

## Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi

**Dr. R. Kutlu KORLU**

Uludağ Üniversitesi Harmançık MYO  
Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Programı  
rkorlu@uludag.edu.tr

**Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.  
Maliye Bölümü  
özhanc@uludag.edu.tr

### **Özet**

Belediyelerin verdikleri hizmetlerle doğru orantılı olarak öz gelir elde etmeleri ve bu bağlamda planlama yapabilmeleri mali özerkliğin bir göstergesidir. Çeşitli büyüklüklerde hizmet veren belediyelerin mali özerkliklerinin kuvvetlenmesi diğer deyişle merkezi yönetime bağılıklarının azaltılabilmesi için öz gelirlerini artırma çabaları normal karşılanmaktadır. Türkiye’de belediyelerin mali anlamda özerk olma çabalarıyla birlikte büyüklüklerine göre bunu ne ölçüde gerçekleştirdikleri, içinde bulunulan durumun tespiti açısından önemlidir. Bu çalışmada mali özerklik ile ilgili çeşitli bilgiler verildikten sonra ilk olarak bu konuda bazı OECD ülkelerindeki durum üzerinde durulmuştur. Çalışmanın sonraki kısmında Türkiye’de yer alan belediyelerin öz gelirlerinin büyüklükleri alınarak ve toplam gelirleri içindeki yerlerine bakılarak ortaya çıkan durumun mali özerklik açısından değerlendirmesi yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Mali Özerklik, Mali Federalizm, Yerindelik, Belediye Öz Geliri.

### **Analysis and Evaluation of Fiscal Autonomy of Municipalities in Self Revenues Context in Turkey**

#### **Abstract**

It is an indicator of fiscal autonomy that municipalities acquire revenue in proportion to their services and do self-planning in this context. Municipalities, which serve in variety of sizes, are considered to be normal in their efforts to increase their revenues so that they could reduce their commitment to the central government in strengthening their fiscal autonomy. It is also significant to identify not only the efforts municipalities in Turkey make for fiscal autonomy but also to what extent they can achieve a fiscally autonomous status with regard to their sizes. In this study, a number of OECD countries will be evaluated in this regard after various explanations regarding fiscal autonomy. And in the last part of the study, the revenue structure of municipalities in Turkey will be assessed in terms of fiscal autonomy.

**Keywords:** Fiscal Autonomy, Fiscal Federalism, Subsidiarity, Municipality Self Revenue.

**JEL Classification Codes:** HA71, H77, H79.

## **GİRİŞ**

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması ülkelerin idari yapılanması içinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Türkiye’de bu durum 1982 Anayasası ile yasal temele oturtulmuştur. Diğer deyişle Türkiye’de kamu yönetiminin gerçekleştirilmesi merkezi ve yerel yönetimler vasıtası ile olmaktadır (T.C. Anayasası, 1982: md.126-127). Anayasa’ya göre Türkiye’deki yerel yönetimler belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşmaktadır. Bunların mali büyüklükleri incelendiğinde merkezi yönetimden sonra kaynak harcaması yapan yerel yönetim birimlerinden en büyüğü belediyelerdir. Merkezden aktarılan paylar ve yerel düzeyde çeşitli gelir kalemlerine sahip olan belediyeler bu kaynakları hizmet etmekle sorumlu oldukları bölgeler içerisinde harcamaktadır. Bu durumda önem kazanan konu belediyelerin kendi bölgelerinde yaptıkları harcamaların finansman kaynaklarına sahip olmalarıdır. Bunun sağlanması durumunda belediyeler vasıtasıyla yerinden yönetimin gerçekleştirilmesi ve böylece yerel halkın yönetime daha etkin katılımı imkânı doğmuş olacaktır.

Günümüzde mali özerkliğin kuvvetlenmesi yönünde birçok ülkenin tercih ettiği ve uluslararası kuruluşların teşvik ettiği mali yerelleşme ile belediyeler yerinden yönetimi gerçekleştirerek kendi mali kaynaklarını oluşturma ve harcama konusunda yüksek bir oranda bağımsızlık elde etmektedirler. Çalışmada mali özerkliğin sağlanmasında önemli göstergelerden olan öz gelir ve öz vergi geliri büyüklükleri ve bunları belirleme yetkilerinin yeri analiz edilerek değerlendirmeye gidilmiş olup bunun için öncelikle mali özerkliğin kuramsal yapısı hakkında bilgi verilmesi uygun görülmüştür.

### **1. Mali Özerkliğin Kuramsal Çerçevesi**

Buldukları bölgedeki vatandaşların ihtiyacı olan yerel kamu hizmetlerini merkezi yönetime göre daha etkin bir şekilde tespit edebilme yetisi olan belediyelerin bu konunun mali yönünü planlaması ve uygulaması daha rasyonel ve kolaydır. Mali özerklik olarak tanımlanan bu durum, yerel hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlere çeşitli mali yetkilerin verilmesi işlemidir. Bu doğrultuda belediyelerin hizmet alanlarında belli bir oranda vergilendirme yetkisine sahip olarak öz gelirlerini elde etmesi mali özerkliği kuvvetlendirmektedir (Vural, 2014: 52).

Mali özerklik ile ilgili olarak bilim adamları ve çeşitli kuruluşlara ait birçok tanım bulunmaktadır. Akai ve Sakata’ya göre mali özerklik karar alma yetkisinin alt yönetim birimlerine devridir (Yüksel, 2013:193). Dünya Bankası yayınlarında ise mali özerliğe tek yönlü yaklaşılmadığı ifade edilmektedir (Meloche ve diğ., 2004: 2). Bu yayınlarda mali özerklik üç yönlü bir anlayış bütününe kapsamaktadır. Bu bütünlüğü oluşturan öğeler; yetki devri, yetkilendirme ve yetki genişliği şeklindedir. Yetki devri; merkezi yönetimin vergilerin arttırılması ve bütçe harcamalarının formülasyonu gibi bazı otorite haklarını yerel yönetimlere devretme sürecidir. Yetkilendirme; merkezi yönetimin bazı sorumlulukları yerel yönetimlere devretmesi, hizmet için sorumluluk alması ve transferlerin iptali için otoriteyi elinde tutmasıdır. Yetki genişliği ise merkezi yönetimin bölgesel birimlere belli hizmetler için sorumluluk vermesidir. ABD’de “İdareler Arası İlişkiler Danışma Komisyonu”nun (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) 1993 yılında yayınladığı raporda ise özerklik kavramına ait dört ana unsurdan bahsedilmektedir. Bu unsurlardan ilki yerel yönetimlerin bağımsız şekilde organizasyon ve yönetim yapılarını

oluşturabilmeleri, ikinci unsur karar organlarının yerine getirecekleri işlevlere karar verebilmeleri, üçüncü unsur merkezi yönetimden bağımsız olarak gelir, harcama ve borçlanma konularında karar verebilmeleri, son olarak ise personel sayısı, seçimi ve çalışma koşullarının bağımsız bir şekilde belirlenmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 262). Özerkliği meydana getiren unsurlar dikkate alındığında hepsinin mali sonuçlarının olduğu görülecektir. Merkezi yönetimden bağımsız bütçeli işlemler ve planlamalar mali özerkliği etkilemektedir. Bu nedenle mali özerkliğin gerçekleştirilmesindeki en önemli ölçüt yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin merkezden bağımsız kendi öz gelirlerini yaratabilmeleridir.

### 1.1. Mali Özerkliğin Temelleri Hakkında Görüşler

Yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda çalışmalar yapan bilim adamları konuya hizmetler ve gelir kaynakları açısından bir bütün bakmışlardır. Belli bölgedeki yerel yönetimin sunacağı ya da sunduğu hizmeti tercih eden kişilerin o hizmeti belli maliyetlerde talep ettikleri anlamına gelmektedir. Bu şekliyle kişiler yerel yönetimin uygun gördüğü yükümlülükler (vergi vb.) katlanmak zorunda olmaktadır. Mali özerklik ve yerel tercihler konusunda çalışan bilim adamı Tiebout, kişilerin hareket halinde olduklarını bir yerel yönetim bölgesinde mobil (hareketli) halde olan ve oy hakkı bulunan vatandaşların yerel yönetimlerin hizmetlerini karşılayabildiklerini ve bu durumun yerel yönetimler arasında rekabeti ve dolayısıyla verimliliği artırdığını savunmuştur. “*Ayaklarıyla Oy Verme*” (Voting with Feet) olarak ifade edilen bu temel yaklaşım, seçmenlerin bedellerini ödedikleri takdirde piyasadan herhangi bir ürün tercihinde buldukları gibi yerel yönetim tercihinde bulunacaklarını savunmaktadır (Türkoğlu, 2014: 423). Bu işleyişte yerel yönetimlerin kendi gelir kaynağı yönetimini yapabildiği ölçüde daha etkin çalışabildiği ifade edilmiştir. Oates ise dışsallıklar ve farklı tercihlerin varlığından bahsederek yerel yönetimlerin bu konuda merkezi yönetime göre daha fazla bilgi sahibi olabileceğini ve kamu hizmetleri konusunda değişen birçok tercihe daha iyi uyum sağlayabileceğini belirtmektedir. Buna Oates’in “*Yerelleşme Teoremi*” denilmektedir. Bu teoreme göre hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması; vatandaşın ödediği vergi ile hizmetten elde ettiği faydanın son biriminin eşitlenmesidir. Oates’e göre yerel yönetimlerin kendi kaynaklarının artırımı ile vatandaşların harcama tercihlerini kıyaslayabilmesi için özgür olması gereklidir. Oates kendi öz gelir kaynaklarına kavuşan ve mali kişilik kazanan yerel yönetimlerin başarıya ulaşmasının daha kolay olacağını savunmaktadır. (Meloche ve diğ., 2004: 2). Brennan ve Buchanan ise mali yerelleşmenin kamu sektörü büyüklüğü açısından önemli olduğunu belirtmişlerdir. Mali yerelleşme ile kamu sektörü büyüklüğü ilişkisi, bu bilim adamları tarafından savunulan “*Leviathan Devlet Teorisi’ne*” dayanmaktadır (Tekinbaş ve Dikeç, 1991: 88). Leviathan Devlet Teorisi’ne göre yerel yönetimlerin sayısı ne kadar fazla olursa toplam kamu harcamalarının miktarı o kadar az olacaktır. Bu durum ayrıca bürokrasinin azalmasını ve o bölgede yaşayanlar için sosyal faydanın artmasını sağlayacaktır (Prud’homme, 1991: 212). Bu durumun oluşmasında bölge halkının hizmet maliyetlerine katılması hususu etkili olacaktır. Bölgeden elde edilen kendi gelirleri ile kendi ihtiyaçlarına yön veren halkın fayda anlamında daha mutlu olacağı ifade edilmektedir. Benzer durum Buchanan tarafından da belirtilmiştir. Buchanan vergileme yetkisinin büyük ölçüde yerel yönetimlere verilmesi gerektiğini “*Politik federalizm, devletin düzenleyici faaliyetlerinin boyutu ve kapsamının yanı sıra toplam bütçe, vergi oranları ve vergi konuları üzerinde de sınırlamalar için bir araç özelliğini taşır*” (Aktan, 2002: 350) cümlesiyle açıklamıştır.

Denebilir ki; diğer veriler eşitken devlet yerelleşme arttıkça daha küçük olacaktır (Meloche ve diğ., 2004: 3-4). Bu durum belli birimlerin büyük kaynakları kullanması yerine hizmete en yakın birimlerin kendilerine ait kaynakları (öz gelir) kullanmasını teşvik edecektir. Buna karşılık bazı bilim adamları ise kamu kaynaklarının önemli bir kısmının merkezi yönetim yerine yerel idare tarafından sarf edilmesinin yerelde etkisizlik yaratacağını ve “Yeni Leviathanizm”in ortaya çıkabileceğini de belirtmişlerdir (Acar ve Kitapçı, 2009: 90).

Mali özerkliğin temelleri konusundaki bu görüşlerle birlikte hizmet ve gelir ilişkisinden bahsedildiğinde mali tevzin olarak ifade edilen konu önem kazanmaktadır. Mali özerkliğin gerçekleştirilmesinde mali tevzin konusunun da belli ölçüde değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **1.2. Mali Özerkliğin Mali Tevzin ile Etkileşimi**

Mali özerklikte özellikle yerel harcamalar kanalıyla yerel yönetim gelirinin hareketlendirilmesi esastır. Diğer deyişle harcamaların boyutu bunların karşılanması için gerekli gelir miktarının belirlenmesi gerekliliğini doğuracaktır. Dolayısıyla harcama yönetimi ile gelir yönetimi mali özerkliğin iki yüzünü ifade etmektedir. Bu nedenle gelir ve gider arasında fonksiyonel bir ilişki bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 79). Literatürde mali özerklik ile birlikte anılan kavram “mali tevzin”dir. Mali tevzin, kamunun idare edilmesinde sağlanan kaynakların görevleri nispetinde merkezi ve yerel yönetim arasında bölüştürülmesidir. Bir ülkede herhangi bir yerel yönetim ya da merkezi yönetimin kanun kapsamında elde ettiği gelir aynı zamanda diğer idarenin elde edemediği gelir demektir. Bu anlamda mali tevzin, kurumların gelir pastasından aldığı paylarla ilgilidir (Ayyıldız, 2012: 6). Yerel yönetimin mali özerklik derecesi ile mali tevzin kapsamında değerlendirilen gelir ve görev bölüşümü yakından ilgilidir. Gelirin elde edilmesinde ve harcanmasında önceki duruma göre daha özerk bir yerel yönetim, merkezi yönetimin kaynaklarının küçük bir kısmını alıyor demektir. Mali özerklik seviyesi yerel yönetimin merkezi yönetimden bağımsız bir şekilde gelir elde etmesi ile birlikte yapmış olduğu faaliyetlerde katma değer ortaya çıkarması açısından önemlidir. Dolayısıyla bir yerel yönetimin idari ve mali olarak başarılı olması ile mali özerklik seviyesi arasında doğrudan ilgi olduğu kabul edilebilir. Mali olarak özerk olan bir yerel yönetimin hizmet verdiği bölgedeki vatandaşlardan vergi toplaması yönetim ile vatandaş arasında vergi-hizmet ilişkisi açısından bir bağın oluşmasını ve vatandaşın yönetimden hesap sormasını sağlayarak hesap verebilirliği kuvvetlendirecektir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3). Bu şekilde vatandaş yürütülen hizmet ve yapılan harcama üzerinde demokratik denetimi etkin bir şekilde sağlayabilecektir (Topal, 2004: 122). Dolayısıyla mali özerkliğin kuvvetlenmesinde gelir kaynaklarının merkezi yönetimle yerel yönetim arasında paylaşımının sağlandığı etkili bir mali tevzin uygulamasının yerinin önemli olduğu ifade edilmelidir.

### **2. Mali Özerklik ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Mali özerkliğin mali ve yönetsel anlamda iyileştirici etkisi dünyada birçok ülke tarafından kabul görmüştür. Bu fark ediş ile birlikte ülkeler mali özerkliğin kurumsallaşması için çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. Uluslararası boyutta yerel yönetimlerin özerkliğini konu alan ve Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı 1985 tarihli “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” bu konu ile ilgili birçok hüküm içermektedir. Bu belgenin ön sözünde

yerel demokrasinin güçlendirilmesinden, vatandaşların demokratik haklarını doğrudan kullanabilmesi için yerel makamların gerçek yetkilerle donatılması gerektiğinden ve adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmak istendiğinden bahsedilmektedir. Önsöz'ün devamında demokratik bir şekilde seçilen organların idari sorumlulukları alacağı ve bununla doğru orantılı kaynaklara sahip olması gerektiği vurgusu yapılmıştır (<http://www.tbb.gov.tr/mevzuat...>). Hizmet verdiği bölgede vergilendirme yetkisine sahip yerel yönetimin hesap verebilirlik anlamında sorumluluğunun artacağı, vatandaş ile piyasa ekonomisinde yer alan hizmet-fiyat ilişkisine benzer bir şekilde hizmet-vergi ilişkisinin oluşturulacağı düşünülmektedir. Bu anlamda mali özerklik, yerel yönetim tarafından vergilendirildiğini bilen vatandaşların hizmetlerin maliyet ve kalitesini kıyaslamasını sağlayarak yerel yönetimler arasında rekabeti ve hesap verebilirliği arttıracaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre (<http://www.tbb.gov.tr/mevzuat...>, 1985: md.9-fıkra.1-2) yerel yönetimlere yeterli mali kaynak sağlanacağı ve bu kaynakların anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla doğru orantılı olacağı belirtilmektedir. Belgede mali özerklik açısından yer alan en önemli kısım “*Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.*” İfadesidir (<http://www.tbb.gov.tr/mevzuat...>, 1985: md.9-fıkra.3). Bu ifade yerel yönetimlerin gelirlerinin bir bölümünü bazı sınırlamalar dâhilinde kendi belirledikleri oranlar ile elde edebileceklerini ortaya koymaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali özerklik ile ilgili maddeleri yerel yönetimlerin kendi bölgesini daha iyi tanıması dolayısıyla kendi gelirlerini yaratarak görevlerini yerine getirmesi ve uzun vadeli planlamalar yaparak işlevlerini daha iyi kullanabilmesi için özerk olması gerektiğine işaret etmektedir (Yontar ve Dağ, 2014: 149). Türkiye'ye bakıldığında ise yerel yönetimlerin özellikle önemli yere sahip olan belediyelerin vergilendirme yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Şuan yürürlükte olan 1982 Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan “vergilerin yasallığı” ilkesi belediyelerin yasa çıkarma dolayısıyla vergi oran ve tarifeleri hakkında değişiklik yapma yetkisini olanaksız kılmaktadır. Bu yetki merkezi yönetim organlarına verilmiştir. Bu nedenle Türkiye'de belediyelerin mali olarak özerk olmalarının önündeki başlıca engel vergi oran ve tarifelerinin değişikliği hakkında yetkilerinin olmayışıdır.

### 3. Mali Özerklik Seviyesinin Tespit Edilmesindeki Göstergeler

Mali özerkliğin tespitinde en yaygın yol hangi kaynakların ve sorumlulukların yerel yönetim tarafından kontrol edildiğinin belirlenmesidir. Vergi ve harcama göstergeleri mali özerkliğin değişimi ile ilgili bilgi vermektedir. Bu göstergeler elde edilirken mali ilişkilerin karışıklığı ve çok boyutluluğu içinde yerel yönetimlerin ne kadar güce sahip olduğu görülmektedir (Blöchliger ve King, 2006: 5). Bir yerel yönetimin mali özerklik seviyesinin tespitine dair literatüre girmiş mali göstergeler (Baral ve Suvedi, 2006: 3) aşağıda belirtildiği şekildedir:

*Tekrarlayan gelir oranı:* Toplam gelir oranı içinde tekrarlayan gelir oranı içsel gelir gücü ve yerel yönetimlerin dış fonlara karşı bağımsızlığını gösterir. Yüksek oran, dış fonlar veya ulusal hazine üzerinde daha az bağımlılığı gösterir. Bu durum yerel yönetimlerin yüksek mali özerkliğine işaret eder. Gelirlerin ekonomik olarak sınıflandırmasında “vergi gelirleri”,

“teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “faizler, paylar ve cezalar” tekrarlayan gelir oranı içerisinde yer alır.

*Mali bağımlılık oranı:* Yerel yönetimlerin mali bağımsızlığının tespitinde transferlerin önemine işaret eder. Bu oran yerel yönetimlerin toplam içsel gelirleri dışında kalan idareler arası transfer yüzdesini dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin ulusal hazineye ne ölçüde bağlandığını gösterir. Yüksek oran yerel yönetimin hazineye yüksek bağımlılık ve düşük derecede mali özerkliğini göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma ile düzenlenen belediye gelirleri “paylar, faizler ve ceza gelirleri” içinde gösterilen “genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay gelirleri” bu orana işaret etmektedir.

*Mali performans:* Mali özerkliğe ait diğer bir göstergedir. Yüksek derecede mali özerklik ile yerel yönetimlerde daha iyi bir mali performans sağlanır. Diğer bir ifade ile mali özerkliğin yerel yönetimlerde mali etkinlik sağlayacağı düşünülür. Yerel yönetimlerin mali performansının farklı göstergeleri söz konusudur. Yerel yönetimlerde fiili gelirin bütçelenmiş gelire oranı, fiili harcamaların bütçelenmiş harcamaya oranı, yönetsel harcamaların toplam harcamaya oranı yerel yönetimlerin mali performansında yaygın olarak kullanılan göstergelerdir (Baral ve Suvedi, 2006: 3). Mali performans tahakkuk eden bütçe ile gerçekleşen bütçe arasındaki farkın minimal düzeyde olması ile gerçekleşmektedir.

*Vergi özerkliği:* Yerel vergilerin yüksekliği yerel vergileme gücünü göstermektedir. Bu oran öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payına katkıda bulunmaktadır. Oranın yüksek oluşu yüksek mali özerkliğe işaretir.

*Öz gelir oranı:* Bu oran da yerel yönetimlerin mali bağımsızlığı hakkında bilgi vermektedir. Yerel yönetim birimlerinin tüm gelirleri içindeki içsel (öz gelir) gelirleri “mali özerklik endeksi” içerisinde kullanılır. Mali özerklik endeksi öz gelirlerin yerel yönetim gelirleri içinde ne kadar katkı yaptığını göstermektedir. Bu oranın yüksekliği yerel yönetim birimlerinin gelir açısından merkeze karşı bağımsızlığını göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma içerisinde “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “sermaye gelirleri”, “alacaklardan tahsilat” ve “faizler, paylar ve cezalar” kalemi içerisinde yer alan faizler ve cezalara ait gelirler belediyelerin öz gelirleri arasında yer almaktadır.

#### **4. OECD Ülkelerinde Mali Özerklik Görünümü**

OECD ülkelerinde yerel yönetimlerin mali özerklik seviyelerinin ortaya konması Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali özerklik seviyelerini değerlendirme konusuna katkı sağlayacaktır. OECD'nin yapmış olduğu çalışmalarda özellikle mali özerklik konusunun gelir yönüyle ele alındığı çalışmalar dikkat çekmektedir. Bu çalışmada da mali özerkliğin gelir yönüyle incelemesi yapıldığından OECD'nin gelir yönüyle yaptığı çalışmalar önemli derecede çalışmamıza ışık tutmuştur. Bu nedenle ilk olarak mali özerkliğin gelir yönüyle analizi kapsamında incelenen vergilendirme yetkisi verileri aşağıda ele alınmaktadır. Vergilendirme yetkisi yerel yönetimlerin vergilerin tarife ve oranlarını belirleme konusunda belli ölçüde yetki sahibi olmalarıdır. Yerel yönetimler bazı durumlarda oranlar veya tarifeler bazı durumlarda ise her ikisi üzerinde yetki sahibi olmaktadır.

Tablo-1'de ele alınan yirmi altı OECD Ülkesinde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin 2011 yılına ait verileri yer almaktadır. Tablo' da

ülkelerin yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinin ülkelerin tüm vergi gelirleri içerisinde oransal olarak gösterimleri, vergi oranları, indirimleri ve iadeleri konusundaki takdir yetkisi, vergi gelirlerinin paylaşım şartları ve oranları gibi çeşitli veriler yer almaktadır. Tablo 'ya göre Kanada, İsviçre, İsveç, ABD, Finlandiya, Danimarka ve Almanya gibi ülkelerin yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinin tüm vergi gelirleri (c) içerisinde diğer ülkelere oranla daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Denebilir ki bu ülkelerdeki vergilerin önemli bir kısmı yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Yerel yönetimlere ayrılan kaynakların az olduğu ülkeler ise Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Yunanistan, Portekiz, İrlanda, Şile, Türkiye ve İngiltere'dir. Bununla birlikte Avusturalya, Kanada, Belçika, İsviçre ve ABD gibi ülkelerde yerel yönetimlerin vergi oranları ve indirimleri (d) üzerinde takdir yetkisinin yüksek olduğu görülmekle birlikte birçok ülkede ise sadece vergi oranları (e) üzerinde yerel yönetimlere ait yetkilendirmeler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca tablo 'da yer alan ülkeler arasında vergi iadeleri konusunda yerel yönetimlere yetki veren tek ülkenin Fransa (f) olduğu, vergilerin paylaşım şartlarına bakıldığında Almanya İspanya, Kanada ve İtalya'da gelirlerin (j) yerel yönetimlerin onayı ile paylaşıldığı, özellikle Almanya'da (Länder:%93,6, Yerel:%40,5) bu oranın oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Estonya, Polonya, Şili, Türkiye gibi ülkelerde yerel yönetimlere ait gelirlerin yüksek bir oranının merkezi yönetimin onayı ile çok yıllı (k) olarak paylaşıldığı, Avusturya, Yunanistan, Fransa ve Türkiye'de ise gelirlerin ve iadelerin (h) diğer ülkelere kıyasla yüksek bir oranda merkezi yönetim tarafından belirlendiği görülmektedir.

Aşağıda yer alan tabloda: a: yerel yönetim vergi gelirleri, b: yerel yönetimlerin oransal olarak vergi gelirleri (%), c: toplam vergi geliri içerisindeki oranı (%), d: vergi oranları ve indirimi konusunda takdir yetkisi, e: oranlar üzerindeki takdir yetkisi, f: iadeler konusundaki yetki, g: vergi paylaşımı şartları, h: gelirlerin ve iadelerin merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, i: gelirlerin yerel yönetimler tarafından paylaşılması, j: gelirlerin yerel yönetimler onayı ile paylaşılması, k: gelir merkezi yönetim tarafından çok yıllı paylaşılması, m: gelirin merkezi yönetim tarafından yıllık olarak paylaşılması, n: bütün, p: sınırlı, r: diğer, t: toplam, anlamlarına gelmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin vergi oranları ve tarifeleri (indirimler ve iadeleri) konusunda yetkili olmadıkları ve aynı şekilde toplanan vergilerin paylaşımı ile ilgili diğer ülkelere nazaran merkeze bağlılığın OECD ülkeleri ile kıyaslandığında yüksek olduğu söylenebilir. Bu durum yasal mevzuata bakıldığında da (1982 Anayasası ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu) net olarak görülmektedir. Bu işleyiş yerel olarak kabul edilen vergi türlerinin esnek bir şekilde kullanılmasını önleyerek yerel yönetimlerin elde ettikleri öz gelirlerin düşmesini sağlamaktadır.

**Tablo 1: OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi (2011)**

	a	b											
		d		e		f	g				h	r	t
	c	n	p	n	p		i	j	k	m			
Avusturalya	18,7												
Eyalet	15,3	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Yerel	3,4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Avusturya	4,8												
Länder	1,6	38,8	-	-	-	-	-	-	-	-	46,6	14,6	100
Yerel	3,2	7,9	-	-	15,1	-	-	-	-	-	61,6	15,4	100
Belçika	10,4												

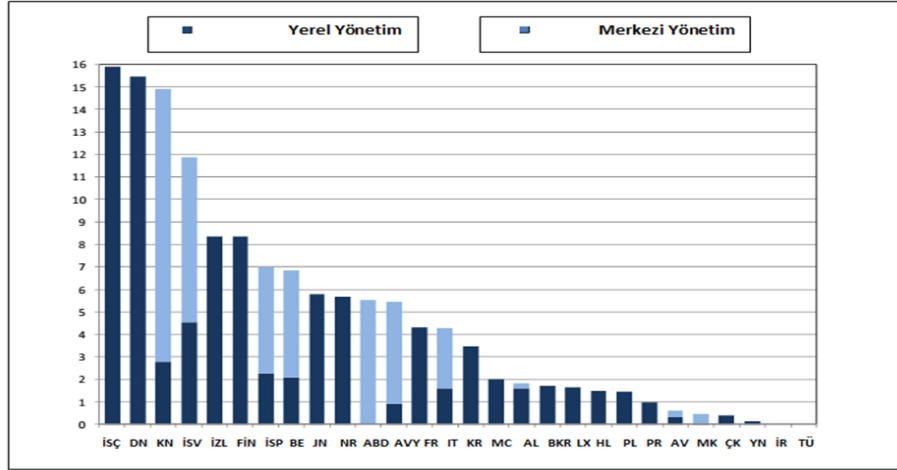
<b>Eyalet</b>	5,3	100,1	-	-	-0,6	-	-	-	-	-	0,5	-	100
<b>Yerel</b>	5,0	6,9	-	92,9	-	-	-	-	-	-	0,3	-	100
<b>Çek Cum.</b>	1,2												
<b>Yerel</b>	1,2	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100
<b>Estonya</b>	13,3												
<b>Yerel</b>	13,3	0,5	-	-	9,8	-	-	-	89,7	-	-	-	100
<b>Kanada</b>	49,4												
<b>Eyalet</b>	39,7	88,9	-	-	-	-	-	3,2	-	-	-	7,9	100
<b>Yerel</b>	9,7	1,9	-	96,1	-	-	-	-	-	-	0,6	1,5	100
<b>Lüksemburg</b>	4,7												
<b>Yerel</b>	4,7	4,6	-	-	92,6	-	-	-	-	-	1,1	1,7	100
<b>Danimarka</b>	26,7												
<b>Yerel</b>	26,7	-	-	87,1	11,0	-	-	-	1,9	-	-	-	100
<b>Finlandiya</b>	23,2												
<b>Yerel</b>	23,2	-	-	85,1	6,3	-	-	-	-	8,6	0,1	0,0	100
<b>Fransa</b>	13,1												
<b>Yerel</b>	13,1	44,9	-	14,7	3,3	0,3	0,1	-	-	14,7	20,2	1,9	100
<b>Almanya</b>	29,3												
<b>Länder</b>	21,3	-	-	3,1	-	-	-	93,6	-	-	-	3,3	100
<b>Yerel</b>	8,0	-	-	15,1	43,3	-	-	40,5	-	-	-	1,1	100
<b>Yunanistan</b>	3,7												
<b>Yerel</b>	3,7	-	-	-	75,8	-	-	-	-	-	23,8	0,4	100
<b>İtalya</b>	15,9												
<b>Bölgeler</b>	11,7	-	-	-	47,1	-	-	35,4	4,8	-	12,8	-	100
<b>Yerel</b>	4,2	36,0	-	-	57,7	-	-	-	-	-	6,3	-	100
<b>İspanya</b>	32,7												
<b>Bölgeler</b>	23,1	57,3	-	-	2,8	-	-	39,7	-	-	0,1	0,0	100
<b>Yerel</b>	9,6	28,8	-	-	52,4	-	-	17,9	-	-	0,9	0,0	100
<b>Portekiz</b>	6,6												
<b>Yerel</b>	6,6	-	-	-	72,9	-	-	-	9,8	-	17,3	0,0	100
<b>Polonya</b>	12,5												
<b>Yerel</b>	12,5	-	-	-	36,5	-	-	-	59,3	-	-	4,1	100
<b>İzlanda</b>	26,6												
<b>Yerel</b>	26,6	-	-	-	99,3	-	-	-	-	-	-	0,7	100
<b>İrlanda</b>	3,3												
<b>Yerel</b>	3,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100
<b>Japan</b>	25,2												
<b>Yerel</b>	25,2	-	0,1	60,4	24,4	-	-	-	-	-	15,2	-	100
<b>Kore</b>	16,3												
<b>Yerel</b>	16,3	-	-	-	85,4	-	-	-	-	-	13,2	1,4	100
<b>İsveç</b>	35,7												
<b>Yerel</b>	35,7	-	-	97,4	-	-	-	-	-	-	2,6	-	100
<b>İsviçre</b>	39,4												
<b>Eyalet</b>	24,2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
<b>Yerel</b>	15,2	1,5	-	-	98,5	-	-	-	-	-	-	-	100
<b>Şili</b>	6,6												
<b>Yerel</b>	6,6	-	-	16,7	24,9	-	-	-	58,3	-	-	0,1	100
<b>Türkiye</b>	8,8												
<b>Yerel</b>	8,8	-	-	-	-	-	-	-	78,3	-	21,7	-	100
<b>Birleşik Krallık</b>	4,8												
<b>Yerel</b>	4,8	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100
<b>A.B.D.</b>	36,8												
<b>Eyalet</b>	20,9	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
<b>Yerel</b>	15,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100

**Kaynak:** <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>  
#A\_Title, (Erişim:26.07.2015)

Aşağıda yer alan Grafik-1 ise bazı OECD ülkelerinin yerel yönetimlerinin GSMH içerisindeki toplam vergi gelirlerini ve bu gelirlerin hangi oranda kendileri tarafından toplandığını sıralı bir şekilde göstermektedir. Grafikte İsveç ve Danimarka ülkelerinin yerel yönetimlerinin topladıkları vergilerin bu ülkelerin GSMH'leri içerisinde yaklaşık %16 civarında olduğu ve bu vergilerin tamamının kendileri tarafından toplandığı görülmektedir. Devamında yer alan Kanada ve İsviçre gibi ülkelerin yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinin GSMH içerisinde önemli bir oranda yer aldığı



görülmektedir. Mali özerklik açısından değerlendirildiğinde Çek Cumhuriyeti, İrlanda, Yunanistan ve Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinin GSMH içerisinde düşük olduğu bununla birlikte kendilerine ait (öz vergi) vergi gelirlerinin de düşük olduğu görülmektedir.



**Kaynak:** oecd.gov.tr, (Erişim: 23.07.2015).

**Grafik 1: OECD Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi (2011)  
Yerel Yönetimlerin GSMH İçerisindeki Vergi Gelirleri Oranı**

## 5. Türkiye’de Belediyelerin Öz Gelir Oranı Yönüyle Mali Özerklik Analizi

Çalışmada bu başlığa kadar genel olarak yerel yönetimlerle ilgili mali özerklik kavramı, bu kavramın tespiti ve OECD ülkelerindeki durumu ortaya konulmuş olup bu başlıkta Türkiye’deki yerel yönetimlerin ve özellikle yaptıkları hizmetler ve kullandıkları kaynaklar dikkate alındığında önemli konumda olan belediyelerin durumunu görmek ve değerlendirmek üzere incelemeleri yapılmıştır. Çalışmada incelemelerin mali özerkliğin iki yönünden biri olan gelir yönüyle yapılması kendilerine ait gelir kaynaklarına sahip olan yönetimlerin bunları etkin harcamak ve bunların hesabını vermek hususunda daha dikkatli davranacakları düşüncesinden kaynaklandığını belirtmek gerekmektedir.

### 5.1. Mali Özerkliğin Tespitinde Belediye Gelirlerinin İçeriği

Mali özerklik seviyesinin tespitine yönelik göstergeler (vergi özerkliği oranı, mali özerklik oranı, mali bağımlılık oranı) temelinde Türkiye’deki belediyelerin özerklik seviyelerinin belirlenmesinde gelir türleri itibariyle “ekonomik sınıflandırma” ele alınarak hesaplama yoluna gidilmiştir. Ekonomik sınıflandırma içerisinde “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler”, “faizler, paylar ve cezalar”, “sermaye gelirleri”, “alacaklardan tahsilat”, “red ve iadeler” ile bunların alt kalemleri bulunmaktadır. Gelirlerin ekonomik sınıflandırmasına ait ana kalemlerin içerikleri aşağıda belirtilmiştir (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İç İşleri Bakanlığı, 2014: 139). Bunlar:

*Vergi Gelirleri:* Belediyenin öz gelirlerinden olup ilgili belediye tarafından alınan emlak (bina, arsa, arazi) vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta

vergisi, ilan ve reklam vergisi ile bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı, yapı kullanma izni harcı, ölçü ve tartı aletlerinin muayene harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı, tellallık harcı, toptancı hali resmi ve diğer harçlardan oluşmaktadır. Bu gelirler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilmiştir.

*Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri:* Şartname, basılı evrak, değerli kâğıt ve kitap gibi mal satışlarından elde edilen gelirler, doğalgaz hizmetlerine ilişkin gelirler, su hizmetlerine ilişkin gelirler, otopark işletme gelirleri, sosyal tesis işletme gelirleri, ilan ve reklam gelirleri, muayene denetim ve kontrol ücretleri, sağlık hizmetlerine ilişkin gelirler, ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirler gibi sunulan hizmetlerden elde edilen gelirler, ulaştırma, sağlık, eğitim, doğal gaz, tarımsal, kültürel, çevre ve esenlik ile ekonomik hizmetlere ilişkin kurumlar hasılatı ve kârı, lojman, sosyal tesis, spor tesisi, kültürel amaçlı tesis ve diğer taşınmaz kira gelirleri ile ecrimisil gelirleri, taşınır kira gelirleri, diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelir kalemi de belediyenin öz gelirleri arasında yer almaktadır.

*Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler:* Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurt dışı kaynaklardan alınan bağış ve yardımlar, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar, kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar, proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Bu gelir kaleminin sürekli olmaması uzun vadeli mali planlar içerisinde yer almamasına neden olmaktadır. Bu nedenle çalışmada öz gelir kapsamında değerlendirilmemektedir.

*Sermaye Gelirleri:* Bina, arazi ve arsa gibi taşınmaz satışlarından elde edilen gelirler, taşınır satışlarından elde edilen gelirler, menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır. Öz gelir olarak sayılabilirler fakat düzensiz elde edilen gelir olmaları nedeniyle bu gelirler göz önüne alınarak harcama planlarının yapılması zordur.

*Faizler, Paylar ve Cezalar:* Çoğunlukla belediyelerin merkezi yönetimden aldığı payları kapsayan ve büyük bir bölümü öz gelir olarak değerlendirilemeyecek gelir kalemi içinde faiz gelirleri; kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, takipteki kurum alacakları faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri, mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşurken pay gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar, yönetim giderlerine katılma payları, kamu harcamalarına katılma payları, maden işletmelerinden alınan paylar, müze girişi ücretleri gibi yerel yönetimlere ait paylardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Ceza gelirleri ise idari para cezaları, vergi cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, mera gelirleri, irat kaydedilecek hisse senedi ve tahviller ile teminat mektupları gibi diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Faizler, paylar ve cezalar kalemi içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar büyük bir oranda yer aldığından dolayı bu kalemdeki gelirlerin yüksekliği belediyelerin merkezi yönetime yüksek oranda bağımlılığı ile ilgili bilgi vermektedir.

*Alacaklardan Tahsilatlar:* Bu kalem ise genel bütçeli idareler ile yerel yönetimler ve diğer yurt içi alacaklardan ilgili yerel yönetimlerce yapılan tahsilatlardan oluşmaktadır.

Çalışmada daha öncede belirtildiği üzere bu göstergelerden öz gelirler temel alınarak seviye tespitine gidilmiştir. Belediyelerin mali özerklik seviyesinin gelirlerin türleri üzerinden tespit edilmesindeki formülasyon aşağıdaki şekilde gösterilebilir:

*V* - Vergi Gelirleri

*T* - Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

*B* - Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler

*S* - Sermaye Gelirleri

*P* - Faizler, Paylar, Cezalar

*PI*-Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

*A* - Alacaklardan Tahsilatlar

Buna göre;

Belediye öz gelirleri toplamı:

$$V + T + S + (P-PI) + A \quad (1)$$

olarak tespit edilebilecektir.

## 5.2. Mali Özerkliğin Öz Gelirler Yönüyle Oransal Analizi

Mali özerklik seviyesinin belirlenmesini belediyelerin öz gelir ve öz vergi gelirleri boyutu ile inceleyen çalışmada öncelikle öz vergi gelirlerinin durumunu gösteren sayısal verilere bakılması uygun bulunmuş olup bu durum Tablo 2'deki verilerle ortaya konmuştur.

**Tablo 2: Belediyelerin Öz Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2010-2013) (1.000 TL)**

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

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

**Kaynak:** 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2011, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2012, 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2013, 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2014.

Tablo 2'de Türkiye'deki belediyelerin 2010-2013 yılları arasında toplam gelirleri ve bu gelirler içerisinde yer alan öz vergi gelirleri sayısal ve oransal olarak verilmektedir. Önceki kısımlarda bahsedildiği gibi belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yer alan öz vergi gelirlerinin oranı o belediyelerin mali özerklik seviyesi ile ilgili bilgi vermektedir. Öz vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisinde yüksek bir oranda yer alması mali özerkliğin bu

gösterge yönüyle yüksek olduğuna işaret etmektedir. “Vergi Özerklik Oranı” olarak belirtilebilecek oran aşağıdaki gibi gösterilebilir:

$$\text{Öz Vergi Geliri} / \text{Toplam Gelir} = \text{Vergi Özerkliği Oranı} (\%) \quad (1)$$

Buna göre öz vergi gelirlerinin tüm belediyelerde toplamda hangi oranda yer aldığına bakıldığında yıllar itibarıyla çok büyük bir değişim olduğu görülmektedir. 2010 yılında öz vergi geliri/toplam gelir oranı %17,10 iken 2013 yılında azalış eğilimi göstermiş, %15,20 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyeleri açısından değerlendirildiğinde ise öz vergi geliri/toplam gelir oranının incelenen tüm yıllarda düşük bir seviyede gerçekleştiği ve 2013 yılına gelindiğinde %1,57 vergi özerkliği oranı ile 2010 yılında tespit edilen %2,15 oranından daha düşük bir seviyede gerçekleştiği görülmektedir. İl belediyelerinde de benzer bir şekilde devam eden azalış eğilimi 2010 yılında %15,16 oranından 2013 yılında %11,62 oranına gelindiğini göstermektedir. İlçe ve belde belediyelerinin vergi özerkliği oranı ise %29,23 noktasından %26,59 noktasına kadar gerileme göstermiştir. Bu görüntü tüm belediye türlerinde öz vergi gelirlerinin oransal olarak azalış eğilimi içerisinde olduğuna işaret etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin vergi özerkliği oranlarının düşük olduğu, il belediyelerinde ise bu oranın biraz daha fazla olduğu görülmekle beraber vergi özerkliğinin en fazla ilçe ve belde belediyelerinde olduğu görülmektedir. Bu oranlar göz önüne alındığında ilçe ve belde belediyelerinin öz vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisinde oransal yüksekliği diğer belediye türlerine kıyasla olumlu olarak değerlendirilebilir. Bu durum merkezden aktarılan payların belediyelerin öz gelirlerine oranla daha hızlı artmasından kaynaklanmaktadır. Bu görüntüye göre büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içerisinde öz vergi gelirlerinin artırılması gerekliliği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'deki belediyelerin mali özerkliklerinin tespitinde öz vergi gelirleri yanında bu gelirlerinde içinde yer aldığı “öz gelirler” de önemli bir yer taşımaktadır. Bu gelir türlerinden vergi, harç vb. gelirlerin toplam gelirler içerisindeki oranı aşağıdaki şekilde formüle edilebilir:

$$\text{Öz Gelir} / \text{Toplam Gelir} = \text{Mali Özerklik Oranı} (\%) \quad (1)$$

Tablo 3'de Türkiye'de belediyelerin 2010-2013 yılları arasında türlerine göre toplam gelirler içerisindeki öz gelirlerinin sayısal ve oransal durumu belirtilmektedir. Oranlar incelendiğinde ve belediyelerin tamamı göz önüne alındığında mali özerklik oranının 2010-2013 yılları arasında önemli bir değişim göstermediği görülmektedir.

**Tablo 3: Belediyelerin Öz Gelirleri ve Toplam Gelirler (2010-2013) (1.000 TL)**

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

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

**Kaynak:** 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2011, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri

Bakanlığı, 2012, 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2013, 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2014.

2010 yılında %48,69 olan belediyelerin mali özerklik oranı 2013 yılına gelindiğinde benzer bir şekilde %48,11 seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyelerden büyükşehir belediyelerinde mali özerklik oranının azalış eğiliminde olduğu, bu oranın %34,91'den %32,35 seviyesine gerilediği görülmektedir. Bahsedilen yıllarda il belediyelerinin mali özerklik oranı da benzer bir şekilde %53,35'den %49,95 seviyesine gerilemiştir. İlçe ve belde belediyelerinde ise oran 2010 yılında %58,41'den 2013 yılında %59,85'e yükselmiştir. Bu oranlar diğer ülkelerin verileri ile karşılaştırıldığında aşağıda kalmaktadır.

Bu durumda yapılan incelemeye göre ilçe ve belde belediyelerinin mali özerklik oranının diğer belediye türlerinden daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin diğer belediye türlerine göre vergi özerkliği ve aynı doğrultuda mali özerklik oranının düşük olması 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında gerçekleşmektedir. Kanunlar kapsamında büyükşehir belediyelerinin yetkileri doğrultusunda topladıkları yerel vergi ve harçların sayısı diğer belediyelere göre azdır. Bunun yanında merkezi yönetimden aktarılan payların büyüklüğü büyükşehir belediyelerinin bahsedilen vergi özerkliği ve mali özerklik oranlarının toplam gelirleri içerisinde düşük kalmasına neden olmaktadır. Bahsedilen kanunlar kapsamında il, ilçe ve belde belediyelerinin elde etmiş olduğu öz vergi gelirleri ve öz gelir miktarları, bu belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yüksek bir oranda gerçekleştiğinden mali olarak daha özerk bir yapıya sahip oldukları söylenebilir.

**Tablo 4: Belediyelerde Faizler, Paylar ve Cezalar ve Toplam Gelirler (2010-2013) (1000TL)**

e	2010			2011			2012			2013		
	F. P. ve C.	T. Gelir	%	F. P. ve C.	T. Gelir	%	F. P. ve C.	T. Gelir	%	F. P. ve C.	T. Gelir	%
a	10.006	13.322	75,11	11.928	15.560	76,66	13.663	17.228	79,31	15.729	20.719	75,92
b	2.038	3.872	52,65	2.412	4.518	53,39	2.742	5.183	52,91	3.534	6.412	55,13
c	8.363	17.039	49,08	10.050	20.660	48,64	11.031	22.719	48,56	12.614	26.799	47,07
t	20.408	34.233	59,61	24.391	40.740	59,87	27.437	45.131	60,79	31.879	53.931	59,11

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

**Kaynak:** 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2011, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2012, 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2013, 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2014.

Tablo 4'de bir belediyenin merkezi yönetime bağımlılığı ile ilgili bütçe ana kalemleri içerisinde analiz edilebilecek olan "faizler, paylar ve cezalar" kaleminin Türkiye'deki belediyelere göre oranları yer almaktadır. 2010-2013 yılları arasındaki oranların yer aldığı bu tabloda "faizler, paylar ve cezalar" kaleminin toplam belediye gelirleri içerisinde bu yıllarda büyük bir değişikliğe uğramadığı görülmektedir. Tabloda dikkat çekici olan nokta, bu kalemin büyükşehir belediye gelirleri içerisinde yüksek olduğu, il belediyelerinde daha düşük olduğu, ilçe ve belde belediyelerinde ise en düşük seviyede gerçekleştiğidir. Bu oranın yüksek olmasının ana nedeni bu

kalem içerisinde değerlendirilen genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların yüksekliğidir. Bu anlamda belediye gelirlerinin ekonomik sınıflandırması içerisinde “faizler, paylar ve cezalar” kalemi merkezi yönetime bağımlılık derecesinin ölçülmesinde dikkate alınabilir ancak bu kalem içerisinde yer alan “faizler ve cezalar” gelir kaleminin çıkartılması analizi kolaylaştırmaktadır.

Yukarıda analizi yapılan ve çalışmada ana gösterge olarak kullanılan “vergi özerkliği” ve “mali özerklik” oranlarının yanında belediyelerin merkezi yönetime bağımlılıklarını ölçmek amacı ile incelenebilecek diğer bir oran “mali bağımlılık oranı”dır. Bu oran:

$$\text{Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Pay} / \text{Toplam Gelir} = \text{Mali Bağımlılık Oranı} \quad (1)$$

şeklinde belirtilebilir. Tablo 4’de belirtilen “faizler, paylar ve cezalar” ana kalemi içerisinde yer alan bu oran bir belediyenin merkezi yönetime bağımlılığının ölçülmesinde değerlendirilebilecek bir göstergedir. Tablo 5’e bakıldığında belediyelerin toplam gelirleri içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların yüksek bir oranda yer aldığı görülmektedir. Mali bağımlılık oranı olarak adlandırılan bu oran kanunun belirlemiş olduğu sabit hesaplama şekilleri ile belediyelere aktarılan kaynaklarıdır.

**Tablo 5: Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (2010-2013) (1.000 TL)**

e	2010			2011			2012			2013		
	V.G. A. Pay.	T. Gelir	%	V.G. A. Pay.	T. Gelir	%	V.G. A. Pay.	T. Gelir	%	V.G. A. Pay.	T. Gelir	%
a	8.636	13.322	64,83	10.256	15.560	65,92	11.874	17.228	68,92	13.952	20.719	67,34
b	1.781	3.872	46,01	2.164	4.518	47,89	2.438	5.183	47,03	3.183	6.412	49,64
c	6.915	17.039	40,58	8.318	20.660	40,26	9.127	22.719	40,18	10.434	26.799	38,93
t	17.333	34.233	50,63	20.738	40.740	50,91	23.440	45.131	51,94	27.570	53.931	51,12

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

**Kaynak:** 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2011, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2012, 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2013, 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2014.

Belediyelerin öz gelirleri dışında değerlendirilebilecek mali bağımlılık oranına ait veriler genel olarak değerlendirildiğinde, 2010 (%50,63) yılından 2013 yılına (%51,12) gelindiğinde tüm belediye gelirleri içerisinde oransal olarak küçük bir artışın olduğu söylenebilir. Büyükşehir belediyeleri bazında değerlendirildiğinde 2010 yılında %64,83 olan oranın 2013 yılında %67,34’e yükseldiği ve bağımlılık oranının arttığı görülmektedir. Aynı durum İl belediyeleri için de söylenebilir. 2010 yılında %46,01 olan oranın 2013 yılında %49,64’e yükseldiği görülmektedir. İlçe ve belde belediyeleri göz önüne alındığında ise bağımlılık oranının 2010 yılında %40,58’den 2013 yılında %38,93’e düştüğü görülmektedir. Bu durum ilçe belediyelerinin bağımlılık oranının düşüş eğiliminde olduğunu göstermektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Türkiye’de nüfusun çoğunluğunun yaşadığı yerel yönetim türü olan belediyelerin hizmetleri ile doğru orantılı bir şekilde gelir kaynakları elde etmeleri ve bu kaynakların içerisinde öz gelirlerinin yüksek bir oranda bulunması yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde önemlidir. Merkezi yönetimin ağırlığının azaltılarak yerinden yönetime önem verilmesi mali özerklik artışı ile sağlanabilecektir. Mali özerkliğin boyutlarının anlatıldığı ve analiz edildiği çalışmadan da anlaşılacağı üzere mali özerklik konusunda bu idarelerin kendilerine ait yeterli gelirlerinin olması ve bunları yönetme yetkilerine sahip olmaları özerklik seviyesini kuvvetlendirecektir. Oysa Türkiye’de yayımlanan veriler ışığında 2010-2013 yılları aralığında belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yer alan “öz vergi gelirlerinin” oldukça düşük bir seviyede olduğu anlaşılmıştır. Diğer yandan bu oranın belediye türleri arasında küçükten büyüğe doğru bir azalış şeklinde olduğu, Türkiye’de belediye türü küçüldükçe mali özerkliğin arttığı başka deyişle büyükşehir belediyelerinin mali olarak özerkliğinin düşük seviyede olduğu da görülmüştür. Bu durumun belediyelerin “öz gelirleri” için de aynı şekilde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediyelerin elde ettikleri öz gelirlerin seviyesi ve gelirlerini tespit yetkisi çalışmanın ilgili kısmında belirtildiği üzere birçok OECD ülkesi ile kıyaslandığında da daha aşağıda kalmaktadır. Mali özerkliğin tespitinde kullanılan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların belediye gelirleri içerisinde yüksek bir oranda yer alması da belediyelerin mali özerkliğini azaltıcı bir durum olarak görmek gerekir.

Türkiye’deki belediyelerin öz gelirler bağlamında mali özerklik seviyelerinin özellikle büyükşehir belediyelerinde de düşük çıkması Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre nüfusun çoğunluğunun (%77) bu idarelerde yaşadığı da dikkate alındığında gerek yerinden yönetimin önemi, gerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalayan ülke olarak Türkiye’nin olumsuz görüntü çizmesi gerekse merkeze bağlılığın getirdiği kaynak kullanımında etkin olmayan anlayışın sürdürülmesi açısından olumsuz bir tablo oluşturmaktadır.

Çalışmada Türkiye’de belediyelerde mali özerkliğin seviyesi öz gelirler bağlamında sayısal verilerle ortaya konmuş ve bu seviye özellikle büyükşehir belediyeleri için düşük çıkmıştır. Analizi yapılan veriler kapsamında ortaya çıkan görüntünün değiştirilmesi ve özellikle mali özerkliğin artırılması açısından yapılması gerekenler aşağıdaki değerlendirmeler çerçevesinde sıralanabilir:

\* Belediyelerin büyüklüklerine göre mali özerkliğin boyutunun değiştiği ve normal belediyelerin büyükşehir belediyelerine göre mali olarak daha özerk oldukları sonucu çerçevesinde OECD ülkelerindeki durum da dikkate alındığında Türkiye’deki belediyelerin tamamına yayılması gereken bir mali özerklik anlayışı ihtiyacı söz konusudur. Bunun için gerek küçük gerekse büyükşehir belediyelerine tahsis edilmesi gereken yerel vergi türleri gözden geçirilmelidir. Bu yönde çeşitli ülkelerde belediye gelirleri içinde yer bulan motorlu taşıtlar vergisi, şahsi gelir vergisi, konaklama vergisi, oturma vergisi gibi vergilerin belediye öz vergi gelirleri içinde yer alması için çalışmalar yapılmalıdır. Yerel halkın hissederek ödeyeceği bu tür vergilerin gelir yönüyle mali özerkliğin kuvvetlendirilmesi açısından önemli faydaları olacaktır.

\* Belediyelerin öz gelirlerinin büyük bir kısmının öz vergi geliri olması vatandaş ile belediye arasındaki bağı kuvvetlendirecektir. Bir kısım vergilerin belediyelere bırakılması (vergileendirme yetkisinin) vatandaşların

belediyeye ödediği vergiyi hissetmesini sağlayacak ve hizmetlerden beklentiler artacaktır. İlerleyen dönemlerde vatandaşların yönetime katılımı ile harcamalarda sağlanabilecek tasarruflarla vergi oranlarında indirimlere gidilerek eski duruma göre daha az vergi ödenmesine de imkân sağlanabilecektir.

\* Çalışmanın içinde de belirtildiği gibi mali tevzin kapsamında belediyelere hizmet sunum yetkisi yanında özellikle gelir kaynağına sahip olma ve yönetme yetkisinin de verilmesiyle mali özerklik seviyesinde artış sağlanacaktır. Bunun sağlanması ile belediye meclislerinin rolünün de artışı sağlanacaktır. Belediye meclislerinin yerel vergilerin türü ve tarifesi yönünde karar alabilmesi ile yerel demokrasinin gelişimi yönünde önemli katkı sağlanmış olacaktır. Belediye meclislerinin etkisinin artışına yönelik bu durum yanında aynı zamanda kent konseyleri gibi idari ve sivil oluşumların da rolü artacak böylece halk denetimi gerçekçi olarak hayata geçirilecektir.

\* Mali özerklik ve öz gelire sahip olma gücünün sağlanması ile ilgili önerilerle birlikte yapılacak siyasi düzenlemelerle yerel organların (belediye başkanı ve belediye meclisi) merkez ağırlığı ile belirlenmesi uygulaması yerine o bölgede yerel halk yoklaması ile bunların belirlenmesi yönünde düzenlemelerin parti işleyişlerine katılması gerekmektedir.

Çalışmanın son söz bağlamında değerlemesi yapıldığında mali özerkliğin içinde yer aldığı yerellik ya da yerindelik (subsidiarity) ilkesinin Türkiye'de uygulanışı açısından rakamsal veriler ışığı altında yetersiz bir görüntü olduğu anlaşılmaktadır. İçinde bulunulan sistem rakamsal verilere göre öz gelirler anlamında belediyelerin küçüldükçe yerindeliğin ve mali özerkliğin arttığına fakat bu seviyenin sembolik ve yeterli olmadığına işaret etmektedir. Bu nedenle ilk olarak nüfusun çoğunluğunun yaşadığı büyükşehir belediyeleri daha sonra da il ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerinin ve bu öz gelirler içerisinde ödeyenin daha iyi hissedeceği konusunda hem fikir olunan öz vergi gelirlerinin arttırılması yönünde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- Aktan, C.C. (2002), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitapevi, Ankara.
- Acar, İ.A. ve Kitapçı, İ. (2009), "Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç", *Maliye Dergisi*, Sayı:157, Temmuz-Aralık, 85-104.
- Ayyıldız, Y. (2012) "Türkiye'de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi: 2006-2010 Dönemi", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, 2-20.
- Baral, K.J. ve Suvedi, M. (2006), "Fiscal Autonomy: A Comparative Study of Kaski District Development Committee and Lamjung District Development Committee" *Janapragyamanch*, 7, 1-10.
- Blöchliger, H. ve King, D. (2006), OECD, "Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Working Paper No:2, 1- 30.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010), "Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", *İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 53, Seri., 1-18.
- Meloche, J-P., Vaillancourt, F. ve Yılmaz, S. (2004), "Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and



Public Sector Size in European Transition Countries”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3254, 1-30.

Nadaroğlu, H. (2001), *Mahalli İdareler*, Beta Basım, İstanbul.

Prud’homme, R. (1991), “Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim)”, *Türkiye Maliye Sempozyumu-Merkezi İdari ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler*, 207-228.

Topal, A.K. (2004), “Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18 (3-4), 120-133.

Tekinbaş, E. ve Dikeç, Ü. (1991), “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü” (Türkiye Örneği) (Yorum), Bildiri Yazarları: Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, *Türkiye Maliye Sempozyumu-Merkezi İdari ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler*, 86-109.

Türkoğlu, İ. (2014), “Belediyelerde Vergilendirme Yetkisi”, *CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 15(1), 421-432.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, Sayı:21, Haziran, 259-287.

Vural, Tarık, (2014), “Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı”, *Mali Yerinden Yönetim*, Editörler: Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir, Nobel Kitapevi, 51-58.

Yontar, İ.G. ve Dağ, M. (2014), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik” *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt:10, Sayı: 21, 147-162.

Yüksel, H. (2013), “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, 20 (2), 191-208.

2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2011.

2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2012.

2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2013.

2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, 2014.

[http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#A\\_Title](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#A_Title), (Erişim Tarihi: 26.07.2015).

[http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf). (Erişim: 22.07.2015).

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.

5393 Sayılı Belediye Kanunu.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.

Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/> (Erişim: 25.07.2015).