



## **BELEDİYE GELİRLERİ VE YENİ BİR GELİR KAYNAĞI OLARAK**

### **ŞEHİRLEŞME RANTI\***

#### **MUNICIPALITY REVUNUES AND URBANIZATION RENT AS**

#### **A NEW SOURCE OF REVENUE**

**Yrd. Doç. Dr. İrfan TÜRKOĞLU**

Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Maliye ve Ekonomi Bölümü

[irfan@dicle.edu.tr](mailto:irfan@dicle.edu.tr)

#### **Öz**

Belediyeler, belde halkının yerel nitelikli, ortak ve medeni ihtiyaçlarını kendi karar ve yürütme organlarıncı düzenleyip sağlayıcı, kamu tüzel kişiliği ve özerkliği olan yerel hizmet kuruluşları oldukları için kendilerine özgü gelirleri, giderleri ve bunları düzenleyen bütçeye sahiptirler. Belediyeler yapmak zorunda oldukları hizmetleri yerine getirebilmek için, yasaların kendilerine tanıdığı yetkileri kullanarak bir takım gelirleri toplarlar ve yasaların kendilerine tanıdığı sınırlar içinde bu gelirleri harcarlar. Son yıllarda belediyeler şehirleşmenin bir sonucu olarak yeni bir gelir kaynağına sahip olmaya başlamışlardır. Belediye hizmetleri nedeniyle şehirlerin menkul ve gayrimenkullerinde oluşan değer artışları değerlendirilmesi gereken önemli bir gelir kaynağı olmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye Geliri, Şehirleşme Rantı, Vergi Gelirleri, Vergi Dışı Gelirler, Belediye Harçları, Özel Yardım ve Fonlar

#### **Abstract**

As local service institutions that have legal entity and autonomy and provide and adjust for common and civil needs of the locals through their own decision- making and executive bodies, municipalities have peculiar revenues and expenses and a budget to adjust for these. Municipalities collect revenues on the basis of the authority prescribed by the law and spend them within the limits of the law to afford for the services that they are obliged to provide. Recently the municipalities have a new source of revenues as a result of urbanization. The appreciation in the real estate and commodities as the result of municipality services is an important revenue source to be considered.

**Keywords:** Municipality Revunues, Urbanization Rent, Tax Revenues, Revenues Other Than Tax, Municipal Duties, Special Aids and Funds

\* Bu çalışma "Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması" Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda yapılan Doktora Tezinden türetilmiştir.

## GİRİŞ

Cumhuriyetin ilk yıllarından 80'li yıllara kadar belediyelerin GSMH'dan almış olduğu paylar %1.5 gibi oldukça düşük bir seviyelerde olduğu görülmektedir. Paranın satınalma gücünde yaşanan azalmalar, belediyelerin popülist yaklaşımları, vergi geliri maliyetlerinin yüksek olması ve hizmet etkinliğinin sağlanamaması belediye gelirlerinin yetersizliğini daha açık bir biçimde ortaya çıkarmış, belediyeler bir ya da birkaç zorunlu hizmeti ancak yerine getirebildiklerinden diğer görevlerini geçici ya da sürekli olarak ertelemek zorunda kalmışlardır.

Türkiye'de belediye gelirleri ağırlıklı olarak merkezi kaynaklardan sağlanan gelirlerden oluştuğu için belediye gelirlerinin merkeze bağımlı bir yapısı bulunmaktadır. Belediyeler yerel yönetim niteliğine en fazla sahip ve en ayrıcalıklı yerel yönetim birimleri olmalarına rağmen, kaynak yönünden merkezi yönetime bağımlı olmaları, mali özerkliklerinin yeterince sağlanamamış olması ve kuruluşlarında ekonomik etkinlikten çok siyasi beklentilerin ön plana çıkmış olmasından dolayı yeterince etkin hizmet verememektedirler. 1980 sonrasında önceki dönemlere göre önemli bir gelir artışı sağlanmış olsa da belediyeler hizmet talebinin ve hizmet çeşitliliğinin giderek artması, gelirlerinin bağımlılık temeline dayanması nedeniyle hizmetleri yerine getirmekte yetersiz kalmışlardır.

Merkezi yönetimin gelir kaynaklarını elinde toplaması ve belediyelere ilişkin görevlerin önemli bir bölümünü tek elden yürütmesi hizmet sunumunda etkinliği azalttığından hizmetler pahalıya mal olmakta ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanamamaktadır. Hizmet sunumunda etkinlik, mali kaynak israfının önlenmesi ve mali özerklik açısından yerel hizmetlerin belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi için optimum kaynak dağılımının yapılması gerekir.

## I-BELEDİYELERİN GELİRLERİ

1948 yılında yürürlüğe konulmuş olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun, çok kaynaktan az miktarda gelir sağlamış olması nedeniyle 1980 öncesine kadar belediyelerin gelir sistemi son derece verimsiz, etkinlikten uzak, dağınık bir yapıya sahip bulunmaktaydı (Tosuner,1995).

12 Eylül 1980'den sonra belediye gelirlerini artıran düzenlemeler yapılarak kaynak arayan belediyeden kaynak sağlayan belediyeye geçilmiş olsa da günümüzde aynı dağınıklık devam etmektedir. Belediyelerin gelirleri ile ilgili olarak 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkında Kanun başta olmak üzere Emlak Vergisi Kanununda, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda, 5393 sayılı Belediye Kanununda ve bazı kanunlarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Çeşitli fonlar aracılığıyla mali kaynak sağlanırken, zamanla bu fonlardan bazıları genel bütçeye aktarılmış, bazıları da kaldırılmıştır.

Belediyelerin toplam gelirleri içindeki özgelirlerinin oranı Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970 yılına

kadar %40-60 arası bir orana sahip bulunurken, bu tarihten sonra sürekli olarak düşmeye başlamış %20'ye kadar gerilemiş, 80'li yıllardan sonra ise, belediye gelirlerinin %70-80'ini merkezi yönetim kaynaklı gelirler oluşturmuştur (Güler,1994).

**Tablo 1: Belediyelerin Gelirleri**

YILI	VERGİ GELİRLERİ	VERGİ DIŞI GELİRLER	ÖZEL YARDIM VE FONLAR	TOPLAM (TL)
1995	109.674.767	61.146.555	7.254.878	178.076.200
1996	220.024.883	124.657.933	17.415.712	362.098.528
1997	449.056.109	289.976.229	50.116.546	789.148.884
1998	926.817.633	518.735.805	50.858.050	1.496.411.488
1999	1.436.008.366	789.985.243	78.259.714	2.304.253.323
2000	2.424.467.211	1.223.625.477	114.370.759	3.762.463.447
2001	3.711.404.953	1.830.561.458	153.933.106	5.695.899.517
2002	4.880.263.563	2.432.745.124	215.747.264	7.528.755.951
2003	6.374.560.219	3.398.855.860	172.077.670	9.945.493.749
2004	8.026.624.785	3.492.096.124	212.150.425	11.730.871.334

**Kaynak:** TÜİK,2007

Yukarıda Tablo 1'de de görüldüğü gibi belediyelerin gelirleri vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ile özel yardım ve fon gelirlerinden oluşmaktadır. Vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan pay, belediye vergileri ve belediye harçlarından, vergi dışı gelirler, harcamalara katılma payları, teşebbüs gelirleri, işletme karları, belediye malları gelirleri, ücretler, ceza gelirleri, borçlanma ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

**Tablo 2: Belediye Gelirlerinin Dağılım Oranı**

GELİR ADI	BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)		
	1995	2000	2004
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>61,6</b>	<b>64,4</b>	<b>68,4</b>
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Alınan Pay	47,4	53,1	52,4
Belediye Vergileri	10,8	8,6	13,3
Belediye Harçları	3,4	2,7	2,7
<b>Vergi Dışı Gelirler</b>	<b>34,3</b>	<b>32,5</b>	<b>30,0</b>
Harcamalara Katılma Payları	1,3	1,1	1,2
Belediyeye Ödenen Diğer Paylar	-	0,3	0,4
Belediyece Yönetilen Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılatı	4,8	6,5	7,0
İşletme Karları	1,8	0,6	1,0

Belediye Malları Gelirleri	9,5	8,9	8,6
Ücretler	3,2	2,8	3,0
Cezalar	2,3	2,0	2,4
Çeşitli Gelirler	11,4	10,4	6,4
<b>Özel Yardım ve Fonlar</b>	<b>4,1</b>	<b>3,0</b>	<b>1,8</b>
Özel Yardımlar	3,7	2,6	1,4
Özel Fonlar	0,4	0,4	0,4
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** TÜİK,2007

Yukarıda Tablo 2’de ise belediye gelirlerinin oranları verilmiştir. Buna göre 2004 yılı itibariyle belediye gelirlerinin %68,4’ü vergi gelirlerinden, %30’u vergi dışı gelirlerden ve %1,8’i özel yardım ve fonlardan oluşmaktadır. Vergi gelirleri kaynaklarının %76,6’sı genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan paylardan, %19,4’ü belediye vergilerinden ve %5,1’i belediye harçlarından oluşmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde Emlak Vergisi’nin oranı %10,4 ve ÇTV’nin oranı %2,2’dir. Belediye harçlarının oranı ise %5,1’dir.

#### ***A-Belediye Kanununa Göre Elde Edilen Gelirler***

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da Belediyelerin gelirleri, kısaca özetlenerek maddeler halinde sayılmıştır. Belediye Kanunu’nun 59. maddesine göre belediyelerin gelirleri, Belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz mallardan elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

#### ***B-Genel Bütçe Vergi Gelirleri Üzerinden Ayrılan Pay***

Birçok ülkede merkezi yönetim tarafından toplanan vergiler üzerinden belli kriterlere göre yerel yönetimlere pay verilmektedir. 2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelere ve il özel idarelerine pay verilmesine yetki veren bir çok kanun hükmü kaldırılarak, genel bütçe gelirleri tahsilatının %5’inin belediyelere verilmesi hükmüne bağlanmıştır. Bu oranlarda zaman içerisinde değişiklikler yapılmış, 1.1.2002 tarihinden itibaren, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %6, il özel idarelerine %1,12 ve büyükşehir belediyelerine %5 oranında pay verilmesi kararlaştırılmıştır.

Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden verilecek bu pay, İçişleri Bakanlığı emrindeki bir hesaba

kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılmakta, İller Bankasında toplanan belediye payları, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre dağıtılmaktadır. İller Bankası, kendisine borçlu belediyelerin vadesi gelmiş borçlarını genel bütçeden belediyelere ayrılan paylardan kesebilmektedir.

Yukarıda Tablo 2’de de belirtildiği gibi belediye vergi gelirlerinin önemli bir bölümü genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan paylardan oluşmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere belediyeler büyük ölçüde merkezi yönetimden alınan genel bütçe vergi gelirleri payına bağımlı bulunmaktadır. Bu durum kaynak sıkıntısı çeken özellikle küçük nüfuslu bir çok belediyeyi merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir. Bu nedenle son yıllarda belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların düşürülmesi, belediye sayısındaki ve belediye hizmetlerinde nitelik ve nicelik bakımından yaşanan artışlar belediyelerin etkinliğini önemli ölçüde etkilemiştir.

### ***C-Belediye Gelirleri Kanununa Göre Elde Edilen Gelirler***

Belediyelerin gelirlerine ilişkin ilk temel düzenleme 1914 yılında Rüşumu Belediye Kanunu ile yapılmış, daha sonra 1924 yılında çıkarılan 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu’yla mali durum yeniden düzenlenmiştir. 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda devlet vergilerinden ayrılan paylar ve belediyelerce toplanan vergi, harç ve katılma payları olmak üzere belediye gelirleri iki kategoride toplanmıştır. Kanunun sağladığı mali olanaklar ilk yıllarda belli bir rahatlık sağlamışken zaman içerisinde hızlı kentleşme, hizmet beklentilerinde ve belediye sayısında ortaya çıkan artışlar nedeniyle 1960’lara gelindiğinde belediyelerde büyük mali çıkmazlar görülmeye başlamıştır.

Bu nedenle 1980’lerden sonra belediyelerin gelirlerini yeniden düzenleyerek belediyelerin kaynak yetersizliği sorununu çözümlenmek amacıyla 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun yerine 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe konmuştur. Kanunun birinci kısmında belediye vergileri, ikinci kısmında belediye harçları, üçüncü kısmında ise harcamalara katılma payları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu kanunla belediyelere vergi, harç ve katılma payı ihdas etme yetkisi verilmediği gibi belediye gelirleri kalemleri 38’den 21’e indirilmiştir.

### ***D-Belediye Vergileri***

1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre belediyeler; belediye sınırları ile imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş olan mücavir alanlar içinde İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) olmak üzere 6 tür vergi toplamaktadırlar. Bu vergilerden en önemlisi ve geniş bir vergi tabanına sahip olan ÇTV’dir. Bu tür yerel vergilerin türü ve miktarının belirlenmesi ve toplanmasında belediyelerin yetkili kılınması daha etkili sonuçlar doğuracaktır.

1. Çevre Temizlik Vergisi: 1994 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ÇTV Cumhuriyet Dönemi'nden önce "Tanzifat Vergisi" adında temizlik vergisi olarak uygulanmış, Cumhuriyet Dönemi'nde "Aydınlatma Vergisiyle" birleştirilmiştir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa 1993 yılında eklenen bu vergi ile belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabi tutulmuştur.

2. İlan ve Reklam Vergisi: Her türlü ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabi tutulmakta, mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmediği gibi ilan ve reklam vergisi alınabilmesi için belediyenin buralara hizmet götürmüş olması da gerekmemektedir.

3. Eğlence Vergisi: Eğlence yerleri işleten gerçek veya tüzel kişiler bu faaliyetlerinden dolayı eğlence vergisine tabidirler. Sinemalar, tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve ortaoyu oynatılan yerler, spor müsabakaları, at yarışları ve konserler, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzeri biletle girilen yerlerde bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hasılat, müşterek bahislerde, bahsi tertip eden kuruluşa isabet eden gayrisafi hasılat üzerinden, ayrıca bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde, işin niteliğine göre çalışılan her gün için belediye meclislerince takdir edilecek miktar üzerinden eğlence vergisi alınmaktadır.

4. Haberleşme Vergisi: Posta Telgraf Telefon İşletmesince tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) üzerinden haberleşme vergisi alınmaktadır. Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta idaresidir.

5. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Elektrik ve havagazı tüketiminde bulunan gerçek ve tüzel kişiler Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ödemekle mükelleftirler. Elektrik veya havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Tüketilen elektrik ve havagazı satış bedeli üzerinden, kullanıldığı yerlere göre %1 veya %5 oranında olmak üzere Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi alınmaktadır.

6. Yangın Sigortası Vergisi: Menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler verginin matrahını oluşturmaktadır. Yangın Sigortası Vergisinin mükellefleri sigorta şirketleridir.

### ***E-Belediye Harçları***

Harç deyimi, kamu tüzel kişilerinin sundukları olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödedikleri bedeli ifade eder. Bazı hizmetler, topluma sosyal fayda sağladıkları gibi bu hizmetten yararlananlara özel fayda da sağlayabilmektedir. Hizmetten yararlanan kimse sağladığı özel faydanın karşılığını ödemek istemediği takdirde bu hizmetten mahrum bırakılabilmektedir. Böylece mal

ve hizmetlerin maliyeti kısmende olsa onları tüketenlere ödettirilmiş, mal ve hizmet israfı önlenmiş ve topluma yansıyan olumsuz dışsallıkların giderilmesi için gerekli kaynak temin edilmiş olur. Harçlarda kişilere bazı özel faydalar sağlama söz konusu olmakla birlikte, görülen hizmette esas amaç kamu düzenidir.

Belediyeler vermiş oldukları bazı hizmetlerden dolayı doğrudan yarar sağlayan kişilerden harç alabilmektedirler. Böylece belediyeler çeşitli konular üzerinden harç olarak gelir elde etmektedirler. Bu harçlar İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar İle İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı), İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı'ndan oluşmaktadır. Harçlar yazılı makbuz karşılığında veya basılı damga vurulmak suretiyle peşin olarak ödenir.

#### ***F-Harcamalara Katılma Payları***

Harcamalara katılma payları, belediye veya belediyelere bağlı müesseselerce yapılacak olan yol, su tesisleri, kanalizasyon hizmetleriyle ilgili inşa, tamir, genişletme ve ıslah çalışmaları nedeniyle yapılan giderlerin finansmanına katkı sağlamak amacıyla bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paylardır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından belirlenen tutarları aşamaz.

Harcamalara katılma paylarının tahakkuku, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılmakta, tutarları mükelleflere tebliğ edilmektedir. Harcamalara katılma payları, belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte; peşin ödemelerde tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. Ancak, ödeme sürelerini, ilgili belediyelerin teklifi üzerine 5 yıla (peşin ödemelerde 1 yıl) kadar uzatmaya ve buna göre taksit sürelerini tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bakanlar Kurulunca uzatılan ödeme süreleri için belediyeler, belediye meclislerinin kararı üzerine ve tecil faizi oranını aşmamak üzere faiz alabilirler.

#### ***G-Emlak Vergisi Gelirleri***

Emlak vergisi birçok ülkede yüzyıllardır uygulanan bir vergi olmasına rağmen Türkiye'de oldukça yeni bir uygulamadır. 1972 yılında Bina ve Arazi Vergileri, Emlak Vergisine dönüştürülerek merkezi yönetime bırakılmış, 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla da 1986 yılından itibaren tahsili ve gelirleriyle tamamen yerel yönetimlere bırakılarak yerel bir vergiye dönüştürülmüştür. Bunda yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin birçoğundan emlak sahiplerinin doğrudan yarar sağlaması ve belediye hizmetlerinin

emlak değerini etkileyen önemli bir faktör olması çok etkili olmuştur.

Kısmi bir servet vergisi olan emlak vergisi bina ve arazi vergisinden oluşmaktadır. Bina ve arazi vergisinin konusunu, Türkiye sınırları içindeki binalar, araziler ve arsalar oluştururken, mükellefi ise bunların sahipleridir. Bina vergisinin oranı meskenlerde %1, diğer binalarda ise %2'dir. Arazi vergisinin oranı %1'dir. Ancak, bu oran arsalarda %3 olarak uygulanmaktadır. Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları ve mücavir (komşu, civar) alanlar içinde %100 arttırılarak uygulanmaktadır. Emlak vergisinin matrahı gayrimenkulün vergi değeridir. Bakanlar Kurulu, emlak vergisi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar arttırmaya yetkilidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içindeki belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinden büyükşehir belediyesine ve il özel idaresine pay verilmesi uygulamasına son verilmiştir.

Türkiye'de de emlak vergileri gerçekçi olmadığı gibi verimli ve istikrarlı bir gelir kaynağı da olamamıştır. Çünkü vergi matrahı, oranları, muafiyet ve istisna gibi uygulama konularında belediyelerin belirleme yetkisinin olmaması ve özellikle küçük belediyelerde seçmenle yakın ilişkilerin olması uygulamayı güçleştirmektedir.

### ***H-Borçlanma***

Belediyeler, nüfus artışına bağlı olarak çağdaş kent yaşamının belirlediği hizmetlerin artması, hizmetlerin büyük sermaye yatırımlarına ihtiyaç göstermesi, bu ihtiyaçları karşılamak için gerekli öz gelirlerin yetmemesi ve yeterli mali kaynak imkanının sağlanamamış olması gibi nedenlerle iç ve dış borçlanmaya gitmektedirler.

Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla BK'nun 68. maddesinde belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Buna göre:

1- Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

2- İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır.

3- Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

4-Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden 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 1,5 kat olarak uygulanır.

5-Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

6-Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarda (d) bendindeki miktar dikkate alınmamakta ve dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınmaktadır.

Ancak belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projelerde bu borçlanma sınırlamaları dikkate alınmamaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere diğer belediyeler bu tür projelerle borçlanma sınırlarını rahatlıkla aşabileceklerdir.

Belediyelerin ödeyemediği borçlar hazine tarafından üstlenilmekte, belediyeler borçlarının karşılığı oranında hazineye borçlanmaktadırlar. Ancak belediyeler geri ödemelerini yerine getirmeyerek hizmetlerin finansmanını merkezi yönetime yaptırarak mali disiplini bozmakta, belediyeler arasında gelir dağılımında adaletsizliğe sebep olmaktadır. Hazinesinin bu üstlenim oranı yıllar itibariyle farklılık gösterse de ortalama %70 civarındadır. Belediyelerin borçlanmasıyla ilgili liberal düzenlemeler belediyelere daha fazla serbestlik tanıyarak mali özerkliklerini güçlendirse de makro ekonomik nedenlerle hemen hemen hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen serbest bırakılmamaktadır.

### ***İ-Mali Yardımlar ve Bağışlar***

Belediye gelirlerini oluşturan önemli kaynaklardan biri olan mali yardımlar ve bağışlar, gelir sıkıntısı çeken belediyelere destek olmak, bazı yerel hizmetlerin belli seviyeye getirilmesini sağlamak, bazı önemli projelere destek sağlamak ve belediyeler arasında mali eşitsizliği giderebilmek amacıyla merkezi yönetim kuruluşlarınca belediyelere aktarılan mali kaynaklardır. Merkezi yönetim, belediyeler arasında ortaya çıkan mali açıkları kapatmak, gelir farklılıklarını azaltmak, belirli hizmetlerin görülmesine destek olmak, yerel yatırımları yönlendirmek amacıyla belediyelerin harcamalarına katılmayı bir zorunluluk olarak görmekte bu nedenle karşılıklı veya karşılıksız mali yardımlar yapmaktadır. Bu yardımlar nüfus, kalkınmışlık derecesi, olağanüstü hal bölgesinde olup olmama, hizmetlerin öncelik

durumu ve turistik yöre olup olmama, merkezi hükümete yakın olma gibi bazı kriterler gözönünde bulundurularak yapılmaktadır. Ancak, merkezden gelen yardımlar ve sağlanan fonlarla hizmetlerin yürütülmesi belediyeleri merkeze bağımlı hale getirmekte, merkezi yönetimlerin siyasi tutum ve davranışları nedeniyle yardımların dağılımında öngörülen kriterler taraflı olarak belirlendiği için adaletli bir dağılım gerçekleştirilememektedir.

### ***J-Emlak Gelirleri***

Belediyeler sahip oldukları gayrimenkulleri doğrudan kamu hizmetine tahsis edebilecekleri gibi bunları kiralamak veya satmak yoluyla gelir elde edebilmektedirler. Bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin, merkezi yönetim mal varlıklarından ayrı olarak ev, bina, dükkan, bağ, bahçe ve tarla gibi gayri menkulleri bulunmaktadır. Bunlar yerel nitelikli hizmetler için tahsis edileceği gibi, gelir getirmek üzere satılabilir veya kiraya da verilebilir.

### ***K-Teşebbüs Gelirleri***

Belediyeler harç veya katılma payı konusu yapılmamış ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret alabilmektedirler. Belediyelerin sahip olduğu iktisadi teşekkülleri (BİT), ürettikleri mal ve hizmetleri tüketicilere bir bedel karşılığında sunarak gelir elde etmektedirler. Bu gelirler arasında belediyeler tarafından gerçekleştirilen su, havagazı, elektrik ve otobüs gibi hizmetlerden sağlanan gelirler önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, bu uygulamalar büyük ölçekli belediyelerde daha fazla uygulama alanı bulurken, küçük belediyelerde fazla etkin bir gelir kaynağı olamamaktadır.

Belediyeler ayrıca sağlık, sosyal ve kültürel merkez hizmetlerinden ve spor tesislerinden yararlanılardan ücret almakta ve bazı ticari faaliyetlerden gelir elde etmektedirler. Bu hizmetlerdeki temel düşünce topluca yaşamının ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanmasıdır. Bu hizmetlerin önemli bir kısmı kar amaçlı olmadığı için öncelikle maliyetlerin karşılanması hedeflenmekle birlikte etkin bir hizmet sunumu ve kaynak kullanımıyla iyi bir gelir kaynağı da olabilecektir.

### ***L-Şerefiye Gelirleri***

Şerefiyeler, bir tür değer artış vergisidir. Şerefiye uygulaması ile kamu tüzel kişilerinin, özellikle belediyelerin, gerçekleştirdikleri bayındırlık ve alt yapı hizmetleri ile imar faaliyetlerinden dolayı, bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesi amaçlanmaktadır. 1981'de yürürlükten kaldırılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda değerlendirme resmi şeklinde adlandırılan şerefiye, teorik planda önemle ele alınmış olmasına rağmen, uygulamada önemli bir gelir kaynağı olamamıştır.

### ***M-Müze Giriş Ücretlerinden ve Madenlerden Pay Alınması***

Türkiye Büyük Millet Meclisine 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 dağıtılmaktadır. 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 %2 nispetinde belediye payı ayrılmaktadır.

### ***N-Para Cezası Gelirleri***

Belediyeler 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 yasalara 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.

### ***II-BELEDİYELERDE RANT GELİRLERİ***

Şehirlerde özellikle bayındırlık ve imar faaliyetleri ve nüfus artışıyla birlikte kentsel rant imkanları sürekli olarak artmakta ve bu rant kentte yaşayan herkes tarafından sağlanmaktadır. Ancak, yapılan yerel bayındırlık hizmetleri nedeniyle gayrimenkul sahipleri bu ranttan daha fazla gelir elde ederken, belediyelerin katkıları gelire dönüştürülememektedir. Bu nedenle belediyelerin bayındırlık hizmetleri ve diğer hizmetlerinden dolayı gayrimenkullerinin değerinde yükselme imkanı bulmuş olan gayrimenkul sahiplerinin kendilerinin hiçbir katkısı olmadan elde etmiş oldukları bu rantların hakkaniyet gereği vergilendirilmesi gerekmektedir. Böylece belediyeler yapacakları bayındırlık faaliyetleri ve belediye hizmetleri için kendilerine finansman kaynağı da sağlamış olacaklardır.

Hızlı kentleşme ile birlikte, kentlerde vergiye esas olan değerlerde büyük artışlar olmakta, büyük kentlerde yoğunlaşan ekonomik faaliyetler, yeni vergi kaynakları oluşturmaktadır. Kentlerde yaratılan bu değerlerin büyük bir bölümüne merkezi yönetim el koymakta ve belediyeler, kentsel büyüme ve belediye hizmetleri sonucu yaratılan vergi artışından yeterli bir pay alamamaktadır (Başbakanlık,1993).

Belediyelerin yapmış oldukları yatırımlar nedeniyle oluşacak cazibe merkezleri rant geliri sağlayan imkanlar sunmaktadır. Belediyeler ellerinde bulunan imar ve bayındırlık imkanlarını etkin ve

akıllıca kullanarak rant gelirlerinden en iyi şekilde yararlanabileceklerdir. Üniversite, trenyolu, metro, otoyol, toplu konut, çevre düzenlemesi, sosyal tesisler, gibi hizmet ve bayındırlık yatırımları bireyleri buralara çekmekte ve rant oluşturmaktadır. Belediyeler bunları en iyi şekilde değerlendirerek buraların rant gelirleriyle belediye hizmetlerinin sunulmasında önemli bir kaynak sağlamış olacaktırlar.

Şehirde yapılan her yeni planlama sonuç olarak o yerlerin değerini arttıracığa için yeni bir kent rantı doğurmaktadır. Şehir planlaması aracılığıyla belediyelerin rant oluşturmaları ve bunu hizmetlerin finansmanında kullanması, mali özerklik bağlamında etkili ve doğal bir yöntemdir. Böylece yerel hizmetlerin ve yeni uygulamaların kaynakları belediyelerin kendi faaliyetlerinin sonucunda sağlanmış olacaktır. Özellikle imar konusunda Almanya gibi gelişmiş bazı ülkelerde, bir yerden imar geçirilip şehirleşmeye açıldığında buranın bir kısmını belediyeye bırakılmaktadır. Bu oran Almanya'da %6'dır. Belediye buraları satarak, konut yaparak ya da ranta dönüştürerek değerlendirebilmekte ve alt yapı bedelinin %90'ını da arsa sahiplerinden almaktadır (Koç,1993).

Büyük ölçüde belediye hizmetleri sonucunda oluşan yüksek emlak, arsa ve arazi rantlarından belediyeler kendi paylarını alabilmeli, ruhsat verme ve vergilendirme işlemlerinde belediyelerin etkinliği artırılmalıdır. Böylece spekülasyon amaçlı arsa stokları vergilendirilerek önemli bir mali kaynak da sağlanacaktır. Ancak, belediyeler şehirleşmenin doğurduğu tüm olumsuzluklara katlanırken şehirleşmenin doğurduğu bu rantlardan yararlanamamaktadırlar. Şehirlerde yaşamın bir bedeli olması ve belediyelerin bunu tahsil etmesi gereklidir.

Sonuç olarak son yıllarda özellikle kentsel dönüşüm projeleriyle birlikte gecekondu bölgeleri belediyeler için önemli bir avantaj haline gelmiş, gecekonduların yıkılmasıyla şehir merkezine yakın geniş bir yerleşim alanı açılmaya başlamıştır. Gecekondulardan arındırılan geniş arazilerin merkeze yakın olması veya bu alanlara daha fazla binaların yapılması önemli bir rant imkanı sağlarken düzenli kentleşmenin sağlamış olduğu etki ile buralara yakın yerleşim yerlerinin de rant gelirleri artmaktadır. Belediyeler bu alanları iyi bir imar planlamasıyla değerlendirerek modern yerleşim alanları açmalı ve bu yeni yerleşim yerleri sayesinde belediye hizmetleri için önemli bir kaynak avantajını iyi kullanmalıdır.

### **SONUÇ ve ÖNERİLER**

Türkiye'de gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmakta ve belediyelerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetimce belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de yönetimlerarası rasyonel, adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü de yapılmamıştır. Merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlanmadığından, gerek kaynakların toplanmasında, gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde boşluklar doğmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlanmış olduğunu rahatlıkla söyleyemeyiz.

Belediyelere kendi kuruluş kanununda ve diğer kanunlarla çeşitli görevler verilmiştir. Bu görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Mali yetersizlik nedeniyle belediyelerin bazı teşebbüsleri devlet tarafından engellenmekte ya da belediyeler bu hizmetleri merkezi yönetime devretme eğiliminde bulunmaktadır. Ancak belediye gelirlerinin birçoğu kanunlar tarafından belediyelere sağlanmışken şehirleşme rantı belediyelerin ulaşım, eğitim, bayındırlık, sosyal ve kültürel hizmetler, çevre düzenlemesi, kentsel dönüşüm projeleri gibi fonksiyonlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış gelir kaynağı olduğu için belediyeler bu kaynağı etkin olarak kullanabilmelidirler.

Günümüzde değer artışları, kentsel rant alanlarının hızla artmış olması nedeniyle oldukça yüksek rakamlara ulaşmış bulunmaktadır. Yeni gelişen ve büyüyen yerel yönetimler ile hızlı bir bayındırlık ve yenileme faaliyetine giren kentlerde rant önemli bir gelir kaynağı olabileceken uygulamadan kaynaklanan sorunlar nedeniyle günümüzde etkin ve verimli olarak değerlendirilememektedir. Belediyelerin mali özerkliği bağlamında değer artışı vergisi veya şerefiye uygulamalarının etkin hale getirilmesiyle, kentsel rantlar belediyelere ve topluma aktarılırken, belediyeler önemli bir gelir kaynağına kavuşturulmuş olacaktır.

#### KAYNAKÇA

BAŞBAKANLIK TOKİ IULA EMME (1993). *Belediyelerde Mali Yönetim*, İstanbul: Kent Basımevi.

Güler, Birgül (1994). "Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925-1989." *ÇYYD*, III, Ocak 1994:19-37.

KOÇ, Ali Rıza (1993). *Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri, Yuvarlak Masa Toplantısı*, Ankara: TBD-KAV.

TOSUNER, Mehmet (1995). "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi." *DEÜİİBF Dergisi*, XX, 2, 1995: 259-272.

TÜİK, (2007). *Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2004*, Ankara: TÜİK Matbaası,.