilgili idarenin vergi kapasitesi, sınırları içinde ilköğretim gören çocukların sayısı, yolların kilometre olarak uzunluğu, yaşlı nüfusun yoğunluk derecesi gibi ölçüler de göz önünde tutulmaktadır. 1989 yılından itibaren Bütçe Yasalarına konulan bir madde ile yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, belediyelere ayrılan payların dağıtımında nüfus, kalkınmışlık derecesi, mali kaynaklar, coğrafi konum ve turistik oluşum gibi faktörler göz önünde tutulmaktadır (Nadaroğlu ve Keleş1991:40).

Tablo 1
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel İdarelere Verilen Paylar
(1985 – 2001)
%

Yıllar	Belediyeler	İl Özel İdareler	Toplam	Büyükşehir Belediyesi
1985	8.15	1.15	9.30	%5
1986	8.55	1.20	9.75	%5
1987	8.55	1.20	9.75	%5
1988	8.55	1.20	9.75	%5
1989	8.55	1.20	9.75	%5
1990	8.55	1.20	9.75	%5
1991	8.55	1.20	9.75	%5
1992	8.55	1.20	9.75	%5
1993	8.55	1.20	9.75	%5
1994	8.55	1.20	9.75	%5
1995	9.25	1.70	10.95	%5
1996	9.25	1.70	10.95	%5
1997	9.25	1.70	10.95	%5
1998	9.25	1.70	10.95	%5
1999	9.25	1.70	10.95	%5
2000	9.25	1.70	10.95	%5
2001	9.25	1.70	10.95	%5

Kaynak: Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Esasta doğru ve olumlu olan bu gelişmenin eksik yönleri bulunmaktadır. İlk olarak ölçüler yeterli ve açık değildir. Ayrıca kişisel yorumlara açıktır. Bu gibi durumlarda adil ve rasyonel olmak koşuluyla kişisel takdirlere kapalı, kesin ölçülere ihtiyaç bulunmaktadır. Payların dağıtımında dikkate alınacak ölçülerin Bütçe Yasasında belirtilmiş olması da aslında bir diğer eksik, hatta sakat yönüdür. Çünkü, bilindiği gibi bir Bütçe Yasası'nın ömrü bir yıldır. Bu durumda aynı maddeyi her yıl yeniden yazmak gerekecektir. Aynı zamanda ihmal ve unutkanlığın yanı sıra Bütçe Yasalarına keyfi bazı ölçülerin konulması da söz konusu olabilecektir. Ayrıca, Anayasa'nın 161/4 maddesinin “Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili

hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” hükmü yönünde de tartışılabilir niteliktedir (Tavşancı, 2004; 114).

Yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümüne ilişkin bir diğer düzenleme de 2001 yılında yapılmıştır. 31 Temmuz 2001 tarihinde TBMM’ ne, dönemin hükümeti tarafından Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı sunulmuştur. Tasarı ile yerel yönetimlerin gelirlerinde artış sağlanmaktadır. Buna göre, illerde gerçekleştirilen genel bütçe vergi tahsilatının yüzde 5’i o ildeki belediyelere, nüfuslarına göre dağıtılacak ve yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldığı paylar da artırılabilecektir. Ancak 3 Kasım 2002 seçimleri ile TBMM’nin 21. Döneminin sona ermesiyle tasarı kadük olmuştur. Seçimden sonra kurulan 59. Hükümet “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” tasarısını hazırlayarak, 29 Aralık 2003 tarihinde TBMM’ne sunmuştur.

Uzun zamandır güncelliğini koruyan ve sürekli tartışılan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” tasarısı, 9’u geçici 60 maddeden oluşmaktadır. Tasarının mali kaynakların dağılımı başlıklı 10. maddesinde, “Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” denilmektedir. Ancak Anayasada da belirtildiği gibi, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanır hükmünün yerine getirilebileceğini şimdiden söylemek çok zordur.

Yeni yasal düzenlemeye göre, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesine ilişkin esaslar şu şekildedir:

“İllerde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 5’i, ildeki belediye nüfusuna göre, ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 8’i, belediye nüfusuna göre dağıtılır. Ayrıca kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan belediyelere, ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 5’i dağıtılır. Dağıtım İller Bankası aracılığıyla yapılmaktadır.

Ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 3,32’si, İstanbul ili dışındaki il özel idarelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan il özel idarelerine, ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 3’ü dağıtılır. Dağıtım İller Bankası aracılığıyla yapılmaktadır.

İller Bankası kendisine borçlu belediye ve il özel idarelerinin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu idarelere ayrılan paylardan kesmeye yetkilidir.”

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yerel yönetimlerin sorunları denilince akla ilk gelen kaynak yetersizliğidir. Kaynak yetersizliği nedeniyle merkezi yönetime olan bağımlılığın artması mali özerkliğin yanında idari özerkliğin de büyük ölçüde kaybedilmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle, etkin bir yerel yönetim öz gelirlerin yüksek düzeylerde olmasını gerektirmektedir. Kendi kendini yöneten, etkin ve demokratik bir yerel yönetimi yaratmanın temel koşullarından birisi de yerel yönetimin kendi kaynaklarını geliştirebileceği bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu ise, yerel yönetimlerin vergilendirme ve kaynak yaratma konusunda daha geniş yetkilerle donatılmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi sınırsız olarak verilmemiştir. Yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden karşılanmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkilerinde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların tahsisi bakımından karmaşıklık yaşanmaktadır. Mali özerkliğin temel gerekliliklerinden olan vergi matrahını ve oranlarını belirleme yetkileri yerel yönetimlere ya hiç verilmemiş, ya da sınırlı bir takdir yetkisi tanınmıştır.

Yerel yönetimlerin etkin kılınması ve güçlendirilmesi isteniyorsa; yerel yönetimlere tanınmış yetkiler tam ve münhasır yetkiler olmalıdır. Yerel yönetimler, kendisine devletçe devredilmiş bulunan yetkilerin konusu olan görevlerin yerel koşullara uydurulmasında da bir takdir yetkisine sahip olmalıdır. Başka düzeylerdeki idarelerle paylaşmakta oldukları yetkileri açısından, planlama ve karar alma süreçleri sırasında, yerel yönetimlere danışılmalıdır. Ayrıca mali yükler arasında bir dengeleme yapılmalı ve yerel özelliği güçlü vergi kaynakları ile yerel yönetimler güçlendirilmelidir. Türkiye’nin de imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9. maddesi, mali özerklik ilkesini ve mali yüklerin eşitlenmesi zorunluluğunu açıklamaktadır. Buna göre, mali özerkliğin ana koşulları; yerel yönetimler için yeterli mali kaynaklar, vergi oranlarını saptama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi, güçsüz yerel yönetimlere yardım ve sübvansiyonlar yoluyla gerçekleştirilen tercihlili kaynak aktarımıdır. Bu genel ilkeler, çok sayıda kurumsal

düzenlemeyi gerekli kıldığından, Türkiye için uygulanabilirliği açısından yerel idare reformunu aşan bir kamu idare reformunu gerekli kılmaktadır.

Yerel yönetimler için en uygun mali kaynak bulma; hem öz gelirlere hem de merkezden aktarılan paylara birlikte sahip olma yöntemidir. Böylece bir taraftan merkezi yönetime bağımlılık, diğer taraftan yerel vergilemedeki verimsiz alanları vergileme sorunu giderilmiş olacaktır. Öz gelirleri artıracak önemli bir kaynak ise yerel vergilerdir. Yerel yönetimler bu konuda (vergilendirme ve kaynak yaratma) daha geniş yetkilerle donatılmalı ve bu yetkilerin yaşama geçirilmesini sağlayacak kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu kapsamda mali kaynaklar, vergilerin çeşitlendirilmesi, oranların yükseltilmesi, hizmetlerin ücret karşılığı yapılması vb. yollarla geliştirilebilir. Örneğin, merkezi yönetimce toplanan belirli vergilere, belirli sınırlar içinde kesir ekleme yetkisi yerel yönetimlere tanınabilir; yerel yönetimler, tarh, tahakkuk ve tahsili kendilerine bırakılan vergi, resim ve harçlar ile ilgili olarak oran koyma yetkisi ile donatılabilir; ücret tarifelerinin enflasyona karşı korunmasını sağlayıcı önlemler alabilirler.

Yerel mali sistemin ve yerel yönetimlerin etkin kılınması için, mali yerelleşmenin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimler için uygulanabilecek iyi bir mali sistemin şu özellikleri olmalıdır:

Yerel vergiler mümkün olduğunca fayda esasına göre alınmalıdır.

Vergi yükü, yükümlüler tarafından hissedilebilir olmalıdır.

Merkezden yerel yönetimlere yapılacak transferler, mali denkleştirici amaçlı düzenlenmelidir.

Vergi matrahları ekonomik gelişmeyi yakından izlemelidir.

Yerel vergiler, bütçe harcamalarının sınırlarını belirleyici olmalıdır.

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/23, K. 1996/5, *Resmi Gazete*, 19.7.1996

Falay, Nihat (1997) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.5, S. 2 : 3 – 13

Falay, Nihat (2002) “Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler”, *17. Türkiye Maliye Sempozyumu*, TÜRMOB Yayınları, No: 185

- Güneş, Gülsen (2001)“Yeni Binyıl Türkiye’sinde Yer Alması Gereken Vergi Kuralları”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Prof. Dr. Arif Nemli’ye Armağan, Otuzdokuzuncu Seri, Yıl 2000/2001, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 4286: 71 – 86
- Locatelli, Rinaldo (1996) “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı*; 63 – 76
- Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (2003): *Çevrimiçi http:// www. gelirler. gov. tr/ gelir2.nsf*, 18.05.2003
- Musgrave, Richard (1983) “Who should Tax, Where and What?”, Ed. Charles Mc Lure, Jr., *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University Press
- Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice*, New York: Mc Graw Hill
- Nadaroğlu, Halil (1989) *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta
- Nadaroğlu, Halil, Keleş, Ruşen (1991) “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü”, *7. Maliye Sempozyumu*, Marmaris: 25 – 52
- Öncel, S.Yenal (1998) *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi
- Önder, İzzettin (1991) “İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri”, *7. Maliye Sempozyumu*, Marmaris: 178 – 180
- Sakınç, Süreyya (2000) “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması”, *13. Maliye Sempozyumu*, M. Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, No: 12: 105 – 134
- Sergent, Lucien (1996) “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı*: 96 – 97
- Tavşancı, Aykut (2004) “ 1982 Anayasası’nda Merkezi ve Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkilerinin Kullanılması, Sınırları ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’nin Vergilendirme Yetkisi”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Tortop, Nuri (2001) *Mahalli İdareler*, Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 744, Eskişehir
- Uluatam, Özhan (1991) “İdarelerarası Bağışların Yerel İdare Gelirleri Üzerindeki Rolü ve Etkisi”, *7. Maliye Sempozyumu*, Marmaris, Mayıs: 300 – 306
- Ulusoy, Ahmet (2000) “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, *Vergi Sorunları*, S. 145, Ekim: 130 – 145

Varcan, Nezih (1988) “Mahalli İdarelerin Toplum Kalkınmasında Rolü”, *Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, DPT Yayını: 163 – 168

Yeter, Enis (1996) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 5, S. 1: 3 – 12