

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİ

Halûk EGELİ *
Funda DİRİL **

ÖZET

Yerel yönetimlerin gelişiminde güçlü bir mali yapının varlığı önem taşımaktadır. Mali özerklik, söz konusu mali yapıya ulaşılması bakımından gerekli görülmektedir. Mali özerkliğin sağlanabilmesi yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini ne ölçüde kullandığına bağlıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerkliğin sağlanmasında vergilendirme yetkisinin önemi ve nasıl kullanılması gerektiği incelenmiştir. Vergilendirme yetkisinin kullanımına bağlı olarak mali özerklik düzeyinin bu doğrultuda şekilleneceği hususuna vurgu yapılmıştır. Bu çalışmada öncelikle mali özerklik ve vergilendirme yetkisi kavramları incelenmiş ve birbirleriyle ilişkilendirilmiştir. Daha sonra Türkiye’de mali özerkliğin oluşumunda ortaya çıkan çeşitli mali sorunlar ele alınmıştır. Yerel yönetimlerde hizmet kalitesini geliştirmek için mali özerkliğin hangi aşamada olması gerektiği ve bu yönde ne gibi çalışmalar yapılması hususuna değinilerek bazı tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Yerel Yönetimler, Mali Özerklik, Vergilendirme Yetkisi

FISCAL AUTONOMY AND TAXATION AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY

ABSTRACT

The presence of a strong financial structure is important in the development of local governments. Fiscal autonomy is necessary for the achievement of such financial structure. Fiscal autonomy depends on the use of taxation authority by local governments. The importance of usage of taxation authority to provide fiscal autonomy of local governments in Turkey is examined. It is emphasized that the level of fiscal autonomy is taking shape depending on the usage of taxation authority. In this study firstly, fiscal autonomy and taxation authority concepts are examined and associated with each other. Then, some fiscal problems occurring while the fiscal autonomy is being formed are examined. The required level of fiscal autonomy to improve the quality of service given by the local governments and studies required in this direction are mentioned and some findings and evaluations are given.

Key Words: Decentralization, Local Governments, Fiscal Autonomy, Taxation Authority

* Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü

** Yrd.Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir Meslek Yüksek Okulu, İdari Programlar Bölümü

1. GİRİŞ

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak birçok ülkede yerel yönetimler kapsamında gerek idari gerekse mali açıdan reform niteliğinde çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar, yerel yönetimlerde hizmet etkinliğini daha da arttırmak bakımından yapılan yeni düzenlemelerden oluşmaktadır. Çünkü yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetler daha fazla harcamayı gerektirmekte ve bu da yerel yönetimlerin kaynak yapısının güçlendirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Bu yönde yapılan çalışmalar genelde merkezi yönetimden yerel yönetimlere çeşitli kaynakların aktarılması şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak, aktarılan kaynakların verimsiz kullanılması merkezi hükümete ilave yükler getirmekte ve yerel yönetimleri hizmet etkinliği bakımından sıkıntıya düşürmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendilerine kanunlarla verilen görevleri daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için mali kaynakların kullanımı açısından daha fazla tasarruf hakkına sahip olmaları gerekmektedir.

Yerel özerklik, farklı boyutlardan incelenmesi gereken bir kavramdır. Kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde belirli sınırlar dahilinde merkezi yönetimin idari, ekonomik ve mali alanda yetki ve sorumluluğunu yerel yönetimlere devretmesi yerel özerklik olarak ifade edilmektedir.

Yasal düzenlemeler çerçevesinde mali konulara ilişkin kararlar alınırken, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı olmaları doğrultusunda, mali özerklik düzeyi çok düşük kalmaktadır. Yerel yönetimlerde mali gücün sağlanmasında yeterli kaynaklara sahip olmak gerekmektedir (Aydın ve Taş, 2007). Bu kaynakların başında vergi gelirleri gelmektedir. Yerel yönetimlerin mevcut vergileme kapasitesini arttırıcı yönde kullanabilmeleri için daha fazla vergilendirme yetkisine ihtiyaç duydukları açıktır. Vergilendirme kapasitesi, belli bir dönemdeki vergilenebilir ekonomik potansiyeli göstermektedir. Bir başka ifade ile bir ülkede belirli bir yer ve dönemde vergilemeye konu veya taban teşkil edecek sayısal veriler olup aynı zamanda toplumun vergiye dayanma gücünü ifade etmektedir (Akdoğan, 1997). Yerel yönetimler bir verginin oranı, matrahı ve mükellef tabanının genişliği gibi hususlarda vergilendirme yetkisini kullanırken, yerel halkın vergi ödeme gücünün boyutlarını göz önünde bulundurmalıdır.

Bu çalışma, yerel özerkliğin önemli bir unsuru olan mali özerklik çerçevesinde ele alınmıştır. Bu bağlamda öncelikle mali özerklik ile vergilendirme yetkisi kavramları ortaya konularak aralarındaki ilişkiler teorik açıdan incelenmiştir. Daha sonra yerel yönetimlerde mali özerkliğin sağlanması için gerekli mali kaynaklar ve bu kaynakların kullanılmasında karşılaşılan sorunlar ortaya konularak, çeşitli değerlendirme ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

2. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI VE ÖNEMİ

Mali özerkliği kavramsal açıdan ortaya koymak bakımından değişik tanımlamalara yer verildiği görülmektedir. Bir tanıma göre mali özerklik belli sınırlar dahilinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere finansal kaynakların tahsisi konusunda karar verme ve vergi toplama yetkisinin tanınmasıdır (Boschmann, 2009). Yani yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleridir (Sevsay, 2012).

Bir başka tanıma göre ise mali özerklik, kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları şeklinde ifade edilmektedir (Yiğit, 2012). Bu tanımlamalara göre, mali özerklik, kendi bütçesini hazırlama, kendi mali kaynaklarını oluşturma ve kullanma olarak ortaya çıkmaktadır. Mali özerklik esasen, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri için gerekli koşulların varlığı halinde önem kazanmaktadır. Bu koşullar;

- 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 (Yiğit, 2012).

Mali açıdan karar alabilme düzeyine yeterli ölçüde ulaşamamış ve bütçelerini kaynak yönünden geliştirme özerkliğine sahip olmayan yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlı olan bir yapı sergilemektedir. Ancak böyle bir yapıda mali özerkliğin istenilen ölçüde sağlanması mümkün değildir. Buna göre, mali özerkliğin sağlanmasında yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme yetkisi verilmelidir. Bu yetki en aşırı şekilde yerel yönetimlerin verginin konusunu, matrahını ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebilmektedir.

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 (Bahl, 1999).

- Mali özerklik, öncelikle gelir ve harcama boyutlarıyla birlikte ele alınmalıdır. Yönetim gelirleri harcamalara göre belirlenmelidir. Harcamaların belirlenmesinde örneğin; halka açık hizmetlerin ücretlendirilmesi gibi ağırlıklı olarak hizmetlerden

yararlananlar tarafından finansmanın sağlandığı harcama kaynak ilişkisi sağlanmalıdır.

- Mali özerkliği değerlendirmede kuvvetli bir merkezi gözlem ve değerlendirme yeteneği olmalıdır,
- Yerel yönetimlere belirli ölçülerde bir şekilde 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.

Gelişmekte olan ülkelerde mali özerkliğin sağlanmasını olumsuz yönde etkileyen faktörler;

- Mali şeffaflık düzeyinin yetersizliği,
 - Yerel yönetim vergilerinin belirlenmesinde bilgi eksikliği ve yetersiz planlamaya dayalı mevzuattan kaynaklanan karmaşıklık,
 - Yerel yönetimlerin vergi toplama konusundaki kapasite eksikliği,
 - Merkezi yönetimin gelir transferlerine aşırı bağımlılığı,
 - Yerel yönetimlerin hangi oranda ve ne tür vergileri topladığına ilişkin merkezi idare ile koordinasyon eksikliğinin ortaya çıkabilmesi
- şeklinde sıralanabilir (Bumbakare, 2009).

Yerel yönetimlerin mali açıdan zayıf olması yerel yönetimlerce yürütülen bazı girişimlerin devlet tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına sebep olabilmektedir. Nitekim, mali kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime devretme eğilimine girebilmektedirler (Tortop, 1996: 3-13). Buna göre, yerel yönetimleri daha üretken kılabilecek gelir kaynağı olan verginin hangi makamın yetki alanına girdiği önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme hak ve yetkisini sağlama hususunda vergilendirme yetkisinin devri önem kazanmaktadır. Bu noktada vergilendirme yetkisi kavramı ve söz konusu yetkinin nasıl kullanılması gerektiği konusu aşağıda kısaca ele alınmaktadır.

3. VERGİLENDİRME YETKİSİ KAVRAMI

Vergilendirme yetkisi, devletin milli egemenlik gücüne dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir. Vergilendirme yetkisi dar anlamda, devletin kamu gelirleri içinde sadece vergi almaya ilişkin yetkisini kullanması anlamına gelmektedir. Geniş anlamda vergilendirme yetkisi ise devletin kamu giderlerini karşılamak üzere gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi ifade etmektedir. Birçok ülkede yerel yönetimler, devletin kamu gelirlerinden ya da vergi gelirlerinden bir bölümünü paylaşmaktadır. Esasen vergilendirme yetkisi bir devletin egemenlik gücünün en önemli göstergelerinden biri olup, hukuk sistemi içinde korunarak devlete bağımsız vergi politikaları oluşturma ve uygulama imkânı sağlamaktadır.

3.1. Üniter Devletlerde Vergilendirme Yetkisi

Üniter devlet, yasama, yürütme ve yargı organlarını merkezi olarak bünyesinde toplayan bir devlet modelidir. Her ülkede yapısal koşullara bağlı olarak yerel yönetimlerin mali özerkliği farklı boyutlarda değerlendirilmektedir. Günümüzde özellikle üniter devletlerde, temel vergilerin (gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV gibi) büyük bir kısmı merkezi yönetimin elinde toplanmakta sadece vergilerin tahsil yetkisi yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Türkoğlu, 2009)

Üniter devletlerde merkezi yönetim, yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek görevlerde kullanılacak mali kaynakları yasa ile belirlemektedir. Üniter devletlerde vergilendirme yetkisi ağırlıklı olarak merkezi yönetimde toplanmaktadır. Bu bağlamda, yerel vergilerin ve harçların oranlarını belirlemede, yerel yönetimler çok kısıtlı yetkilere sahiptir. Vergilendirme yetkisinin ne ölçüde yerel yönetimlere bırakılması gerektiği konusu aynı zamanda söz konusu ülkenin mali özerkliğin hangi aşamasında olduğunu göstermesi bakımından önem kazanmaktadır. Üniter devlet yapısına sahip ülkeler açısından yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin devredilmesi bakımından, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine bağlı kalınması ve mali gücün kullanımının merkezin kontrol ve denetimine bırakılması öncelikli koşullardan birisidir. Bu da idari yapı bozulmaksızın merkezi yapının sadece mali alanda esnekliğinin sağlanması ve üniter yapının korunmasına yönelik bir özerkliğin sağlanması ile mümkündür.

3.2. Federal Devletlerde Vergilendirme Yetkisi

Ülke uygulamalarına bakıldığında, yerel yönetimler arasında işbirliği sağlandığı ölçüde federal devletlerde mali yapı, kendine özgü bir çeşitlilik arz etmektedir. Dolayısıyla mali özerkliğe yönelik düzenlemeler de aynı şekilde yönetimler arası farklılık gösterebilmektedir. Yönetimler arası ilişkilerde bu tür düzenlemeler yerel

yönetimin kendi anayasasında belirlenmiştir. Aynı zamanda federal devletlerde kamu gelirlerinin paylaşımı yine kendi anayasalarında garanti altına alınmıştır.

Mali özerklik alanında yaşanan gelişmeler sadece federal ve üniter yapıya sahip devletlerde önemli düzeye ulaşmıştır (Acar, 2009). Mali özerkliğe ilişkin çalışmaların yoğunluk kazandığı günümüzde tam anlamıyla üniter yönetim biçimine sahip bir devlet bulmak oldukça zordur (Toksöz vd., 2009). Dolayısıyla mali bakımdan yönetim farklılığı gösteren devletler göz önüne alındığında; ABD, Kanada, Almanya ve İsviçre gibi federal devletlerle Türkiye, Fransa, İtalya, Hollanda, Danimarka ve İspanya gibi üniter devletler arasındaki temel fark, vergilendirme yetkisinin devrine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlerce devlet yapısına bağlı olarak farklı uygulanması mali özerkliğin düzeyini de etkilemektedir.

Yönetimler arası ilişkiler, ulusal-yerel, bölgesel-yerel ya da ulusal-bölgesel-yerel olmak üzere değişik düzeylerde karmaşık bir nitelik kazanabilmektedir. Bu nedenle gelir dağılımının üniter bir devletle, federal bir devlette aynı esaslara göre düzenlenmesi hemen hemen imkânsızdır. Federatif yapıyı incelerken ülkelerarası kıyaslama yapmak yanılığlara yol açabilir. Şöyle ki, Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı, fonksiyonları ve sorumlulukları çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bu durum, başta ülkelerin idari yapılarının farklılığı olmak üzere, ekonomik, sosyal, kültürel, tarihi, coğrafi nedenlerle yerel yönetimlere verilen önemin ve bu yönetimlerden kişilerin hizmet beklentilerinin farklılığından kaynaklanmaktadır (Türkoğlu, 2009).

3.3.Mali Özerklik- Vergilendirme Yetkisi İlişkisi

Mali özerkliğin sağlanması ve geliştirilmesinde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini ne ölçüde kullandıkları önemli hususlardan biridir. Vergilendirme yetkisinin merkezi yönetimden yerel yönetime devri ve bunun düzeyi yerel yönetimlerin daha geniş gelir kaynaklarına sahip olmasını sağlamaktadır (Güner, 2006: 62).

Vergilendirme yetkisini egemenlik gücüne dayanarak kullanan devlet bu yetkiyi yerel idarelere devrettiği ölçüde mali özerkliğin boyutları değişebilmektedir. Esasen vergilendirme yetkisi-mali özerklik ilişkisi bu noktada önem kazanmaktadır. Çünkü yerel yönetimler kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi çerçevesinde mali özerkliğe sahip olabilirler. Öte yandan vergilendirme yetkisinin kullanımı bakımından merkezin idari ve örgüt yapısının da birlikte dikkate alınması gerekmektedir.

TABLO - 1: Mali Özerkleşme ve Yönetimler Arası Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı

Mali Özerkliğin Aşamaları	Vergilendirme Yetkisinin Aşamaları
Geniş Mali Özerklik	Yerel yönetimlere belirli vergi alanları tanınmakta ve bırakılmaktadır. Yerel yönetimlerin ilgili organları bu vergilerin konularını, yükümlülerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını belirleme yetkisine sahiptir. Vergilendirme yetkisinin en geniş şekliyle yerel yönetimler tarafından kullanıldığı bir aşama olarak görülebilir.
Sınırlı Mali Özerklik	Vergilendirme yetkisi sınırlı ölçüde yerel yönetimlere devredilmektedir. Yasama yetkisinin yerel yönetimlere devrinin olmadığı sadece yerel yönetimlere tahsisi uygun görülen bir kısım vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisinin devrini ifade eden bir yöntemdir. Ayrıca, merkezin belirlediği belirli sınırlar dâhilinde vergi oranlarının belirlenmesi şeklinde devri tanınabilmektedir.
Merkezi Bağlılık	Tarh ve tahsil yetkisinin tamamen merkezi devlet tarafından kullanıldığı yerel yönetimlere ancak, elde edilen vergilerden, çeşitli ölçütlere göre pay aktarılan bir aşamadır.

Kaynakça: GÜNER, 2006: 62.

Bir ülkede mali özerkliğin hangi düzeyde olduğu ve vergilendirme yetkisinin kullanımının hangi düzeyde olduğu Tablo 1’de gösterilmiştir. Buna göre vergi paylaşımı, yönetimler arası mali serbestleşme paralelinde farklılaşarak sınıflandırılmaktadır.

Geniş mali özerklik, yerel yönetimlere vergilerin konuları, yükümlülükleri, matrahlarını, oranları ve diğer koşulları belirleme yetkisinin bırakılmasıdır. Yani, yerel yönetimlere bağımsız bir vergileme yetkisi alanı bırakılmasıdır. Bu yöntemde yerel yönetimler hiçbir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın tam bir vergileme yetkisine sahiptirler. Bağımsız bir vergi yetkisinden anlaşılması gereken, yerel yönetimin kendi başına vergi takdir edebilmesi, takdir ettiği bu verginin oranını belirleyebilmesi ve nihayet vergiyi tahsil edebilmesidir. Böylece, yerel yönetimler mali ihtiyaçlarına uygun olarak vergi kaynağı bulabilmekte ve sunulan hizmetlerin yerel halkın tercihlerine uygunluğu sağlanmaktadır. Ancak, geniş mali özerklik avantajları olduğu kadar dezavantajları da olan bir konudur. Şöyle ki, geniş mali özerklik, vergi sisteminde birliği bozması, farklı gelişmişlik düzeylerine sahip yerel yönetimler arasında gelir eşitsizliğini giderici ek kaynaklara ihtiyaç duyulması gibi nedenlerden dolayı bazı sakıncalara da yol açabilmektedir.

Sınırlı mali özerklik, devletin vergilendirme konusundaki yasama yetkisini yerel yönetimlere devretmemekle birlikte sadece bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini yerel yönetimlere bırakmasıdır. Böyle bir durumda yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılıkları artmaktadır. Böylece, vergi gelirleri ağırlıklı olarak merkezi yönetimin elinde toplanmakta yerel yönetimlere ise sınırlı ölçüde bazı yerel vergiler ve harçların tahsil yetkisi bırakılmaktadır. Dolayısıyla, böyle bir sistemde mali özerklik zayıf düzeydedir ve yerel yönetimlerin merkezi idarenin müdahalesinden uzak faaliyette bulunmaları oldukça güçtür. Ayrıca sınırlı mali özerklik yerel yönetimlerin etkin kaynak kullanımı bakımından yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Çünkü yerel hizmetlerin finansmanı ağırlıklı olarak merkezden sağlandığından, vergi mükelleflerinin bölgesel olarak yararlandığı hizmetler farklılaşabilmektedir (Sevsay, 2012). Yerel yönetimlerin bölgesel ihtiyaçlara göre mali kaynakları kullanamaması mali alanda sorunlara neden olmakta ve kamu hizmetlerinin kalitesini düşürmektedir. Dolayısıyla kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması sonucuna yol açmaktadır.

Merkeze bağlılık yönteminde, vergilendirme yetkisi merkezi yönetime aittir. Vergi koyma ve vergilemeye ilişkin diğer hususların merkezi yönetim tarafından belirlendiği bu yöntemde çeşitli kriterlere göre (nüfus, ulusal gelirden aldıkları pay vb.) yerel yönetimlere pay verilmektedir (Yayman, 2009). Tamamen merkeze bağlı bir kaynak kullanımı söz konusu olduğundan mali özerklik sağlanamamaktadır.

Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devri konusunda uygulamada en çok karşılaşılan yöntem, vergi matrahının merkezi yönetim tarafından belirlenmesine karşın, vergi oranını belirleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Türkiye’nin de dahil olduğu Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre gibi ülkelerde de uygulanan sınırlı mali özerklik yönteminde, yerel yönetimler genellikle merkezi yönetimin belirlediği sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını belirlemekte ve bu oranların dışına çıkamamaktadır. Geniş mali özerklik yönteminin uygulama alanı bulunduğu ABD, Kanada, Almanya gibi federal yapıya sahip ülkelerde ise her eyalet vergilendirme yetkisini yasaların verdiği yetkiler dahilinde kullanabilmektedir (Ulusoy ve Tekin, 2009).

Bir ülkenin mali özerlik-vergilendirme yetkisi ilişkisinde hangi aşamada olduğu, o ülkenin gelir idaresinin yapısı ile ülkede uygulanan vergi mevzuatı ve sosyo-ekonomik koşullara da bağlıdır. Bu koşullara göre devletlerin merkezden yerel idarelere bıraktığı yetkiler farklı boyutlar kazanabilmektedir. Devlet, yerine getirmek zorunda olduğu makro ekonomik fonksiyonların bir gereği olarak belirli vergilerin yönetimini üstlenmektedir. Buna karşın bazı mikro fonksiyonların yürütülmesinde de yerel yönetimlerden yararlanmaktadır. Buna göre genellikle ülkenin sosyo-ekonomik dengeleri açısından önem taşıyan gelir, kurumlar, katma değer, dış ticaret

(gümrük vergileri) gibi vergiler merkezi otoritenin kullanımına bırakılmakta, yerel ve bölgesel nitelikteki hizmetlerin finansmanı için ise emlak, motorlu taşıtlar ve çevre vb vergilerin yerel yönetimlere devri uygun görülmektedir.

Yerel yönetimlere tüm vergi çeşitleri için yetki devri sağlanması doğru değildir. Şöyle ki, vergilendirme maliyetlerinin farklılığı ve ülkelerin ekonomik koşullarını etkileyen çeşitli faktörlerden dolayı bazı vergilerin yerel yönetimlere yetki devri sakıncalar doğurabilmektedir. Örneğin, katma değer vergisinin yerel yönetimlere bırakılması durumunda yerel yönetimlerin vergi kaçacağını önlemek adına geliştirebileceği yöntemler merkezin kontrolü dışında kalıp vergi adaletini bozucu sonuçlara yol açabilecektir.

4. MALİ ÖZERKLİĞİN OLUŞUMUNDA YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSAL KAYNAKLARI

Yerel yönetimlerin finansman kaynakları ülkelerin bağlı oldukları yönetim yapısına göre değişiklik gösterebilmektedir. Yerel yönetimlere gerek kuruluş kanunlarıyla gerekse diğer mevzuatlarla birçok görevler verilmiştir. Yerel yönetimlerin bu görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli öz kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Bu kaynaklar vergi payları, emlak gelirleri yönetimler arası transferler, borçlanma, harçlar, şerefiyeler, iktisadi teşebbüs gelirleri, mülk gelirleri, mali yardım ve bağışlar, harcamalara katılma payları, para cezaları, gibi çeşitli gelirlerden sağlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007 :87-108).

Genel bir eğilim olarak, yerelleşme düzeyi yükseldikçe merkezden yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi genişlemektedir. Yerel vergiler, mali özerkliğin temelini oluşturmakta hesap verilebilirliği sağlamak suretiyle kamu hizmet sunumunda verimliliği artırmaktadır. Avrupa Birliği’ne dahil ülkelerde, mali kaynakların paylaşımında merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa’daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından gelişmekte olan ülkelere göre daha ileri aşamadadırlar. Ayrıca, merkezin elinde toplanan vergilerin dışında kalan yerel nitelikte vergilerin oranlarının belirlenmesi, muafiyet ve istisnaların uygulanması gibi konularda yerel yönetimler tam takdir yetkisine sahiptir (Şen, 2004).

Türkiye’de ise yerel yönetimler, merkezi yönetim bütçesinden yapılan vergi transferlerine büyük ölçüde ihtiyaç duymaktadır. Ancak kaynak yapısının geliştirilmesi ve özellikle yerel vergilerin kullanımı bakımından sınırlı olanaklara sahip olmaları yüzünden Avrupa ile kıyaslandığında mevzuattan kaynaklanan bir takım sorunlardan dolayı mali özerklik boyutları son derece düşük kalmaktadır.

Anglo-Sakson geleneğine sahip ülkelerde yerel yönetim gelirleri ağırlıklı olarak emlak vergilerinden oluşmakta iken kıta Avrupa’sında özellikle İskandinav ülkelerinde gelir vergisi öncelikli bir yer tutmaktadır. Örneğin, ABD’ de vergi gelirleri içinde ilk sırayı emlak vergileri, ikinci sırayı ise satış vergileri almaktadır. Ayrıca mali yardımlar da önemli bir yer tutmaktadır. Diğer gelir kaynakları ise, teşebbüs gelirleri, çeşitli resim, harç ve borçlanmalardır. Ancak çoğu Avrupa ülkesinde vergi tabanı daha da çeşitlenmiş, yerel işletme vergilerinde ve motorlu taşıt vergilerinde artış olmuştur.

5. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ ÖZERKLİĞE İLİŞKİN SORUNLARI

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:

- 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 uyumsuzlukların 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 getiriye 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 uyumsuzlukların 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 (Aydın ve Taş, 2007).

6. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE VERGİLENDİRME YETKİSİNİN KULLANILMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Türkiye’de yerel yönetimlerin geçmişten günümüze değin yaşadığı en önemli sorunlarından biri finansman konusudur. Yeterli mali kaynaklardan yoksun olarak hizmet üretmek zorunda olan bu kurumlar aynı zamanda vergilendirme yetkisinin kullanımı açısından da tamamen merkeze bağımlı bir konumdadırlar. Ancak yerel yönetimlerin merkezi bütçeden aldığı paylar son derece kısıtlıdır. Buna göre ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali tevzin olarak ifade edilen gelir ve hizmet paylaşımı da belli bir sisteme oturmamıştır (Türkoğlu, 2011).

1961 ve 1982 Anayasalarında “mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmüne yer verilmiştir (madde 127). Ancak merkezi yönetimin mali bakımdan sıkıntı içinde olması yerel nitelikli kaynakların merkezileşmesi sonucunu doğurmuş ve böylece, Anayasa’nın sözü geçen hükmü fiilen işlemez duruma gelmiştir. Çünkü merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yoğun bir idari vesayeti söz konusu olup, bu durum mali özerkliğin geliştirilmesinde önemli bir engel oluşturmaktadır. Ayrıca yerel kaynakları merkezden bağımsız ve daha güçlü kılan düzenlemelerin olmaması, yerel yönetimleri büyük kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya bırakmaktadır. Nitekim hızlı kentleşme, çeşitli kentsel hizmetlere olan ihtiyaç yerel yönetimlerde kaynak talebini arttırırken, ekonomik krizlerin merkezde oluşturduğu genel bütçe dengesizliği yerel yönetimlere kaynak aktarımını kısmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler “öz kaynakların arttırılması” yoluyla elde edilen finansman gücüne daha fazla ihtiyaç duymaktadır (Topal, 2004: 120).

Yerel yönetimlerde mali özerkliğin oluşturulması açısından 2000’li yılların başlarında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında reform niteliğinde düzenlemelere yer verilmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu idari ve mali özerklik alanında yapılan ilk yasal düzenlemelerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68. maddesiyle belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde borçlanabilmesi ve tahvil ihraç edebilmesi sağlanmış, 2005 yılında 5302 sayılı Kanun’la getirilen diğer bir yasal düzenleme ile de il özel idareleri mali açıdan daha özerk bir yapıya kavuşmuştur. Ancak bu yasa sadece mali denetim alanında yapılan düzenlemeleri içermektedir.

Avrupa yerel özerklik şartnamesi esas alınarak yerel yönetimler konusunda yapılan söz konusu yasal düzenlemeler, süratle hayata geçirilerek uygulamaya konulmuştur. Ancak, yapılan düzenlemeler yerel özerklik şartnamesinin 9. maddesinde belirtilen gelir kaynaklarının kullanımına ilişkin mali özerkliği sağlamaya yönelik kaynakların yerel yönetimlere devri ve böylece merkezi yönetime bağıllılığın azaltılması hükmünü karşılamaktan uzaktır. Nitekim, 5393 sayılı yasaya bakıldığında söz konusu 9. madde hükmünün aksine mali özerkliğin sağlanmasına yönelik yeni bir gelir kaynağının sağlanmadığı görülmektedir. Sadece yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kısmi iyileştirmeler yapılmıştır. Ayrıca yine 9. madde hükmü gereği yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin yasal sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri ifade edilirken 5393 sayılı yasada yerel yönetimlerin herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile vergi vb. yükümlülükler koyamayacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yapılan yeni yasal düzenlemelerin mali özerkliğe yönelik reform niteliğinde ciddi düzenlemeler olmadığı görülmektedir (Alodalı vd., 2007)

Yerel yönetimlerde mali kaynakların oluşturulmasına ilişkin yapılan bir diğer yasal düzenleme merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesini düzenleyen 5779 sayılı yasadır¹. İlgili yasa, vergisel payların kendi içindeki oransal dağılımının dengesiz olması açısından eleştirilmektedir. Örneğin belediyelerde, söz konusu dağılım % 80 nüfus, % 20 ise gelişmişlik endeksi kriterlerine göre belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin mali sorunları içinde diğer önemli nedenler;

- Siyasi oluşumların kaynak kullanımına yansıyan olumsuz etkileri,
- Yeterli düzeyde kurumsal yapının oluşmamış olması, denetim mekanizmalarının tam olarak işlememesi gibi nedenlere bağlı olarak kaynakların hizmet önceliklerine göre rasyonel kullanılmayarak israf edilmesi,

1 5779 sayılı il Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanuna göre normal belediyelere %2,85, büyükşehir sınırlarına dahil belediyelere ise %2,50 oranında genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Bu oranları iki katına çıkarmaya veya aynı düzeyde tutmaya Bakanlar kurulu yetkilidir.

• Genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan vergisel payların oranlarının belirlenmesinde Anayasal düzenlemeler gereği yetkinin tamamen Bakanlar Kurulu kararları çerçevesinde kullanılması,

şeklinde belirtilebilir.

Vergilendirme ve mali özerklik ilişkisi bakımından Türkiye’nin mevcut durumu dikkate alındığında; Türkiye’de yerel yönetimler çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelere rağmen yerellik ilkesinin uygulanmadığı görülmektedir. Çünkü yerellik ilkesi, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin de ötesinde daha geniş yetkiler verilmesini ifade etmektedir. Ancak, Türkiye’de yerel yönetimler Anayasanın 73. maddesinde hüküm altına alınan vergi ödevi ile yetki bakımından sınırlandırılmaktadır. Nitekim söz konusu madde “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” (Anayasa, Madde 73) şeklinde düzenlenmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir paylaşımı konusunda çok sınırlı imkanlara sahip olduğu, merkezi yönetimden bu idarelere aktarılan payların çok düşük olması nedeniyle gelir kaynakları bakımından yetersiz kaldığı görülmektedir. Örneğin, tahsil yetkisi doğrudan belediyelere bırakılmış emlak vergisinin belediye toplam geliri içindeki payının ancak % 4-5 arasında olduğu görülmektedir. Buna göre esasen ülkemizdeki uygulamanın pay dağıtım ilkesi olduğu, Avrupa yerel özerklik şartında belirtilen yerellik ilkesine yeterince uyulmadığı anlaşılmaktadır (Güler, 2005:39-40). Türkiye’de yerel yönetimlerin sahip oldukları gelir kalemlerinin 2010- 2011 Ocak-Mart dönemlerine ilişkin gelir büyüklüklerine bakıldığında, en büyük payın merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar olduğu görülmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerin aldığı pay % 25 oranında bir artış göstermektedir. Bunun dışında, vergi gelirleri içinde en büyük kısmı emlak vergileri almaktadır. Emlak vergisinin dağılımına bakıldığında ise ağırlığın bina ve arsa vergisinde olduğu, ancak bu vergilerin artış yönünde beklenen seviyeden uzak kaldığı, diğer vergi gelirlerinden elde edilen payların ise son derece düşük kaldığı görülmektedir. Vergi gelirleri dışında kalan kaynaklar açısından bakıldığında; faiz ve cezalardan elde edilen gelirler ile mülk ve teşebbüslerden sağlanan gelirlerin önemli paylara sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sahip olunan mevcut kaynaklar çerçevesinde yerel yönetimler kendi öz kaynakları olan vergi vb. gelirleri yönünden son derece sınırlı olanaklara sahip olup önemli ölçüde merkezi yönetimden aktarılan paylara ihtiyaç duymaktadır.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerin Gelir Kalemlerindeki Değişim (Milyon TL)

	2010	2011	Değişim Oranı (%)
	Ocak-Mart	Ocak-Mart	
Gelirler	10.621	13.545	28
Vergi Gelirleri	1.022	1.109	9
Bina Vergisi	242	249	3
Arsa Vergisi	82	87	6
Arazi Vergisi	6	7	9
Çevre Temizlik Vergisi	64	62	-2
Elektrikve Havagazi Tük. Vergisi	177	191	8
Eğlence Vergisi	24	27	14
Yangın Sigortası Vergisi	6	6	-3
İlan ve Reklam Vergisi	82	91	11
Harçlar	323	371	15
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.478	2.999	21
Al. Bağış ve Yar. ile Özel Gelirler	1.082	2.067	91
Faizler, Paylar ve Cezalar	5.549	6.986	26
Sermaye Gelirleri	489	339	-31
Alacaklardan Tahsilâtlar	1	46	4400
Merkezi idare Vergi	4.575	5.730	25
Gelirlerinden Alınan Paylar			

Kaynakça: (MB,www.muhasabat.gov.tr,2011).

7. MALİ ÖZERKLİK - VERGİLENDİRME YETKİSİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mali sistemin yerelleşmesi, makro ekonomik politika hedeflerine uygun düşecek bir vergileme yetkisinin merkezi yönetimde kalması şartıyla yerel yönetimlerin yeterli vergisel kaynaklara sahip olması ile mümkündür. Türkiye’de vergilendirme yetkisinin kullanımı, yerel yönetimlerin vergi oranlarını ve vergi tabanını belirleme serbestliğine kavuşturulmasını gerektirir. Mali özerkliğe ilişkin olarak vergilendirme yetkisinin artırılmasının en önemli koşullarından biri bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin süratle hayata geçirilmesidir. Bilhassa yerel yönetimlerde kaynak kullanımının etkinliğinin sağlanması açısından bu konu daha da önem kazanmaktadır. Ancak öncelikle vergi matrah ve oranlarının belirlenme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasına ilişkin ilgili mali özerkliği sağlayıcı yönde bağlayıcı hükümler konulması hususunun ivedilikle ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerde vergilendirme yetkisine ilişkin finansal yöntemlerin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bunun yolu yerel yönetimler arasında oluşabilecek farklılaşmanın önüne geçilmesi ile mümkün olabilir. Bu bağlamda

yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Öz gelirlerin artırılmasındaki en etkili yol ise yerel vergilerin oranları, vergi tabanı, istisna ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmektir. Bu yolla yerele özgü hizmetler bu hizmetler için toplanan vergilerle finanse edilecek ve bu da vatandaş ile yerel yönetim arasındaki hesap verebilirlik ilişkisini güçlendirecektir. İstikrarlı ve güvenilir tahminlere dayalı öz gelirlerin varlığı yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını da azaltacaktır (Sertesin, 2011).

Türkiye’de merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay dağıtılırken ağırlıklı olarak esas alınan ölçünün nüfus kriteri olduğu bilinmektedir. Ancak bunun yerel yönetimlerin gerçek finansman ihtiyacını tam olarak karşıladığını söylemek mümkün değildir. Bu nedenle nüfus kriteri ile birlikte bölgeler arası gelişmişlik farklarının da dikkate alınması suretiyle gelişmişlik endeksi oransal payının artırılması gerekmektedir. Böylece hem ihtiyaç duyulan yatırım kaynağı daha doğru belirlenmiş hem de merkezden yerel yönetimlere aktarılıp yerinde kullanılmayan kaynakların israfı önlenmiş olacaktır. Diğer yandan, göç veren ve çarpık kentleşmeye sebep olan yerel yönetimler için ilave yatırımlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda, bölgeler arası ekonomik, sosyal farklılıklar ve gelir dengesizliğinin giderilmesi amacıyla gelişmişlik endeksi kriteri oldukça önemlidir. Buna göre yerel yönetimlere gelişmişlik endeksi ağırlıklı pay verilerek göç veren konumundan göç alan konumuna geçmesi sağlanmalıdır (İçişleri Bakanlığı, 2011).

Türkiye’de üniter yapıdan mali özerkliğe geçiş aşamalarına yönelik araştırma ve değerlendirmeler yapan kuruluşlardan TUSİAD ve SDE’nin hazırladığı raporlar bulunmaktadır. TUSİAD’ın hazırladığı rapora göre mali özerklik bölgesel yapıda ele alınmaktadır. Söz konusu rapor, mali özerklik çerçevesinde bölgelerin vergi koymak ve toplamak konusunda yetkilerinin artırılmasını önermektedir. Bu bağlamda bölgesel devlet² modeli oluşturularak, üniter devlet yapısının biraz daha esnetilmesi ve bölgenin vergilendirilmesiyle elde edilen gelirin yine o bölge için harcanması amaçlanmaktadır. Bölgesel devlet ile anlaşılması gereken, üniter devlet sistemi ile federal devlet sisteminin bir arada değerlendirildiği devlet modelidir. Böylece, harcamaların yönetimler arasındaki paylaşım oranı, valilerin il özel yönetimlerindeki etkisi, kalkınma ajanslarının özerkliği gibi hususlar anayasal değişiklik olmadan da gerçekleştirilebilecektir (TUSİAD, 2011:22-28). Esasen, yerel yönetim reformu kapsamında yerel birimler, nüfusun sosyolojik ve coğrafi dağılımı göz önünde bulundurularak birkaç ilin birleşmesinden meydana gelecek bölgeler şeklinde düzenlenebilir. “Bölgelerin gelirleri, bölgenin vergilendirilmesiyle karşılanabilir ve birçok hizmet belirli ölçülerde bölge idaresine bırakılabilir” temeline dayandırılmaktadır (Fendoğlu, 2011).

2 Bölgesel devlet ile üniter yapı içerisinde belli konularda bölgelere tanınmış özerklikten bahsedilmiştir.

SDE’nin hazırladığı raporda ise yerel yönetimlere idari özerklikten ziyade mali özerkliğin tanınarak, vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devri hususuna yer verilmektedir. Bu iki rapor değerlendirildiğinde, üniter devlet modelinin korunmasının yanı sıra bölgesel devlet modeli oluşturulmak suretiyle mali özerkliğin sınırlarının daha da genişletilmesi önerilmektedir. Ancak üniter yapıya sahip olan ülkemiz açısından mali özerkliğin esnetilerek uygulanmak istenmesi yerel yönetimler açısından bazı olumsuzluklara yol açabilir. Çünkü bölgelerarası ekonomik ve sosyo kültürel gelişme düzeylerinin farklılığı ve gelir dağılımının bozukluğu gibi faktörlere bağlı olarak yerel yönetimler merkezin hukuksal bütünlüğü içinde destek ve denetime ihtiyaç duymaktadırlar. Bu nedenle mali özerkliğin devri aşamasında yerel yönetimlere bırakılacak vergilendirme

in denetim mekanizmalarının merkezde toplanması gerekmektedir (Serteser, 2011).

Yerel yönetimler, yerel nitelikli bazı vergileri vergi yükümlüsünün tercihlerine uydurabilme ve onların vergiye olan direncini kırabilme konularında merkezi yönetime kıyasla daha avantajlı durumdadır. Ancak, Türkiye’de böyle bir uygulamayı olanaksız kılan hukuki engeller mevcuttur. 1982 Anayasası’nda vergilendirme yetkisi prensip olarak yasama organının tekeline verilmiştir. Gelişen ekonomik ve teknik şartlara çabuk ayak uydurabilmek amacıyla Anayasa’nın 73. maddesinin son fıkrasıyla 167. maddenin ikinci fıkrası olağanüstü hallerle sınırlı kalmak kaydıyla yürütme organına bu yetkinin devredilebileceğini hüküm altına almıştır. Aynı şekilde fayda ilkesi gereğince yerel yönetimlere vermiş oldukları hizmetlerin bir karşılığı olarak, sınırları yasama organınca belirlenmek üzere vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere devredilebilmelidir.

8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye’de, yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması bakımından mevcut yasal düzenlemeler yetersiz kalmakta ve bu durum yerel yönetimlerin mali sorunlarını daha da arttırmaktadır. Türkiye’de mali özerkliğin geliştirilmesi ve vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devrine ilişkin olarak yapılması gerekli düzenlemelere ilişkin tespit ve önerilerimiz aşağıda belirtilmiştir:

- Mali özerklik kapsamında hesap verilebilirlik ve mali şeffaflık ilkelerine bağlı kalınmasıyla birlikte yerel yönetimlere vergilerin matrahını ve oranını belirleme yetkisi tanınmalıdır.
- Bakanlar Kurulunun vergilerin matrah ve oranlarının belirlenmesi hususunda sahip olduğu yetkinin kullanılmasında yerel yönetimlerin alınan kararlara katılımının

sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, mali özerkliğin sağlanmasına ilişkin vergilendirme yetkisinin kullanımında, yerel yöneticilerin karar alma mekanizmaları içinde daha fazla etkin olması sağlanmış olacaktır.

- Yerel yönetimler vergi yükünün tespitine ilişkin çalışmalar yaparken bürokrasinin azaltılması, kırtasiyeciliğin önlenmesi ve çifte vergilemenin önlenmesi gibi konularda yeterli mali güce kavuşturulmalıdır.

- Yerel yönetimlerin tabi olduğu mevzuat hükümleri, mali özerkliği güçlendirici yönde ele alınmalı ve bu yönde yeni düzenlemelere yer verilmelidir.

- Mali özerkliğin gelişiminde bölgeler arası farklılıkların getirebileceği dezavantajlar dikkate alınarak düzenlemeler yapılmalıdır. Şöyle ki, ekonomik katma değeri üretime olan katkısından fazlasını tüketen bölgelerle, ekonomik katma değeri tükettiğinden fazlasını üreten yerel yönetimler arasında koordinasyon oluşturulmalıdır. Böylece vergilendirme yetkisinin kullanımı bölgeler arası gelişmişlik farklılığına paralel bir şekilde düzenlenmelidir.

- Yerel yönetimler yetkilerini kullanmada vergilendirme ilkelerine uygun donanımına kavuşturulmalıdır. Böylece, yerel halkın ödeme gücüne sahip olduğu yerel vergi oranını tespite yetkili olmalı, ayrıca vergi yükümlülerini verdikleri vergiler hakkında bilgilendiren sorumluluğu taşımalıdır. Diğer yandan, yerel vergiler ekonomik büyümeye desteklenmeli, vergilerden elde edilen kaynaklar istikrarlı ve toplumun artan ihtiyaçlarına cevap verecek ölçüde olmalıdır.

- Türkiye’de yerel öz gelirleri artırmak için farklı bölge yapılarına uygun alternatifler geliştirmek mümkündür. Yapılan hukuksal düzenlemeler çerçevesinde vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devri üniter yapıya aykırı bir durum arz etmeyecektir.

- Avrupa ülkelerindeki yerel gelir oluşturma deneyimlerinden yararlanarak, yerel yönetimlere daha fazla mali özerklik verilmelidir (örneğin, vergi tabanının tespiti, vergi oranının belirlenmesi, vb.).

- 1982 Anayasası üzerinde yapılan çalışmalar doğrultusunda, yerel yönetimlere sağlanmak istenen mali özerkliğe ilişkin iyileştirmelere yönelik mevcut yasadaki ilgili maddelerin tekrar gözden geçirilerek gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde, mali özerkliğin sağlanması gelirlerin tahsili, mükellef uyumu, şeffaflığın sağlanması, gelirlerin analizi ve tahmini, bütçenin hazırlanması konularında beklenen etkinliği daha da arttıracaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerklik kapsamında sahip oldukları gelir kaynakları kendilerinden beklenen hizmetleri karşılayacak mali yeterlilikten uzaktır. Dolayısıyla belirtilen öneriler ışığında yeni düzenlemelere gidilmesi, yerel yönetimlerin daha çağdaş bir yapıya kavuşması açısından önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, İbrahim Atilla, Kitapçı İsmail, (2009), “Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç”, Maliye Dergisi, Sayı 157, Temmuz, [http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi /yayinlar/md/157/05.ibrahim.Atilla.ACAR_ismail.KITAPCI.pdf](http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/157/05.ibrahim.Atilla.ACAR_ismail.KITAPCI.pdf), (20.01.2012).

Alodalı, Fatih Bilal, Özcan Lütfi, vd.,(2007) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, Karaman İİBF Dergisi, [http://iibfdergi.kmu.edu.tr /userfiles/file/mayıs2007](http://iibfdergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/mayıs2007).

Akdoğan, Abdurrahman, (1997), Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara.

Aydın, Ahmet H, Taş İ. Ethem, (2007), “Türkiye’de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik”, yerel.blogcu.com/turkiye-de-yeni-yerel-yonetim-yasalarinda-yerel.../2386689, (12.12.2011)

Bahl Roy, (1999), “Implementation Rules for Fiscal Decentralization” Land Reform Training Institute, International Studies Program School of Policy Studies Georgia State University,

International Seminar on Land Policy and Economic Development, Taiwan, January, Georgia, Atlanta <http://siteresources.worldbank.org/INTDSRE/Resources/3p.pdf>,(03.02.2012)

Boschmann, Nina, Local Governance & Decentralization, (2009), “Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation”, Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization Dpwwg- Lgd,Paulstr . 2310557, December, Berlin, http://www.dpwg-igd.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf, (1.12.2012)

Bumbakare P.Célestiri, Itdweb, (2009), “Local Taxes As Impediment For Some, Formalization: What is Being Done”, International Tax Dialogue, Commissioner for Domestic Taxes Rwanda Revenue Authority, Kigali-Rwanda, [http://www.itdweb.org /Pages/Home.aspx](http://www.itdweb.org/Pages/Home.aspx), (11.02.2012)

Decentralization & Subnational Regional Economics, Worldbank “Different Forms of Decentralization”, <http://worldbank.org/publicsector/decenr>, (23.01.2012).

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Yeni Anayasada Üniter Devlet ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi” [http://www.tbdd.org/index.php?option=com_content&view=article &id=258:yen-anayasada-uentler-devlet-ve-yerel-yoenetmlern-gueclendrlmes](http://www.tbdd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=258:yen-anayasada-uentler-devlet-ve-yerel-yoenetmlern-gueclendrlmes), (31.12.2011).

Güler, A. Birgül, ,(2005), Genel- İş Emek Araştırma Dergisi “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu Avrupa Bölgesel ve Yerel Kongresinin Anayasa

Değişikliği İstekleri”,Sayı:1, Ankara.

Güner, Ayşe, (2005), “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 23 – 27, Pamukkale, Denizli.

Güner, Ayşe, (2006), Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar, Mali Yerleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Güncel Yayıncılık, İstanbul.

İçişleri Bakanlığı, (2011), “Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler”, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, LAR II. Aşama, Ankara.

<http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf> (1.12.2012)

MB, (2011), Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu, Ocak-Mart, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasibat.gov.tr, (20.02.2012).

Sevsay, Haktan, “İdari Vesayet Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler”Yerel Siyaset, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659>, (2.12.2011).

Sertesin Selçuk, (2011), “Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2409>, (03.01.2012).

Şen, Zela, (2004), “Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi”, Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı, Ankara,

http://www.abgs.gov.tr/files/Uzmanl%C4%B1k%20Tezleri/zela_sen.pdf, (01.10.2012).

Toksöz, Fikret, Özgür, Ali Ercan, vd. (2009) “Yerel Yönetim Sistemleri:Türkiye, Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti”, TESEV YAYINLARI, Sena ofset, http://sabanciuniv.academia.edu/%C3%96yk%C3%BCUlu%C3%A7ay/Papers/842201/Yerel_yonetim_sistemleri_Turkiye_Fransa_Ispanya_Italya_Polonya_Cek_Cumhuriyeti <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1187>, (5.1.2012).

Topal A.Kadir, (2004) ,“ Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkelerarası Bir Karşılaştırma”, Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı:3-4, Cilt:18.

Tortop Nuri, (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik” ,Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt :5, Sayı:5.

Türkoglu İrfan, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”,<http://www.yerelsiyaset.com>.

com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1187,(26.12.2011).

Türkoğlu, İrfan, (2009),“Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, BM, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/ 389, Ankara.

TÜSİAD Rapor, (2011) “Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu”, İstanbul.

Ulusoy Ahmet, Akdemir Tekin, (2007), Mahalli İdareler, 5.Baskı, Ankara.

Ulusoy, Ahmet, Akdemir, Tekin (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 12, Sayı:21.

Üniter Devlet Nedir?, Siyasal Bilim, <http://www.mainboard.eu/siyasetbilimi/253781-uniter-devlet-nedir-siyasal-bilim.html>, (2.10.2011).

Yayman, Derya, (2009), “Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisi”, E- Yaklaşım Sayı: 196, Nisan.

Yiğit Uğur, “Mali Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi”, <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savcilari/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Degerlendirilmesi.html>, (03.02.2012).