



YEREL BİR VERGİ OLARAK EMLAK VERGİSİNİN MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: FRANSA VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

*The Evaluation of Property Tax as a Local Tax in terms of Fiscal Autonomy: A Comparison
between France and Turkey*

ARAŞTIRMA MAKALESİ /RESEARCH ARTICLE

Geliş Tarihi/Received:
11.12.2023
Kabul Tarihi/Accepted:
02.02.2024

Hasan AKSU
Doktora Öğr.,
Harran Üniversitesi,
Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Maliye Ana Bilim Dalı,
aksuhasan2121@gmail.com
 [0000-0001-8268-5733](https://orcid.org/0000-0001-8268-5733)

Hasan TÜRKAL
Doç. Dr.,
Harran Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Maliye Bölümü,
hurkal@harran.edu.tr
 [0000-0001-8106-3668](https://orcid.org/0000-0001-8106-3668)

*Bu çalışma “Belediyelerin
Toplam Gelirleri İçerisinde Öz
Gelirlerinin Payı: Fransa ve
Türkiye Karşılaştırması” adlı
doktora tezinden türetilmiştir.

Abstract

Public services are carried out through central government and local governments. Local governments need public financing to perform the public services they undertake. In this respect, the local tax revenues they have are significant. Therefore, the request of local governments to increase tax revenues is normally met, in other words, their request to reduce their dependence on the central government. In this context, the property tax in local tax revenues is self-income for municipalities. With this feature, the property tax is an important source of income for local government departments. However, local governments in Turkey do not have the authority to determine the base and amount of taxes. The tax base and rates on local taxes are determined by the central administration. This situation both undermines the financial autonomy of local governments and reduces the share of local taxes in total tax revenues. In this context, the subject of this study is property tax in Turkey and France. The aim of the study is to reveal the share of property tax in local tax revenues in France and Turkey and to evaluate the property tax revenue in terms of fiscal autonomy in France and Turkey. In this context, data on property tax were obtained from the Ministry of Treasury and Finance of the Republic of Turkey and the OECD database and the French Public Finance page. As a result of the evaluation of the data, it has been observed that the property tax in Turkey remains at a low level in terms of fiscal autonomy compared to France.

Keywords: Autonomy, fiscal autonomy, property tax, france, turkey.

Özet

Kamusal hizmetler merkezi yönetim ve yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yerel yönetimler üstlenmiş oldukları kamusal hizmetleri yerine getirmek için kamusal finansmana ihtiyaç duymaktadır. Bu doğrultuda sahip oldukları yerel vergi gelirleri önem arz etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi gelirlerini artırma isteği diğer ifadeyle merkezi yönetime olan bağımlılıklarını azaltma istekleri normal karşılanmaktadır. Bu kapsamda yerel vergi gelirleri içerisinde yer alan emlak vergisi belediyeler için öz gelir olma niteliğindedir. Bu özelliğiyle emlak vergisi yerel yönetim birimleri için önemli bir gelir kaynağıdır. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve miktarını belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Yerel vergiler üzerindeki vergi matrah ve oranlar merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin hem mali özerkliklerini zedelemekte hem de yerel vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payını düşürmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın konusunu Türkiye’de ve Fransa’da emlak vergisi oluşturmaktadır. Fransa ve Türkiye’de emlak vergisinin yerel vergi gelirleri içindeki payını ortaya çıkartıp, Fransa ve Türkiye’de emlak vergisi gelirin mali özerklik açısından değerlendirmek çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı ile OECD veri tabanından ve Fransa Kamu Maliyesi sayfasından emlak vergisi ile ilgili veriler elde edilmiştir. Verilerin değerlendirilmesi sonucunda Türkiye’de emlak vergisinin mali özerklik açısından Fransa’ya göre düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, mali özerklik, emlak vergisi, Fransa, Türkiye.

GİRİŞ

Günümüzde toplumsal ihtiyaçlar ülkelerin idari yapılanmaları içerisinde merkezi ya da yerel yönetim birimleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ancak ülkelerin sahip olduğu idari yapı kamusal ihtiyaçların hangi birimler tarafından yerine getireceği hususunda önemli olmaktadır. Üniter yapıya sahip ülkelerde toplumsal hizmetleri merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri yerine getirirken, federal yapıya sahip ülkelerde ise kamusal hizmetler federal devlet, federe devletler ve onların ulus altı yönetimleri olan yerel birimler tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye üniter yapıya sahip olduğundan dolayı kamu hizmetlerini merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri yerine getirmektedir.

Son zamanlarda birçok ülke yerel düzeyde mali özerkliği artırmak için uluslararası kuruluşların teşvik ettiği çalışmalara yoğunlaşmaktadır. Bu doğrultuda mali yerelleşme politikaları ile yerel yönetimlerde özellikle belediyelerin mali kaynaklarının oluşturulması ve kaynakların harcanması konusunda mali bağımsızlık hedeflenmektedir.

Türkiye ve Fransa’da yerel yönetimlerin vergi gelirleri içinde yer alan ve belediyelerce toplanan emlak vergisi öz gelir açısından önem arz etmektedir. Öz gelir, yerel yönetimlerin mali özerklik düzeylerini gösterme açısından önemli bir kriter olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak yerel yönetim gelirleri içerisinde yer alan öz gelirler üzerindeki vergi matrah ve oranlarının belirlenmesinde merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimin etkili olduğu da önem arz etmektedir. Türkiye’de belediye gelirleri içerisinde yer alan emlak vergisinin vergi matrah ve oranı merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Bu husus yerel yönetimlerin mali özerkliklerini olumsuz yönde etkilemektedir. Fransa’da ise dolaysız yerel vergi sınıfında yer alan emlak vergisinin vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Dolayısıyla Fransa’da emlak vergisinin mali özerklik açısından yüksek düzeyde olduğu görülmektedir.

Çalışmada emlak vergisinin yerel mali özerklik düzeyini ortaya koymak için ve Türkiye ile aynı idari yapıya (üniter yapı) sahip olan Fransa karşılaştırması yapılmıştır. Yapılan karşılaştırmalar sonucunda Türkiye’de emlak vergisinin mali özerklik açısından Fransa’ya göre düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

1.Özerklik ve Yerel Özerklik

Literatürde “autonomy” olarak adlandırılan bu terim, Türkçe literatürde “muhtariyet” ve “otonomi” kavramlarıyla açıklanmakta ve günümüzde “özerklik” başlığı altında kullanılmaktadır (Bayramoğlu, 2008: 7). Özerklik, kişilerin ya da grupların kendilerine ait yetki ve görevlerin serbest bir şekilde bağımsız olarak kullanılması şeklinde açıklanmaktadır (Kalabalık, 2005: 130). Başka bir tanımda özerklik, kurumların içinde buldukları çevreye bağlı olmaksızın karar alma ve alınan bu kararların uygulanabilme serbestini belirtmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261).

Yerel özerklik, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda (mad. 3, 1. Fıkra)“*Yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamı taşır*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu doğrultuda yerel özerkliğin iki yönlü olduğu görülmektedir; birincisi, yerel yönetim birimlerinin merkez yönetim ile bir ilişki içerisinde oldukları görülmektedir. Bu ilişkilerin tam anlamıyla bağımsız olduğu söylenemez. İkincisi ise yerel yönetimlerin bölgesel topluluklar ve halkla olan ilişkilerinin yönünü belirtmektedir. Yani seçimle başa gelen yerel yönetim birimlerinin bölge halkını nitelikli bir şekilde temsil etmesini belirlemektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği; yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimle olan ilişkilerinin yanında yerel yönetim birimlerinin yerel halkla olan ilişkilerini de kapsamaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013: 66; Keleş, 2011: 52; Keleş ve Yavuz, 1989: 20).

Yerel özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. İdari özerklik, özerk yapıda olan kuruluşların yetkili organlarıyla karar alabilmelerini ifade etmektedir. Seçimle iş başına gelen bu organlar, idari özerklik için ön koşul olarak kabul görülmektedir. Diğer bir ölçüt olan mali özerklik ise, özerk yapılı bu kuruluşların ayrı mal ve kaynaklara sahip olmalarını ve yasaların kendilerine vermiş olduğu yetki çerçevesinde kendi organlarıyla harcama yapabilmelerini ifade etmektedir (Duran, 1982: 54). İdari özerklik ile mali özerklik yerel özerkliğin vazgeçilmez iki temel parçasıdır. Biri olmadan diğerdinden söz etmek zordur. Özerk olan yerel birimlerin yalnız karar alması yeterli olmamaktadır. Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin yeterli vergi kaynaklarına da sahip olmaları ve vergi kaynaklarının üzerine konulacak vergi oran ve miktarlarını belirleme hakkına sahip olmaları da gerekmektedir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001: 180).

Yerel yönetim özerkliği konusu, demokratikleşme açısından temel unsur olarak görülmektedir. Literatürde demokratikleşmenin gerçekleşmemesi, yerel demokrasinin oluşumuna da sorun teşkil etmektedir. Bu kapsamda özerkliğin gerçekleşmesi için yerel yönetimlerin mali olarak merkezi yönetime aşırı derecede bağımlı olmamaları gerekmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarıyla donatılmasına ve yerel yönetimlerin bu kaynakları kendi öz gelirleriyle serbest bir şekilde toplayıp harcama yapmalarıyla anlam kazanmaktadır. Başka bir ifadeyle, idari özerkliğin mali özerklik ile gerçekleşmesi gerekmektedir (Geray, 1995: 72-74).

Yerel yönetimler kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetimle birlikte sorumluluklar üstlenmektedir. Yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları sorumluluklar için kamusal gelirlere ihtiyacı olmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler tahsil etmeye yetkili olduğu yerel vergilerin matrah ve miktarını belirlemek istemektedir. Ülkelerin sahip olduğu idari yapılar göz önünde bulundurularak, yerel vergilerin matrah ve miktarlarını belirleme yetkisinin merkezi yönetimde mi, yoksa yerel yönetimlerde mi olacağı yasalarla belirtilmelidir. Aksi takdirde merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerine birbirinden bağımsız olarak vergi oranlarını belirleyebilme ve vergi koyabilme yetkisinin tanınması, dışsallıklara neden olabilmekte ve yönetimler arasında vergi paylaşım sorunu ile vergi erozyonuna neden olmaktadır (Triesman, 2006: 229). Bu durumda yerel özerklikten söz etmek doğru olmamaktadır. Yerel yönetimlerde özerklik idari özerklik ve mali özerklik olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak çalışmada mali özerklik üzerinde durulacaktır.

2. Mali Özerklik

Kamu mali yönetim sisteminin gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerde etkin bir şekilde çalışabilmesi kaynak ve görev paylaşımının açık şekilde belirtilmesi ile gerçekleşmektedir. Literatürde mali tevzin olarak adlandırılan bu durum, hangi görevlerin merkezi yönetim tarafından yapılacağı, hangi görevlerin yerel yönetimler tarafından yapılacağına dair net bir yaklaşım bulunmamaktadır. Görev ve yetkiler genellikle Türkiye gibi üniter yapıya sahip ülkelerde merkezde toplanmış olmasına karşın, federal yapı ve bölgesel ülkelerde ise yerel yönetimlere bırakılmıştır.

Mali özerklik, farklı seviyede bulunan yönetimlerin içinde bulunduğu yönetim sisteminden beslenen kurumsal yapının bir çıktısı olarak tanımlanabilmektedir. Bu kapsamda mali özerklik, yerel yönetimlerin harcama, kaynak ve sorumluluklara ne derecede sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum mali yerelleşmenin basit ölçümü sonucu ortaya çıkan çok boyutluluğun ihmal edilmesinin mali özerklik ölçümü ile giderilmesini amaçlamaktadır (Blöchliger ve King, 2006: 5).

Yerel yönetimlere gelir paylaşımı kapsamında merkezi yönetimden yapılan transferlerin koşullu veya koşulsuz olması harcama alanı konusunda mali özerkliği doğrudan etkilemektedir. Yerel yönetimlerin harcamaları merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kullanabilmesi önemlidir. Bunun yanında toplam kaynak yapısı içerisinde düşünüldüğünde mali yerelleşme ve bunun tamamlayıcı olan mali özerklik açısından en önemli faktör gelir yapısıdır. Buradaki önemli husus, merkezi idare başta olmak üzere diğer idarelerden yerel yönetimlere aktarılan tutarların oranının yüksek olmaması, yerel vergi gelirleri ile diğer öz gelirlerin belirlenmesinde yerel yönetimlerin belirli düzeyde mali özerliğe sahip olmaları gerekmektedir (Yılmaz, 2015: 804-808).

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerini belirten bir diğer faktör ise sahip oldukları harcama gücüdür. Harcama gücü, yerel yönetimlerin kendi bütçeleri üzerine uygulamış oldukları kontrol alanı ve sınırları şeklinde tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin sunumunda harcama alanları üzerinde merkezi yönetimin etkili olması ve harcama alanlarının merkezi yönetim tarafından tespit edilmesi yerel yönetimlerin harcamalar üzerindeki etkilerini azaltmaktadır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler, tamamen merkezi yönetimin belirlemiş olduğu ve finansmanının da merkezi yönetim tarafından yapıldığı transferlerle kamu hizmetlerini ifa etmektedir (Bach vd., 2009: 6-7).

Harcama gücü, yerel yönetimlerin mali özerklikleri üzerinde önemli bir işleve sahiptir. Yerel yönetimler, kendi harcama politikalarını belirleme, değiştirme ve şekillendirme özgürlüğüne sahip olmalıdır. Dolayısıyla harcama gücü basit bir harcama payı olmaktan ziyade, politika oluşturma işlevini de görmektedir (Bach vd., 2009: 7).

Harcama özerkliğiyle vergi özerkliği, yerel yönetim birimlerinin öz gelir kaynakları üzerindeki hareket alanını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin kendi öz vergilerine sahip olabilmesi, yeni vergi koyma, vergiyi kaldırma, oran ve matrahlarını belirleme yetkisi şeklinde tanımlanan vergi özerkliği, yerelleşme üzerinde oldukça etkili olmaktadır (Blöchliger ve King, 2006: 75).

Yerel yönetimlerin öz gelirlerini belirlemede vergi özerkliği, mali özerklik için önemlilik arz etmektedir. Yerel yönetimlerin harcamalarını gerçekleştirirken merkezi yönetime göre hizmet önceliklerinin daha iyi belirleyebileceğinden hareketle, harcamaların mümkün olduğunca yerel gelirlerle karşılanma isteği kaynak kullanımının etkinliğini artırmaktadır. Bunun yanında merkezi yönetimden yapılacak olan transferler ise, dışsallıkların içselleştirilmesi, bölgesel eşitsizliği gidermek ve vergi toplamada uygulanan ölçek ekonomisi nedenlerinden dolayı yerel vergilerin desteklenmesine yönelik tartışmaları ön plana çıkarmaktadır (Charbit, 2009: 4-5).

OECD, ülkelerin yerel vergi özerkliklerini Tablo 1'deki kriterlere göre belirlemektedir. Bu kapsamda Türkiye ve Fransa'da emlak vergisinin mali özerklik açısından karşılaştırması bu kriterlere göre yapılmıştır.

Tablo 1: OECD Vergi Özerkliği Sınıflandırması

a.1	Yerel yönetimler, merkeze danışmadan vergi matrahı ve oranını belirleyebilmektedir.
a.2	Yerel yönetimler, merkeze danışarak vergi oran ve matrahını belirleyebilmektedir.
b.1	Yerel yönetimler, vergi oranı belirleyebilmektedir.
b.2	Yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin belirlediği alt-üst sınırları içerisinde oran belirleyebilmektedir.
c.1	Yerel yönetimler sadece vergi muafiyeti uygulayabilmektedir.
c.2	Yerel yönetimler sadece vergi indirimi uygulayabilmektedir.
c.3	Yerel yönetimler vergi muafiyeti ve vergi istisna belirleyebilmektedir.
d.1	Vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim birimleri arasında bölüşülmesini yerel yönetimler belirlemektedir.
d.2	Vergi gelirlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölüşüm sistemi yerel yönetimlerin onayıyla değişebilmektedir.
d.3	Vergi gelirlerinin yerel yönetim ve merkez yönetim arasında paylaşımı yasayla çok yıllık belirlenmekte birlikte merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilmektedir.
d.4	Vergi gelirlerinin, yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında paylaşımında merkezi yönetim söz sahibi olmaktadır.
e	Vergi oranı ve vergi matrahı merkezi yönetimce belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin bu konuda yetkisi bulunmamaktadır.
f	a,b,c,d ve e'ye girmeyen durumları kapsamaktadır.

Kaynak: Daughtry, Harding ve Reschovsk, 2019: 7.

Mali özerklik, yerel yönetimlerin üzerinde söz sahibi olduğu yerel vergilerin matrahını ve oranını, merkezi yönetimin sınırlaması olmadan belirleyebildiği sürece etkili olmaktadır. Aksi takdirde ise merkezi yönetim, yerel yönetimlerce toplanan vergilerin matrahı ve oranı üzerinde resen yetkiye sahip olabilmektedir. Bu doğrultuda mali özerklikten bahsetmek anlamsız hale gelmektedir. Tablo 1 'de gösterildiği üzere "a-c", "d.1" ve "d.2" kategorilerinde yer alan yerel yönetim birimleri kendi vergilerinin üzerinde tam yetkiye sahip oldukları görülmektedir. Diğer kategorilerde bakıldığında ise, vergi özerkliği ya sınırlı düzeyde kalmakta ya da hiç olmamaktadır. Bu kapsamda tablodan da anlaşılacağı üzere "a.1" den "f" ye doğru gidildikçe yerel yönetimlerin vergi özerklikleri azalmaktadır. Buna bağlı olarak mali özerkliğin de azaldığı görülmektedir (Tablo 1).

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin seviyesi yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyini etkilemektedir. Dolayısıyla mali özerklik ve öz gelir arasındaki ilişkinin önemini ortaya konulması gerekmektedir.

2.1. Mali Özerklik ve Öz Gelir İlişkisi

Yerel yönetimlerin mali özerklik seviyelerinin tespitine yönelik literatürde kabul edilen mali göstergeler bulunmaktadır. Bu göstergeler; tekrarlanan gelir oranı, mali bağımlılık düzeyi, mali performans düzeyi, vergi özerkliği düzeyi ve öz gelir oranıdır (Baral ve Suvedi, 2006: 3-4; Korlu ve Çetinkaya, 2015: 99-100).

Mali özerklik seviyesinin en önemli göstergesi, yerel yönetimlerin öz gelir oranlarının toplam vergi gelirlerine olan oranıyla belirlenmektedir. Bu kapsamda öz gelirin yüksek düzeyde olması yerel

yönetim birimlerinin merkezi yönetime olan mali bağımlılıklarının azalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla mali ihtiyaçların giderilmesinde merkezi yönetimin yönlendirici etkisi azalacak ve yerel halkın istekleri göz önünde bulundurularak hizmetler gerçekleştirilecektir (Ercan, 2018: 5). Mali açıdan özerk olan yerel yönetim birimlerinin hizmet verdiği bölgedeki vatandaşlardan vergi (öz gelir) toplaması vatandaş ile yönetim arasında “hizmet-vergi” ilişkisinin doğmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla vatandaş bu kurulan bağ sayesinde yönetimden hesap sorabilmektedir. Bu durum yapılan hizmet ve harcamalar üzerinde vatandaşın demokratik denetimini artırmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4; Topal, 2004: 122). Bu gelişmeler yerel katılımı, yerel katılım da beraberinde yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadır.

Kamusal hizmetlerin hangi idare tarafından yerine getirileceği hem optimal kaynak tahsisi hem de vatandaş hizmet memnuniyetini etkilemektedir. Bu kapsamda idareler arası mali ilişkilerde gelir ve gider bölüşümünün ne şekilde gerçekleştirileceği önem arz etmektedir.

2.2. İdareler Arası Mali ilişkiler Bağlamında Mali Özerklik

İdareler arası yatay ve dikey mali ilişkiler bağlamında mali özerklik kavramı önem taşımaktadır. Kurumların farklı yollardan gelir oluşturmaları, oluşturulan gelirlerin kendi amaçlarına uygun şekilde kullanabilmeleri mali özerklik açısından önemli olmaktadır. Bu kapsamda idarelerin kendi bütçelerini hazırlaması ve mali kaynaklarını oluşturarak kullanması mali özerklikleri üzerinde etkili olmaktadır (Yiğit, 2012: 1).

Kamusal hizmetleri sunumunun ülke genelinde en uygun seviyede ve etkin şekilde gerçekleştirilmek istenmesi idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinin önemini ortaya koymaktadır. Yatay ve mali açıdan tüm kaynakların merkezi yönetim tarafından idare edilmesi kamusal hizmetlerin tüm bölgelere yeterli düzeyde sunulmasını engelleyebilmektedir (Kesik, 2005: 77). Bu doğrultuda mali paylaşım yapıldığında kaynak kullanımında etkinlik, toplumsal ihtiyaçların maksimum düzeyde karşılanması, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak kaynak kullanım hakkının tanınması gibi kriterler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda hangi kaynakların merkezi yönetime, hangi kaynakların yerel yönetimlere bırakılması gerektiği üzerinde durulması gerekmektedir. İdareler arası gelir bölüşümü ülkelerin sahip olduğu sosyo-ekonomik ve yönetsel koşullara göre de değişebilmektedir (Güner ve Yılmaz, 2006: 61).

Genel anlamda kamusal gelirlerin bölüşümünde göz önünde bulundurulması gereken kriterler ise şu şekildedir (Mutluer ve Öner, 2009: 16-18);

- Kamu idarelerine yerine getireceği hizmetleri sağlayacak düzeyde kaynak sağlanması,
- Vatandaşların ağır vergi yükü altında bırakılmaması veya mükerrer vergilendirilmeden kaçınılması,
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin vergi sistemleri arasında boşluk bırakılmaması,
- Yerel yönetimlerde idareler arasında yatay mali eşitsizliği giderecek önlemlerin alınması gerekmektedir.

Belirtilen kriterler her kamu idaresine görevleriyle orantılı gelir tahsis edilmesi yerel yönetimlerde mali kaynak yetersizliğine çözüm bulmakla birlikte, yerel yönetimlerin hizmet sunumlarının etkinliğini de artıracaktır (Güner ve Yılmaz, 2006: 61).

Mali özerklik yerel yönetim birimlerinin mali bağımsızlıklarıyla ilgili bilgi vermektedir. Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisinde öz (içsel) gelirleri “mali özerklik endeksi” içerisinde değerlendirilmektedir. Bu endeks, öz gelirin yerel yönetim gelirlerine ne düzeyde katkı sağladığını göstermektedir. Öz gelir oranının yüksek düzeyde seyretmesi yerel yönetim birimlerinin gelir bakımından merkezi yönetime karşı bağımsızlığını göstermektedir. Avrupa Konseyi Tarafından hazırlanan Avrupa yerel Özerklik Şartı’nda da yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarının göstergesi olan öz gelirler ve mali özerklik üzerinde önemle durulmuştur.

2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi

Yerel yönetimlerin yerel ve mali özerklik düzeylerini belirten bir diğer belge ise Avrupa Konseyi’nin oluşturmuş olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı’dır. Tablo 2, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (m. 9) yerel yönetimlerin mali özerklikleri için öz kaynakların önemini açıklamaktadır. Çalışmada emlak vergisi bağlamında mali özerklik üzerinde durulduğu için Avrupa

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin özerklik düzeylerini belirten mali özerklik maddesi üzerinde durulmuştur.

Tablo 2: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliklerini Belirten Kriterler (m. 9).

Madde	Açıklaması
m.9/1	Ulusal ekonomi politikaları çerçevesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanacaktır.
m.9/2	Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumlulukları ile orantılı olacaktır.
m.9/3	Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının bir bölümü yerel vergi ve harçlardan elde edilecektir. Yerel yönetimlerin yerel vergi ve harçların oranlarını yasal sınırlar dahilinde belirleme hakları olacaktır.
m.9/4	Yerel yönetimlerin görevlerini yürütebilmeleri için gereken harcamalardaki artışlara olabildiğince ayak uydurabilecektir. Bu doğrultuda yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler yeterince çeşitli ve esnek olacaktır.
m.9/5	Mali açıdan zayıf olan yerel yönetim birimlerinin korunması, potansiyel mali kaynakların karşılanması gereken mali mali eşitsizlik etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin alınması gerektirir. Bu yöntemlerin kullanılması yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir yetkilerini azaltmayacaktır.
m.9/6	Kaynakların yeniden dağıtımında yerel yönetimlere tahsisin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir şekilde danışılacaktır.
m.9/7	Yerel yönetimlere yapılan hibeler belirli projelerin finansmanı için tahsil edilmeyecektir. Yerel yönetimler hibeler üzerinde kendi politikalarına uygun şekilde takdir hakkı kullanma yetkili olacaktır.
m.9/8	Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar dahilinde, ulusal sermaye piyasalarına girebilecektir.

Kaynak: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985: 15-16.

Avrupa Konseyi tarafından 1981-1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliği ile ilgili bazı ilkelerin tartışılması için bir karar tasarısı haline getirilmiştir. Bu kapsamda yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa kurulması hedefiyle hazırlanan tasarı 1985 yılında kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın önsözünde amaç ve hedefler açıklanmıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin temel kurumlarından birisi olduğu, güçlü sorumluluklarla donatılmış yerel birimlerin varlığının etkili vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayabileceği belirtilmiştir. Belirtilen bu durumların da karar organları demokratik ilkeler çerçevesinde oluşturulmuş, sorumlulukları ve bunları yerine getireceği yöntem, araçlar ve mali kaynaklar açısından geniş bir özerklikten yararlanan yerel yönetimlerin varlığı ile olabileceği belirtilmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi).

Günümüzde yönetim sistemlerinde güçlü bir merkezi yapı ön plana çıkarken, bunun karşısında güçlü bir yerel yapı da etkisini göstermektedir. Merkezi yapıda hükümet, başka bir yönetim kademesine ihtiyaç duymadan tüm görevleri yerine getirmektedir. Diğer yandan merkezi hükümetin olmadığı alanlarda ise kamusal hizmetleri yerel birimler yerine getirmektedir (Oates, 1972: 3). Bu doğrultuda yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerelleşme ve mali yerelleşme kavramlarının önemi ortaya çıkmaktadır.

3. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme

Merkezi yönetim altında veya yerel yönetim birimleri altında kalan her türlü yönetim yapılanmasına "Ulusal Hükümet" denilmektedir. Federal yapıli devletlerde ulus altı hükümet, devlet, il, kanton ile alt düzeydeki ilçe ve konseylere karşılık gelmektedir. Üniter yapıli devletlerde ise tek yapıli yönetim olduğundan dolayı merkezi yönetimin alt birimlerinde yerel yönetimler yer almaktadır. Dolayısıyla devletlerin yönetim yapılanmaları, yönetimler arası ilişkilerin tasarımında önemlilik arz etmektedir (Ebel ve Yılmaz, 2002: 3).

Kaynak paylaşım sistemini açıklayan iki önemli kavram bulunmaktadır. Bunlar; yönetsel yerelleşme ve mali yerelleşme kavramlarıdır. Yönetsel yerelleşme, görev ve sorumlulukların yerel

yönetimlere devredilmesini öne sürmektedir. Mali yerelleşme, yerel yönetim birimlerine devredilen görev ve sorumluluklara paralel olarak mali kaynakların da yerel yönetim birimlerine devredilmesini belirtmektedir. Dolayısıyla yönetim sistemine bakılmaksızın yerel yönetimlerin yapacakları hizmetlerin finansmanı için yerel yönetim birimlerinin yeterli düzeyde gelir kaynağına sahip olması gerekmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 50).

Yerelleşme ile mali yerelleşme birbirlerini desteklemediğinde veya yalnız başına kullanıldıklarında bir anlam ifade etmemektedirler. Belirli kamu hizmetlerinin yerel yönetim birimlerine devredilmesi durumunda, bu kamusal hizmetleri karşılayacak mali kaynakların da yerel yönetim birimlerine devri gerekmektedir. Mali işlemlerin yerelleşmesi, 1) harcamalar 2) gelirler üzerinden gerçekleşebilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalarda mali yerelleşme şöyle ölçülebilmektedir (Yılmaz vd., 2017: 51);

1) Herhangi bir yerel birimdeki harcamaların (YKH), o yerel birimin bulunduğu il ya da bölgedeki toplam kamu harcamasına oranı (TKH).

$$MYH = (YKH) / (TKH)$$

2) Bir yerel birimdeki toplam yerel gelirlerin (YKG), o il ya da bölgede toplanan kamu gelirinde (TKG) oranı.

$$MYG = (YKG) / (TKG)$$

İkinci hesaplama yönteminde doğru sonuçlara ulaşabilmek için, yerel yönetimler tarafından toplanan gelirlerin yanında, yerel yönetimlere yapılan transferler de dikkate alınmalıdır. Bu kapsamda Avrupa Yerel Özerklik Şartının Gereklikleri şu şekilde belirtilmiştir (Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesi);

- Yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklarını oluşturan gelirlerinin bir kısmının kanunun belirlediği sınırlar içerisinde yer alan yerel vergi ve harçlardan oluşması,
- Yerel yönetimlerin kaynak yapısını oluşturan mali sistemlerin, hizmetlerin yerine getirilmesi için gereken harcamalardaki artış miktarlarının belirli şekilde izlenmesine olanak sağlayacak ölçüde esnek olması,
- Mali açıdan zayıf durumda olan yerel yönetim birimlerinin desteklenmesi,
- Mali eşitleme yöntemiyle mevcut mali kaynakların karşılanması ile karşılanması gereken mali yüklerin eşitsiz dağılımının ortadan kaldırılması,
- Yerel yönetim birimlerinin kendi sorumluluk alanlarında alabilecekleri ve kullanabilecekleri takdir haklarının azaltılmaması,
- Yerel yönetimlere yapılacak olan hibe ve transferlerin belirli şartlara bağlanarak, yerel yönetimlerin özgürlüklerini kısıtlanmaması şeklinde belirtilmiştir.

Golem ve Malesevic Perovic, mali yerelleşme ile kamunun büyüklüğü arasındaki ilişkiyi şu şekilde açıklamaktadır; vergi özerkliği ile güçlenen mali yerelleşme, yerel yönetim birimleri arasında rekabeti artıracak, mali yanılmayı azaltacaktır. Bu doğrultuda kamuda şeffaflıkla beraber gereksiz harcamaların önüne geçilebileceği tespitlerinde bulunmuşlardır. Ancak yapılan bu değerlendirmenin iyi işleyebilmesi için temsili demokrasi ve hesap verme sorumluluğunun iyi işlenmesi gerekmektedir (Golem ve Malesevic, 2014: 36-38). Literatürde mali yerelleşme ile ilgili farklı kuramsal tartışmalar yapılmıştır. Bu bağlamda mali yerelleşme ile ilgili birinci kuşak ve ikinci kuşak tartışmaların açıklanması önem arz etmektedir.

3.1. Mali Yerelleşmeyi Açıklayan Kuramsal Tartışmalar

Mali yerelleşme, bir diğer adıyla mali federalizm olarak adlandırılan kavram, son zamanlarda yerelleşme söylemleriyle birlikte uygulamada en çok tartışılan konuların başında gelmektedir.

Mali yerelleşme konusu, kamu maliyesi teorisi içerisinde 20. yüzyılın ortalarına doğru yerini almış ve mali yerelleşmeye ilişkin sistematik analizler bu dönemde yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda konu ile ilgili temel soru, ne tür yetkilerin ve sorumlulukların üst yöneticilerden alt yöneticilere aktarılması gerektiği sorusudur. Bu soruyla ilgili yapılan akademik çalışmalarda, elde edilen bilgiler; “birinci kuşak” ve “ikinci kuşak” teorileri şeklinde olmuştur (Oates, 2005: 350-352).

Musgrave (1959) ile Oates (1972) mali yerelleşme ile ilgili temel çalışmalar yapıp, kavramın alt yapısını oluşturan ekonomistler olmuşlardır. Mali yerelleşmenin üzerinde durduğu temel husus, kamu kesimi görev paylaşımı ile kamu finansmanının ilgili birimler arasında nasıl bölüşülmesi gerektiğini içerir. Neoklasik paradigma perspektifinden mali federalizm, birbiriyle ilgisiz desantralizasyon teoremine yönelik ayrıntıları içerir. Bunlar; kuvvetlerin ve yetkilerin alt düzeylere devredilmesi

modelinin kurulması, idareler arası taşma konusuna çözüm, yönetimler arası transfer sistemlerinin incelenmesi, idareler arası dikey ilişkiler açısından mali mobilitenin değerlendirilmesi, dikey mali eşitsizlik ve bağımlılık sorunlarının analizi şeklindedir (Bird 2005, akt. Karagöz, 2014: 14-15).

Mali yerelleşmeye yönelik geliştirilen birinci kuşak teoriler; Tiebout, Musgrave ve Oates, Buchanan tarafından yapılan çalışmalardır. Mali yerelleşme olarak adlandırılan bu kavram, bu araştırmacılar tarafından geliştirilmiştir.

1956 yılında Charles Tiebout “A Pure Theory of Local Expenditure” adlı çalışmasında, yerel halkın kamusal mallara yönelik tercihleri noktasında ikamet ettikleri yerel bölgeyi tercih ettikleri bir model geliştirmiştir. Bu model literatüre “Tiebout sınıflandırması”, ya da “Tiebout Hipotezi” şeklinde yerini almıştır. Tiebout bu çalışmasında, Samuelson’un yerel halkın tercihlerinin kamusal malların sunumunda etkin olmayacağı yönündeki hipotezini çürütmek olmuştur. Samuelson’un aksine Tiebout, bazı kamu mallarının yerel ve bölgesel kamu malı olduğunu, bu mallar üzerindeki tercihlerin Pareto etkin sonuçlar doğurabileceğini ileri sürmüştür (Oates, 2005: 355- 360).

Musgrave, kamu maliyesi teorisini, ekonomik istikrar, gelir dağılımı adaleti ve kaynak tahsisi üzerine kurmuştur. Yazara göre, piyasa başarısızlığı sonucunda ortaya çıkan kamu müdahalesinin yerel yönetimler tarafından yapılması gerekmektedir. Böylece kaynak dağılım işlevinin yerel yönetimler tarafından daha etkili bir şekilde yerine getirileceğini söylemektedir (Musgrave, 1959: 11-12). Diğer yandan Musgrave, makro istikrarın sağlanması ve gelirin yeniden bölüşülmesine ilişkin müdahalelerin merkezi yönetimce ifa edilmesi gerektiğini savunmaktadır (Musgrave, 1959: 225- 226).

Musgrave’e göre, faydası tüm ülkeye yayılmayan kamusal hizmetleri yerel yönetim birimleri yerine getirmelidir. Esasında bu hizmetler bölgesel kamusal mallar olup faydası yerel düzeyde kalan hizmetlerdir. Her yerel yönetim, kendi bölgesi ve sınırları içerisinde kamusal mal ve hizmet üretmeli, ortaya çıkan maliyetleri kendi içerisinde içselleştirerek gerekli olan finansman kaynaklarını kullanmalıdır (Musgrave, 1989, akt. Karagöz, 2014: 22).

Yerel yönetimlerin varoluş nedenlerini açıklayan teorilerden biri de Oates’in 1972 yılında ele “Theory of Localization” adlı çalışmasıdır. Oates’in bu teorisine göre, yerel düzeyde ifa edilecek mal ve hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden yerel tercihlere uygun şekilde arz edilmesi, merkezi yönetimin sunacağı tek tip mal ve hizmete göre daha etkin olacağı şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu durumun kaynak dağılımı konusunda da etkinliği artıracığı düşünülmektedir. Oates teorisi, kamusal nitelikli mal ve hizmetlerin yerel düzeyde oluşan ihtiyaç ve talepler doğrultusunda sunulması önem arz etmektedir. Dolayısıyla mal ve hizmetleri finanse edecek kaynak dağılımını sağlamada yerel birimlerin daha etkin olacağını belirtmektedir. Buradaki temel husus, zevk, tercih ve ihtiyaçlar gibi çeşitlilik arz eden yerel düzeydeki kamusal hizmetlerin yerel birimler tarafından daha iyi karşılanacağı belirtilmektedir. Oates, teorisinin devamında yerelleşme teoremini, üretilen ve sunulan kamusal malın coğrafi olarak bölümlenmiş nüfus bakımından tüketimi ile yerel birimin üretmiş olduğu çıktı maliyetinin hem ilgili yerel birimce hem de merkezi yönetim için aynı olduğunu belirtmiştir. Bu doğrultuda fayda ve maliyeti belirli bir alanla sınırlı olan kamusal malların ve kamusal hizmetlerin yerel yönetim birimlerince gerçekleştirilmesinin söz konusu hizmetin merkezi yönetim tarafından sunulmasından daha etkin ve faydalı olacağı düşünülmektedir (Oates, 1972: 35). Kentlerin optimal büyüklükleri kamusal mal ve hizmet üretimine yönelik tercihleri de etkilemektedir (Blankart ve Borck, 2004: 445). Oates’e göre, küçük yerel birimler görece olarak daha büyük olan yerel birimlere göre daha iyi kamusal mal ve hizmet üretmektedir. Yerel birimlerin hizmet alanlarının genişlemeye bağlı olarak, işlem ve bilgi maliyetleri daha fazla artacağından dolayı ürettikleri kamusal malların çeşitliliği azalmaktadır. Bu kapsamda yerelleşme teorisine yönelik tartışmalarda, sayıca fazla küçük yerel birimler, az sayıdaki büyük yerel birimlere tercih edilmiştir (Bruce, 2001: 554).

Buchanan’a göre, merkezi yönetimin küçültülmesi, yerel yönetimlerin genişlemesi ile gerçekleşebilmektedir. Brennan ve Buchanan’a göre, idari ve mali yerelleşmeyle birlikte etkin olmayan kamu müdahalesi etkin hale gelmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim tam kamusal mallar üretmeli ve saf kamusal malların finansmanına yetecek kadar vergileme gücü verilmelidir. Merkezi idarenin vergi potansiyeli, gerçekleştireceği hizmetlerle ilişkilendirilerek, vergi konusu ve vergi oranı belirlenmiş dar vergileme yetkisi verilmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Savaş, 1997: 160).

21. yüzyıla doğru girilirken mali yerelleşme ile ilgili ikinci kuşak teoriler tartışılmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşımlar, mali yerelleşmeyi “firma teorisi”, “bilgi ekonomisi”, “sözleşme teorisi” gibi kavramlar içerisinde tartışmaktadır. Bu tartışmalar yalnız ekonomi alanında değil, aynı zamanda siyaset bilimi ve diğer disiplinlerde ele alınmaktadır (Vo, 2009: 673; Oates, 2005: 356).

İkinci kuşak teorisi iki temel husus üzerinde oturtulmaktadır. Birincisi, politik süreçleri ve politik ajanlar üzerine yoğunlaşan kamu tercihi teorisi ile politik ekonomi konularından oluşmaktadır. İkinci kuşak teorisi, birinci kuşak teorisinin savunduğu, kamu görevlilerinin ortak iyi anlayışı yerine, politik sürece giren herkesin kendi politik konumu içerisinde ve amaç fonksiyonlarına uygun şekilde hareket ettiklerini, bu durumun ise aktörlerin davranışlarını kısıtlar getirdiğini belirtmektedir (Oates, 2005: 356). İkinci husus ise, politik ekonomi ve asimetrik bilgi üzerinde durmaktadır. Bu doğrultuda bazı katılımcıların tercihler ve maliyet fonksiyonları gibi alanlarda diğer katılımcılar gibi bilgi sahibi olamayacakları üzerinde durulmaktadır. Bundan dolayı ikinci kuşak teori, daha çok bilgisel konuları ele alan endüstriyel örgüt modeli ile makro iktisat teorileri üzerinde durmaktadır. Birinci kuşak teorilerde mali yerelleşmeye aşırı bir destek söz konusu iken, ikinci kuşak teorilerde mali yerelleşmenin gitmesi durumunda olabilecek tehlikeler de ortaya konulmaktadır (Vo, 2009: 673).

İkinci kuşak teorileri, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin önemi üzerinde durmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin yerine borçlanma ya da yönetimler arası transferlere olan bağılıklarını riskli görmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılabilecek kaynaklar ve borçlanma gelirlerine bağlı olması kamu sektörünü daha da önemli hale getirmektedir. Bu durum mali yerelleşme açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Yılmaz vd., 2017: 66).

İkinci kuşak teorisi asimetrik bilgi eksikliğini ise işlem maliyeti, eksik sözleşme ve asil vekil ilişkisi içerisinde yerelleşme teorisine uygulamaya çalışmaktadır. İkinci kuşak teoriler, firmaları ve yerel yönetimleri katlandıkları teşvik ve bilgi sorunsalları nedeniyle birbirlerine benzetmektedirler. Bu bakımdan firmaların sahip olduğu işlem, sözleşme ve temsil maliyetlerini azaltıcı unsurlarını ve rekabetçiliği yerel birimlere uydurmak istemektedirler. Her iki grupta kendi içerisindeki sorunların neden olduğu fırsatçı davranış ve çıkar uyumsuzluklarını gidermek istemektedir (Karabacak, 2012: 413). İkinci kuşak teorileri, rekabetçilik sistemi ile daha düşük işlem maliyetleri ve güvenilir bilgilere ilişkin teşvikleri ortaya çıkartarak, piyasayı koruyan bir devlet modeli ortaya çıkartmaktadır (Weingast, 1995: 24-25).

Wagner (2007), yapmış olduğu çalışmada, merkezi yönetimin gelişimsel özelliği, mali yerelleşmenin ortaya koyduğu ve yönetimler arası görev bölüşümüne kaynak teşkil eden hiyerarşiden daha önemli olduğunu vurgulamaktadır. Toplumun gelişen ve artan taleplerine cevap verebilmesi, yeni gelir kaynakları yaratma yoluyla olmaktadır. Dolayısıyla bazı kamu birimlerinin kamu hizmeti üreticiliğine soyunduğu ve bazı kamu birimlerinin de hizmetlerin yerine getirilmesi için kamu işletmeleri işlevini üstlendiğini belirtmektedir (Wagner, 2007: 166).

Yerel yönetim gelirlerinin ekonomik sınıflandırması içerisindeki “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “sermaye gelirleri”, “alacaklardan tahsilatlar” ile “faizler, paylar ve cezalar” öz gelirleri oluşturmaktadır (Baral ve Suvedi, 2006: 3; Kutlu ve Çetinkaya, 2015: 100). Öz gelirler yerel yönetimler için önemlilik arz etmektedir. Bu kapsamda çalışmanın devamında yerel vergiler içerisinde önemli bir orana sahip olan emlak vergisi üzerinde durulacaktır.

Yerel yönetimler kamusal hizmetleri gerçekleştirmek için kamu gelirlerine ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin sahip olduğu öz gelirler önemli bir işleve sahiptir. Öz gelirler yerel yönetimlerin aynı zamanda mali özerklik ve mali bağımsızlık düzeylerini de göstermektedir. Emlak vergisi de yerel vergiler içerisinde en önemli öz gelir kaynağı olmaktadır. Bundan dolayı çalışma içerisinde Fransa ve Türkiye’de mali özerklik özelinde emlak vergisi üzerinde durulacaktır.

4. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Toplama Yetkisinde Bulunan Vergiler ve Emlak Vergisi

Öz gelir, yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirinden aldıkları pay, yurtiçi ve yurt dışı kurumlar, kuruluşlar ile kişilerden alınan yardım, bağışlar dışında kalan tüm gelirleri ifade etmektedir (YYGM, 2022: 88). Bunun yanında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunuyla ve 1369 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda belediyelerin öz gelirleri; vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerden (harç, ücret, harcamalara katılma payları, diğer pay, diğer öz gelirler) oluşmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin öz gelirleri; belediyelerin toplanmasından harcanmasına kadar olan tüm aşamalarda kontrol sahibi olduğu gelirler olarak ön plana çıkmaktadır (Arıkboğa, 2016: 278).

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin toplama yetkisinde bulunduğu vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunuyla, 1369 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda belirtilmiştir. Tablo 2’de büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinin toplama yetkisine sahip olduğu vergi gelirleri gösterilmektedir.

Tablo 3: Türkiye’de Belediyelerin Toplama Yetkisine Sahip Olduğu Yerel Vergi Gelirleri ve Emlak Vergisi

Vergiler	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
Emlak Vergisi	✓		✓
Çevre ve Temizlik Vergisi	✓	%20 Pay	✓
Yangın Sigorta Vergisi	✓	✓	
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓
Haberleşme Vergisi	✓		✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓		✓

Kaynak: Veriler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’ndan derlenerek düzenlenmiştir.

Türkiye’de belediyelerin toplama yetkisine sahip olduğu vergiler ilgili kanunda belirtilmiştir. Ancak belediyelerin vergi tarifelerinin oranlarını belirleme yetkileri bulunmamaktadır. Bu oran merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Araştırmaya konu olan Emlak Vergisi üzerinde durulacağı için belediyelerin toplama yetkisine sahip olduğu diğer vergilere araştırmanın devamında yer verilmeyecektir.

Türkiye’de belediyelerin yerel gelirleri OECD kategorisine göre incelendiğinde %80,4’ü “d3¹ düzeyi kategorisi kapsamındaki vergi gelirleri”, %19,6’sı da “e²kategorisi düzeyindeki” vergi özerkliği düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de belediye gelirlerinin büyük çoğunluğu “d3” düzeyine göre yani yerel vergi gelirleri yerel yönetimler ve merkez yönetim arasında paylaşımları kanunla çok yıllık belirlenmekte, merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilen yerel gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yerel gelirlerinin düşük düzeyde kalmasına ve belediyelerin mali özerklik açısından oldukça zayıf durumda kalarak, merkezi yönetimin belirlemiş olduğu politikalar çerçevesinde hareket etmesine neden olmaktadır.

4.1. Türkiye’de Emlak Vergisi

Türkiye’de emlak vergisi, ilgili yasada bina arazi ve arsa üzerinden alınan servet vergisi şeklinde belirtilmiştir. Bu bağlamda verginin konusunu Türkiye sınırlarında bulunan arazi, arsa ile binalar oluştururken, vergi mükellefini ise arazi, arsa (Emlak Vergisi Kanunu, md. 13) ve bina sahibi ya da kullanım hakkını elinde bulunduran hak sahibi (Emlak Vergisi Kanunu, md. 3), her ikisinin de bulunmadığı durumlarda arazi, arsa ya da binayı malik gibi kullanan kişiler vergi mükellefi olarak belirtilmiştir (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu). Türkiye’de emlak vergisi oranını üç katına çıkartmaya ve yarısına kadar indirmeye mevcut Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bir önceki dönemde (parlamentar sistemde) bu yetki Bakanlar Kurulundaydı. Emlak vergisinin matrahı, ilgili kanunda belirtilen hükümlere göre tespit edilen vergi değeridir (Emlak Vergisi kanunu, md. 29). Bu değer 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerince tespit edilmektedir. Bu kapsamda verginin değeri, mükellefiyetin başladığı yılı müteakip yıldan itibaren bir önceki yılın vergi değeri ile aynı yıl içerisinde belirlenen yeniden değerlendirme yüzde ellisi kadar artırılması şeklinde bulunmaktadır. Türkiye’de emlak vergisinin tarh ve tahakkuku ilgili belediye³ tarafından dört yılda bir olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ve Şubat aylarında hesaplanan değeri esas alınarak yıllık tarh olunur. Yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda tespit edilen vergi değeri üzerinden hesaplanan emlak vergisi, her bütçe yılının başından itibaren o yıl içinde

¹ Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllık belirlenmekte ve merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilmektedir.

² Vergi oran ve matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin hiçbir yetkisi bulunmamaktadır.

³ Bir il ya da ilçe hududu içerisinde birden fazla belediye bulunması durumunda, belediye mücavir alan sınırları dışında bulunan binaya ait bina vergisini tarha yetkili olacak belediye, ilgili valiler tarafından belirlenir.

tahakkuk etmiş sayılmaktadır (1319 Sayılı Emlak Vergisi kanunu, md. 10-11) Bu doğrultuda tahakkuk edilen Emlak Vergisi yılda iki taksit şeklinde tahsil edilmektedir. İlk taksit, Mart, Nisan, Mayıs ayında tahsil edilirken, ikinci taksit Kasım ayında tahsil edilmektedir (1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, md. 30).

Osmanlı Devleti'nde "komşuluk vergisi" adı altında uygulama alanı bulan emlak vergisi (Çınar ve Güler 2004: 99; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 6) 1970'te uygulamaya başlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'yla birçok mükellefi ilgilendiren kanun olarak uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de emlak vergisi yıllar itibarıyla farklı kurumlar tarafından tahsil edilmiştir. 1972 yılına kadar emlak vergisi, il özel idarelerince tahsil edilmiş ve belediyelere bu vergiden %25 pay tahsis edilmiştir. 1972'den 1981 yılına kadar olan zaman dilimi içerisinde Maliye Bakanlığı Emlak Vergisini tahsil ederken, il özel idareleri %35, belediyeler %45 düzeyinde pay almıştır. Ancak 1981 yılında emlak vergisi merkezi yönetim tarafından tahsil edilmiş ve yerel birimlere pay aktarımı yapılmamıştır. Bu usul 1986 yılına kadar devam etmekle birlikte, bu tarihten sonra emlak vergisinin tahsilatı belediyelere bırakılmıştır. Ayrıca il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri bundan pay almıştır. 5393 sayılı Belediye kanunu ile emlak vergisi tümüyle belediyelere bırakılmış, büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin aldıkları paylar kaldırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 273-274; Tekdere, 2018: 84).

Tablo 4: Türkiye'de Emlak Vergisi Oranları

Emlak Vergisi Türü	Belediyeler (Binde)	Büyükşehir Belediyeleri (Binde)
Konutlarda	1	2
Diğer Binalarda	2	4
Arazi	1	2
Arsa	3	6

Kaynak: 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu madde 8 ve 18.

Tablo 4, Türkiye'de belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde emlak vergisine konu olan mülkiyetlerin vergilendirilme oranlarını göstermektedir. Bu doğrultuda büyükşehir belediye yönetimleri bünyesinde alınan emlak vergisinin diğer belediye yönetimlerinden iki kat fazla olmaktadır. Bu durum büyükşehir belediye gelirleri içerisinde emlak vergisi gelirinin yüksek düzeyde olmasına neden olmaktadır.

5. Fransa'da Emlak Vergisi

Fransa Anayasası yerel yönetimleri 72. maddesinde düzenlemiştir. Bu kapsamda yerel yönetimler; belediyeler (Komünler), iller (Departmentler) ve deniz aşırı bölgelerden oluşmaktadır. Fransa'da yerel yönetim birimleri kendi seçtikleri organlar tarafından yönetilmekle birlikte özerk kuruluşlar şeklinde örgütlenmiştir. Fransa Anayasası'nın 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyeti yerel yönetimleri komünler, iller ve deniz aşırı topraklardan oluşmaktadır. Bu yönetimler dışında kurulacak olan yeni yönetimler kanunla kurulur. Kurulacak olan yönetimler yasanın belirtmiş olduğu şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclisler tarafından yönetilmektedir. Fransa'da önemli bir yeri olan "bölgeler" bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 74. maddesine göre Cumhuriyetin deniz aşırı toprakları başta Cumhuriyetin çıkarları olmak üzere kendi çıkarlarını gözeterek şekilde özel düzenlemelerle yönetilebilmektedir. Anayasa'nın 34. maddesine uygun bir şekilde yerel yönetim meclislerinin seçimine ilişkin düzenlemeler yasa ile belirlenir. Fransa'da belediyelerin yasama yönetimleri ile ilgili düzenlemeler Belediyeler Kanunu ile düzenlenmiştir. 1884'ten itibaren uygulanan ve farklı hükümleri kapsayan Belediyeler Kanunu 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile değişikliğe uğramıştır (Toksöz vd., 2009: 59).

Fransa'da yerel yönetimlerin tarihi geçmişi 1789 yıllarına kadar uzanmaktadır. Üniter bir yapıya sahip olan Fransa'da merkezîyetçi devlet geleneği ön plana çıkmaktadır. Ancak 1980'li yıllardan sonra yapılan reform hareketleriyle yerel yönetimlerin demokratikleşmesi hedeflenmiş ve yerel yönetimler merkezi yönetime karşı güçlendirilmeye çalışılmıştır (Mutluer ve Öner, 2009: 68). Yapılan düzenlemeler çerçevesinde bazı yerel vergilerin miktarını belirleme yetkisi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Fransa'da yerel idareler vergi gelirlerini üç şekilde elde etmektedir. Birincisi, yerel idarelerin tahsis yetkisinde olan vergilerde yerel yönetimler vergi oranlarını tespit etme hakkına sahiptirler. İkincisi, merkezi yönetim vergi oranları belirler ancak vergi oranlarının uygulaması yerel

yönetimlere bırakılmıştır. Üçüncüsü, merkezi idare tarafından tahsil edilip, yerel idarelerle bölüştürülen vergi gelirleri şeklindedir (Sezer, 2008: 249).

Fransa'da yerel vergiler dolaylı ve dolaysız olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyelerin toplam gelirlerinin %90'ını dolaysız vergilerden oluşturmaktadır. Dolaysız vergiler içerisinde ise dört önemli vergi bulunmaktadır. Bu dört vergi belediye gelirlerinin %80'ini oluşturmaktadır. Bu vergiler arsa üzerinden alınan emlak vergisi, bina üzerinden alınan emlak vergisi, oturma vergisi ve meslek vergisi şeklindedir (Toptop, 1996: 73). Günümüzde Fransa'da dolaysız vergiler hala yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin %80'ini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimler yerel vergiler üzerinde doğrudan yetkili olmaktadır ve bu durum mali özerklik düzeyini artırmaktadır. Fransa'da yerel vergiler içerisinde dolaysız vergilerin yanında dolaylı vergiler de bulunmaktadır. Bu bağlamda ruhsat ücreti kapsamındaki vergiler, şehirleşme ve alt yapı işlemlerini kapsayan vergiler, eğlence ve oyun alanlarından alınan vergiler, tüketim vergileri ve reklam vergileri, elektrik tüketimi gibi tüketim vergileri dolaylı vergiler kapsamına girmektedir. Ancak Fransa'da yerel vergilerin %80'ni dolaysız yerel vergiler oluşturmaktadır. Fransa Anayasası'nın 47. maddesine göre vergiler kanunla konulduğu için yerel yönetimlerin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yine Fransa Anayasası'nın 34. maddesine göre kanun yapma yetkisi parlamentoda olduğu için yerel otoritelere verilmek üzere kanunla belirlenmiş vergilerin çoğunluğu merkezi idare tarafından tahsil edilmektedir. Vergi tabanını merkezi yönetim belirlerken, vergi oranları yerel yönetimler tarafından belirlenir. Yerel yönetimler yerel vergilerin oranlarının tespitinde doğrudan yetkilidirler (Çetinkaya, 2009: 97). Bu doğrultuda tablo 5'te Fransa'daki emlak vergisi çeşitleri ve oranları gösterilmiştir.

Tablo 5: Fransa'da Emlak Vergisi Çeşitleri ve Oranları

Gelişmiş Topraklardan Alınan Emlak Vergisi	Fransa'da inşaat yapılamayan arazilerden vergi alınmaktadır. Kalıcı muafiyet (kamu mülkiyeti) ve geçici istisnalar (organik tarım teşvikleri) dışında arazi sahiplerinden yıllık şekilde vergi alınmaktadır. Toplumlararası iş birliğinin artırılması için vergi belediyeler ve kamu kuruluşları tarafından toplanmaktadır. Vergi, arazi sahibi tarafından ödenmektedir. Vergi ödemesi 1 Ocak'ta gerçekleşmektedir. Gelişmemiş topraklar üzerinden alınan verginin matrahı %80'dir. Bu oran sabit kalmamakla birlikte zaman içerisinde yetkililer tarafından düzenlenmektedir. Verginin oranı yerel yönetimlerin yararına olacak şekilde hesaplanmaktadır
Gelişmemiş Topraklardan Alınan Emlak Vergisi	Kalıcı muafiyet ve geçici muafiyetler dışında Fransa'da bulunan ve geliştirilen tüm araziler üzerinden yıllık şekilde arazi emlak vergisi alınmaktadır. Gelişmiş toprak arazi vergisinde vergiye tabi olan mülk, sürekli bir yere bağlı ve kalıcı olan yapıları içermektedir. Bu vergi çeşidinde vergi matrahının yüzdesine eşit kadastro geliri bulunmaktadır ve bu gelir yetkililer tarafından güncellenmektedir. Vergi miktarı belediyelerin ihtiyacına göre belirlenen oranlar üzerinden hesaplanmaktadır. Mali yıl içerisinde 1 Ocak tarihinde vergi sahibi tarafından ödenmektedir. Vergi muafiyeti ve vergi istisnasından belirli koşullara bağlı olarak sakat, özel durumlu ve yaşlılar faydalanabilmektedir
Yerel İkamet Vergisi (Oturma Vergisi)	İkamet eden kişinin kiracı veya ev sahibi olduğuna bakılmadan, mobilyalı şekilde tahsil edilmiş ve yalnız mesken şeklinde olan yerlerden alınan vergidir. 2007 yılından sonra belediyeler de konut binaları üzerinden yerel ikamet vergisi almaya başlamıştır. Beş yıl üzerinde boş olan konutlardan vergi alınmamaktadır. İlgili vergi, konut binalarının vergi matrahları üzerinden hesaplanır ve yetkililer tarafından güncellenmektedir. Verginin miktarı ilgili mali yıl içinde yerel otoritenin faydasına olan oranlar üzerinden hesaplanmaktadır. Bazı yapılar ye belediye kararıyla ya da doğası gereği vergiden muaf olabilmektedir. Muafiyet kapsamında olmayan mükellefler için vergi miktarı belirli koşullara göre sınırlı kalmaktadır. İlgili vergi mali yılın Kasım ayında ödenir
Yerel İşletme Vergisi (Bölgesel Ekonomik Katkı Vergisi)	Fransız mali sistemi içerisinde 1976'dan beri varlığını sürdüren yerel işletme vergisi en önemli vergi olma özelliğini de korumaktadır. İlgili vergi Fransa'da katma değer vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve akaryakıt vergisinden sonra en önemli vergi olarak ön plan acılmaktadır

Kaynak: Overveiw of The French Tax System, 2016: 77; Prud'homme, 2006: 96.

Fransa'da emlak vergisi yerel vergi gelirleri içerisinde sürekli ilk sırada yer almıştır. Fransa'da yerel vergiler belediyeler ve iller tarafından toplanmaktadır. Bölgeler 1974 yılına kadar vergi toplama

hakkına sahip değilken, bu tarihten sonra yapılan değişikliklerle toplama vergi gelirlerinden pay almaya hak kazanmışlardır.

Fransa'da emlak vergisi her takvim yılı içerisinde Ekim ayında gayrimenkulün kira değeri üzerinden hesaplanmaktadır. Verginin mükellefi mülk sahibidir. Tüm ülke genelinde uygulanan sabit bir emlak vergisi oranı yoktur. Emlak vergisi oranı değişiklikler göstermektedir (Delloite, 2017: 2).

Tablo 6: Fransa'da Yerel Yönetimlerin Vergiler Üzerindeki Yetkilerinin Bölgesel Temelli Mali Kapsamı (2022, Milyar Euro)

BELEDİYELER	İLLER	BÖLGE
(I) Kanunda Yer Alan ve İsteğe Bağlı Alınabilecek Vergiler		
Evsek atık toplama vergisi, boş konaklamalara ilişkin konut vergisi, turizm vergisi, telesiyej vergisi, maden suyu ek ücreti, açık hava reklamcılığında yerel vergi, otopark ücretleri, temizlik vergisi		
13.2	0.05	0.0
(II) Esnek vergi oranına sahip vergiler		
Yapılı ve inşasız mülklerde emlak vergisi, ticari emlak vergisi, ikinci evlerde konut vergisi, tescil belgeleri vergisi		
47.7	0.0	1.9
(III) Sıkı bir şekilde düzenlenmiş vergi oranına sahip vergiler		
Enerji ürünlerinde iç tüketim vergisi (TICPE), departmanların ödeme vergileri (DMTO), ticari tesisler vergisi, geliştirme vergisi, kumarhane oyunlarından alınan vergi.		
1.2	15.2	0.5
Yerel yönetimlerin toplama ve oranlarını belirleme hakkına sahip olduğu yerel gelirler toplamı (I)+(II)+(III)		
62.0	15.25	2.4
Mali özerklik oranı (faaliyet gelirin yüzdesi olarak)		
% 43.7	% 21.2	% 8.2
(IV) Yalnızca vergi matrahını etkileme yetkisine sahip vergiler		
Şirketlerin katma değerine katkı, belediyelerin DMTO'su, şebeke şirketlerinin sabit oranlı vergilendirilmesi, nihai elektrik tüketimi vergisi, elektrik direkleri vergisi.		
13.0	4.95	0.7
Bölgeselleştirilmiş vergi gelirin toplam tutarı (I)+(II)+(III)+(IV)		
75.0	20.2	3.1
Faaliyet gelirin payı (% olarak)		
% 52.9	% 28.1	%10.5

Kaynak: GDFIP⁴, TICPE⁵ ve <https://www.ecomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20231024-Fipulo-2023-Fasc-2.pdf> sayfasından yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6'da yer alan ilk üç kategori Fransa'da yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin seviyesini göstermektedir. Bu kapsamda belediyelerin ilk üç kategori içerisinde vergileri toplama ve vergi oranlarını belirlemede ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu durum belediyelerin mali özerkliklerinin yüksek düzeyde olmasına ve mali özerkliğe bağlı olarak belediyelerin öz gelirlerinin artış göstermesine neden olmaktadır. İlk üç kategorinin toplamında elde edilen gelirlere bakıldığında belediyelerin diğer yerel yönetim birimlerine göre ön plana çıktığı görülmektedir. Bölgesel bazda vergilerin sınıflandırılmasına bakıldığında yerel yönetimlerin mali özerkliklerini gösteren gelirlerin dörtte üçünün belediyelerin kontrolünde (% 78) olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda belediyeler işletme gelirlerinden %43,7, dairelerden %21,5 ve bölgelerden %8,2'sini temsil etmektedir. 2022 yılında, dördüncü gelir kategorisine bakıldığında yerel vergilerden en çok payı belediyeler (%52,9) elde etmiştir. Bu durum üzerinde hem belediye sayısının fazla olması hem de belediyelerin yerel gelirler içerisinde öz gelirlerinin payının yüksek olması etkili olmaktadır.

⁴ Fransa Kamu Maliyesi Genel Müdürlüğü

⁵ Enerji ürünlerine ilişkin iç tüketim vergisi

6. Türkiye ve Fransa’da Yerel Vergiler Bağlamında Emlak Vergisinin Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Emlak vergisi, mülkün kullanımı, mülkiyet veya devri üzerinden alınan vergi çeşididir. Bu vergi türü tekrarlanan ve tekrarlanamayan vergiler şeklinde olabilmektedir. Bunlar; taşınmaz mallar, net servete ilişkin vergiler, miras veya hibe yoluyla mülkiyetin değişmesi ilişkin vergileri ve mali sermaye ilişkin vergileri kapsamaktadır. Emlak vergisi yerel yönetimlerin toplam yerel vergileri içerisinde önemli bir öz gelir kaynağı olarak ön plana çıkmaktadır.

Fransa’da emlak vergisi dolaysız vergiler içerisinde yer almaktadır. Fransa’da dolaysız vergiler yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin %’80’ini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimler yerel vergiler üzerinde doğrudan yetkili olmaktadır ve bu durum mali özerklik düzeyini artırmaktadır.

Tablo 7: Türkiye ve Fransa’da Vergi Özerkliğine Göre Yerel Vergi Gelirlerinin Yüzdesi

	OECD Vergi Özerkliği Kriterleri (%)											Toplam
	a1	a2	b1	b2	c	d1	d2	d3	d4	E	f	
Türkiye	-	-	-	-	-	-	-	80.4	-	19.6	-	100
Fransa	45.6	-	15.9	3.2	0.2	0.0	-	-	14.2	19.2	1.7	100

Kaynak: OECD, 2022.

OECD vergi özerkliği kategorisi, herhangi bir ülkede birçok vergi özelliği ile yerel yönetimlerin vergi gücünü tanımlamaya yardımcı olan kurumsal ve idari ayrıntı birimidir. OECD, vergilendirme gücü taksonomisini geliştirirken belirli göstergeleri kullanarak, vergi özerkliğini “a1, a2, b1, b2, c, d1, d2, d3, d4, e, ve f” göstergeleriyle kodlamıştır. (Tablo 1).

Fransa’da belediyelerin yerel gelirleri OECD kategorisi kriterlerine göre incelendiğinde %45,6’sı “a1”, %15,9’u “b1” düzeyinde, %14,2’si “d4”, %19,2’si “e” ve %1,7’si “f” vergi özerkliği düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Fransa’da belediyelerin yerel gelirlerinin yüzde ellisi “a1” düzeyine göre yani belediyelerin merkeze danışmadan vergi matrahı ve oranını belirlediği gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bu durum Fransa’da belediyelerin hem öz gelirlerinin toplam gelirleri içerisinde yüksek düzeyde olmasına hem de belediyelerin mali özerklik açısından güçlü konumda olduklarını göstermektedir.

Türkiye’de belediyelerin yerel gelirleri OECD kategorisine göre incelendiğinde %80,4’ü “d3”, %19,6’sı da “e” vergi özerkliği düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda Türkiye belediye gelirlerinin büyük çoğunluğu “d3” düzeyine göre yani vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllık belirlenmekte ve merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilen yerel gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin düşük düzeyde kalmasına ve belediyelerin mali özerklik açısından oldukça zayıf durumda kalarak, merkezi yönetimin belirlemiş olduğu politikalar çerçevesinde hareket etmesine neden olmaktadır.

Tablo 8: Türkiye ve Fransa'da Yerel Yönetim Vergileri ile Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin GSYİH İçerisindeki Payı (%)

Yıllar	Türkiye		Fransa	
	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
2010	22.36	2.30	37.57	4.48
2011	23.44	2.26	37.61	5.63
2012	22.55	2.21	38.46	5.80
2013	22.95	2.20	39.44	5.83
2014	22.15	2.31	39.46	5.89
2015	22.55	2.40	39.17	5.97
2016	22.69	2.44	39.09	6.12
2017	22.34	2.35	39.73	6.16
2018	21.68	2.30	39.47	6.22
2019	21.01	2.13	38.61	6.09
2020	21.62	2.24	38.99	6.13
2021	20.62	2.18	38.41	6.51

Kaynak: OECD https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/oecd-tax-statistics_tax-data-en adresinden alınarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 8'e bakıldığında Türkiye'de merkezi yönetim vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payının %20-%23 aralığında olduğu, yerel yönetim vergi gelirlerinin ise %2 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin gelirlerinin çoğunluğunu bünyesinde bulunduran belediyelerin gelir açısından yetersiz düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin üstlenmiş oldukları kamusal hizmetleri finanse etmek için ya borçlanma yoluna ya da genel bütçe vergi paylarından aktarılacak gelirlerle finanse etmeye çalışmaktadır. Genel bütçe vergi paylarından aktarılan gelirlerin yüksek düzeyde olması Türkiye'de belediyelerin öz gelir bakımından yetersiz düzeyde olduğunu ve mali özerkliklerinin düşük düzeyde olduğunu göstermektedir. Ayrıca belediye gelirlerinin GSYİH içerisindeki payı %2 düzeyinde sabit kalmaktadır. Diğer yandan Fransa'ya bakıldığında belediyelerin gelirlerinin GSYİH içerisindeki payının sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Son yıllarda Fransa'da belediyelerin öz gelirlerinin artmasıyla birlikte genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların da düşüş yaşadığı görülmektedir (Tablo 8). Fransa'da belediyelerin toplam gelirleri içerisinde merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının düşmesi ve öz gelirlerinin artması aynı zamanda mali özerkliklerinin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Fransa'da belediyeler üstlenmiş oldukları kamusal hizmetleri yerine getirmek için merkezi yönetimden aktarılacak olan vergi paylarına bağımlı kalmamaktadır. Bu bakımdan Fransa'daki belediyelerin Türkiye'deki belediyelere göre mali özerklik bakımından daha üst seviyede olduğu söylenebilir.

Tablo 9: Türkiye ve Fransa'da Emlak Vergisi Uygulamasının Karşılaştırılması

Ülke	Emlak Vergisinde Değer Tespitini Yapan Kurum	Muafiyet ve İstisna
Fransa	Komün (Belediye)	Var
Türkiye	Takdir Komisyonu	Var

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

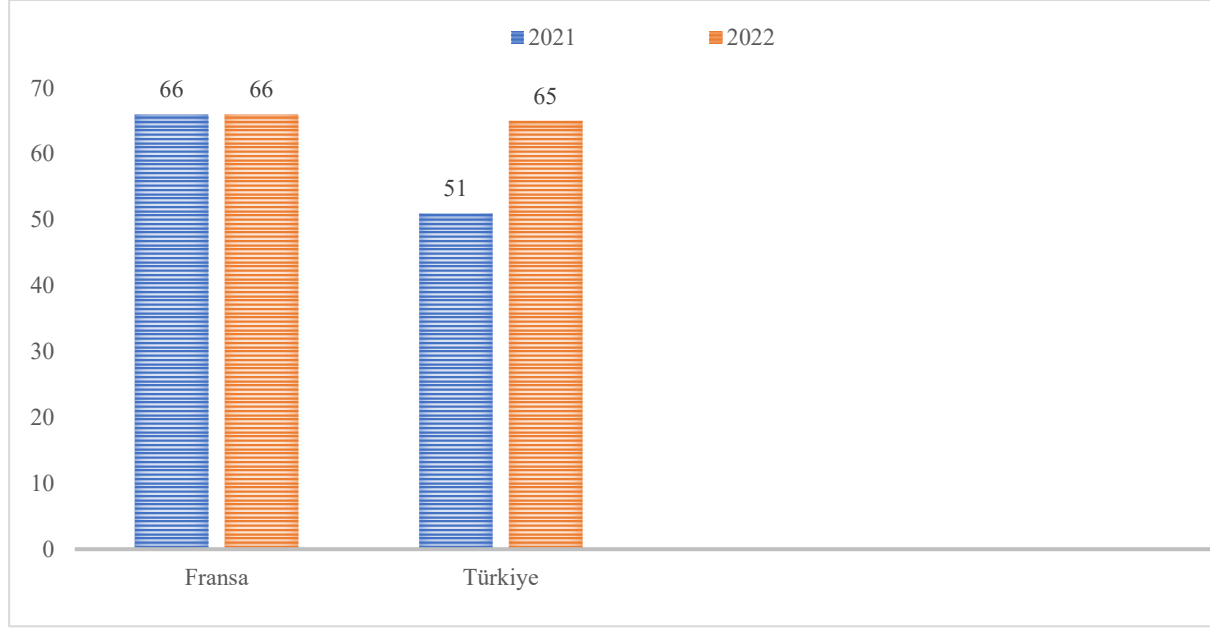
Fransa'da emlak vergisinin değer tespitini Komünler yaparken, Türkiye'de Takdir Komisyonları⁶ yapmaktadır. Bu durum emlak vergisinin mali özerkliği üzerinde doğrudan etki yaratmaktadır. Çünkü yerel bir vergi olan emlak vergisinin değer tespitini vergiyi tahsil eden kurum tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak Türkiye'de emlak vergisi değer tespitini Takdir Komisyonu belirlemektedir.

⁶ Takdir komisyonları merkezi idare hiyerarşisi dışında ve idare edilenlerin kamu hizmetine katılımlarına da örnek oluşturan kurumlardan biridir. Komisyonun oluşumu ve işleyişi VUK m.72-76 aralığında ayrıntılı düzenlenmiştir.

Genel olarak bakıldığında Türkiye’de emlak vergisinden gelir tahsili Fransa’ya göre daha düşük düzeyde olmaktadır. Gelir potansiyelinin artırılması için, emlak vergisindeki muafiyet ve istisnalar, vatandaşların vergi ödeme isteğini azaltmayacak şekilde tasarlanmalı, emlak vergisi ile ilgili adaleti ve gerçeği yansıtacak düzenlemeler yapılmalıdır. Emlak vergisi matrah oranlarında ilgili belediye meclislerine değiştirme imkânı verilmelidir. Bu doğrultuda vergi mükellefi ile yerel yönetimler arasında iletişim ağını kuvvetlendirecek mekanizmalar geliştirilmelidir.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri içerisinde emlak vergisi en yüksek orana sahip vergi olarak ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda Şekil 1’de Fransa ve Türkiye’de emlak vergisinin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisindeki payı karşılaştırılmıştır.

Şekil 1: Fransa ve Türkiye’de Emlak Vergisinin Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı (2021-2022) (%)

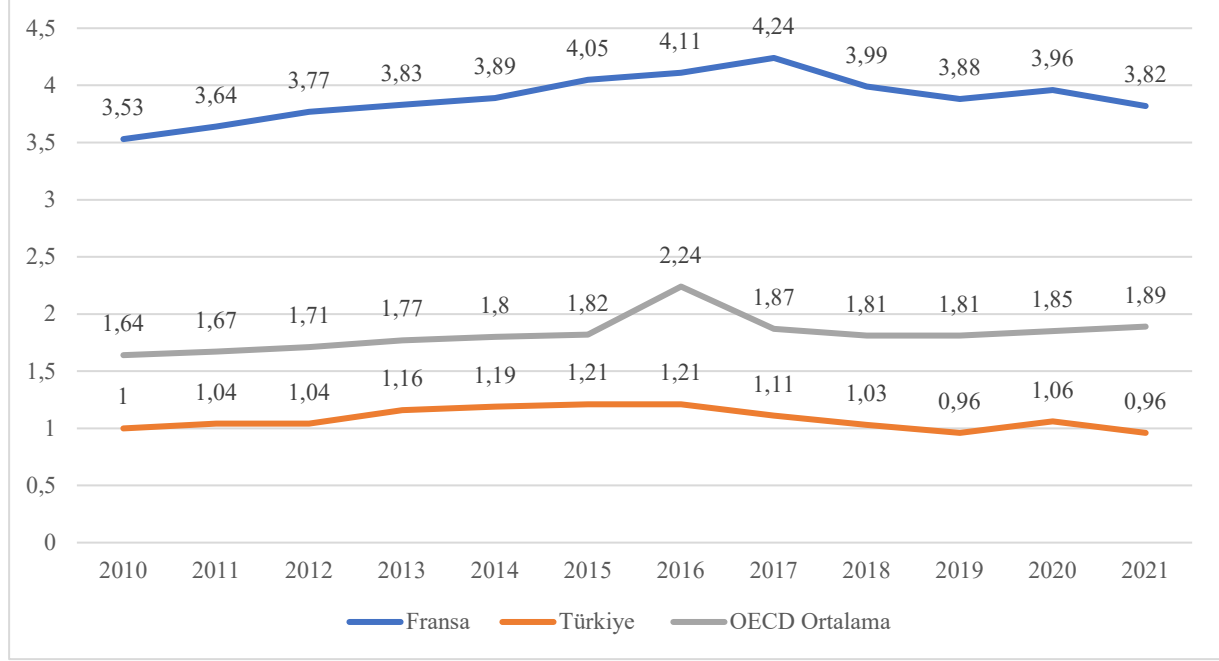


Kaynak: T.C. <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistikleri>, DGF <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres> sayfasından alınarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 1’de Fransa ve Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisinde emlak vergisinin payı gösterilmektedir. Fransa’da emlak vergisinin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisindeki payı hem 2021 hem de 2022’de %66 seviyesinde olmuştur. Türkiye’de bu oran 2021 yılında %65 seviyesindeyken 2022 yılında %51’e düşmüştür.

Emlak vergisi yerel yönetimlerin yerel vergi gelirleri içerisinde önemli bir paya sahiptir. Şekil 1’de görüldüğü üzere hem Fransa’da hem de Türkiye’de emlak vergisinin yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır.

OECD Gelir İstatistikleri Veri Tabanından elde edilen veriler, tüm konut vergisi gelirlerinin tanımlanmasına izin vermemektedir. Ancak belirlenebilen emlak vergisi gelirleri, konut vergilerinin bir alt kümesine ilişkin yararlı bilgiler sağlamaktadır. Emlak vergisi OECD ülkeleri için genellikle küçük bir gelir kaynağını temsil etmektedir. Bu kapsamda OECD ülkelerinde emlak vergisi toplam gelirlerin yaklaşık %6’sını oluşturmaktadır. Bununla birlikte ülkeler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerin vergi gelirlerinin %10 veya daha fazlasını emlak vergilerinden elde ederken, bazı ülkelerde bu oran toplam vergi gelirlerinin %1’nden az olmuştur. Gayrimenkullere uygulanan cari vergiler OECD ülkelerinin çoğunda emlak vergisi gelirlerinin önemli kaynağını temsil etmektedir ve ortalama olarak %62 düzeyindedir. Konut da dahi olmak üzere çeşitli varlıklara uygulanan hem servet vergileri hem de veraset, emlak ve intikal vergileri, OECD ülkelerindeki toplam emlak vergisi gelirlerini oluşturmaktadır (OECD Veri Tabanı, 2022).

Şekil 2: Fransa ve Türkiye’de Emlak Vergisinin GSYİH İçerisindeki Payı (2010-2021) %

Kaynak: OECD, 2023.

Emlak vergisi yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde yer alıp belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Diğer yandan emlak vergisi belediyelerin yerel vergi gelirleri içerisinde de önemli bir paya sahiptir. Şekil 2’de Fransa ve Türkiye’de Emlak Vergisinin GSYİH içerisindeki payı karşılaştırılmıştır.

Türkiye’de Emlak Vergisinin GSYİH içerisindeki payı Fransa’ya göre düşük düzeyde kalmıştır. Diğer yandan Fransa’da Emlak Vergisinin payı OECD ülke ortalamasının üstünde olduğu görülmektedir. Türkiye’de Emlak Vergisinin GSYİH içerisindeki payı OECD ülke ortalamasının altında kaldığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri içerisinde yer alan emlak vergisinin matrahının tespit edilmesinde büyük tartışmalar olmaktadır. Bu kapsamda emlak vergisi üzerinde tartışmaya neden olan sebeplerin ıslah edilmesi ve emlak vergisinin matrahının tespitinde ortaya çıkan sorunları gidermek istenmektedir. Emlak vergisi matrahının saptanması teknik yeteneklere sahip elemanların dürüst ve sabırlı çalışmalarını gerektiren bir iştir. Aksi takdirde aynı yörede yaşayan eşir durumdaki vergi yükümlülüklerinin bazıları az, bazıları çok vergi ödemek zorunda kalmaktadır. İdarenin matrahı saptamasındaki isabetsizlikten doğan böyle sonuçlar bu vergiye karşı vatandaşları hoşnutsuzluğa itmektir (Nadaroğlu, 2001: 131).

SONUÇ

Kamusal hizmetlerin bir kısmı merkezi yönetim diğer kısmı ise yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetim birimleri üstlendikleri kamusal hizmetleri yerine getirmek için kamusal gelirlere ihtiyaç duymaktadırlar. Bu kamusal gelirlere, yerel vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, borçlanma gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Yerel vergi gelirleri yerel yönetimler için özellikle de belediyeler için önemlilik arz etmektedir. Çünkü yerel gelirler içerisinde en büyük gelire sahip birim olarak belediyeler ön plana çıkmaktadır. Yerel vergiler yerel yönetimlerin öz gelirlerinin bir göstergesi olarak önem arz etmektedir. Bu doğrultuda yerel yönetim gelirleri içerisinde yerel vergi gelirlerinin yüksek düzeyde olması aynı zamanda öz gelirlerinin de yüksek düzeyde olmasını etkilemektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yüksek düzeyde olması mali özerklik açısından da önemlidir. Öz gelirlerin yüksek olması yerel yönetimlerin yerine getireceği kamusal hizmetlerde merkezi yönetime bağımlı olmadan bağımsız bir şekilde hareket etmelerini imkân sağlamaktadır. Aksi takdirde gelir yetersizliği durumunda genel bütçe vergi paylarından aktarılan yardımlarla kamusal hizmetler yerine getirilecektir. Bu husus merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerinde hak talep etmesine ve yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin zedelenmesine neden olmaktadır.

Türkiye ve Fransa’da yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden en yüksek payı belediyeler almaktadır. Bu vergi gelirlerinin içerisinde emlak vergisi önem arz etmektedir. Ancak Türkiye’de emlak vergisinin matrah ve oranlarını merkezi yönetim (Cumhurbaşkanlığı bir önceki sistemde Bakanlar Kurulu) belirlemektedir. Türkiye’de yerel yönetimler, öz gelir kalemlerinden biri olan emlak vergisi üzerinde söz sahibi olamamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi özerkliği kapsamında mali özerklikten yoksun oldukları ortaya çıkmaktadır. Fransa’da ise yerel yönetimler dolaysız vergi niteliğinde olan emlak vergisi üzerinde söz sahibi olmaktadır. Bu kapsamda Fransa’da yerel yönetimlerin vergi özerkliğinin yüksek düzeyde olmasına bağlı olarak mali özerkliğin de yüksek düzeyde olduğu görülmüştür.

OECD’nin vergi özerkliği düzeyi için geliştirmiş olduğu sınıflandırma içerisinde Türkiye’deki yerel gelirlerin “%80’i “d3 düzeyi” (Tablo 1) içerisinde yer alırken Fransa’da yerel vergi gelirlerinin yarısı “a1” düzeyi içerisinde yer almıştır (OECD, 2022).

Fransa ve Türkiye’de Emlak Vergisinin yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı %50’nin üzerinde olmaktadır (Şekil 1). Türkiye’de 2021 yılında Emlak vergisinin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisindeki payı %51 iken 2022 yılında %65 seviyesinde olmuştur. Fransa’da ise hem 2021 hem de 2022 yılında bu oran %66 seviyesinde olmuştur. Her iki ülkede oranların yüksek olması emlak vergisinin yerel yönetimlerin vergi gelirleri içerisindeki önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye, Fransa ve OECD üye ülkeler Emlak vergisinin GSYİH yüzdesi olarak karşılaştırılmıştır (Şekil 2). Çalışmada emlak vergisinin mali özerkliğini ortaya koymak için Türkiye ve Fransa ve OECD üyesi ülkelerde toplam vergi gelirleri içerisinde emlak vergisinin payı karşılaştırılmıştır. Yapılan karşılaştırmada Türkiye’de Emlak Vergisinin toplam vergi payları içerisindeki payı hem Fransa hem de OECD Ülke ortalamalarının altında kalmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de emlak vergisinin mali özerklik açısından düşük düzeyde olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan Fransa’da Emlak Vergisinin GSYİH içerisindeki payı hem Türkiye hem de OECD ülkelerinin üstünde seyretmiştir. Bu durum Fransa’nın mali özerklik bakımından Türkiye’den daha iyi olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul etmesine rağmen yerel yönetimlerin mali özerklik ve öz gelirleri üzerinde doğrudan etkili olacak bazı maddelere çekinceler koymuştur. Belirtilen maddelerde yerel yönetimlerin gelir kaynağı sağlaması için esnek yapıda olması gerektiği, yerel yönetimlere yapılacak tahsislerde kendilerine danışılması gerektiği ve yapılacak hibelerde serbestliğin olması gerektiği belirtilmiştir. Ancak Türkiye’de hibeler ancak belirli projelerin finansmanı için verilmekte ve yerel yönetimlerin takdir hakkı bulunmamaktadır. Söz konusu hususlar Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğini zedelemekte ve öz gelir kaynaklarının az olmasına neden olmaktadır. Fransa ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinin yalnız (md.7/2)⁷ çekince koyarak geriye kalan tüm maddeleri kabul etmiştir. Fransa’nın çekince koyduğu m.7/2 mali özerklik ve öz gelir ile ilgili olmayıp, yerel yönetimlerin yerel düzeydeki sorumluluklarının yerine getirilmesi ile ilgili olmuştur. Bu doğrultuda Fransa’da yerel yönetim birimleri mali açıdan Türkiye’ye göre daha özerk yapıda olmaktadır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarını belirten (Tablo 2’ye bakınız) md. 9’a Türkiye bazı çekinceler koymuştur. Bu maddeler;

- Yerel yönetimlerin görevlerini yürütebilmeleri için gereken harcamalardaki artışlara olabildiğince ayak uydurabilecektir. Bu doğrultuda yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler yeterince çeşitli ve esnek olacaktır (m.9/4).
- Kaynakların yeniden dağıtımında yerel yönetimlere tahsisin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir şekilde danışılacaktır (m.9/6).
- Yerel yönetimlere yapılan hibeler belirli projelerin finansmanı için tahsil edilmeyecektir. Yerel yönetimler hibeler üzerinde kendi politikalarına uygun şekilde takdir hakkı kullanma yetkili olacaktır (m.9/7).

Türkiye’nin çekince koymuş olduğu (md. 9/4, md. 9/6, md. 9/7) maddeler yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini azaltmakta ve mali özerklik seviyesini düşürmektedir.

⁷ Yerel yönetimler söz konusu görevlerin yürütülmesinde yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygun görülmesi durumunda, kazanç kaybının tazminine ya da yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal şartlarının sağlanmasına olanak sağlayacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sorumluluklarını eksiksiz olarak yerine getirebilmelerinde kaynak çeşitliliğinin doğrudan etkisi bulunmaktadır. Artan toplumsal beklentilerin karşılanması için gelir artışlarının da artması gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimler borçlanma yoluna başvurarak mali yük altına girecektir. Bu durum yerel yönetimleri hem idari hem de siyasi olarak merkezi yönetime bağımlı hale getirecektir (Demir ve Geyik, 2019: 317).

Yerel yönetimlere verilecek olan tam vergilendirme yetkisinin yerel yönetim birimleri arasında dezavantajlara (yatay mali eşitsizlik) neden olacağı düşünülse de genel anlamda böyle bir yetkilendirmenin yerel yönetimlerin mali özerkliğini arttırdığı düşünülmektedir. Fransa’da olduğu gibi ulusal kanunlar çerçevesinde yerel vergilendirmenin yerel yönetimlerin lehine olacak şekilde dizayn edilmesi yerel yönetimlerin avantajına olacaktır.

Türkiye’de emlak vergisinin mali özerkliğini artırmak için merkezi yönetimin yerel yönetim vergileri üzerindeki vergi matrah oranı ve miktarını belirleme yetkisinin yerel yönetim birimlerine teslim etmesi gerekmektedir. Türkiye, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın yerel yönetimlerin vergi gelirlerini ve mali bağımsızlıkları ile ilgili koymuş olduğu çekinceleri kaldırması gerekmektedir. Diğer yandan OECD’nin belirlemiş olduğu kriterler doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin yerel gelirler üzerinde söz sahibi olmaları gerekmektedir. Türkiye’de mevcut durumda yerel yönetimlerin yerel vergiler üzerindeki etkisi “d4 düzeyi” yani vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında paylaşımı yasayla belirlenmekte birlikte, merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere danışmadan tek başına değişim yapabilmesi yerel yönetimlerin mali özerkliklerini ve mali bağımsızlıklarını olumsuz şekilde etkilemektedir. Türkiye ile aynı idari yapıda olan Fransa’da olduğu gibi yerel yönetimler “a1 düzeyinde” yani merkezi yönetime danışmadan yerel vergilerin matrah ve oranını belirleyebilme ya da “a2 düzeyi” yerel yönetimlerin merkeze danışarak vergi matrah ve oranını belirleme hakkına sahip olması gerekmektedir. Diğer yandan Fransa’da yerel vergiler ile ilgili kanuni sınırlamalar yerel yönetimlerin avantajlarına olacak şekilde düzenlenmiştir. Türkiye’de de yerel vergiler ile ilgili düzenlemeler Fransa’da olduğu gibi yerel yönetimlerin avantajına olacak şekilde düzenlendiği takdirde yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyi yükselecektir. Ancak bu düzenlemelerle yerel yönetimlerin mali özerklikleri artırılabilir ve yerel yönetimler merkezi yönetime mali açıdan bağımlı kalmayacak duruma gelecektir. Aksi durumda merkezi yönetim yerel yönetim birimleri üzerinde sürekli söz sahibi olacaktır. Bu durum yerel yönetimlerin yerine getireceği kamusal hizmetlerde merkezi hükümetin talepleri çerçevesinde hareket etmesini zorunlu hale getirecektir. Merkezi hükümetin isteklerine göre yapılacak hizmetlerin sonucunda hem yerel halkın talepleri geri planda kalacak hem de mali yerelleşme diğer bir adıyla mali federalizm arka planda kalacaktır.

KAYNAKÇA

- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (15 Haziran 2023). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.1319.pdf> adresinden edinilmiştir.
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu. (20 Haziran 2023). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4731&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> adresinden edinilmiştir.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (8 Nisan 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı, sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-292.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (12 Kasım 2023). <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/155-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sart/> adresinden edinilmiştir.
- Bahl, R. (1999). Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice. *The World Bank*, 1-26.
- 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.
- Bayramoğlu, A.A. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin özerklik meselesi üzerinden yeniden düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimle Dergisi*, 17(4), 5-44.
- Blankart, C.B. ve Borck, R. (2004). *Local public finance, handbook of public finance*. Masschuset: Kluwer Academic Publishers.
- Blöchliger, H. ve King, D. (09 Eylül 2022). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. (OECD Publishing OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No: 2). <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>. adresinden edinilmiştir.
- Bruce, N. (2001). *Public finance and the American economy*. Addison Wesley: Boston.
- Charbit, C. (10 Ekim 2022). Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries. (OECD Publishing). <http://www.oecd.org/ctp/federalizm/44349057.pdf>. adresinden edinilmiştir.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010). Belediye gelirlerinin analizi ve mali özerklik açısından değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi, Maliye Araştırma Merkezi*, 53, 1-18.
- Çetinkaya, Ö. (2009). *Mahalli idareler maliyesi*. Ekim Basım Yayın Dağıtım: Bursa.
- Çınar, T. ve Güler, B.A. (2004). *Yerel maliye sistemi*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü: Ankara.
- Daughtry, S., Harding, M. Ve Reschovsk, A. (2019). Twenty Years of Tax Autonomy Across of Government: Measurement and Applications. OECD Papers on Fiscal Federalism. No: 29. Paris.
- Demir, M. ve Geyik, O. (2019). Siyasi, İdari ve Mali Yönleriyle Yerel Yönetimler. Demir, M., Çelik, A., Geyik, O. (Ed.), *Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları: Seçili AB Ülkeleri Türkiye Karşılaştırması* (293-320). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Delloite, (11 Kasım 2023). <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dtl-tax-franceguide-2017.pdf>. adresinden edinilmiştir.
- Duran, L. (1982). *İdare hukuku ders notları*. Fakülteler Matbaası: İstanbul.
- DGF, (11 Kasım 2023). <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/presentation-de-la-dotation-globale-de-fonctionnement-dgf> adresinden edinilmiştir.
- Ebel, R.D. ve Yılmaz, H. (2002). On the measurement and impact of fiscal decentralization, *World Bank Institute*, 1-26.
- Ercan, E. (2018). Harcama ve öz gelir seviyeleri bakımından yerel mali özerklik. *Maliye Dergisi*, 174, 502-517.
- Güner, A. (2006). *Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar*. A. Güner, S. Yılmaz (Der.) Mali Yerelleşme Üzerine Yazılar, İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001). *İdare hukuku*. Der Yayınları: İstanbul.
- Golem, S. ve Malešević, P. L. (2014). An empirical Analysis of the relationship between fiscal decentralization and the size government. *Finance a Uver: Czech Journal of Economics & Finance*. 64(1), 30-58.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetimler hukuku*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.

- Karabacak, B.N. (2012). Mali yerelleşme alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar: kuşaklar arası çatışma mı? *Maliye Dergisi*, 163, 389-415.
- Karagöz, B. (2014). Mali yerelleşme ve yatay eşitsizlik sorunu: Türkiye örneği. (Yayımlanmamış doktora tezi). AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü: Eskişehir.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi: İstanbul.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989). *Yerel yönetimler*. Turhan Kitabevi: Ankara.
- Kesik, A. (2005). Yönetimlerarası mali ilişkiler ve Türkiye uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10), 75-100.
- Kutlu, R.K. ve Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye'deki belediyelerin mali özerkliğinin öz gelirler bağlamında analizi ve değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(3), 95-111.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill: New York
- Mutluer, K. ve Öner, E. (2009). *Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli idareler*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal federalizm*. Harcourt Brace Javanovich: New York.
- Oates, W.E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalizm. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- OECD, (12 Ocak 2022). <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TAXAUTO&lang=en#> adresinden edinilmiştir.
- OECD, (12 Nisan 2023). Emlak Vergisi Göstergesi. doi: 10.1787/213673fa-en.
- Oveweiß of The French Tax System (21 Kasım 2023). https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/1_metier/5_international/french_tax_system.pdf adresinden edinilmiştir.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013). *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler*. Ekin Basım Yayın Dağıtım: Bursa.
- Prud'homme, R. (2006). *Local Government Organization and France: France*. Anwar S. (Ed.), Local Governance in Industrial Countries. (95-96). World Bank: Washington.
- Savaş, V.F. (1997). *Anayasal iktisat*. Avcıol Basım Yayın: İstanbul.
- Sezer, Ö. (2008). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.
- Tekdere, M. (2018). Yerel vergi sistemlerinin karşılaştırmalı analizi: Türkiye'deki belediyelerin finansmanı açısından bir model önerisi (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Trabzon.
- Topal, A.K. (2004). Belediyelerin öz gelirlerinin artırılmasında vergilendirme yetkisi: ülkeler arası bir karşılaştırma. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18 (3-4), 120-1337-679.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Todaie Yayını.
- Triesman, D. (2006). Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. *Economizs and Politics*, 18(2), 219-235.
- Ulusoy A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 147-162.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2014). Mahalli idareler: teori, uygulama, maliye. Seçkin Kitabevi: Ankara.
- Vo, D.H. (2009). The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657-679.
- Wagner, R. (2007). *Fiscal sociology and theory of public finance: an exploratory essay*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Weingast, B.R. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalizm and economic development. *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1), 1-31.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (10 Haziran 2023). <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Yılmaz, H. (2015). Belediye gelirlerinin mali özerklik bağlamında değerlendirilmesi. *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, 10(24), 804-808.
- Yılmaz, H., Emil, F.H. ve Kerimoğlu, B. (2017). *Yerel yönetimler maliyesi*. Hisar Matbaa Ltd. Şti: Ankara.

Yiğit, U. (25 Ekim 2023). Mali Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi.