

BAZI KURUMSAL ÇALIŞMALAR ÇERÇEVESİNDE BELEDİYELERİN MALİ DURUMU HAKKINDAKİ TEMEL DEĞERLENDİRMELER¹

FUNDAMENTAL EVALUATIONS ABOUT THE FINANCIAL STATUS OF MUNICIPALITIES IN THE FRAMEWORK OF SOME INSTITUTIONAL STUDIES

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY
Beykent Üniversitesi
İİBF, İktisat Bölümü
ahmetulusoy@beykent.edu.tr
ORCID ID: 0000-0001-8407-2770

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa TEKDERE
Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi
İİBF, Bankacılık ve Finans Bölümü
mtekdere@erzincan.edu.tr
ORCID ID: 0000-0002-6570-8072

Received 05 February 2019 - Accepted 08 May 2019
Gönderim 05 Şubat 2019 - Kabul 08 Mayıs 2019

Öz: Kamu yönetiminde hem merkezi boyutta hem de yerel boyutta reform yapılması gerektiği birçok plan, program, rapor ve kanun tasarısında ifade edilmektedir. Ancak çalışmalarda yerel yönetimlerin mali yapılarının düzenlenmesi konusu genellikle göz ardı edilmiş veya ikinci planda kalmıştır. Bir diğer ifadeyle Türkiye’de yerel finansman yöntemlerine dair çalışmalar yerel yönetim reformunun gecikmiş bir parçası ve idari reform sürecinin en zayıf halkası olmuştur. Yerel yönetimlerin ve özellikle yerel düzeyde en büyük görev ve sorumluluğunu üstlenen belediyelerin, öz gelirleri ile (özellikle vergiler) harcamaları arasında ciddi bir tutarsızlık bulunmaktadır. Bu çalışmada; söz konusu tutarsızlığın acilen ele alınması gereken bir konu olduğunu daha iyi anlama adına kurumsal bazı raporlar, planlar ve programlar incelenmiştir. Yapılan kurumsal çalışmaların neredeyse hepsinde, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin içinde bulunduğu sorunların çözümü açısından mali özerkliğin önemli olduğu vurgusu yapılmıştır. Ayrıca ilgili kurumsal çalışmalarda ortaya konulan amaç ve hedeflerin büyük kısmına ulaşamadığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, belediye, mali özerklik, öz gelir, vergi

Abstract: The need to reform public administration, both at national and local levels, is expressed in many plans, programs, reports and draft laws. However, the subject of regulation of financial structures of local governments has generally been ignored or has remained secondary in the studies. In other words, studies on the local financing methods in Turkey has been a delayed part of local government reforms and the weakest link in the process of administrative reforms. There is a significant inconsistency between the expenditures and self-revenues (especially tax revenues) of local governments and especially municipalities, which have the greatest duties and responsibilities at the local level. In this study, some institutional reports, plans and programs are examined in order to better understand the urgent need for correction of the mentioned inconsistency. In almost all of the institutional studies, the importance of fiscal autonomy is emphasized for the solution of the problems of local governments, and municipalities in particular. In addition, this study concludes that most of the stated objectives and goals in the related institutional studies have not been reached.

Keywords: Local government, municipality, fiscal autonomy, own-revenues, tax

¹ Bu çalışma yazarın Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalında kabul edilen “Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi” başlıklı doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

GİRİŞ

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

Türkiye’de yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen birim veya en önemli yerel yönetim birimi, belediyelerdir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 2; Yakar ve Gündüz, 2014: 118; Alkan, 2005: 283). Yerinelik ruhunun şehrin yapısına adapte edilmesinde kilit taşı niteliğinde bir role sahip olan belediyelerin harcama, gelir ve nüfus potansiyeli nedeniyle en etkin birimler olacağı kabul edilmektedir. Çünkü toplam nüfusun büyük kısmı (2017 yılı verilerine göre % 94.03) belediye (özellikle büyükşehir belediyeleri) sınırları kapsamında yaşamaktadır (<https://biruni.tuik.gov.tr>). Yerel yönetim harcamalarının (2017 yılı itibarıyla toplam yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 75’i) yine önemli bir kısmı belediyelerin egemenliği altında gerçekleşmektedir. Ayrıca 1950 sonrası süreçte artan kentleşme eğilimi, yerel yönetim birimleri arasında belediyelerin önemini gün geçtikçe artırmıştır. Bu kapsamda kentleşmenin oluşturduğu problemlerin yerinde analiz edilmesi ve pratik-kalıcı önerilerle çözülmesindeki en büyük görev, yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere düşmektedir.

Tortop’a göre (2008a: 14) “ülke düzeyindeki sorunların çözümünde başarılı olmak için yerel yönetimlerdeki uygulamalarda başarılı olmak gerekir. Vatandaşların çok yakın oldukları ve beşikten mezara kadar en çok ilişkili olduğu kuruluşlar, yerel yönetimlerdir. Vatandaşların ülke düzeyinde mutlu olmalarının yolu, yerel düzeydeki hizmetlerden memnun olmaları ile başlar. Bu nedenle yerel hizmetlerle ilgili olarak vatandaşların yakınmalarını dinlemek, bunları gidermek için çaba göstermek ve doğru olanları, haklı olanları yerine getirerek veya yanlışları düzeltme yoluna giderek yerel yönetimlerde nitelikli ve kaliteli yönetimi gerçekleştirmenin yollarını aramak gereklidir.” Ayrıca en önemli yerel yönetim birimi olan belediyeler hakkında Tortop (2008b: 15), “belediyeler modern yönetim kurallarına ve halkın beklentilerine yanıt verecek doğrultuda yönetildikleri ve kendilerine gerekli olanaklar ve kaynaklar sağlandığı takdirde, ülkenin önemli sorunlarının çözümlenmesinde ve ulusal gelirin artmasında önemli katkılar sağlayabilirler” demektedir. Bu iki ifade incelendiğinde, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler hakkında şu yorum yapılabilir. Ulusal sorunların çözümünde ve ulusal kalkınmanın sağlanmasında en önemli yönetim birimlerinden biri olan belediyelerin, nitelikli hizmet sunarak vatandaş memnuniyetini artırması için gerekli olanak ve kaynaklara sahip olması şarttır.

Bu nedenle belediyelerin üstlendikleri görev ve sorumluluklar kapsamında yaptıkları harcamalar ile öz gelirleri arasındaki tutarsızlığın giderilmesi önemlidir.

Özellikle en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilen vergiler nezdinde daha net biçimde ortaya çıkan bu tutarsızlık, kaynakların daha etkin ve verimli sunumunu, katılım mekanizmalarının ve demokrasinin gelişimini, mali ve siyasi sorumluluğu, hesap verebilirliği ve şeffaflığı olumsuz etkilemektedir. Belirtilen olumsuz etkiler nedeniyle birçok kurumsal çalışmada belediyelerin öz gelir kaynaklarının (daha özelde vergilerin) artırılması gereği bir amaç veya program hedefi olarak ifade edilmiştir. Ayrıca ilgili çalışmalarda belediyelerin mali açıdan yaşadıkları sorunlar somutlaştırılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada; kurumsal plan, program, rapor ve kanun tasarılarının incelenmesi sonucu, Türkiye'deki belediyelerin mali durumu hakkında bazı genel tespitler ve değerlendirmeler yapılarak, tümevarımcı bir analiz yöntemi benimsenmiştir. Bu kapsamda öncelikle; yerelleşme, mali yerelleşme ve mali özerklik kavramları üzerine şekillenen kuramsal çerçeve ele alınmış, belediyelerin mali açıdan özerk olması gerektiğini ifade eden ve belediyelerin mali sorunlarından bahseden akademik çalışmaların ana hatları ortaya konulmuştur. Daha sonra belirli kurumsal çalışmalar çerçevesinde belediyelerin mali sorunları ifade edilmiştir. İncelenen kurumsal çalışmalarda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı, en güncel sayısal veriler ve uygulamalar doğrultusunda değerlendirilmeye çalışılmıştır. Vergi gelirleri ile vergi dışı öz gelir kaynaklarının toplam gelir ve harcamalar içerisindeki payının artışı, mali özerkliği sağlanmış yerel yönetimlere ulaşmanın ilk şartı olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda çalışmada; Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne ait istatistikler, mahalli idarelerle ilgili genel faaliyet raporları ve OECD tarafından oluşturulan raporlardan elde edilen gelir (vergi geliri, diğer öz gelirler ve merkezi transferler) ve harcama verileri çerçevesinde, Türkiye'deki belediyelerin mali özerkliği oransal analizlere dayanan tablolarla incelenmeye çalışılmıştır. İnceleme neticesinde; Türkiye'deki belediyelerin mali özerklik açısından çok zayıf bir yapıya sahip olduğu, kurumsal çalışmalarda bahsedilen mali özerklik odaklı amaç ve hedeflerin büyük kısmına ulaşılamadığı, tespit edilen sorunların ise arzu edilen düzeyde giderilmediği sonucuna varılmıştır.

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gereğinden fazla bürokratik, duyarsız, verimsiz ve hantal olduğu ön kabulü, merkezi idarenin kamu hizmetlerini sunma noktasındaki yetersizliği, 1980 sonrası neo-liberal süreçte Dünya'da yaşanan değişikliklerin etkisiyle ortaya çıkan hızlı kentleşme süreci, yerel yönetimleri kamusal hizmet sunumu noktasında ön plana çıkarmıştır (Eken, 2005: 29; Sözen, 2005: 31-37; Toprak, 2005: 151; Yüksel, 2003: 50).

Özellikle 1980 sonrası süreçte ortaya çıkan paradigma değişimi, kentleşme, serbestleşme, özelleşme ve yerelleşme akımları, bu akımların tetiklediği yeni kamu yönetimi anlayışı, yerel yönetimlerin halkın tercihlerine uygun hizmet sunma ve hizmet farklılaştırması yapma konusundaki avantajı ile birleşince, yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmış ve belirli bir coğrafi alanla sınırlı kamusal hizmet sunumu konusunda ilgili birimler birincil konuma gelmeye başlamıştır.

Yerelleşme olarak adlandırılan bu sürecin rasyonalitesi, devletin üstlendiği dört temel fonksiyondan biri olan “kaynak tahsisi” fonksiyonu çerçevesinde yerel birimlerin daha başarılı olduğu temel savına dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin kalan diğer fonksiyonları (dağıtım, istikrar ve düzenleme) ele almada çeşitli gerekçelerle başarısız olacağı kabulü ise ilgili fonksiyonların yönetiminde merkezi yönetimleri ön plana çıkarmaktadır (Bailey, 1999: 6; Oates, 1999: 1121).

Benzer görüşler, Musgrave ve Musgrave’in (1994: 6-14) “kamu sektörünün üçlü tahsis teorisi”, Tiebout ve Musgrave’in (Bülbül, 2013) “katlı kek modeli”, Oates’in (1999: 1121-1122) “yerelleşme teorisi” ve Tiebout’un (1956: 418) “ayakları ile oylama” hipotezinde de bahsedilmektedir.

Kaynakların daha etkin kullanımı ve demokratik katılımın mekanizmalarının geliştirilmesi amaçları üzerine şekillenen yerelleşme kavramı; karar alma sorumluluğu, kaynak oluşturma yetkisi ve gücünün üst seviyedeki kuruluşlardan (merkezi yönetim), alt seviyedeki kuruluşlara (bölgeler, yerel yönetimler ve STK’lar) transferi olarak tanımlanmaktadır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 1; Yuliani, 2004; Eryılmaz, 2002: 225). Litvack ve Seddon (1999: 2), Miller (2002: 3) ve Dünya Bankası’nın tanımına göre ise yerelleşme; “kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne, yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi” olarak ifade edilmektedir (Keskin, 2008: 2; Şinik, 2012: 98).

1970 sonrası süreçte makro ekonomik verilerde görülen bozulmalar sonucu devletin başarısız olduğu ve küçültülmesi gerektiği kabulü ile hızlı bir gelişim süreci içerisine giren yerelleşme akımı (Kovancılar vd., 2007: 93; Memişoğlu, 2015: 54-55); sadece yetki ve sorumlulukların değil, gelir kaynaklarının da yerel yönetimlere aktarılmasını ifade etmektedir. Çünkü kamusal hizmetlerin sorumluluğu yerel birimlere verildiğinde, onların mali kaynaklara olan ihtiyacı da artırılmış olmaktadır. Bu nedenle mali yerelleşme politikaları ile gelir-gider dengesi sağlanmalıdır ki yerel birimler üstlendikleri sorumlulukları etkin ve verimli biçimde yerine getirebilsinler. Bu açıdan finansal sorumluluk yerelleşmenin temel bileşenidir ve yerel olarak veya merkezi transferler ile yerel birimler yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalıdır (Litvack ve Seddon, 1999: 3; Boschmann, 2009: 7). Mali yerelleşme; yerel yönetimlerin belli bir ölçüde üstlendiği hizmetleri kendi finanse etme yetki ve sorumluluğuna sahip olmasıdır (Ebel ve Yılmaz, 2002: 34). Bir diğer ifadeyle, yönetimin üst seviyelerinden daha alt seviyelerine finansal kararların ve bütçelerin devredilmesidir (Sharma, 2008). Mali yerelleşmede ilk aşama; yönetim seviyeleri arasında (ulusal, bölgesel, yerel vb.) gelir kaynakları ve harcama sorumluluklarının bölüşümüdür. İkinci aşama ise; gelir ve harcama kararlarının verilmesinde yerel ve bölgesel yönetimlere kapsamlı ve ayrıntılı bir takdir hakkı tanınmasıdır. Bu sayede yerel ve bölgesel yönetimler kaynak tahsisi, vergileme ve ücret koyma yetkileri ile kendi bütçelerini oluşturabilmektedir (Davey, 2003: 1; Siegle ve O’Mahony, 2007: 3). Yerelleşmiş mali bir sistemde yerel yönetimler, güçlü vergi tabanları ile desteklenmiş vergileme yetkileri vasıtasıyla kaynakları harekete geçirme gücüne de sahip olmaktadır (Bahl, 2008: 4-5; Boschmann, 2009: 21).

Mali yerelleşme çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir. Bunlar (Litvack ve Seddon, 1999: 3):

- Kullanıcı harçları vasıtasıyla maliyet iyileştirmesi yapma ve kendi kendini finanse etme,
 - Hizmet ve altyapı üretim sürecine yerel halkın mali ve bedensel katkısı ile ortak üretim ve finansman,
 - Dolaylı harçlar, emlak veya satış vergileri yoluyla yerel gelirlerin artırılması/genişletilmesi,
 - Genel veya özel kullanım için merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere toplanan vergi gelirlerinden yönetimlerarası transfer yapılması,
 - Kredi/borç garantileri yoluyla yerel veya ulusal yönetim kaynaklarının harekete geçirilmesi ve belediyelere borçlanma yetkisi verilmesidir.

Mali yerelleşmenin gerçekleşme şekillerine bakıldığında; kendi kendine finansman, ortak finansman, gelir kaynaklarının artırılması ve yeterli hale getirilmesi, gelirlerin yerele devri, merkezden transferler ve borçlanabilme ilkelerinin ön planda olduğu görülmektedir (Usui, 2007: 8).

Yerel yönetimlerin kendilerinin belirlediği ve tam takdir hakkına sahip olduğu vergi gelirleri ile vergi dışı öz gelirlerinin, objektif kriterlere dayanan genel amaçlı yardımları ile özel amaçlı yardımlarının toplam yerel gelirler içerisindeki payı, öz gelirlerinin ve öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin harcamalarını karşılama düzeyi ve yerel yönetimlerin özgürce harcama yapma ve borçlanabilme yetkisi, etkin mali yerelleşme düzeyini göstermekle birlikte mali özerklik düzeyini de temsil etmektedir (Blöchliger ve King, 2006: 179-181; ISMERI EUROPA ve APPLICA, 2010: 28, Bahl, 1998).

Mali özerklik ise yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmesi ve üstlendikleri hizmetleri etkin biçimde yerine getirerek demokrasinin kurumsallaşmasını sağlama yolunda yeterli, sağlıklı ve sürekli kaynaklara sahip olması, merkeze bağlılık arz etmeden vazife ve sorumluluklarını gerçekleştirmesi, ayrı mal varlığı ve finansman kaynaklarına sahip olarak, bu varlık ve kaynakları kendi kanunları çerçevesinde ve yerel halkın çıkarlarına uygun biçimde yönetmesi, harcaması, borçlanabilmesi ve bütçesini oluşturması olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260-265, Çelik, 2013: 22; Özer, 2015: 534).

Yerel yönetimlere hangi açıdan bakılırsa bakılsın, özerk olmaları konusunda bir fikir birliği mevcuttur. Bunun mali açıdan ilk şartı; öz gelir kaynaklarının yeterli seviyeye çıkarılmasından geçmektedir. Özellikle öz gelir kaynaklarından yerel vergiler, gelir yönlü mali özerkliğin temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının ve özellikle öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı, harcamaları karşılama düzeyinin yüksekliği ve oranlarının yerel yönetimlerce belirlenmesi durumu, en önemli mali özerklik ve yerelleşme göstergeleri olarak kabul edilmektedir. Öz gelirlerin aksine özellikle merkezi transferlerin ve şartlı yardımların yüksek olması ise mali özerkliği sınırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 282; LAR Projesi II. Aşama, 2011: 9; Gündüzöz, 2012: 757; Korlu ve Çetinkaya, 2015: 96; Güngör, 2015: 12).

Normatif açıdan bakıldığında ve çağdaş yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, yerel yönetimlerin harcamalarını kendi gelirleri ile finanse etmesi gerekir. Pratik olarak vergi gelirlerinin yerel yönetimlerin temel gelir kaynağı olarak kabul edilmesi, transferlerin/yardımların ise tamamlayıcı, düzenleyici ve içselleştirici olması benimsenmiştir (Bağlı, 2014: 40).

Vergiler, öz gelirler içerisindeki en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilmektedir. Ayrıca hizmeti sunan birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasındaki doğrudan bağlantıyı güçlendirerek, tarafların mali ve siyasi sorumluluğunu artırmaktadır. Vergi gelirleri mali özerkliğin güçlenmesinin temel koşullarından biri olmakla birlikte, belediyelerin ürettiği kamusal hizmetlerin sürekliliği ve kalitesi, bütçe dengesinin kurulması, katılımcı bütçe oluşturulması, birikmiş borçların ödenmesi ve borç-faiz sarmalından kurtulmak açısından önem arz etmektedir (Yılmaz vd., 2012: 252). Belediyelerin merkezi idareye bağımlı olmaksızın sahip olduğu vergi gelirleri arttıkça mali özerkliği sağlanmakta ve bu durum belediyelerin hizmet planlamasını daha iyi yapabilmesine, daha rahat hareket edebilmesine ve etkin hizmet sunmasına, hesap verebilirlik ve saydamlığın artmasına ve kendi girişimci güçlerinin gelişmesi gibi birçok pozitif gelişmeye katkı sağlamaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3; Tortop, 2008a: 13). Belirtilen nedenlerle mali özerkliği ve yerelleşmeyi ilke edinen reformlar yapılarak, vergiler ve diğer öz gelirler devamlı olarak artırılmaya çalışılmaktadır.

Mali yerelleşme ve özerklik akımının önem kazanmasıyla birlikte, birçok akademik ve kurumsal çalışmada; yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması, özellikle vergilerin yerel yönetimlerin temel finansman kaynağı haline getirilmesi, merkezi yönetim tarafından yapılan transferlere bağımlılığın azaltılması, öz gelirler üzerinde yerel meclislerin söz sahibi olması ve neticede harcamalar ile öz gelirler (daha özelde vergi gelirleri) arasındaki tutarsızlığın giderilmesi gerektiği konusunda önemli hedefler ortaya konulmuş ve kayda değer önerilerde bulunulmuştur.

2. LİTERATÜRDEKİ ÇALIŞMALAR

Türkiye’de en önemli yerel yönetim birimi olarak belediyelerin, vergi gelirleri ve diğer öz gelirler açısından yaşadığı sorunları inceleyen ve belediyelerin mali özerklik temelli bir yaklaşım ile güçlendirilmesi gerektiğini ifade eden birçok çalışma bulunmaktadır. Örneğin Genç’e (2015) göre; Türkiye’de belediyelerin gelirler açısından merkeze bağımlı bir yapısı bulunmaktadır. Bu durum, yeterli mali özerkliğin olmadığına işaret etmekte ve belediyelerde ekonomik etkinlikten çok siyasi beklentiler ön plana çıkmaktadır. İlgili sorunu çözmek için belediyelerin öz gelirlerinin artırılması gerektiği, yerel vergilerin çeşitlendirilmesi gerektiği ve yerel meclislerin gelirler üzerinde yetkili kılınması gerektiği ifade edilmiştir. Arıkoğa (2016); etkin bir belediye yönetimi için belediyelerin gelir yapılarının iyileştirilmesine ve mali açıdan özerk olmasının önemine temas ettiği çalışmasında, mevcut yerel vergilerden daha etkin yararlanılması adına önerilerde bulunmuştur. Ayrıca konaklama veya turizm vergisi gibi yeni yerel vergiler oluşturulması gerektiğini belirtmiştir. Çetinkaya ve Demirbaş (2010); belediyelerin kaliteli hizmet sunabilmesi için yeterli gelirlere sahip olması ve öz gelirlerinin yüksek olmasının zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Belediyeleri öz gelirler açısından güçlendirme adına, motorlu taşıtlar vergisinin belediyelere tahsis edilmesi ve mevcut vergilerin daha verimli hale getirilmesi önerilerinde bulunmuşlardır. Marmara Belediyeler Birliği’nin (2015) organize ettiği çalışmada; belediyelerin üstlendikleri hizmetleri etkin biçimde yerine getirebilmeleri için mali özerkliği ve esnekliği destekleyen bir gelir yapısına sahip olunması gerektiği ifade edilerek, vergi ve harç tarifeleri, mevcut

vergilerin reorganizasyonu ve yeni vergi uygulamaları gibi birçok alanda çözüm önerileri sunulmuştur.

Egeli ve Diril (2012) ile Topal (2004); yerel yönetimlerin güçlü bir mali yapıya sahip olmaları için mali özerkliğin önemli olduğunu belirterek, mali özerkliğin sağlanmasında vergilendirme yetkisinin rolü (önemi) üzerinde durmuşlardır. Yüksel (2004) Türkiye’de belediyelerin mali sorunlarını; gelirlerin yetersizliği, merkezi yönetim yardımlarının şekli, öz gelir oranlarının düşüklüğü, öz gelir oranlarını belirleyebilme ve gelirlerini serbestçe harcayabilme konusundaki yetersizlikler olarak belirtmiştir. İlgili sorunların çözümü için mevcut kaynakların etkin ve verimli kullanımı, yeni vergilerin oluşturulması, merkezi bazı vergilerin belediyelere bırakılması, vergi oranlarını belediyelerin belirlemesi ve gönüllü katılımın artırılması gibi öneriler sunmuştur. Şener (1998) yerel yönetimlere ait öz gelir kaynaklarının etkinliğini kaybettiğini ifade ettiği çalışmada; yerel yönetimlerin kaynak açığını kapatma adına hizmetlerin etkinleştirilmesi, harcamaların azaltılması ve gelirlerin artırılması şeklinde üç yolun olduğunu belirtmiştir. Gelirlerin artırılması için mevcut vergilerden daha etkin yararlanılması gerektiğini ifade etmiş ve motorlu taşıtlar vergisi ile veraset ve intikal vergisi gibi kaynakların belediyelere bırakılmasını, konaklama vergisi, meslek vergisi ve değer artış vergisi gibi yeni vergilerin oluşturulmasını önermiştir. Türkoğlu (2012) yerel yönetimlerin kaynak bakımından merkezi yönetime bağımlı olduğunu, mali açıdan özerk olmadığını ve bu nedenle etkin hizmet veremediğini belirtmiştir. Bu sorunu çözme amacıyla gayrimenkul değer artışlarının vergilendirilmesini, böylece belediyelerin önemli bir gelir kaynağına sahip olacağını ifade etmiştir. Ulusoy ve Akdemir (2009) çalışmalarında; yerel yönetimlerin etkin hizmet sunması ve yerel düzeyde demokrasinin gelişimi için mali özerkliğin önemli olduğunu belirtmişlerdir. Bir diğer çalışmada Ulusoy ve Akdemir (2013); yerel yönetimlerin artan görevlerine rağmen, gelirlerinin artmadığını ve gelir-gider dengesizliği yaşandığını ifade ederek, yerel yönetimlerin finansman sorununu kısmen gidermek adına motorlu taşıtlar vergisinin yerel yönetimlere tahsis edilmesi veya yerel yönetimlerin ilgili verginin gelirinden pay alması gerektiği şeklinde, bir öneri beyan etmişlerdir.

İncelenen çalışmalardan görüldüğü üzere; mevcut vergiler ile diğer öz gelirlerden daha etkin yararlanılması, merkezi yönetimin sorumluluğu altındaki bazı vergilerin belediyelere bırakılması, yeni vergi türlerinin oluşturulması ve vergilendirme yetkisi verilmesi suretiyle belediyelerin mali açıdan daha özerk bir yapıya kavuşturulması, akademik çalışmalarda sıklıkla üzerinde durulan bir konudur. Aslında söz konusu bakış açısı, kamusal otoriteler ve sivil toplum kuruluşları tarafından oluşturulan birçok kurumsal çalışmada da ele alınmış ve mali özerkliği artırma odaklı hedefler ortaya konulmuştur. Bu kapsamda sonraki başlık altında, ilgili kurumsal çalışmalarda belediyelerin mali durumu hakkında yapılan değerlendirmeler analiz edilmeye çalışılmıştır.

3. KALKINMA PLANLARINDAKİ MALİ TESPİTLER

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda; hızlı nüfus artışı ve göç nedeniyle şehir ve kasabaların gittikçe büyüdüğü ve mahalli hizmetlerin hacminde genişleme olduğu ifade edilmiştir. Buna karşılık mali kaynaklar aynı düzeyde genişlemediğinden, mahalli idarelerin görevlerini etkin biçimde yerine getirme yetisini kaybettiği

belirtilmiştir. Bu durumun düzeltilmesi için mahallî idarelerin idari ve mali bünyelerinin düzeltilmesi veya kuvvetlendirilmesi gerektiği ve mahalli idarelerin kendi kendilerine yeterli duruma gelmelerinin sağlanacağı beyan edilmiştir. Bu kapsamda atılacak adım ise; bina ve arsa vergisinin düzenlenmesi ile vergiler, resimler, harçlar ve para cezalarının gözden geçirilmesi ve cari fiyat artışlarını takip edemeyenlerin yeniden düzenlenmesi olarak belirlenmiştir (DPT, 1963: 484-485). Ayrıca Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, belediyelerin bazı hizmet alanlarında yeteri kadar yatırım yapamadığı ifade edilmiş ve bu sorunun giderilmesi için genel bütçeden yardım yapıldığı belirtilmiştir. Fakat asıl hedefin yardımlar olmadığı, belediyelerin öz kaynaklarının geliştirilmesi, ödünç alma imkânlarının gerçekleştirilebilir bir seviyeye getirilmesi ve harcamalara halkın gönüllü katılımının artırılması olduğu beyan edilmiştir (DPT, 1963: 421).

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

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre; belediyeler, il özel idareleri ve köy idarelerinin kaynaklarının yetersizliği ve öncelikli alanlarda kullanılmaması nedeniyle, kanunlarla belirlenmiş olan görevlerini gereği gibi yerine getiremedikleri ve kaynak tahsisinde saptırıcı etkenlere yol açıldığı belirtilmiştir (DPT, 1973: 113). Ayrıca kaynak yetersizliği nedeniyle merkezden yapılan transferlerin her zaman iyi kullanılmadığı ifade edilmiştir. Bunlara ilave olarak merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev çizgilerinin kesin biçimde belirlenmemiş olması, yerel hizmetlerin layıkıyla karşılanamamasının bir nedeni olarak görülmüştür (DPT, 1973: 117). Gönüllü katkıların yetersiz olduğu ve üretken alanlarda kullanılmadığı planda ortaya konulan bir diğer tespittir (DPT, 1973: 979).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; ekonomik sıkıntılar yüzünden belediye yatırımlarının yetersizliğine vurgu yapılmış, yerel yönetim sistemi içerisinde metropoliten alanlara özgü yerel yönetim birimlerinin kurulması gerektiği öne sürülmüştür. Belediyelerin özerkliklerinin sağlanmasında merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaklardan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki vesayet yetkileri başlıca darboğazlar olarak görülmüştür (DPT, 1979: 81-82). Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için işlevlerinin yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacağı, mevcut mali olanaklarının ve özellikle öz kaynaklarının geliştirileceği ifade edilmiştir (DPT, 1979: 296). Ayrıca giderek sınıai bir toplum niteliği alan Türkiye'de ekonomik yaşamın kentlerde odaklaştığı ve milli gelirin büyük bir bölümünün kentlerde oluştuğu vurgulanmıştır. Bu bakımdan

kent belediyelerinin daha geniş ekonomik ve toplumsal işlevler ve yetkilerle donatılması, bu amaçla kentin öz kaynaklarının harekete geçirilmesi gerektiği dile getirilmiştir (DPT, 1979: 303).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmiş ve devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevlerinin belediyelere devredileceği belirtilmiştir (DPT, 1985: 169). Bu sayede merkezi yönetimin yükü azaltılmaya çalışılacaktır (DPT, 1985: 2).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı için mahalli boyuttaki hizmetlerin yerinde karşılanması gerektiği belirtilmiştir. Bu bakış açısıyla yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilmekle birlikte, gelirler içerisinde öz gelirlerin payının arttırılacağı ifade edilmiştir (DPT, 1990: 320).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemelere, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payının artırılmasına olan ihtiyacın devam ettiğine dair vurgular yapılmıştır. Mahalli hizmetlerden faydalananların hizmet bedelini ödemesi yaklaşımının hayata geçirilemediği belirtilmiştir. Nüfus artışından kaynaklanan kentsel hizmet talebi artışına rağmen, belediye gelirleri içerisindeki öz gelir payının arttırılmadığı ve belediye harcamalarının büyük ölçüde merkezi yönetim transferleri ile finanse edildiği ifade edilmiştir. İlgili Plan'a göre; belediyelere ait vergilerin ve vergi dışı gelirlerin önemli bir kısmının belde sakinlerinden doğrudan tahsil edilememesi, belediye hizmetlerine karşı vatandaşların duyarlılığını azaltmakta ve yerel düzeydeki demokratik denetim mekanizmalarının gelişimini sınırlamaktadır (DPT, 1996: 124-125). Bununla birlikte teknik ve mali açıdan güçsüz belediyelerin yetki ve sorumluluklarının yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde arttırılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu süreçte mahalli idarelerin gelir kaynaklarının kesintisiz, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olması sağlanarak merkezi idareye bağımlılığının azaltılacağı, mahalli idarelerin ağırlıklı olarak kendi öz kaynakları ile hizmetlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı, mahalli idarelerin öz gelirlerini arttırmaya yönelik olarak toplayacağı vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde, alt-üst sınırları merkezi idarece tespit edilmek kaydıyla yerel meclislerin yetkili kılınacağı ifade edilmektedir (DPT, 1996: 131).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre; idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesinin yeterince kurulmadığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilemediği, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilemediğine vurgu yapılmıştır (DPT, 2000: 19). Ayrıca nüfus artışına paralel olarak kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) kaynakları yeterince arttırılamamıştır. Bu durum belediyeleri yatırım projelerinin finansmanında dış kredi kullanmaya yöneltmiştir (DPT, 2000: 197). Özellikle büyükşehir belediyeleri ve metropol alanları içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın, kaynak yetersizliği, kaynakların etkin kullanılmaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeteri kadar nitelikli

personel istihdam edilememesi ve eşgüdüm eksikliği nedenleriyle altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememiştir (DPT, 2000: 67).

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

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

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

Onuncu Kalkınma Planı kapsamındaki bir diğer program ise “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı”dır. Programın amacı; önceliklerin isabetli belirlenmesi, uygulamada kalitenin ve kaynak kullanımında verimliliğin artırılması ve kalkınma çabalarının güçlendirilmesi için yerel düzeyde kurumsal kapasitenin,

katılımcılığın ve yönetişimin geliştirilmesidir. Bu sayede yerel hizmetler daha kaliteli ve verimli hale getirilecektir. Bu süreçte kurumsal kapasitenin gelişmesi için “başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerin mali yönetim kapasitesinin ve öz gelirlerinin artırılması” program bileşeni olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 194-195).

4. BAZI ARAŞTIRMA RAPORLARINDAKİ MALİ TESPİTLER

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

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

- Yerel yönetimlere merkezi idare tarafından pay verilmesi sırasında, geliştirilmiş standartlar ve yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin tahsilinde ve ekonomik hizmet üretmede sağlayacağı performans dikkate alınarak, aktarılan paylarda özendirici bir yüzde oranında artış yapılması.
- Belediye yatırımlarına özendirici vergi muafiyeti getirilmesi.
- İl Özel İdareleri'nin kendi gelir kanununa sahip olması.
- Gelir takip sisteminin oluşturulması.

- Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin takip ve tahsilinin sağlanmasında etkinliğin gerçekleştirilmesi ve
- Yerel yönetimlerin öz gelirlerindeki kayıp ve kaçakların önlenmesidir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve yerel yönetimler arasında iş birliği yapılması gerektiği ifade edilerek, genellikle ilgili mevzuat üzerinde değişiklik ve iyileştirmeler yapılması üzerine odaklanılmıştır.

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

Kamu Yönetimi Araştırma Raporu’nda (KAYA); topluma nitelikli, ekonomik, etkin ve verimli hizmet sunma yolunda yerel yönetimlerin öz gelir olanaklarının artırılması ve özellikle yasal sınırlar içerisinde vergileme yetkisi verilmesi önerilmektedir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından 1995’te yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili olarak Özel İhtisas Komisyonu’na “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu” hazırlanmıştır. Bu araştırmanın temel çıkış noktasını mali kaynakların merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşümü oluşturmaktadır. Bu kapsamda mali sorunların çözümü yolunda yap-işlet-devret modeli, para cezalarının etkinliğinin sağlanması, şerefiye yükümlülüğünün gerçekleştirilmesi, tapu harcı oranlarının düşürülmesi, BİT’lerin yeniden değerlendirilmesi ve yerel mali denetimi yapacak Sayıştayların kurulması gibi konular ele alınmıştır. Türkiye Genç İş adamları Derneği (TÜGİAD) tarafından yerel yönetimlerin çağın gerektirdiği üretkenliğe kavuşturulabilmesi amacıyla hukuki, idari ve mali yapılarını yeniden düzenleyen bir reform tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıda ileri sürülen reform önerilerine göre; yerel yönetimler mali açıdan merkezi yönetime bağımlıdır. Bu nedenle yerel yönetimleri merkezi yönetimden veya merkezi yönetimin tasarruflarından gelecek finansmanla görev yapabilir durumdan kurtarıp, kendi üretecekleri kaynaklarla hizmet yapabilir duruma kavuşturmak gerektiği ifade edilmiştir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 321-325).

5. ORTA VADELİ PROGRAMLARDAKİ MALİ TESPİTLER

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programlarda “Kamu Gelir Politikası”, “Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması”, “Kamuda İyi Yönetişim” ve “Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması” gibi başlıklar çerçevesinde genel olarak; yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının artırılması

gerektiği vurgusu yapılmıştır. Bu kapsamda örneğin imar planı değişiklikleri sonucunda oluşacak gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay almasının sağlanacağı, emlak vergisi sisteminin gözden geçirilerek yerel vergi sisteminin genel vergi sistemine uyumunun gerçekleştirileceği, belediye ve il özel idarelerinin mali yapılarının güçlendirilerek hemşerilerine karşı yönetim sorumluluklarının artırılacağı şeklindeki ifadelere, söz konusu programlarda değinilmiştir² (<http://www.sbb.gov.tr>). Orta vadeli mali planlarda da benzer noktalara dikkat çekildiği görülmektedir (<http://www.bumko.gov.tr>).

6. TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ STRATEJİK PLANINDAKİ MALİ TESPİTLER

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

- Belediyelerin hak ve menfaatlerini korumak ve gelişmelerine destek olmak amacıyla mevzuat çalışmalarını belediyeler lehine sonuç verecek şekilde yürütmek.
- Değişen mevzuat, genel kabul görmüş hizmet standartları ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öncelikleri dikkate alınarak yerel yönetim sistemimizin gelişimi için gerekli girişimlerde bulunmak.³
- Belediyelerin hak ve menfaatlerini korumaya yönelik olarak merkezi idare kurumları ve siyasi karar mekanizmaları nezdinde, belediyelerin de aktif katılımını sağlamak suretiyle, çeşitli çalışmalarda bulunmak ve farkındalık yaratmak.
- Belediyelere rehberlik ve hukuki destek kapsamındaki çalışmaları teknolojiyi etkin kullanmak suretiyle geliştirmek.

² Bahsedilenler hakkında ilave bilgi için bakınız (Orta Vadeli Program, 2018-2020: 36; Orta Vadeli Program, 2017-2019: 13; Orta Vadeli Program, 2016-2018: 14; Orta Vadeli Program, 2015-2017: 15; Orta Vadeli Program, 2010-2012).

³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde ulusal ekonomik politika çerçevesinde yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı ve yerel makamların mali kaynaklarının Anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede önümüzdeki dönemde belediyelerin artan görev ve sorumlulukları ile genişleyen hizmet alanları dikkate alınarak tespit edilen sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri ile belediyelerin yetkilerinin ve mali yapılarının Anayasa ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olarak güçlendirilmesi hedeflenmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 27-33).

• Belediye gelirlerinin, belediyelerin görev ve sorumluluklarındaki artışa paralel olarak düzenlenmesi ile mali kaynaklarının etkili ve verimli biçimde yönetilmesini sağlamak konusunda çalışmalar yapmaktır.⁴

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

7. KANUN TASARILARINDA VURGULANAN MALİ TESPİTLER

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

1998 yılında TBMM'ye, "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" tasarısı sunulmuştur. Tasarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, daha verimli kaynak kullanan yerel yönetimler oluşturmak, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki ve hizmet üretimindeki payını arttırmak, yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapı sağlamak gibi amaçları bulunmaktadır. Fakat daha önceki kaynak artırma anlayışından farklı olarak belediyelerin öz gelirlerine odaklanılmamakta, bütçeden aldıkları payı arttırmak suretiyle kaynak artışı gerçekleştirilmektedir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 327-328). Bu gibi politikaların muhtemel sonucu; yerel yönetimlerin merkezi kaynaklara bağımlılığının artışı olacaktır.

⁴ Anayasamızın 127. maddesinde yer alan "mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü gereğince, belediyelerin hem farklılaşan hem de artan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, dengeli ve adil bir kaynak paylaşımının sağlanmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi öngörülmektedir. Mali kaynak sağlanması kadar yönetimi de üzerinde durulması gereken bir husustur. Bu kapsamda kaynakların kullanılmasında mali disiplini sağlama, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ile hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği şekilde yönetilmesine ilişkin belediyelerin kurumsal kapasitelerinin artırılmasına önem verilecektir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 27-33).

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

- Emlak vergisinin tamamen yerel bir vergi olarak düzenlenmesi ve yerel vergi sistemi içine alınması.
- Özellikle belediye altyapı yatırımlarından kaynaklanan taşınmaz değer artışları vergi değerini değiştiren sebepler arasına alınarak, kısmen de olsa kent rantlarının vergilendirilmesi.⁵
- Mevcut elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, elektrik ve gaz tüketim vergisi olarak değiştirilmesi, doğal gaz ve likit petrol gaz tüketiminin vergi kapsamına alınarak, vergi tabanında önemli bir genişleme sağlanması.
- Yerel vergiler arasına önemli ve yeni bir vergi olan konaklama vergisi getirilmesi, vergi ile başta çok sayıda turist çeken yörelerde bulunan il özel idaresi ve belediyeler olmak üzere ek bir kaynak yaratılarak, bu idarelerde özellikle turizm bakımından önem arz eden altyapının tamamlanması için önemli bir katkı sağlanması.
- Uygulamada gelir yaratma potansiyelini kaybetmiş olan yangın sigortası vergisi ile çifte vergilendirme durumunda olan haberleşme vergisinin kaldırılması.
- Bazı harçların kaldırılması ve yalnızca dört adet harç alımının öngörülmesi.
- Ücrete konu olabilecek nitelikteki bazı hizmetlerle ilgili harçların kaldırılmasından sonra, ücretlerin kapsamının genişlemesi ve mahalli idare gelirleri arasında ücret gelirlerinin önemli bir yer teşkil etmesi.
- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılan payların dağıtım ölçütlerinin değiştirilmesi, nüfus kriterine ilave olarak yüzölçümü, kırsal alan nüfusu, illerin gelişmişlik endeksi ve performans sonuçlarının dağıtım ölçütleri arasına alınmasıdır. Fakat tasarı çeşitli gerekçelerle uygulamaya geçirilememiştir.

8. HÜKÜMET PROGRAMLARINDAKİ MALİ TESPİTLER⁶

64. Hükümet Programı'nda (2015);⁷ belediyelerin mali sorunlarının çözümü noktasında birtakım düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda:

⁵ Örneğin Yavuz Sultan Selim Köprüsü'nün yapımına başlandığı 2013 yılından beri konut ve arsa fiyatlarını % 15-90 arasında artırdığı ifade edilmektedir (Habertürk, 2017). Hiçbir çaba harcanmadan servette meydana gelen bu artış, ilave gelir ve harcama gücü demektir. Fakat vergilendirilmemektedir.

⁶ 2019 yılına ait “Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı” bu başlık altında incelenmiştir.

⁷ 19 Şubat 2015 tarihinde Ankara'da düzenlenen AK Parti Belediye Başkanları İstişare ve Yönlendirme Toplantısı'nda Başbakan Davutoğlu, “belediyelerin merkezi bütçeden talepte bulunan yapılar haline gelmelerini değil, öz gelirlerini güçlendirmelerini istediklerini” vurguladı. Büyükşehir ve il belediyeleriyle yapılan toplantılarda hep bu konunun dile getirildiğini vurgulayan Davutoğlu, “İnşallah özel bir çalışma yaptırıyoruz. Bu çalışma tamamlandığında yasal düzenleme olarak da belediyelerimizin öz gelirleri artacak. Kendi gelirleriyle, kendi yağlarıyla kavrulur hale gelecekler” dedi. Başbakan Davutoğlu “seçim sonrasında atacakları adımları şimdiden planladıklarını, öz gelirleri

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

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

- “Yerel Yönetimler” başlığı altında; mahalli idarelerin yerel gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemelerin yapılması, yerel yönetimlerin borçlanma sistematığı ve hesap verebilirliğini güçlendirecek mahiyette düzenlemelerin yapılması ve büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılmasına yönelik tedbirlerin alınması gibi hususlara yer verilmiştir. Bunlara ilave olarak hükümetin 6 aylık eylem planında ilçe belediyelerinin gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve İmar Kanunu’nda değişikliğe gidileceği ifade edilmiştir.

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

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

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

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

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı’nda ise (2019); mahalli idarelerin son yasal düzenlemelerle genişleyen hizmet alanları, görev ve sorumlulukları dikkate alınarak, idari, teknik ve mali kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacının devam ettiği ifade edilmiştir. Yıllık Program’a göre; mahalli idarelerin finans kaynaklarını etkin biçimde planlayamamaları, büyük finansman gerektiren yatırım projelerinin yanı sıra diğer projeler için de borçlanmalarına neden olmaktadır. Mali gücü yetersiz ve borçlanma kapasitesi olmayan küçük ölçekli belediyeler ise sosyal donatı projelerini finanse etmekte bile zorlanmaktadır. Oysa mahalli idarelerin daha etkin, hızlı ve nitelikli hizmet sunabilen, katılımcı, şeffaf, çevreye duyarlı, dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözetilen ve mali sürdürülebilirliği sağlamış bir yapıya sahip olması ve vatandaşlara yeterli hizmetleri sunarak, onların memnuniyetlerini artırması temel

nasıl artıracaklarının alternatif modellerini yaptıklarını” ifade etti (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 5-6).

amaçtır. Söz konusu amaç için mahalli idarelerde çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik eğitimler verileceği, özellikle büyükşehir belediyeleri düzeyinde yeni hizmet sunum modelleri geliştirileceği ve yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmek için kentsel rantların değerlendirileceği ve emlak vergisi dahil olmak üzere yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılacağı beyan edilmiştir. Bu kapsamda tapu harcının ve emlak vergisinin taşınmazın gerçek değeri üzerinden alınmasını sağlamaya yönelik öneri raporu hazırlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca mali gücü yetersiz ve borçlanma kapasitesi olmayan küçük ölçekli belediyelerde, sosyal donatı ihtiyaç analiz çalışması yapılacağı ve ilgili çalışma çerçevesinde bir finansman modeli geliştirileceği vurgulanmıştır.

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

9. İLERLEME RAPORLARINDAKİ MALİ TESPİTLER⁸

Avrupa Birliği'nin (AB) aday ülke olan Türkiye'nin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri ve bu alanda gözlemediği eksiklikleri beyan ettiği “İlerleme Raporları”nda, yerel yönetimlerin mali durumu hakkında önemli tespitler yer almaktadır.

2006 yılındaki ilerleme raporunda, daha önceki raporlarda da ele alınan Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilmediği, bunun sonucunda merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştirilemediği ve vergilendirme açısından da yerinden yönetimin sağlanamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç olduğu da dile getirilmiştir. 2007 yılındaki ilerleme raporunda; yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir. 2008 yılındaki ilerleme raporunda; 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”un yerel yönetimlerin görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak amacıyla gelirleri arttıracak bir yasa olduğu vurgulanmış ve yerel yönetimlere ilişkin yasaların uygulanmasına ve kapasite artırımına devam edildiği belirtilmiştir. 2010 yılındaki ilerleme raporunda; şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

2011 yılındaki ilerleme raporunda; yerel yönetimlere yetki devri konusunda ve özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme

⁸ 2006-07-08-10-11-13-14-16 ve 2018 yıllarına ait AB İlerleme Raporları'ndan elde edilen bilgilerdir.

kaydedilmediği vurgulanmıştır. Bu nedenle belediyelerin merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı hale geldiği ve yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir. Başta mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere, yetki devrinin hayata geçirilmediği noktasında ağırlıklı olarak durulmuştur. 2013 yılındaki ilerleme raporunda; yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Kasım ayında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediye yetkilerinin kapsamının genişletildiği, böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirilerinin kısmen karşılandığı dile getirilmiştir. Ancak yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyelerinin hala yerine getirilmediği vurgulanmıştır. 2014 yılındaki ilerleme raporunda; 2012 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikle belediyelerin sınırlarının yeniden belirlenmesi ve yetki kapsamının genişletilmesi düzenlemesinin ardından, mali yerinden yönetim konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. 2016 yılındaki ilerleme raporunda; belediye sınırlarını yeniden çizen ve belediyelerin sorumluluklarının kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 6360 sayılı Kanun ile 2012 yılında yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetimin sınırlı kaldığı ve belediyelerin kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duydukları ifade edilmiştir. 2018 yılındaki ilerleme raporunda ise; belediyelerin mali sorunlarından bahsedilmemektedir. Temel olarak belediye yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin yerine yapılan kayyum atamalarının yerel demokrasiye zarar verdiğine vurgu yapılmıştır.

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

Analiz edilen çalışmalar kapsamında belediyeler açısından genel bir çıkarımda bulunulursa:

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

- Anlatılan sorunlar nedeniyle belediye hizmetlerine olan duyarlılığın azaldığı, demokratik denetim mekanizmalarının gelişmediği ve
- Bazı hizmet alanlarına (özellikle küçük ölçekli) belediyelerin hiç yatırım yapmadığını, ifade etmek mümkündür.

Ayrıca yetki ve görev aktarmadan önce yerel birimlerin yönetsel, teknik ve mali açıdan güçlendirilmesi gerektiğine temas edilerek, yerel düzeyde genel olarak gelir yetersizliğinin yaşandığı, bu yetersizliğin ise öz gelirlerin, öz gelirler içerisinde de vergi gelirlerinin ve gönüllü katılımın⁹ artırılarak giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu sayede yerel hizmetlerden memnuniyet düzeyinin artacağı ve mali sürdürülebilirliği sağlanmış belediyelerin oluşacağı dile getirilmiştir. Mevcut durumda öz gelirlerin, öz gelirler içerisinde ise vergi gelirlerinin düşük düzeylerde olduğu, harcamaların büyük kısmının genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay ile finanse edildiği ve bu nedenle yerel birimlerin önemli ölçüde merkezi yönetime bağımlı olduğu, mali ve siyasi sorumluluğun ise gelişmediği vurgulanmıştır.

10. BELEDİYELERİN HARCAMALARI İLE ÖZ GELİRLERİ ARASINDAKİ TUTARSIZLIK: MEVCUT DURUM

İncelenen planlar, programlar, raporlar ve kanun tasarılarından görüleceği üzere; belediyelerin artan görev ve sorumluluklarını daha etkin ve verimli biçimde yerine getirebilmesi, gelir-gider dengesinin sağlanması, borçlanma ve dış hizmet alımının azaltılması veya yapılmaması, borç-faiz sarmalına yakalanma ihtimalinin azaltılarak bütçenin etkin hizmet sunma potansiyelinin artırılması, gelirlerin ihtiyaçlardaki artışı takip edebilmesi, belediyelerin kendi kendine yeterli ve üretken olması, belediye hizmetlerine olan duyarlılığın, katılımcı bütçe çalışmalarının ve demokratik denetim mekanizmalarının gelişebilmesi, vergilemede mükellef uyumunun artması, mali ve siyasi sorumluluğun, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın genişlemesi, popülist ve partizanca yaklaşımların dizginlenebilmesi, yerel düzeyde mali aldanma riskinin azalması, yerel tercih ve önceliklerle tutarlı hizmet üretim süreçlerinin işletilebilmesi ve neticede vatandaş memnuniyetinin artırılabilmesi için belediyelerin öz gelir kaynaklarının¹⁰ ve özellikle öz gelirler içerisinde yer alan vergi gelirlerinin artırılması gereği, genel bir hedef olarak ortaya konulmaktadır.

⁹ 5393 sayılı Kanununun 77. maddesine göre belediye “sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” denilmektedir.

¹⁰ Öz gelirler, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar, yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım, bağışlar ve borçlanma dışında kalan diğer tüm gelirleri olarak tanımlanabilir (MİGM, 2015: 116).

Tablo 1: Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)

Yıllar	Büyükşehir Belediyeleri/Yerel Yönetimler	Büyükşehir Belediyeleri/Belediyeler	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri/Yerel Yönetimler	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri/Belediyeler	İlçe ve Belde Belediyeleri/ Yerel Yönetimler	İlçe ve Belde Belediyeleri/ Belediyeler
2006	25.4	38.7	7.43	11.33	32.8	50.0
2007	26.2	39.9	7.25	11.05	32.2	49.1
2008	26.8	39.8	7.41	10.99	33.2	49.2
2009	28.3	44.1	6.77	10.52	29.3	45.5
2010	26.5	40.1	7.41	11.23	32.2	48.7
2011	25.5	37.9	8.03	11.92	34.0	50.4
2012	24.3	35.8	8.09	11.93	35.6	52.5
2013	25.9	37.8	8.08	11.81	34.8	50.8
2014	36.1	48.0	5.18	6.89	31.6	45.8
2015	35.3	47.6	5.17	6.99	34.6	46.8
2016	37.5	49.7	5.25	6.97	32.7	43.5
2017*	37.4	50.6	5.35	7.22	31.3	42.2

Kaynak: <https://www.muhasibat.gov.tr>. Yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

*2017 yılına ait veriler, dış denetimi sonuçlandırılmamış bireysel mali tablolar konsolide edilerek hazırlanmış datalardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 1'e göre toplam yerel yönetim harcamalarının son yıllarda yaklaşık %75'i belediyelerce yapılmaktadır. Belediyelerin toplam harcamalarına bağlı idareler ve mahalli idare birlikleri de ilave edilirse, söz konusu oran daha da artmaktadır. Özellikle 2009 yılından sonra yakalanan artış eğiliminde, belediyelerin mali yapısını güçlendirmeye yönelik çıkarılan kanunların (örneğin 5779 sayılı Kanun) ve 2008 Küresel Krizi'nin etkisini azaltma amaçlı gerçekleştirilen harcamaları artırma çabalarının etkili olduğu ifade edilebilir. 2017 yılında belediyelerin dışındaki yerel birimlerin toplam harcama potansiyeli ise %25.95'tir. Bu durum nüfusun büyük kısmına (2017 itibarıyla % 94.03) hitap eden belediyelerin sorumluluğunun somut bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Fakat belediye seviyelerine göre durum değişmektedir. Tablo 1 üzerinden bir değerlendirme yapıldığında; belediyelerin ve yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde en fazla harcama yapan birimin ilçe ve belde belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir dışı il belediyeleri olarak sıralandığı görülmektedir. Ancak 2014 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin, ilçe ve belde belediyelerini geçtiği sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca 2006 ile 2017 yılları kıyaslandığında büyükşehir belediyeleri harcamalarının belediyelerin toplam harcamaları içerisindeki oranı yaklaşık %11-12'lik bir artış göstermiştir. İlçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyeleri ise aynı kıyaslama kapsamında %4-8'lik bir azalış yaşamıştır. Dikkat edildiğinde 6360 sayılı

Kanun ile diğer belediyelerin harcama potansiyellerinde yaşanan kaybın, büyükşehir belediyeleri bünyesine geçtiği ortaya çıkmakta ve bu durum ilgili belediyelerin önemini gün geçtikçe artırmaktadır.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelir Analizi (%)

Yıllar	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir
Belediyeler	47.43	48.11	43.68	39.36	40.49	41.23
Belediyeğe Bağlı İdareler	89.61	89.81	88.63	84.73	87.04	86.61
İl Özel İdareleri	9.78	8.98	8.37	8.64	7.71	8.74
Mahalli İdare Birlikleri	47.64	34.01	28.47	23.61	26.99	25.55
Mahalli İdareler Toplam	46.92	46.02	49.34	44.49	45.96	47.15
Yıllar	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir	Öz Gelir/Toplam Gelir
Büyükşehir Belediyeleri	30.79	32.35	32.74	24.12	24.26	27.34
İl Belediyeleri	52.51	49.95	43.46	42.85	43.33	42.15
İlçe ve Belde Belediyeleri	58.89	59.85	55.14	53.78	56.34	55.73
Belediyeler Toplam	47.43	48.11	43.68	39.36	40.49	41.23

Kaynak: MİGM, 2018, 87-88, MİGM, 2017: 93-94, MİGM, 2016: 88-89, MİGM, 2014: 135-137

Tablo 2'ye göre belediyeğe bağlı idarelerin (Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlükleri ile EGO, İETT ve ESHOT)¹¹ dışındaki tüm yerel birimlerin öz gelir/toplam gelir oranı %50'nin altındadır. Yerel yönetimler bir bütün olarak ele alındığında öz gelir/toplam gelir oranının yine %50'nin altında olduğu ve 2015 yılında önceki yıla göre yaklaşık %5'lik bir azalmanın yaşandığı görülmektedir. 2017 yılında ise 2015 yılına kıyasla yaklaşık %2.50'lik bir artış yaşanmıştır. Söz konusu oranın %40 ve üstü seviyelerde olmasının en önemli nedeni; faaliyetlerini hizmet karşılığı aldığı ücretlerle finanse eden belediyeğe bağlı idarelerin¹² varlığıdır.

¹¹ Sadece büyükşehir belediyelerinde vardır ve toplam 33 tane bağlı idare bulunmaktadır (<http://www.tbb.gov.tr>).

¹² Bağlı İdareler; mülk ve teşebbüs geliri, bağış ve yardım ile özel gelirler, faiz, pay, ceza, sermaye geliri ve alacaklardan tahsilat gibi kalemlerden gelirler elde etmektedir. Fakat vergi geliri elde

Belediyeler kendi içinde incelendiğinde ise; tüm belediye seviyelerinde öz gelir/toplam gelir oranının 2012-2013 döneminde %48 düzeylerine ulaştığı, sonraki yıllarda ise azalış trendine girdiği görülmektedir. Azalış trendi, 2016 yılında tersine dönmüştür. 2017 yılında ise öz gelir/toplam gelir oranında yaşanan sınırlı iyileşme devam etmiştir. Öz gelir/toplam gelir oranının en düşük olduğu belediye grubu; (2017 yılında önceki yıla kıyasla %3'lük bir artış yaşamasına rağmen) büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri 2012-2013 dönemine kıyasla %3-5 aralığında öz gelir kaybı yaşamıştır. İl belediyelerinde ise 2012-2013 dönemine kıyasla öz gelir kaybı %6-10 aralığında değişmektedir. İncelenen yıllarda öz gelirler açısından en az kaybın yaşandığı belediye seviyesi, ilçe ve belde belediyeleridir. Öz gelir kaynakları arasında yer alan vergilerin seyrini ise Tablo 3 üzerinden takip etmek mümkündür.

Tablo 3: Belediye Seviyelerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Aktarılan Paylar ve Vergi Geliri Analizi (%)¹³

Vergi Geliri/Toplam Gelir				
Yıllar	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	İlçe ve Belde Belediyeleri	Tüm Belediyeler
2006	0.96	9.08	20.25	11.38
2007	1.39	7.57	18.50	10.36
2008	1.14	10.8	18.72	11.09
2009	0.98	9.15	16.47	9.13
2010	0.96	9.24	21.25	12.0
2011	1.0	9.35	21.60	12.38
2012	0.99	8.95	20.59	11.77
2013	1.05	8.14	19.11	10.87
2014	0.99	8.36	22.40	11.23
2015	0.98	7.72	22.23	11.37

edememektedir. Sadece 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan Su ve Kanalizasyon İdareleri, çevre temizlik vergisi tahsil edip ilgili belediyelere aktarmaktadır. Buna rağmen öz gelir/toplam gelir oranı 2017 yılı itibarıyla % 87 civarındadır ve mali anlamda yüksek bir özerkliğe sahiptir. Mahalli İdare Birlikleri'nde (Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği, Marmara Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, İç Anadolu Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği, İstanbul Boğazi Belediyeler Birliği vb. birlikler ile Turizm, Sulama ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nden oluşmaktadır) 2013 yılının ilk çeyreğinden beri vergi geliri elde edememektedir. Öz gelir/toplam gelir oranı ise 2017 yılı itibarıyla %25.55 düzeyindedir.

¹³ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) hazırladığı faaliyet raporlarında Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden aldığı verileri kullanmaktadır. Fakat raporlarda "Vergi Gelirleri" diye ifade ettiği veriler, vergi gelirleri ile harçların birlikte değerlendirilmesi sonucu (Ekonomik kod 2 ve Ekonomik kod 4 sınıflamalarında açıkça görülmektedir) elde edilmiş verilerdir. Oysa vergi ve harçlar öz gelirler olmakla birlikte, aynı gelir sınıflamasına dâhil edilemez. Bu nedenle Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün "Vergi Gelirleri" ile ilgili istatistiki değerlendirmeleri mali özerklik çerçevesinde yanıltıcı olmaktadır. Çünkü belediyelerin vergi gelirleri/toplam gelir oranı olması gerekenden daha yüksek görünmektedir.

2016	0.94	7.42	22.30	11.23
2017	0.86	6.48	19.30	9.60
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Aktarılan Pay*/Toplam Gelir				
Yıllar	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	İlçe ve Belde Belediyeleri	Tüm Belediyeler
2006	58.9	39.7	36.8	46.0
2007	57.2	35.6	35.6	44.2
2008	63.8	38.7	39.3	48.6
2009	57.1	45.7	44.1	49.8
2010	64.8	46.0	40.6	50.6
2011	65.9	47.9	40.3	50.9
2012	68.9	47.0	40.2	51.9
2013	67.3	49.6	38.9	51.1
2014	66.8	54.7	41.6	54.5
2015	78.3	56.2	45.5	61.4
2016	77.5	55.5	43.1	60.1
2017	75.6	55.8	43.9	59.8

Kaynak: <https://www.muhasibat.gov.tr>. Yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

*Bu veri kişi ve kurumlardan alınan payların bir bütün olarak incelenmesi sonucu elde edilmiştir. Dolayısıyla ilgili veriler içerisinde devlet payı, çevre temizlik vergisinden alınan pay, yönetim giderlerine katılma payı, kamu harcamalarına katılma payı, mahalli idarelere ait paylar ve diğer paylar başlıkları altında elde edilen gelirler düşülmelidir. Bu düzenleme, oranlar üzerinde %3-4'lük bir azalışa neden olmaktadır.

Tablo 3'e göre 2017 yılında büyükşehir belediyeleri vergi gelirlerinin toplam büyükşehir belediye gelirleri içerisindeki payı %1'in altındadır. Büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payının bu kadar düşük olmasının sebebi; vergi kaynaklarının sadece eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi ve yangın sigorta vergisi ile sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinden büyükşehir belediyelerine %20 oranında pay verilmektedir (İpek, 2015: 431, Arıkboğa, 2016: 281).

Büyükşehir dışı il belediyelerine ait vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı, özellikle 2010 yılı sonrası bir azalış eğilimi içerisine girmiş ve %6-8 seviyelerine kadar düşmüştür. İlçe ve belde belediyeleri tarafından elde edilen vergi gelirlerinin bu belediyelerin toplam geliri içerisindeki payı ise %18-23 seviyesindedir. Özellikle il belediyelerinin ilçe ve belde belediyelerine kıyasla öz gelir açısından zayıf olmasının nedeni; büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen emlak ve çevre temizlik vergisinin diğer belediyelere göre daha yüksek oranlarla tahsil edilmesidir. Nitekim Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. ve 18. maddelerinde, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehirlerde bina ve arazi vergisi oranlarının %100 artırımlı uygulanacağı ve Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesi gereği çevre temizlik

vergisinin büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağına dair hükümler bulunmakta ve fiilen uygulanmaktadır (Arikboğa, 2016: 286).

Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nden alınan veriler çerçevesinde belediyelere ait vergilerin harcamaları karşılama düzeyine bakıldığında ise; 2017 yılında tüm belediyelerde oran %8.33, büyükşehir belediyelerinde %0.7, büyükşehir dışı il belediyelerinde %5.78, ilçe ve belde belediyelerinde %17.9 olarak şekillenmektedir. Vergilerin harcamaları karşılama düzeyinin, toplam gelirler içerisindeki paya kıyasla daha düşük olduğunu gösteren bu veriler, harcamalar ile vergiler arasındaki tutarsızlığı net biçimde ortaya koymaktadır (<https://www.muhasabat.gov.tr>).

Vergilerin ve diğer öz gelir kaynaklarının, toplam gelirler içerisindeki payının ve harcamaları karşılama düzeyinin azalması, belediyelerin merkezi kaynaklara olan bağımlılığını¹⁴ gün geçtikçe arttırmış ve tüm belediyeler açısından oransal bağımlılık düzeyi, 6360 sayılı Kanun ve proje nitelikli yardımlarla birlikte %60-65 aralığına gelmiştir (Yılmaz, 2015: 19; Ağcakaya ve Berkay, 2014; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 11).

Özellikle nüfusun büyük kısmına hizmet vermek zorunda olan büyükşehir belediyeleri mali açıdan merkezi transferlere en fazla bağımlı ve öz gelirleri en düşük (vergi gelirlerinin toplam gelire ve harcamalara oranı açısından) yerel birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler dâhil edildiğinde bağımlılık (Gündüzöz, 2012: 367) %80 sınırlarına yaklaşmaktadır. Süreç gittikçe yerel hizmet sunumunda büyükşehir modelini cazip hale getirmekle birlikte, ilgili birimlerin mali açıdan daha bağımsız ve özerk hareket etmeleri durumunda elde edilebilecek birtakım olumlu edinimlerden mahrum kalınmasına sebebiyet vermektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 453).

Tablo 4: Yerel Yönetim Gelirlerinin Oransal Dağılımı (2016)

Ülkeler	Vergiler/ Toplam Gelir	Ülkeler	Hibeler ve Sübvansiyon lar/Toplam Gelir	Ülkeler	Diğer Gelirler/T oplam Gelir	Ülkeler	Öz Gelir
Letonya	60.8	Malta	94.4	İrlanda	30.9	Letonya	69.9
İsveç	55.1	Litvanya	89.4	Güney Kıbrıs	27.5	Finlandiya	69.1
Fransa	51.7	Estonya	84.5	Portekiz	27.3	Fransa	68.9
İspanya	51.6	Romanya	81.9	Finlandiya	22.9	Portekiz	68.2
Çekya	46.4	Bulgaristan	81.5	Belçika	20.4	İsveç	67.2
Finlandiya	46.2	Slovakya	74.2	Lüksemburg	20.3	İspanya	62.9
Slovenya	41.4	Hollanda	73.2	Avusturya	20.2	Çekya	62.1
Portekiz	40.9	Türkiye	71.8	Slovenya	19.2	Güney Kıbrıs	61.1
İtalya	40.2	Birleşik Krallık	67.0	Almanya	19.1	Slovenya	60.6
Almanya	38.8	Avusturya	65.3	Slovakya	18.5	Almanya	57.9

¹⁴ Türkiye’de merkezi yönetim vergi gelirlerinden belediyelere yapılan transferler esas olarak “şartsız” transfer niteliğindedir. Sadece bu yönüyle bakıldığında, dikey ve yatay eşitliği sağlamayı amaç edinen transfer uygulamasının mali özerklik açısından çok büyük bir olumsuzluk oluşturmadığı da zaman zaman ifade edilebilmektedir (Yılmaz, 2015: 23).

Hırvatistan*	36.6	Yunanistan	64.9	Fransa	17.2	İtalya	53.0
AB (28 ülke)	36.4	Danimarka	59.3	Hollanda	16.7	AB (28 ülke)	51.7
Macaristan	36.0	Hırvatistan	57.9	Birleşik Krallık	16.7	Belçika	51.4
Danimarka	35.4	Polonya	57.6	Çekya	15.7	İrlanda	50.7
Güney Kıbrıs*	33.6	Macaristan	51.8	Türkiye	15.3	Lüksemburg	48.6
Polonya	32.7	Lüksemburg	51.4	AB (28 ülke)	15.3	Macaristan	48.1
Belçika	31.0	İrlanda	49.3	İtalya	12.8	Polonya	42.4
Lüksemburg	28.3	Belçika	48.7	İsveç	12.1	Hırvatistan	42.1
Yunanistan	24.5	AB (28 ülke)	48.3	Macaristan	12.1	Danimarka	40.7
İrlanda	19.8	İtalya	47.0	Estonya	12.0	Yunanistan	35.0
Birleşik Krallık	16.3	Almanya	42.7	İspanya	11.3	Avusturya	34.7
Avusturya	14.5	Slovenya	39.5	Yunanistan	10.5	Birleşik Krallık	33.0
Türkiye	12.9	Güney Kıbrıs	38.9	Polonya	9.7	Türkiye	28.2
Romanya*	10.8	Çekya	37.9	Letonya	9.1	Hollanda	26.8
Bulgaristan*	10.1	İspanya	37.2	Bulgaristan	8.4	Slovakya	25.8
Hollanda	10.1	Portekiz	32.9	Romanya	7.3	Bulgaristan	18.5
Slovakya	7.3	İsveç	32.8	Malta	5.6	Romanya	18.1
Litvanya*	5.4	Fransa	31.1	Hırvatistan	5.5	Estonya	15.5
Estonya	3.5	Finlandiya	30.8	Danimarka	5.3	Litvanya	10.6
Malta*	0	Letonya	30.2	Litvanya	5.2	Malta	5.6

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

Not: Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya'daki eyalet yönetimleri/özerk yönetimler oransal analize dâhil değildir.

*Litvanya, Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs ve Malta'ya ait veriler, 2013 yılı verileridir. Türkiye'ye ait veriler ise 2015 yılına aittir.

Tablo 4'te AB üyesi ülkeler ile Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelirler açısından karşılaştırmalı analizi yapılmıştır. İlgili tabloya göre; Türkiye'de yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki payı 12.9'dur ve AB ortalamasının yaklaşık 1/3'ü düzeyindedir. Vergi geliri/toplam gelir kıyaslamasında Türkiye'nin gerisinde olan ülkeler Romanya, Bulgaristan, Hollanda, Slovakya, Litvanya, Estonya ve Malta'dır. Oransal açıdan Türkiye'den üstün olup, AB ortalamasının altında olan ülkeler Danimarka, Güney Kıbrıs, Polonya, Belçika, Yunanistan, Macaristan, Lüksemburg, İrlanda, Birleşik Krallık ve Avusturya'dır. AB ortalamasının üzerinde olup, en yüksek oransal değerlere sahip olan ülkeler ise Letonya, İsveç, İspanya, Fransa, Finlandiya, İtalya, Çekya, Portekiz, Almanya, Slovenya ve Hırvatistan'dır. Tablo 4'te dikkat çeken önemli bir diğer nokta; vergi geliri oranı düşük olan ülkelerin hibe ve sübvansiyon geliri oranının yüksek olmasıdır. Türkiye, söz konusu tabloya göre Malta, Litvanya, Estonya, Romanya, Bulgaristan, Slovakya ve Hollanda'dan sonra en yüksek hibe ve sübvansiyon geliri elden eden 8. ülkedir. AB ortalamasının üzerinde olmakla birlikte, en yüksek oransal değerlere sahip olan bu ülkelerin merkezden transfer edilen kaynaklara olan bağımlılığı açıkça ortaya çıkmaktadır. AB ortalamasının altında olup, hibe ve sübvansiyon geliri oranı en düşük olan ülkeler ise Letonya, Finlandiya, Fransa, İsveç, Portekiz, İspanya, Çekya,

Güney Kıbrıs, Slovenya, Almanya ve İtalya olarak şekillenmektedir. Diğer gelirler bakımından Türkiye, AB ortalaması ile aynı oransal büyüklüğe sahiptir. AB ortalamasının üzerinde olup, en yüksek oransal değerlere sahip olan ülkelerin başında İrlanda, Güney Kıbrıs, Portekiz ve Finlandiya gelmektedir. Diğer gelirler açısından en düşük oransal değerlere sahip olan ülkeler ise Litvanya, Danimarka, Hırvatistan ve Malta'dır.

Türkiye hibe ve sübvansiyon geliri ile diğer gelirler içerisinde yer alan mülk gelirleri ve sosyal katkıların dışındaki kıyaslamaların hepsinde AB ortalamasının altında kalmıştır. Mülk gelirleri ile sosyal katkıların toplam gelirler içerisindeki payı ise 2015 yılında %4.3'tür (OECD, 2018: 19). Anlatılanlar kapsamında Türkiye; vergilendirme yetkisi olmayan,¹⁵ vergi geliri/toplam gelir oranı düşük ve mali bağımlılığı yüksek bir yerel yönetim profili çizmektedir. Ortaya çıkan bu profil nedeniyle Türkiye, toplam öz gelirler bakımından da AB ortalamasının altında yer almaktadır.

Türkiye açısından belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin öz gelirlerinin ve özellikle vergi gelirlerinin çok düşük seviyelerde olduğuna işaret eden tablolar, mali yerleşme ve özerklik akımının tersi yönde bir işleyişi göstermektedir. Ayrıca söz konusu durum, mali özerklik üzerinden elde edilebilecek kazanımlardan¹⁶ mahrum kalınmasına zemin hazırlamaktadır.

SONUÇ

İncelenen çalışmaların büyük kısmında belediyelerin idari ve mali açıdan güçlendirileceği, genel olarak öz gelirlerin, özelde ise vergilerin artırılarak kendilerine yeterli duruma gelmelerinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca görevlerle orantılı gelir kaynağının sağlanması hedefi üzerinde durulmuştur. Söz konusu hedefin kanuni zemini, Anayasanın 127. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddede "bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" denilmektedir. Gelir kaynaklarının genel bütçe üzerinden aktarılan tahsilatlarla veya öz gelir artışıyla mı olacağı ifade edilmemiştir. Söz konusu eksiklik veya belirsizlik siyasi, idari, ekonomik ve mali birtakım amaç ve endişelerle birleşince belediyelerin kaynak sorunu, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylarla çözülmeye

¹⁵ Türkiye'de belediyelerin mevcut mali düzenlemeler kapsamında vergilendirme yetkisi yoktur. Dolayısıyla belediyeler tahsil ettikleri vergiler ile ilgili oranlar, matrahlar, indirimler, muafiyetler ve istisnalar konusunda söz hakkına sahip değildir. Vergisel düzenlemeler daha çok merkezi düzeyde kanunla (TBMM) ve kanunun çizdiği sınırlar dâhilinde Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) tarafından gerçekleştirilmektedir. Mali özerklik konusunda yapılan düzenlemelerde en önemli kısıtlardan biri olan vergilendirme yetkisine sahip olmama durumu, genel olarak öz gelirlerin, öz gelirler içerisinde de vergi gelirlerinin sınırlı düzeyde kalmasına zemin hazırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 276).

¹⁶ Öz gelirler içerisinde en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilen vergiler, mali özerkliğin güçlenmesinin temel koşullarından biri olmakla birlikte, belediyelerin ürettiği kamusal hizmetlerin sürekliliği ve kalitesi, bütçe dengesinin kurulması, katılımcı bütçe oluşturulması, daha etkin hizmet planlaması yapılması, birikmiş borçların ödenmesi, borç-faiz sarmalından kurtulmak, mali ve siyasi sorumluluğun artması, hesap verebilirlik ve saydamlığın gelişmesi gibi birçok pozitif gelişmeye katkı sağlamaktadır (Yılmaz vd., 2012: 252; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3; Tortop, 2008a: 13).

çalışılmıştır. Bu anlayış, vergilerin ve diğer öz gelirlerin artırılması vasıtasıyla belediyelerin kendi kendilerine yeterli hale getirilmesi konusundaki hedef ile çelişmektedir. Söz konusu çelişki nedeniyle, belediyelerin toplam gelir ve harcamaları içerisinde (başta vergiler olmak üzere) öz gelirlerin oldukça sınırlı bir yer edindiği sonucuna ulaşılmıştır.

Nitekim 2017 yılı verilerine göre toplam yerel yönetim harcamalarının yaklaşık %75'i belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu oran, bağlı idareler ile mahalli idare birliklerine ait harcamalar dahil edildiğinde daha da artmaktadır. 2017 itibarıyla toplam belediye harcamalarının %50.6'sı büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmakta, daha sonra ilçe ve belde belediyeleri (%42.2) ile büyükşehir dışı il belediyeleri (%7.2) gelmektedir. Büyükşehir belediyelerinde öz gelir/toplam gelir oranı 2017 yılında %27.34'tür. Vergi geliri/toplam gelir oranı ise %0.86'dır. İlgili oranlar büyükşehir dışı il belediyelerinde %42.15-%6.48, ilçe ve belde belediyelerinde ise %55.73-%19.30 olarak şekillenmektedir. Veriler incelendiğinde; yerel düzeyde en büyük harcama sorumluluğunu üstlenen büyükşehir belediyelerinin, vergi gelirleri ile toplam öz gelirler bakımından en zayıf konumda olan belediye seviyesi olduğu anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri düzeyinde vergi gelirleri gerçekleştirilen harcamaların %1'ini bile karşılamamaktadır. Bu nedenle başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere tüm belediye seviyelerinde temel finansman kaynağı, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler olmaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin merkezi transferlere olan bağımlılığını, uluslararası karşılaştırmalar ile doğrulamak mümkündür. Nitekim OECD verilerine göre; Türkiye'de yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki payı %12.9'dur ve AB ortalamasının yaklaşık 1/3'ü düzeyindedir. Vergi geliri/toplam gelir oranı düşük olan ülkelerin, hibe ve sübvansiyon geliri/toplam gelir oranı genellikle yüksek olmaktadır. OECD verilerine göre %71.8'lik oran ile Türkiye; Malta, Litvanya, Estonya, Romanya, Bulgaristan, Slovakya ve Hollanda'dan sonra en yüksek hibe ve sübvansiyon geliri elden eden sekizinci ülke konumundadır. Diğer gelirler toplamı bakımından Türkiye'deki yerel yönetimler, AB ortalaması ile aynı oransal büyüklüğe (%15.3) sahiptir. Fakat Türkiye, diğer gelirler içerisinde yer alan mülk gelirleri ile sosyal katkılar bakımından AB ortalamasının üzerinde, tarife ve ücret gelirleri bakımından ise AB ortalamasının altındadır. Mülk gelirleri ile sosyal katkılar toplam gelirler içerisindeki payı ise 2015 yılında %4.3'tür. Oransal analizler incelendiğinde; Türkiye'de yerel yönetimlerin finansal açıdan mali yerelleşme ve özerklik akımının tersi yönde bir yapılanma içerisinde yer aldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte özellikle büyükşehir belediyeleri düzeyinde harcamalar ile öz gelirler (daha özelde vergiler) arasında önemli bir tutarsızlık yaşandığı görülmektedir. Veriler, mahalli idarelerin ağırlıklı olarak öz gelir kaynakları ile hizmetlerini yerine getirmesi hedefinin de tutturulamadığına veya tutturulamayacağına işaret etmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı kapsamında ve "Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı" çerçevesinde yerel yönetimlerin mali yönden merkezi yönetime olan bağımlılığının azaltılması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda belediye ve il özel idarelerinin sermaye gelirleri hariç öz gelirlerinin plan dönemi sonunda GSYİH'ye oran olarak %1.7'ye çıkarılması hedeflenmektedir. 10. Kalkınma Planı,

2018 yılında sonlanmıştır. 2017 yılında Türkiye'nin GSYİH'si 3.106.537.751¹⁷ bin TL, belediye ve il özel idarelerinin sermaye gelirleri hariç öz gelirleri ise 32.956.524¹⁸ bin TL'dir. İlgili rakamlar kapsamında 2017 yılı itibariyle¹⁹ oran % 1.06'dır ve belirlenen hedefe ulaşamadığı görülmektedir.

Analiz edilen çalışmalarda belirtilen; kentlerin öz gelir kaynaklarının harekete geçirilmesi, gönüllü katılımın artırılması ve hizmetten yararlananların bedel ödemesi prensibi gibi uygulamalar konusunda ciddi adımlar atılmadığını ifade etmek mümkündür. Ayrıca özellikle küçük ölçekli belediyelerde teknik ve donanımsal kapasitenin gelişimi ile nitelikli eleman istihdamı sorunları da giderilememiştir.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylara olan aşırı bağımlılığı, öz gelir kaynaklarını harekete geçirme konusunda isteksiz davranılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'deki belediyeler bölgesel farklılıklarda göz önüne alındığında kendi kendilerine gelir oluşturma potansiyeline çok fazla sahip değildir. Sahip oldukları potansiyeli kullanmak isteyip istemedikleri de tartışma konusudur. Çünkü bütün mali özerklik söylemlerine rağmen belediyelerimizin (özellikle ilçe belediyeleri veya küçük ölçekli belediyeler) kendi hizmet alanlarında ve yetkileri dâhilindeki vatandaşlardan birikmiş vergi borçlarının (emlak ve çevre temizlik vergisi gibi) veya vergi dışı gelirlerinin (harcamalara katılım payı gibi) tahsilatı konusunda, yeniden seçilme kaygısıyla çekingen veya ihmalkâr davrandıkları söylenebilir.

Belediyelere ait öz gelir kaynaklarının günün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi konusunda etkin politikalar uygulanmadığı görülmektedir. Nitekim 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe gireli otuz yıldan fazla bir süre geçmiştir. Fakat bazı vergilerin konusu, kapsamı, mükellefiyeti, istisna ve muafiyetleri noktasında güncelleme yapılmamıştır. Bu nedenle belediyeler birçok gelir kaynağından hala etkin biçimde yararlanamamakta ve öz gelirlerini arttıramamaktadır. Örneğin emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi dışında vergi ve harç tarifeleri 1992 ve 2004 yıllarında güncellenmekle birlikte, 2004 yılından günümüze kadar güncellenmemiştir. Haberleşme vergisinin mükellefi PTT olarak belirlenmekle birlikte, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu kapsamında mükellefler; Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (Türk Telekom) ve Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. Oysa aynı veya benzer hizmeti sunan birçok kurum bulunmasına rağmen bu vergiye tabi değildir. Kanunun içeriğindeki telefon kavramından kasıt sabit telefondur. Fakat günümüzde cep telefonu, araç telefonu ve telefon yerine geçen tabletler olmak üzere aynı işlevi gören farklı araçlar mevcuttur. Haberleşme hizmetlerinin gittikçe mobil telefonlarla yapılması haberleşme vergisinden elde edilebilecek potansiyel geliri azaltmaktadır. Bununla birlikte data ücreti kavramı, internet bağlantısı ücretini de içermesine rağmen günümüzde mobil veya sabit hatlar kapsamında gerçekleşen internet bağlantısı işlemleri üzerinden haberleşme vergisi hesaplanmamaktadır. Ayrıca haberleşme vergisi, özel iletişim vergisi nedeniyle hala çifte vergilendirme konumunu korumaktadır. İlgili gerekçe yüzünden haberleşme vergisi üzerinde ciddi değişiklikler yapılmamakta ve vergi göz ardı edilmeye çalışılmaktadır. Haberleşme

¹⁷ İlgili veri BÜMKO'dan alınmıştır (<http://www.bumko.gov.tr>).

¹⁸ İlgili veri 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'ndan elde edilmiştir.

¹⁹ Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan istatistiklerde, 2018'e ait son çeyrek verileri olmadığı için 2017 yılı verilerine göre hesaplama yapılmıştır.

vergisinin oranının %6 iken %1'e düşürülmesi söz konusu anlayışın bir tezahürüdür. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile ilgili 34, 35 ve 37. maddelere bakıldığında, belediyelerin havagazı üzerinden vergi alması gerekmektedir. Oysa günümüzde havagazı artık gelir getiren bir matrah olma özelliğini kaybetmiştir. Doğalgaz uygulaması ise neredeyse tüm kentlerimizde bulunmaktadır. Fakat kanun kapsamında doğalgaz üzerinden vergi alınamamaktadır. Bununla birlikte LPG'de kapsam dışıdır.

Ayrıca tellallık harcı işlevini yitirmekle birlikte, eğlence vergisi ile kaynak suları harcında beyan ve ödeme koşulları günümüz koşullarına uygun değildir. İşgal harcında mükellefin türü ve işgalin niteliği dikkate alınmadan m² başına aynı tarife uygulandığı için mükellef grupları arasında adaletsizlikler olmaktadır. Belediyeler tarafından çeşitli Kanun hükümlerine göre kesilen para cezalarından gecikme zammı alınmaması, özellikle cezaların geç tahsil edilmesi durumunda belediyeleri gelir kaybına uğratmaktadır. Bunlara ilave olarak Belediye Gelirleri Kanunu'nun çıktığı 1981 yılından günümüze reklam yöntemleri (led ekran, lazer vb.) değişmiştir. Fakat bu yöntemlere uygulanacak tarifeler konusunda belirsizlikler bulunmaktadır. Anlatılanlar nedeniyle birçok vergi ve harç geliri enflasyon karşısında değer kaybına uğramakta ve gelir potansiyelini gün geçtikçe kaybetmektedir.

Anlatılanlara ilave olarak kentsel taşınmazların değer artışlarını kapsayacak rant vergisi ve AB üyesi birçok ülkede yerel düzeyde uygulaması olan konaklama vergisi gibi yeni gelir kaynakları oluşturulamamıştır. Emlak vergisi yasal açıdan yerel bir vergi haline getirilememiş ve belediyelere ait gelir mevzuatı tek bir çatı altında toplanamamıştır. Yangın sigorta vergisinin etkinleştirilmesi yönünde gelişme sağlanamamış, harçların sayısı azaltılamamış ve dolayısıyla belediye meclislerinin söz hakkının olduğu ücret gelirlerinin kapsamı arzu edilen düzeyde genişletilememiştir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan kaynakların dağıtım esaslarında (5779 sayılı Kanun ile) geçmişe kıyasla iyileşmeler yaşansa da, farklılıkları gözetken ek kriterler (gelir kapasitesi farklılıkları, milli gelire katkı, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus, turistik özellikler, mevsimsel özellikler, işsiz sayısı, konut sayısı, sosyal yardıma muhtaç kişi sayısı, göçmen sayısı vb.) hala getirilememiş ve pay oranlarında merkezi yönetim tarafından zaman zaman tek taraflı değişiklikler yapıldığı için, dağıtım mekanizması istikrarsız bir görünüm arz edip ihtiyaçları etkin karşılama konusunda güç kaybına uğramıştır.

İncelenen çalışmaların bazılarında belediyelerin vergilendirme yetkisine sahip olması gerektiği ifade edilmiştir. Fakat mevcut durumda merkezi yönetim tarafından belirlenen alt ve üst sınırlar çerçevesinde, belediye meclislerinin vergi ve harçların oran ve miktarlarını belirlemesi konusunda bile bir gelişme yaşanmamıştır. Öz gelirlerin takip ve tahsilinde etkinliğin artırılması, öz gelirlerde kayıp ve kaçakların azaltılması ve vergilendirmede yerinden yönetimin sağlanması gibi konularda ise uygulamaya yönelik politikalar mevcut değildir. Anlatılanlar nedeniyle belediyelerin merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklara bağımlı olmasını sağlayan bir kısır döngü oluşmaktadır. Bununla birlikte son dönemlerde yaşanan siyasi olaylar (darbe girişimi vb.) yüzünden mali yerelleşme, yerel yönetimlerle gelir paylaşımı ve yerel düzeyde öz gelir artışına yönelik rapor ve kanun tasarısı hazırlama çalışmaları sektöre uğramıştır.

Bahsedilen gelişmeler çerçevesinde belediyelerin programlı ve uzun süreli işlere, bir diğer ifadeyle yatırım harcamalarına ayıracakları kaynakları genellikle yetersiz kalmaktadır (Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden alınan verilere göre 2017 yılı itibariyle belediye harcamalarının %61'ini cari harcamalar, %37.5'ini ise yatırım harcamaları oluşturmaktadır). Bu kapsamda yatırımlar için borçlanma gerçekleşmekte, dış hizmet alımları ve bütçe dışı uygulamalar artmaktadır. Söz konusu süreç neticesinde; özelleştirme veya sorumlulukları merkezi yönetime devretme gibi alışkanlıklar yaygınlık kazanmaktadır. Ayrıca mali ve siyasi sorumluluğun geliştiği, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın arttığı, aktif demokratik denetim mekanizmaları çerçevesinde üstlendikleri hizmetleri layıkıyla yerine getirme potansiyeline sahip belediyelerin oluşacağı normatif yapılanma çabaları, olumsuz etkilenmektedir. Oysa, yerel vergilere dayanan bir finansman sistemi; merkezi yönetimin vatandaş ile belediye arasındaki finansal aracılık rolünü zayıflatacak, yerel yönetimler kendilerini merkezi yönetime değil vatandaşa karşı sorumlu hissedecek ve fiilen harcama yapan birimlerin üzerindeki hesap verebilirlik baskısı ve sorumluluk duygusu artacaktır. Süreç; vatandaşların tercihleriyle ve yerel önceliklerle tutarlı, daha etkin ve verimli hizmet sunumu sağlayarak, yerel düzeyde vatandaş memnuniyetini yükseltebilecektir. Anlatılanlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; kurumsal plan, program, rapor vb. çalışmalarda ortaya konulan amaç ve hedeflerin daha ulaşılabilir amaç ve hedefler olması, ilgili amaç ve hedeflere ulaşmak için daha aktif politikalar uygulanması ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi gibi, temel bir öneride bulunulabilir. Bu sayede, belediyeler ve diğer yerel yönetimlerle ilgili daha başarılı kurumsal değerlendirmeler ve sonuçlar elde edilebilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, F. ve Aydın, F. (2015), “Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri”, TBB, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/tum_yonleri_ile_belediye_gelirleri/files/web%20belediye%20gelirleri.pdf, Erişim Tarihi: 18.08.2016.
- Ağcakaya, S. ve Berkay, F. (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013”, 2. Uluslararası Davraz Kongresi Küresel Sorunlar ve Çözüm Arayışları, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2689-2719.
- Alkan, A. T. (2005), “Şehir ve Şehir Kavramlarını Yeniden Yorumlamakta Belediyelerin Yeni Görevleri Üzerine Düşünceler”, Vecdi Akyüz (Ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, II, İlke Yayıncılık, 281-285.
- Arikboğa, Ü. (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33): 276-297.
- Bağlı, M. S. (2014), “Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23(2): 124-132.
- Bahl, R. (1998), “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, *International Seminar on Land Policy and Economic Development*, Land Reform Training Institute”, Taiwan, 1-30.
- Bahl, R. (2008), “The Pillars Of Fiscal Decentralization”, *CAF Working Paper*, 1-55, <https://www.caf.com/media/3961/200807Bahl.pdf>, Erişim Tarihi: 05.05.2016.
- Bailey, S. J. (1999), *Local Government Economics: Principles and Practice*, London: Macmillan Press Limited.
- Blöchliger, H. ve King, D. (2006), “Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments”, *OECD Economic Studies*, 155-188, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/59/40507581.pdf>, Erişim Tarihi: 04.02.2017.
- Boschmann, N. (2009), “Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation”, *DPWG-LGD*, 100-101, <https://delog.org/web/wp-content/uploads/2018/04/Fiscal-Decentralisation.pdf>, Erişim Tarihi: 04.02.2017.
- Bülbül, D. (2013), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, *IAAOJ Social Science*, 1(2): 48-69.
- Cheema G. S. ve Rondinelli, D. A. (2007), “From Government Decentralization to Decentralized Governance”, Cheema G. S. and Rondinelli, D. (Ed.), *Decentralized Governance: Emerging Concepts and Practices*, Washington: Brookings Institution Press.
- Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı* (2019), http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaşkanligi_Yillik_Programi.pdf Erişim Tarihi: 02.04.2019.
- Çelik, A. (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1): 17-28.

Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010), “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 53. Seri, 1-18

Davey, K. (2003), *Fiscal Decentralization*, 1-8, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf> Erişim Tarihi: 07.03.2016.

DPT (1963), *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (1968), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (1973), *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (15.09.2016).

DPT (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (1990), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (1996), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

DPT (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

Ebel, Robert. D. ve Yılmaz, Serdar (2002), “Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview”, *World Bank Institute Working Paper*, Nr. 30346, 1-64,

Egeli, H. ve Diril F. (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 84(2): 25-44,

Eken, M. (2005), *Yönetimde Şeffaflık; Teori-Uygulama*, Adapazarı: Sakarya Kitabevi.

Eryılmaz, B. (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları.

Genç, Fatma N. (2015), “Belediyelerin Temel Sorun Alanları”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Antalya: BEKAD Yayınları.

Gündüzöz, İ. (2012), “Belediye Ekonomisi: Belediyelerin Ekonomideki Yeri ve Önemi”, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/belediye_ekonomisi/, Erişim Tarihi: 01.09.2016.

Güngör, H. (2015), “Belediye Öz Gelirlerinin Tahsilatı ve Denetimi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 811(10): 10-20,

Habertürk (2017) “Yavuz Sultan Selim Köprüsü Konut Fiyatlarını %90 Artırdı”, <http://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1398552-yavuz-sultan-selim-kopru>

su-konut-fiyatlarini--90-artirdi, Erişim Tarihi: 21.02.2017.

ISMERI EUROPA ve APPLICA (2010), “Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union”, FINALREPORT, <http://ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/docgener/studies/pdf/2010distributioncompetence.pdf>, Erişim Tarihi: 09.09.2016.

İpek, S. (2015), “Yerel Yönetimlerin Gelirleri”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Antalya: BEKAD Yayınları.

Kalkınma Bakanlığı (2013), “Onuncu Kalkınma Planı”, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

Kalkınma Bakanlığı (2014a), “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, http://www.cka.org.tr/dosyalar/Ozel%20Ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar%C4%B1/Yerel%20Y%C3%B6netimler_%C3%B6ik.pdf, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

Kalkınma Bakanlığı (2014b), “Vergi-Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Onuncu Kalkınma Planı”, 2014-2018, <http://www.sbb.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/246/Vergi%20%C3%96zel%20%C4%B0htisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf>, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

Kalkınma Bakanlığı (2014c), “Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı Eylem Planı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018”, Koordinatör: Maliye Bakanlığı, http://odop.kalkinma.gov.tr/dokumanlar/6Kamu_Gelirlerinin_Kalitesinin_Artirilmasi_Programi.pdf, Erişim Tarihi: 15.09.2016.

Keskin, N. E. (2008), “Dünya Bankası ve Eğitimde Yerelleşme: Kamu Okullarında İşletmecilik”, *Küreselleşme ve Demokratikleşme Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 1-11,

Korlu, K. ve Çetinkaya, Ö. (2015), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(4): 95-111,

Kovancılar, B., Miynat, M. ve Bursalıoğlu S. A. (2007), *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*, Ankara: Gazi Kitabevi.

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

Litvack, J. ve Jessica S. (1999), “Decentralization Briefing Notes”, World Bank Institute, *Working Papers*, Washington, D.C., <https://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>, Erişim Tarihi: 01.04.2016.

Marmara Belediyeler Birliği (2015), “Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çalıştay Raporu*, İstanbul, <http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/7d174b70-19d6-4e93-a8e6-2559cce259d9.pdf>, Erişim Tarihi: 09.09.2016

Memişoğlu, Dilek (2015), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Antalya: BEKAD Yayınları.

MİGM (2014), *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2013_faaliyet_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 09.09.2016.

MİGM (2015), *2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF, Erişim Tarihi: 09.09.2016.

MİGM (2016), *2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2017.

MİGM (2017), *2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf, Erişim Tarihi: 12.07.2018.

MİGM (2018), *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf, Erişim Tarihi: 12.07.2018.

Miller, Keith (2002), “Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization”, *Caribbean Conference On Local Government and Decentralization*, At The Ocean View International Hotel, Georgetown – Guyana, 1-16, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.5990&rep=rep1&type=pdf>, Erişim Tarihi: 01.11.2016.

Musgrave, R. A. ve Musgrave, P. B. (1994), *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw-Hill, International Edition, Financial Series, Literatür Yayıncılık.

Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 47(3): 1120-1149,

OECD (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2018*, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>, Erişim Tarihi: 23.08.2018.

OECD ve UCLG (2016), *Subnational Governments around the world: Structure and finance, A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*, Part III, Country Profiles, https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf, Erişim Tarihi: 07.10.2017.

Özer, M. A. (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”. *Sayıştay Dergisi*, 98(3): 19-40.

Siegle, J. ve O’Mahony, P. (2007), *Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy*, USAID Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook, 1-72.

Sharma, C. K. (2008), *Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Glocalization*, Kurukshetra University, Kurukshetra, INDIA: Haryana,

- Sözen, S. (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şener, M. (1998), “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, <http://cu.dergipark.gov.tr/download/article-file/50033>, Erişim Tarihi: 07.09.2016.
- Şinik, B. (2012), *Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Tiebout, C. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Topal, A. K. (2004), “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *İİBF Dergisi*, 18 (3-4): 119-133,
- Toprak, E. (2005), *Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, İstanbul: Şubat yayınları.
- Tortop, N. (2008a), “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Gelir Bölüşümünün Önemi ve Saydamlık”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 727(14): 13-14.
- Tortop, Nuri (2008b), “Belediyelerin Ülkelerin Gelişmesi Yönünden Önemi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 719(16): 15-16.
- Türkoğlu, İ. (2012), Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(40): 293-305.
- Türkoğlu, İ. ve Demirhan, Y. (2013), “Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2): 315-332.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2014), *2015-2019 Stratejik Plan*, <http://www.tbb.gov.tr/online/stratejikplan/>, Erişim Tarihi: 07.07.2016.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2015), “Başbakan, Belediye Borçlarını Ertelenme Müjdesi Verdi, Kapanan Belediyelerin Borçları Erteleniyor”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 802: 4-7.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21): 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013), “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *Sosyoekonomi*, 13(1): 87-116.
- Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2017), “Mali Yerelleşme ve Metropolleşme İkilemi”, *SOBİDER*, 4(15): 436-464.
- Usui, N. (2007), “Critical Issues of Fiscal Decentralization”, ERD Technical Note Series, *Asian Development Bank*, <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/2353/tn-21-critical-issues-fiscal-decentralization.pdf?sequence=1>, Erişim Tarihi: 18.07.2017.
- Yakar, S. ve Gündüz, İ. O. (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” mı “Yok” mu İşte Bütün Mesele Bu”, *Sayıştay Dergisi*, 3(92): 117-141.
- Yılmaz, H. H., Emil, M. F. ve Kerimoğlu, B. (2012), *Yerel Yönetimler Maliyesi - Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim*

Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi, Ankara: Mali Hizmetler Derneği.

Yılmaz, H. H. (2015), “Belediye Gelirlerinin Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Türkiye Belediyeler Birliği, İller ve Belediyeler Dergisi*, (807-808): 10-24.

Yuliani, E. L. (2004), “Decentralization, Deconcentration and Devolution: What do They Mean?”, *The Interlaken Workshop on Decentralization*, Switzerland, 1-5, http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf, Erişim Tarihi: 19.01.2016.

Yüksel, F. (2004), “Türkiye’de Belediyeciliğin Mali Sorunları”, *Mevzuat Dergisi*, 7(73): 23-27.

Yüksel, F. (2003), “Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler ve Alternatif Çözüm Önerileri”, *S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 49-60,

64. Hükümet Programı (2015), http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kurumsalhaberler/64.hukumet_programi.pdf, Erişim Tarihi: 11.04.2017.

65. Hükümet Programı (2016), http://reformlar.gov.tr/ui/pdf/65._hukumet_program.pdf, Erişim Tarihi: 11.04.2017.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), T. C. Resmî Gazete, 25874, (13.07.2005) <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr>, Erişim Tarihi: 07.07.2018.

Strateji ve Bütçe Bakanlığı (2017), <http://www.sbb.gov.tr/Pages/OrtaVadeliProgramlar.aspx>, Erişim Tarihi: 18.01.2019.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2017), <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, Erişim Tarihi: 20.01.2019.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2017), <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>, Erişim Tarihi: 20.01.2019.

Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2017), <https://www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni>, Erişim Tarihi: 20.01.2019.

Ahmet Ulusoy, Beykent Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Çalışma alanları; kamu maliyesi, yerel yönetimler, yerelleşme, mali özerklik, maliye politikası ve borçlanmadır.

Ahmet Ulusoy is a lecturer at Beykent University Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Economics. His research areas are public finance, local government, decentralization, fiscal autonomy, fiscal policy and borrowing.

Mustafa Tekdere, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bankacılık ve Finans Bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Maliye alanında Uşak Üniversitesi'nden lisans ve yüksek lisans, Karadeniz Teknik Üniversitesi'nden ise doktora derecelerini almıştır. Çalışma alanları; kamu maliyesi, yerel yönetimler maliyesi ve yerelleşmedir.

Mustafa Tekdere is a lecturer at Erzincan Binali Yıldırım University Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Banking and Finance. He received BSc and MA degree from Uşak University, PhD degree from Karadeniz Technical University in the field of finance. His research areas are public finance, local government finance and decentralization.