

İL ÖZEL İDARESİNİN GELİR YAPISININ “YÖNETİMLERARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜ” AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mahmut GÜLER¹

ÖZET

Türkiye’de kamusal mal ve hizmetlerin (tam ve yarı kamusal mal/hizmet) üretiminde yerel yönetim birimlerinden olan il özel idarelerinin önemli görevleri bulunmaktadır. 1913 tarihli il özel idareleri kurulduğundan bu yana, mali özerklileri başta olmak üzere varlıkları hep tartışma konusu olmuştur. 2005 tarihinde yapılan yasal düzenleme, il özel idaresinin kurumsal yapısında bir takım değişiklikler getirmekle birlikte, akçal yönden bir gelir artışı sağlamamıştır. Dolayısıyla il özel idarelerinin merkezi idareye akçal bağımlılığı devam etmektedir.

Bu çalışmada yönetimler arası mali ilişkiler çerçevesinde gelir bölüşümüne il özel idareleri bağlamında değinilecek, diğer bir deyişle, ülkemizdeki tüm il özel idarelerinin yanı sıra Edirne İl Özel İdaresi’nin mali özerkliği ve bu bağlamda bütçe gelirlerinin içerisinde yer alan vergi gelirleri (öz gelirleri), merkezi yönetimden yapılan transferler ve yardımlar tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İl Özel İdaresi, Gelir Bölüşümü, Edirne İl Özel İdaresi, Akçal Bağımlılık, Yönetimler Arası Mali İlişkiler.

¹ Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

THE EVALUATION OF FINANCIAL STRUCTURE OF PROVINCIAL ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF INTERGOVERNMENTAL INCOME DISTRIBUTION

ABSTRACT

Provincial administrations as being a type of local authority in Turkey possess important duties in producing public goods and services (both for pure and in-pure public goods and services). These administrations have always been a fundamental discussion subject, especially on the question of their financial autonomy, since their foundation in 1913. Legal arrangements made in 2005 had some modifications on institutional structure of provincial administrations; however these arrangements haven't had any impact on income growth. Dependence of provincial administrations to central government therefore continues. Present study examines income distribution of provincial administrations in the framework of intergovernmental financial relations. The study argues provincial administrations' in Turkey and Edirne Provincial

Key Words: *Provincial Administration, Income Distribution, Edirne Provincial Administration, Financial Dependency, Intergovernmental Financial Relations.*

GİRİŞ

Toplumun ihtiyaç duyduğu tam kamusal ve yarı kamusal mal ve/veya hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından üretilmektedir. Tam ve yarı kamusal malların yerel yönetim birimleri tarafından üretilmesi ise yönetimler arasında bir takım mali ilişkileri ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan bu mali ilişkilerin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi hizmet bölüşümü, ikincisi ise gelir bölüşümüdür. Bu ilişkilerin yapısı; yönetsel, siyasi ve ekonomik koşullar gibi bir takım faktörlere bağlı olarak ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin federal devletlerde, merkezi yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler olarak üçlü bir kademelenme söz konusu iken; üniter devletlerde ise merkezi yönetim, yerel yönetimler olmak

üzere ikili bir kademelenme vardır ve kademeler arasındaki mali ilişkiler, dikey ve yatay olarak gerçekleşmektedir (Öncel, 1992: 27).

YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLER: GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları öz gelirler, merkezi yönetimden yapılan transferler ve borçlanmadan meydana gelmektedir. Öz gelirlerin başında ise vergi gelirleri gelmektedir. Bunun dışında öz gelirler arasında menkul ve gayri menkul gelirler, işletme ve faaliyet gelirleri ve bağış ve cezalar da yer almaktadır. Ancak, mali özerklik açısından bu öz gelirler içerisinde en önemli yeri vergi gelirleri almaktadır. Bu bağlamda, yönetimler arası (merkezi ve yerel yönetimler arasında) gelir bölüşümü, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin belirlenme süreci ile ya da vergilendirme yetkisinin tanınması ile gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirleri ise yerel vergi, harç, katılma payı ve kullanıcı bedellerinden oluşmaktadır.

Gelir bölüşümü çerçevesinde iyi bir yerel gelir yapısının oluşturulmasında dört temel ilke ve amacın gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Bunlardan birincisi; gelirlerin yönetimi basit, tahsilât harcamaları düşük olmalıdır. Bu çerçevede yerel yönetimlerde gelir yönetimini etkin bir şekilde sağlayabilecek kapasite ve insan kaynağı bulunmalıdır. İkincisi; gelirler istikrarlı bir yapıya sahip olmalı ve ayrıca yerel anlamda ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlardaki değişiklikleri karşılayacak şekilde esnek bir özellik taşımalıdır. Üçüncüsü; yerel gelir yapılanmasının vergilemede fayda ilkesi çerçevesinde düzenlenmesidir. Çünkü, bu tür bir düzenleme ile ödenen vergi, harç ya da kullanıcı bedeli ile elde edilen hizmet ve fayda ilişkisi kuvvetlendirilmekte, böylece, iyi bir gelir yapılanmasında önemli bir husus olan hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri de işlerlik kazanmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2005:81). Dördüncüsü de; yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarını yerine getirebilmek için yeterince gelire sahip olmalıdır. Burada ayrıca yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan vergilerin hem matrahı hem de oranı üzerinde belli bir ölçüde belirleme yetkisine sahip olması da önem kazanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005:87).

Yönetimler arası gelir bölüşümü sürecinin en önemli aşaması vergi tahsisi, diğer bir deyişle, vergilendirme yetkisinin bu idarelere tanınmasıdır. Burada yönetimler arası vergi tahsisine yönelik çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler genel olarak üçe ayrılmaktadır. Birincisi;

bütün vergi matrahları yerel yönetimlere devredilmekte, yerel yönetimler tahsil ettikleri vergi gelirlerinin bir kısmını merkezi yönetime aktarmaktadır. Ancak bu yöntem kamu maliyesinin ekonomik istikrar sağlama ve gelirin yeniden bölüşümü fonksiyonları ile uyumlu değildir ve vergi idaresinde de etkisizliğe yol açmaktadır (Tanzi, 1995:168). Bundan dolayı bu yöntem pür olarak teoride kalmış ve uygulama alanı bulamamıştır. Çünkü uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlere sınırsız bir vergilendirme yetkisi verilmemiş ve birçok yasal sınırlama ve kısıtlama getirilmiştir (Nadaroğlu, 1989: 108).

Yönetimler arası vergi tahsisine yönelik ikinci yöntem; merkezi yönetimin tüm vergileri kendisi tahsil ederek yerel yönetimlere belli bir yüzdesini aktarmasıdır (Tanzi, 1995:168). Burada merkezi yönetim hangi verginin yürürlüğe gireceğini, matrahını ve oranını belirleyerek yönetimini üstlenmektedir. Payların dağıtımı konusunda iki farklı uygulama bulunmaktadır. Bu uygulamalardan birincisinde, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerden (örneğin gelir ya da kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilerden) yerel yönetimlere farklı oranlarda pay verilmektedir. Uygulamalardan ikincisinde ise, merkezi yönetim tüm vergi gelirlerinin toplandığı havuzdan, belirlenmiş belli bir oranda yerel yönetimlere kaynak transfer etmektedir (Arıkboğa, 2004:35).

Yönetimler arası vergi tahsisine yönelik son yöntem ise; dünya genelinde en çok uygulanan yöntemdir. Bu yöntemde merkezi yönetim yerel yönetimlere belli ölçüde vergilendirme yetkisini devretmektedir. Ancak, buna karşın, yerel yönetimlerin vergi gelirleri yetersiz kalması durumunda merkezi yönetim yerel yönetimlere gelir transferinde bulunmaktadır. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi; (i) bazı vergi matrahlarının yerel yönetimlere devredilmesi, (ii) bazı vergi matrahlarının merkezi yönetimle paylaşılmasına izin verilmesi ve (iii) merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergilere yerel yönetimlerin ek vergi koyma yetkisi verilmesi şeklinde farklı uygulamalarla gerçekleştirilmektedir. Bu üç uygulamada da temel sorun hangi tür vergilerin yerel yönetimlere tahsis edileceği, hangilerinin de merkezi yönetimin sorumluluğunda kalacağıdır. Bu sorun ya da sorunları gidermek için vergi matrahlarının yerel yönetimlere devredilmesinde dört unsurun göz önüne alınması gerekmektedir (Tanzi, 1995:168- 169). Bu unsurlar şu şekilde sıralanmaktadır:

(i) Hem merkezi yönetimin ve hem de yerel yönetimlerin sorumluluğu ile vergi tahsisi uyumlu olmalıdır. Diğer bir deyişle, merkezi yönetim ekonomik istikrarı ve gelirin adil bölüşümü fonksiyonlarını yerine

getirmeden sorumlu olduğundan geniş tabanlı tüketim vergileri, dış ticaret vergileri, kurumlar vergisi ile gelir vergisi gibi vergiler merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır (Güner: 2006:64). Tüm bunlara ek olarak, diğer bir takım politik amaçları gerçekleştirmek için finansmana gerek duyulduğu içinde bu vergiler merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır (Decentralization Thematic Team: 2010).

(ii) Yerel yönetimlerin sorumluluğunda olması gereken vergi matrahları hareketsiz ve sabit olmalıdır. Bu durumda vergilemede fayda ilkesi gerçekleşecek ve ödenen vergi ile alınan hizmet ve fayda ilişkisi kurulmuş olacaktır (Güner, 2006:64). Ayrıca, yerel yönetim birimleri arasında vergi matrahlarının hareketliliğini azaltacak veya engelleyecek bir vergi uyumlaştırılması mevcut değilse, hareketli vergi matrahları yerel vergilendirme için uygun olmayacaktır. Yine de bu tür vergiler varsa, bunlar merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır (Tanzi,1995:169-170). Buna karşın, vergi matrahlarının hareketsiz olması durumunda, yerel hizmetlerden yararlananlar, vergi yükünü de üstlenmiş olmaktadır (Fossen/Bach,2008:250). Diğer taraftan, hareketsiz matraha sahip vergiler yerel yönetimler için istikrarlı ve öngörülebilir bir gelir kaynağıdır. Yine bu tür vergilerin yerel yönetimler tarafından izlenmesi, denetimi ve yönetimi merkeze göre daha etkindir (Güner, 2006:64).

(iii) Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında eşit dağılımının söz konusu olmadığı vergi matrahları yerel yönetimlere tahsis edilmelidir. Bu gerçekleştirilmezse, ortaya çıkabilecek mali tutar farklılıkları adaletsiz bir duruma neden olacaktır. Bu adaletsizlik ise kaynak dağılımında etkinliği bozacaktır (Güner, 2006:64).

(iv) Ölçek ekonomisinin söz konusu olması durumunda vergi yönetiminde etkinliği gerektiren vergiler ile farklı vergi oranları uygulanması nedeniyle ülke çapında kaynak dağılımında sapmalara neden olabilecek vergiler, yerel yönetim birimleri yerine merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır (Tanzi, 1995:170).

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetim birimlerine tahsis edilecek vergilerin sayısı oldukça sınırlıdır. Bu bağlamda, yukarıdaki açıklamaları karşılayacak olan başlıca vergiler arasında ise emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve yerel işletme vergisi yer almaktadır (Gündüz ve Agun, 2009: 239; Güner, 2006:64-65). Bu bağlamda, aşağıda ilk olarak ülkemizde il özel idarelerinin gelir yapısına, daha sonra da merkezi yönetim ile il özel idareleri arasındaki gelir bölüşüme ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

TÜRKİYE'DE İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİR YAPISI

Türkiye'de 1950'li yıllara kadar, tek başlarına GSMH'nin %2.5'i büyüklüğünde gelire sahip kuruluşlar olan il özel idareleri, varlıkları hakkındaki olumsuz yorumlara karşın yaşamlarını sürdürmektedir. 2004 yılı itibariyle il özel idarelerinin gelirler toplamının büyüklüğü, GSMH'nin % 1'inin altına gerilemiş, genel bütçenin ise yaklaşık % 3.5 oranında bir büyüklüğe sahiptirler. Bu rakamların bugünkü karşılıklarına bakıldığında il özel idareleri ile belediyeler arasındaki farkın belediyeler lehine 1950'li yıllardan sonra değişiklik göstermeye başlamış olduğu görülmektedir (Çınar ve Güler, 2004:47).

İl özel idareleri, Cumhuriyet tarihi boyunca gelirleri açısından ele alındığında hem kaynakları hem de kaynakların büyüklükleri bakımından birbirlerinden oldukça farklı dönemler ile ayırt edilebilmektedirler. Buna göre 1913'ten başlayıp 1935'e kadar süren ilk dönemde il özel idare gelirlerinin dörtte üçü, merkezi yönetim tarafından toplanan gelirlere eklenen ya da gelirlere ayrılan paylardan oluşmuştur. 1925-1935 yılları arasındaki dönemde il özel idare gelirlerinin %90'ı yerel nitelik taşımayan merkezden yapılan yardımlarla sağlanmıştır. İkinci dönem, gelir yapısının tam tersine çevrilmesiyle 1936-1970 yılları arasında yaşanmıştır. Bu dönemde il özel idareleri merkezi yönetim gelirlerinden pay almamış, gelir sistemini kendisine bırakılan vergi, resim ve harçlardan oluşan yerel vergilere dayalı gelir yapısına dayandırmışlardır. Pay uygulaması kalkmış ancak merkezden transferler yardım adı altında sürdürülmüştür.

İl özel idarelerinde yerel vergilere dayalı gelir yapısı 1971 yılına kadar sürdürülmüş olsa da bu dönemin etkin olan özellikleri 1952 yılından başlayarak ortadan kalkma eğilimi göstermiştir. Yardımlar, özellikle 1950-1964 yılları arasında, özel idare gelirlerinin % 40-45'lik gibi bir bölümünü oluşturan yapısı ile dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. 1971 yılından 2000'li yılların başına kadar uzanan üçüncü dönemde ise il özel idarelerinin yerel gelirlere dayalı yapısı ortadan kaldırılmış, yerine yine paylara bağlı bir gelir sistemi getirilmiştir. Ancak bu kez payların yalnızca merkezi yönetim gelirlerinden değil, ayrıca belediyelerce toplanan kimi vergi gelirlerinden de sağlanması yolu tercih edilmiştir (Güler, 1994:15; Güler, 1994a: 19).

2000'li yılların başından itibaren dördüncü dönemde ise il özel idarelerinin gelirleri içinde yer alan belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinin payı ortadan kaldırılarak, yerini 1950-1964 yılları arasındaki dönemi aratacak düzeyde yardımlar almıştır. Şöyle ki, il özel idarelerinin

bütçe gelirleri içindeki alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kaleminin payı oldukça önemli bir düzeye ulaşmıştır (bütçe gelirleri içindeki oranı yaklaşık % 70'tir). Bu konudaki gelişime aşağıda ayrıntılı olarak yer verilecektir.

İl özel idarelerinin sahip olduğu gelirleri çevreleyen kanun maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesidir. Bu madde hükmüne göre, il özel idarelerinin gelirleri şu şekilde sıralanmaktadır: (a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç katılım payları. (b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar. (c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler. (d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler. (e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler. (f) Faiz ve ceza gelirleri. (g) Bağışlar. (h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler. (i) Diğer gelirler.

İl özel idarelerin diğer gelirleri arasında 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince tahsili öngörülen gelirler (harçlar) ve diğer gelirler de yer almaktadır (Çınar ve Güler, 2004:34-35). Bu bağlamda, yönetimler arası mali ilişkiler (gelir bölüşümü) açısından il özel idarelerinin toplam bütçe gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan gelirleri arasında yer alan “*vergi gelirleri*”, “*genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi (kaynak transferi)*” ve “*alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler*” aşağıda açıklanacaktır.

Vergi Gelirleri

İl özel idarelerinin yerine getirdikleri hizmetlerin finansmanına yönelik olarak kendilerine öz gelir sağlamaya olanak tanıyan belediyelere yönelik olduğu (Belediye Gelirleri Kanunu) gibi ayrı bir yasal düzenlemeye gidilmemiştir. İl özel idarelerinin öz gelirleri 1913 yılında yürürlüğe girmiş olan ve daha sonra 2005 yılında yeniden düzenlenen İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer kanunlarda öngörülen bir kaç kalem harç gelirden meydana gelmektedir. Yapılan son düzenlemeler ile il özel idareleri, emlak vergisi gelirlerinden pay alamamaktadır. Bunun dışında vergi gelirleri arasında sıralanan diğer gelirler ise şunlardır: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsat Harcı, Kaynak Suları Harcı, İskele Resmi, Çeltik Resmi, Taş Ocakları Resim ve Harçları ve Maden Ocağı Ruhsat Harcı (İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, 2009:30-31). Bu gelirler sırasıyla aşağıda açıklanacaktır.

Emlak Vergisi: Emlak vergisi, bina ve arazi vergisi adıyla 1971 yılına

kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere % 25 oranında pay verilmiştir. Bu tarihte her iki vergi türü de, emlak vergisi adı altında merkezi yönetim vergisine dönüştürülmüş ve 1981 yılına kadar elde edilen hâsılatın il özel idarelerine % 35 oranında, belediyelere % 45 oranında pay verilmiştir. Bu tarihten itibaren 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla tarh, tahakkuk ve tahsilinin belediyelere bırakıldığı 1986 yılına kadar yönetimi ve hâsılatı tamamen merkezi yönetime geçmiştir (Karaduman, Öçal ve Özgür, 1990:5).

Emlak vergisi gelirlerinin paylaşım sisteminin düzenlendiği 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun mükerrer 38. maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisi gelirinin % 15'ine sahipti ve büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerdeki il özel idareleri emlak vergisinden pay alamıyorlardı. Buna karşın, ilk olarak 2004 yılında değiştirilen 5272 sayılı "Belediye Kanunu" ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yer alan il özel idaresine yönelik emlak vergisinin "*payların dağılımı*" nı içeren 38. maddesi; daha sonra da 2005 yılında yeniden değiştirilen 5393 sayılı "Belediye Kanunu" ile de 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yer alan il özel idaresine yönelik "*vergi hâsılatından verilecek paylar*" yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, Türkiye'de il özel idareleri belediyelerce tahsil edilmekte olan emlak vergisinden pay alamamaktadırlar.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsat Harcı: Bu ruhsatların il özel idareleri tarafından verilmesine yönelik çeşitli kanuni düzenlemelere de yer verilmiştir. İlk olarak, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun² ile il özel idareleri bu harcın tahsiline 2004 yılında çıkarılan 5259 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun³ ile yetkilendirilmişlerdir. Şöyle ki, 3572 sayılı kanunun 3. maddesinin (a) fıkrasına göre, belediye sınırları ve mücavir alan dışında kalan işyeri ve işletmelere il özel idareleri işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili kılınmıştır.

İkinci olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (I) bendine göre, "*gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek*" belediyenin yetki ve

² 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 17.06.1989, Resmi Gazete No: 20198.

³ 5259 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 01.12.2004, Resmi Gazete No: 25657, Madde 5.

imtiyazındadır. Ancak, aynı maddenin 2. fıkrasına göre de (I) bendde yer alan gayrisihhî müesseselerden sadece birinci sınıfta yer alanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idareleri tarafından yapılmaktadır.

İl özel idarelerinin bu kapsamda yer alan diğer bir işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme ve bu bağlamda harç geliri elde etme yetkisi ise 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nda⁴ düzenlenmiştir. Anılan kanunun 4. maddesinin 7. fıkra hükmüne göre, "... işyeri açma ve çalışma ruhsatları Organize Sanayi Bölgesi (OSB) tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediyeye veya il özel idaresi hesabına yatırılır" hükmü yer almaktadır. İl özel idareleri bu gelire 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 85. maddesinin 2. fıkrası ile kavuşmuşlardır.

Kaynak Suları Harcı: İl özel idareleri 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'na⁵ göre, ruhsatlandırma yapmak ve idare payı tahsil etmekle de yetkilendirilmişlerdir. Şöyle ki, jeotermal ve doğal mineralli sular, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmaktadır. Bu bağlamda, kaynağa ilişkin faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için de ruhsat alınması zorunludur. Kanunun 5. ve 6. maddelerine göre, arama ve işletme ruhsat harçları il özel idareleri tarafından verilmektedir (Md. 10/1-ç). İl özel idareleri, aynı zamanda işletme ruhsatı sahiplerinden her yıl için idare payını tahsil etmeye de yetkilidirler. Şöyle ki, akışkanın doğrudan veya dolaylı kullanıldığı tesislerin gayrisafi hâsılatının % 1'i tutarında idare payı, her yıl haziran ayının sonuna kadar idareye ödenir. Tahsil edilen tutarın 1/5'i, il özel idaresi tarafından, kaynağın bulunduğu belediye veya köy tüzel kişiliğine bir ay içinde ödenmektedir (Md. 10/1-e).

İskele Resmi: Sahil illeri bakımından söz konusu olan ve bugün için oransal önemi yok denecek kadar az olan iskele resminde, il özel idareleri tarafından inşa edilip, devletçe idare edilmek üzere, illerden devralınmış iskelelerden tahsil edilen bedellerin %30'u karşılığı olarak alınan pay, iskele resmine konu olmaktadır.

Çeltik Resmi: 1936 tarihinden itibaren 3039 sayılı Çeltik Ekimi

⁴ 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 15.04.2000, Resmi Gazete No: 24025.

⁵ 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.2007, Resmi Gazete No: 26551.

Kanunu gereğince, çeltik ekimi yapanların illerde kurulan komisyonlardan izin almaları gerekmektedir. Bu izin için belli bir yüzölçümüne göre komisyonlarca belirlenen belli bir miktar para tahsil edilmektedir. Ayrıca çeltik tarlalarını genel kanallardan sulayanlardan da bu hizmet için belirli bir resim alınmaktadır (Öncel, 1998:120).

Taş Ocakları Resim ve Harçları: Önemli mermer, kireç, kum, çakıl ve alçı ocakları gibi her tür taş ocağı, kaplıca ve maden suyu işletmeleri için alınan ruhsatlardan tahsis olunan ve il özel idareleri için belli önemde gelir sağlayan taş ocakları resim ve harçlarının kanuni dayanağı 1901 tarihli Taş Ocakları Nizamnamesi'dir. Ancak bu gelirlerin il özel idarelerinin öz gelirleri arasına katılması Cumhuriyet dönemi ile beraber, 12.4.1925 tarihli ve 608 sayılı kanunla mümkün olmuştur. O döneme kadar merkezi yönetimin idaresinde olan taş ocakları işletmeciliği, gelirleri ile beraber il özel yönetimine bırakılmıştır (Keleş, 2000:118-119).

Taş ocakları resim ve harçlarından alınacak harç ve resim miktarı, kanunla tespit olunmuştur. Buna göre taş ocağı işletmeleri için alınan izin ve ruhsat harcı ile taşların ocak yerinden satış için çıkarıldığı andaki safi değerine göre değişen şartlarda % 5 ila % 20 arasında uygulanan nispetlere göre alınan pay, il özel idarelerinin gelir hanesine yazılmaktadır (Öncel, 1998:118).

Maden Ocağı Ruhsat Harçları: 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 2'nci maddesinde sıralanan madenlerin üretimine yönelik olarak ruhsat alınabilmesi için harç ve teminatların yatırılması zorunludur. Buna göre, aynı kanunun 13'üncü maddesinde göre I. Grubun (a) bendinde yer alan madenler (inşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak kum ve çakıl) için ruhsat harcı il özel idaresine yatırılmaktadır. Ayrıca, 14'üncü madde hükmüne istinaden, madenlerden devlet hakkı da alınmaktadır. Bu madde hükmüne göre, I. Grup madenlerden⁶ ocakbaşı satış tutarının % 4'ü devlet hakkı olarak ödenmektedir. Ruhsat sahibi tarafından yatırılan devlet hakkının % 50'si özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine, % 30'u Hazine hesabına, % 20'si de genel bütçeye özel gelir ve Bakanlık bütçesine özel ödenek kaydedilmektedir.

Türkiye'deki tüm il özel idarelerinin kendi nam ve hesaplarına istinaden, diğer bir deyişle kanunlara dayanarak tahsil ettikleri vergi

⁶ Bu grupta yer alan madenler şu şekilde sıralanmaktadır: a) İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl. b) Tuğla-kiremit kili, Çimento kili, Marı, Puzolanik kayaç (Tras) ile çimento ve seramik sanayilerinde kullanılan ve diğer gruplarda yer almayan kayaçlar.

gelirlerinin toplam bütçe hesapları içindeki payına Tablo-1’de yer verilmiştir. Buna göre, tüm bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı 2006 yılında % 0.05 olarak gerçekleşirken, 2007 yılında % 0.02’ye gerilemiş, 2008 yılında ise % 1.59’a çıkarak bir sıçrama göstermiştir. 2009 yılının ilk altı ayında ise bu oran, % 1.54’tür (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009).

Tablo-1: İl Özel İdarelerinin Vergi Gelirlerinin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (2006-2009)

<i>Yıllar</i>	<i>Vergi Gelirlerinin Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)</i>
2006	0.05
2007	0,02
2008	1.59
2009*	1.54

*Ocak-Haziran dönemi.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/ilozel.phpden> düzenlenmiştir.

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

5 Şubat 1981 tarih ve 17242 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2380 sayılı, “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile bazı merkezi yönetim vergilerinden il özel idarelerine pay verilmesi yerine, genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden %1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. Daha sonra çıkarılan çeşitli kanunlar ile bu oranların tadili yoluna gidilmiş ve bu oran 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile geçerliliği 1 Ocak 2002 tarihinden olmak üzere 2001 yılında %1.12 olarak belirlenmiştir. 2380 sayılı kanunun birinci maddesinin belirttiği şekliyle aylık olarak hesaplanıp, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılan paylar, İller Bankası tarafından İçişleri Bakanlığı’nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılmaktadır.

15 Temmuz 2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile 2380 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni düzenleme ile genel bütçe vergi

gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan payda artışa gidilmiştir. Pay oranı % 1.15'e çıkarılmış, oran artışının yanında bu payın il özel idareleri arasında nüfusa göre paylaşılması gibi çeşitli kıstaslar da getirilmiştir. Buna göre, % 1.15 oranına göre ayrılmış bulunan il özel idare payının; % 50'lik kısmı illerin nüfusuna, % 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, % 10'luk kısmı illerin köy sayısına, % 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, % 15'lik kısmı da illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

Ülkemizdeki tüm il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların il özel idarelerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı 2006 yılında % 19.97 iken, 2007 yılında % 20.41, 2008 yılında ise % 22.21'e yükselmiştir. 2009 yılının ilk altı ayında ise bu oran % 28.01 olarak gerçekleşmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009).

Tablo-2: İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)

<i>Yıllar</i>	<i>Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)</i>
2006	19.97
2007	20.41
2008	22.21
2009*	28.01

*Ocak-Haziran dönemi.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/ilozel.php> den düzenlenmiştir.

Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler

İl özel idarelerinin bütçe gelirleri arasında bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemi de yer almaktadır. Günümüzde il özel idarelerinin bütçelerinin neredeyse 2/3'ü bu gelirden meydana gelmektedir. Bu kalem içerisindeki gelirler beş başlık altında toplanmaktadır. Bunlar (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009); (i) Yurt dışından alınan bağış ve yardımlar, (ii) Merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, (iii) Diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar, (iv) Kurumlardan ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar ve (v) Proje yardımlarıdır.

Bilindiği üzere yönetimler arası gelir bölüşümünün en önemli aşaması

vergi tahsisidir. Bu bağlamda, yönetimler arası vergi tahsisine ilişkin yöntemler arasında yer almayan bir kalem olan alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, merkezi yönetimin yapması gereken hizmetleri, il özel idareleri aracılığıyla yerine getirmeyi amaçlamaktadır. Bu yöntem ise, yerel yönetimlerin özerkliği ve yönetimler arası gelir bölüşümü ile bağdaşmamaktadır.

Tablo-3’de il özel idarelerinin toplam bütçe gelirleri içerisinde “*alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirleri*”n payına yer verilmiştir. Buna göre, 2006 yılında tüm özel idarelerinin bütçe hesapları içerisinde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı % 67’dir. Bu pay 2007 yılında % 62’ye gerilemiş, 2008 yılında ise % 65’ yükselmiştir. 2009 yılının ilk altı ayında ise bu oran % 58 olarak gerçekleşmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009).

Tablo-3: İl Özel İdarelerce “Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirleri”nin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)

<i>Yıllar</i>	<i>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)</i>
2006	66.83
2007	61.64
2008	64.81
2009*	57.57

*Ocak-Haziran dönemi.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/ilozel.php> den düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemine yönelik yasal düzenlemelerden biri 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu’dur⁷ Bu kanunun, “*Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı*”nı düzenleyen 12. maddesine göre, özel hukuka tabi gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının; korunması, bakım ve onarımı için Kültür ve Turizm Bakanlığı’nca aynı, nakdi ve teknik yardım yapılmaktadır. Ayrıca, yine aynı madde hükmüne istinaden 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun 8. ve 18. maddeleri uyarınca da mükellefler hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10’u oranında *Taşınmaz Kültür*

⁷ Resmi Gazete Tarihi: 23/07/1983, Resmi Gazete Sayısı: 18113.

Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilmekte ve ilgili belediyelerce tahsil edilmektedir. İlgili belediyece tahsil edilen bu tutar, izleyen ayın 10. günü akşamına kadar ilgili il özel idaresine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmektedir.

İkinci olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu içerisinde proje yardımlarına yer verilmiştir. Bu kanunun 85. maddesinin (e) fıkrasının 2. bendine göre, merkezi idare tarafından gerçekleştirilen görev ve hizmetlere yönelik yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleriyle de gerçekleştirilebilir. Bu tür yatırımlara ait tutarlar, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılmaktadır. Merkezi idare, ayrıca, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili il özel idaresine aktararak onlarla işbirliği içinde gerçekleştirebilmektedir. Ancak bu kaynak ve ödenekler özel idare bütçesi ile ilişkilendirilmemekte ve amacı dışında kullanılamamaktadır.

İl özel idarelerinin toplam bütçe gelirleri içerisinde alınan bağış ve yardımların kendi içerisindeki payısal dağılımına ise aşağıda Tablo-4'de yer verilmiştir. Tablo 4'e göre alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler içerisinde, 2006 yılı itibariyle, en yüksek pay % 91,5 ile *proje yardımlarının*dır. Ancak, bu kalem yıllar itibariyle günümüze kadar % 24'ler düzeyine gerilirken, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımların payı 2006 yılında % 5.5'den 2009 yılında % 72'ye yükselmiştir. Proje yardımlarının payının düşmesinin nedeni yukarıda da belirtildiği üzere, bu yardımların il özel idarelerinin bütçeleri ile ilişkilendirilmeyeceğine dair hükümdür.

Tablo-4: Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Kendi İçerisindeki Payı Dağılımı (%)

	2006	2007	2008	2009*
Yurtdışından alınan bağış ve yardımlar	0.03	0.02	-	-
Merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar	5.5	67.97	64.77	72.32
Diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar	0.07	4.20	3.04	1.18
Kurumlardan ve kişilerden alınan yardım ve bağışlar	2.9	2.10	4.24	1.85
Proje yardımları	91,5	25.71	27.95	24.65

*Ocak-Haziran dönemi.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları,
<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/ilozel.php> den düzenlenmiştir.

İl özel idarelerinin yukarıda açıklanan gelirleri dışında, bütçelerinde önemli bir paya sahip olmasa da dikkat çeken iki gelir türü de bulunmaktadır. Bu gelirlerden birincisi, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda⁸ düzenlenmiştir. Bu kanunun ikramiyeler başlıklı Ek 4. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendine göre, gerekli yasal işlemlerin gerçekleştirilmesinden sonra satılan kaçak petrol gelirinin % 25'i Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçeden il özel idaresi bütçesine aktarılmaktadır.

İkinci gelir türü ise, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin kiraya verilmesi ile ilgilidir. Bu gelirle ilgili olarak hem 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda⁹ ve hem de 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'da¹⁰ düzenlemeye gidilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 4916 sayılı kanunla değiştirilen 51. maddesinin (h) fıkrasında, "*hazinenin veya DSİ Genel Müdürlüğü'nün mülkiyetinde veya devletin hüküm ve*

⁸ 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 04.12.2003, Resmi Gazete No: 25322.

⁹ 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, Resmi Gazete Tarih: 10.09.1983, Resmi Gazete No: 18161.

¹⁰ 167 Sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih: 23.12.1960, Resmi Gazete No: 10688.

tasarrufu altında bulunan yerlerdeki baraj, dalyan, voli yerleri¹¹, göller, havuzlar, nehirler ve nehir ağızlarındaki av yerleri ile deniz ve iç sularındaki belirlenmiş yerlerdeki su ürünleri üretim hakkının 22.03.1971 tarihli ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'na göre il özel idaresince kiraya verilmesi" hükmü yer almaktadır. Bu madde hükmüne göre, il özel idareleri kendi mülklerinde bulunmayan taşınmaz mallardan da gelir elde etmektedirler. Bu kapsamda yer alan diğer bir gelir ise, 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Bu kanunun 4. maddesinin 3. fıkrasına göre, hazinenin veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki yeraltı ve kaynak suları, il özel idarelerince kiraya verilmekte ve elde edilen kira geliri de kira yerinin özelliğine göre belli oranlarda köy tüzel kişiliğine (% 15) ya da belediyelere (% 25) aktarılmaktadır.

EDİRNE İL ÖZEL İDARESİ'NİN GELİR YAPISININ GELİŞİMİ (2006-2009)

Türkiye'deki tüm özel idarelerin gelirlerinin yapısına yönelik değerlendirmeler, Edirne İl Özel İdaresi'nin bütçe gelirleri için de aynı olmaktadır. Şöyle ki, Edirne İl Özel İdaresi'nin 2006 – 2009 yıllarına ait bütçe gelirleri arasında yer alan vergi gelirleri (öz gelirleri), merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar ve bağış ve yardımlar ile özel gelirler; gelir kalemlerinin paysal dağılımına ilişkin oranlar aşağıda Tablo-5'de yer almaktadır. Buna göre, 2006 yılında Edirne İl Özel İdaresi'nin toplam bütçe gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinin payı % 14.14 iken, 2007 yılında % 0.24'e, 2008 yılında ise % 0.07'ye gerilemiştir. 2009 yılının ilk altı ayında ise bu oran % 0.49 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılından sonra 2007 yılındaki keskin düşüşün nedeni gümrüklerden elde edilen gelirlerden il özel idaresine aktarılan payın kaldırılması ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlayan performans esaslı bütçeleme sisteminin getirdiği kodlama uygulamasındaki değişikliklerdir.

Bütçe gelirleri içerisinde yer alan ikinci kalem ise merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan paydır. Edirne İl Özel İdaresi'nin bütçe gelirleri içerisinde yer alan merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan payın yıllara göre giderek arttığı görülmektedir. Toplam bütçe gelirleri içinde merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan payın oranı 2006 yılında % 13 iken, 2007 yılında % 12.57, 2008 yılında % 13.08 ve 2009 yılının ilk altı aylık

¹¹ Deniz, nehir ve göllerde balık avlayabilmek için, su üstünde ve altında, herhangi bir engelle çevrili olmayan doğal su alanlarına voli alanları denir.

döneminde % 17.52 olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanında Van il özel idaresinin toplam bütçe gelirleri içerisinde aynı kalemin payı 2008 yılı itibariyle % 12.87'dir (Van İl Özel İdaresi)

Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki dalgalanmanın çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenlerden birincisi, bu payın aktarılmasına yönelik mevzuatta çok sık yapılan değişikliklerdir. Şöyle ki, il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden % 1.12 oranında pay ayrılırken, günümüzde bu oran % 1.15'tir. İkincisi ise, genel bütçe vergi gelirlerinin ekonominin genişleme ve daralma dönemlerinde dalgalanmalar göstermesidir.

Tablo-5: Edirne İl Özel İdaresi Gelirlerinin Dağılımı 2006- 2009) (%)

Gelir Çeşitleri/Yıllar	2006	2007	2008	2009*
Vergi Gelirleri	14.14	0,24	0.07	0.49
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay	13.00	12.57	13.08	17.52
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	52.53	65.02	67.98	51.67

*Ocak-Haziran dönemi.

Bütçe gelirleri içerisinde yer alan diğer bir kalem ise alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerdir. Edirne İl Özel İdaresi bütçesi içerisinde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı 2006 yılında % 52.53 iken, 2007 yılında önce % 65.02'ye, 2008 yılında da % 67.98'e yükselmiştir. Diğer bir deyişle tüm bütçe gelirlerinin 2/3'den fazlası alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerden oluşmuştur. 2009 yılının ilk altı aylık döneminde ise bu oran % 51.67'dir. Aynı durum Van il özel idaresi içinde geçerli ve hatta daha da keskindir. Şöyle ki 2008 yılı itibariyle Van il özel idaresinin toplam bütçe gelirleri içerisinde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı % 83.25'tir. Bunun anlamı, 2008 yılında Van İl Özel İdaresi'nin bütçesi alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır diyebiliriz (Van İl Özel İdaresi).

Yukarıda Tablo 5'den de görüleceği gibi, Edirne İl Özel İdaresi'nin en büyük gelir kalemini "alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler" oluşturmaktadır. Tüm Türkiye'deki il özel idarelerinin toplam bütçe gelirleri içerisinde de bu kalemin payı oldukça yüksektir (2006 % 67, 2007 % 62, 2008 % 65). Buna karşılık kendi öz gelirlerinin payı ise oldukça düşüktür. İl özel idareleri günümüzde istikrarlı ve yeterli gelir kaynakları ile bunu

sağlayacak vergilendirme yetkisine sahip değildir. Çeşitli kanunlara dayanarak (işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcına, kaynak suları harcına, iskele resmine, çeltik resmine, taş ocakları resim ve harçlarına ve maden ocağı ruhsat harçlarına göre) alınan harçları tahsil etme dışında bugün için il özel idarelerinin vergilendirmeye yönelik sahip olduğu başka bir yetki yoktur. Bu nedenle öncelikle yapılması gerekenler, il özel idarelerinin var olma gerekçesini sağlamlaştırmak, özerklik kavramının icaplarını yerine getirmek, il özel idarelerini merkezi yönetimden ve merkezi yönetimin etkisinden kurtarmak, görev tanımlamasını ve görev sahalarını tespit etmek, son olarak da görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak gelir kaynaklarını ve bunları sağlama yetkilerini vermektir.

Söz konusu düzenlemelerden sonra ancak il özel idareleri için mali kaynakların elde edilmesi ve ulusal veya yerel mali kaynaklar üzerinde nasıl tasarruf yapılabileceği konusu önem kazanacaktır. Böylece yerel olma, yerelden faydalanma vasfını kazanacak olan il özel idareleri için vergilendirme yetkisinin tanınması mümkün ve elverişli olacaktır (Tavşancı ve Keçeci, 2009:153).

TÜRKİYE'DE YÖNETİMLER ARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi anayasa ile düzenlenmiştir. Türkiye'de yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki ilişkiler idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmektedir. İdareler arasındaki sorumlulukların ve mali kaynakların paylaşımı ile ilgili esaslar, anayasada ve çeşitli yasalarda düzenlenmiştir (Tavşancı, 2004:3).

Yerel yönetim özerkliğinin mali yapısı açısından Anayasal güvence olan 127. maddede yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanmasının hükmüne bağlanmış olması oldukça önemlidir. Böylece yerel yönetim özerkliğinin mali boyutu da bir Anayasal ilke haline gelmiş olmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenleneceğine ilişkin hükme asıl anlamını kazandıracak olan bu ilke de, mali özerklikte saklıdır. Mali özerkliği düzenleyen, 'görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı' şeklindeki hüküm genel ve soyut bir güvencedir. Hangi idarelere ne oranda kaynak transferinin yapılacağı kanun koyucunun takdirine bırakılmaktadır. Ayrıca yerel nitelikli görevlerin büyük bir bölümü hem merkezi idare kuruluşlarına hem de yerel yönetimlere verilmiş bulunmakta, ancak mali kaynaklar sadece

merkezi idarenin kullanımına ayrıldığı için hizmetler sadece onlar tarafından yürütülmektedir. Bunun dışında merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin üst üste gelmesi yüzünden, görevlerinde belirsizlik bulunan bu yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması güçleşmektedir (Kalabalık, 2005:494).

Türkiye’de merkezi yönetimle il özel idareleri arasında geçmişten gelen ilişki, iki farklı yönetim kademesinden ziyade tek merkezi yönetim ve onun idari şubesi arasındaki ilişkiye benzer bir seyir izlemiştir. Bunda illerde merkezi yönetimin taşra örgütü olan ve ilde merkezi yönetimin belirlediği politikaları uygulamakla sorumlu il genel idaresi ile yerel yönetim birimi olarak kendisine verilen görevleri yürütmeye çalışan il özel idaresinin aynı kaynaktan beslenmesi etkin rol oynamaktadır. Zira adı geçen iki farklı idari birimin de başında bulunan kişi, merkezi yönetimin atadığı validir.

Yerel yönetimlerin en bariz niteliklerinden birisi karar organlarının o beldede yaşayan halk tarafından seçilmesi ve kendisine verilen görevleri kendi öz kaynaklarına başvurarak yürütmesidir. Yerel özerkliğin sağlanmasının en temel koşullarından birisi de budur. Oysa il özel idarelerinde karar organları seçimle göreve getirilmediği gibi, yönetimin başındaki kişi de atama yoluyla göreve gelmektedir. Bu, aynı zamanda 1982 Anayasasının “mahalli idareler” başlığını taşıyan 127. maddesinde yer alan “mahalli idareler ...karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” ifadesiyle yerel yönetimler için yapılmış tarife ve tanımlamaya da aykırıdır.

İl özel idareleri ile merkezi yönetim arasında rasyonel gelir bölüşümünden ve yetki paylaşımından bahsetmek mümkün değildir. Başka bir deyişle, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev-hizmet ayrımı gerçekleşmemiştir. Bu nedenle de hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarının var olduğuna yönelik bir görüşün savunulması zordur.

SONUÇ

Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkilerinde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların tahsisi bakımından bir karmaşıklık yaşanmaktadır. Yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Özellikle il özel idarelerinin gelirlerinin önemli bir kısmı “alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler”den oluşmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinin payı ise % 20’ler düzeyindedir. Mali özerkliğin temel gerekliliklerinden olan vergi matrahını ve oranlarını belirleme yetkileri il

özel idaresine verilmemiştir. Şöyle ki, ülkemizde il özel idareleri açısından yönetimler arası gelir bölüşümünün en önemli aşamasını oluşturan vergi tahsisi yöntemlerinden olan yerel yönetimlere belirli ölçüde vergilendirme yetkisinin devredilmesi, çok dar kapsamda uygulanmaktadır. İl özel idarelerine sadece bazı harçları tahsil etme yetkisi verilmiş, bunlara ilişkin matrah ve oran değişiklikleri merkezi yönetimin yetkisinde bırakılmıştır. Bunun yanında, üçüncü yöntem içinde yer alan genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine pay aktarılması söz konusu olup, bu tutar il özel idarelerinin bütçelerinin 1/5'i düzeyinde kalmıştır.

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

Yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesine yönelik olarak yapılan yeni düzenleme Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan 24/06/2008 tarihinde kabul edilen Orta Vadeli Program (2009-2011)'dir Bu program çerçevesinde Makro Ekonomik Politikalar başlığı altında yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesine yönelik olarak aşağıdaki kararlar alınmıştır (Resmî Gazete 28/06/2008):

- Yerel yönetimlerin harcamalarını finanse etmek amacıyla yapılan tahsislerin objektif esaslara dayalı ve amaca yönelik kullanımı sağlanacaktır.
- Yerel yönetimlerde performans ve verimlilik artışına yönelik düzenlemeler için gerekli çalışmalar yapılacaktır.
- Yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi sonrasında, yerel nitelikli bazı kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yerel yönetimler tarafından sunumu sağlanacaktır.

Orta Vadeli Program'da yer alan ve yerel mali sistemin güçlendirilmesine yönelik ilkelerin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için

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

- Yerel vergiler mümkün olduğunca fayda esasına göre alınmalıdır.
- Vergi yükü, yükümlüler tarafından hissedilebilir olmalıdır.
- Merkezden yerel yönetimlere yapılacak transferler, mali denkleştirici amaçlı düzenlenmelidir.
- Vergi matrahları ekonomik gelişmeyi yakından izlemelidir.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Ülkü, *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, 1. Basım, Yaylacık Matbaası, İstanbul,2004.

Çınar, Tayfun, Birgül A. Güler, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE Yayın No: 313, Ankara,2004.

Decentralization Thematic Team, “Revenue Assignment”, Center for International Earth Science Information Network, <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/Revenue.html>, (21 Ocak 2010).

Fossen, Frank M. and Stefan Bach, “Reforming the German Local Business Tax-Lessons from an International Comparison and a Microsimulation Analysis”, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 64, No. 2, June, 2008, ss. 245-272.

Güler, A., Birgül, “Belediye Gelirlerinin Yapısı 1925-1989”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.1, Ocak, 1994.

Güler, A., Birgül, “İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.3, Mayıs,1994a.

Gündüz, İsmail Orçun, Bilge Hakan Agun, “Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan*, Cilt I, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No: 243, Ankara, 2009.

Güner, Ayşe, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz(Ed.), *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar* içinde, Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 61-82.

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, Dönem ve Yasama Yılı: 23/2, Esas No: 1/505, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1->

0505.pdf, (20 Temmuz 2009).

Kalabalık, Halil, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara,2005.

Karaduman, Emine, M. Kemal Öçal, Nevzat Özgür, “Belediye Gelirleri”, *Maliye Dergisi*, S: 98, Mart-Haziran,1990.

Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul,2000.

Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, 4. Baskı, Beta Basım, İstanbul,1989.

Öncel, Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, İkinci Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul,1992.

Öncel, Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul,1998.

Resmi Gazete, 28/06/2008, Sayı 26920

Tanzi, Vito, “Basic Issues on Decentralization and Tax Assignment”, Ethistam Ahmad, Gao Qiang and Vito Tanzi (Ed.), *Reforming China’s Public Finances*, IMF: Washington,1995.

Tavşancı, Aykut, “Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.1, Haziran,2004.

Tavşancı, Aykut, Burcu Keçeci, “Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi ve Anayasal Çerçeve”, *Vergi Sorunları*, S: 250, Temmuz,2009.

T.C. Başbakanlık, *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Başbakanlık Basımevi, Ankara,2005.

T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/ilozel.php>, (20 Temmuz 2009).

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, 3. Basım, Seçkin, Ankara,2005.

Van İl Özel İdaresi,

http://www.vanilozelidaresi.gov.tr/icerik.php?id=38&alt_kat_id=20, Erişim Tarihi: 08/01/2010.