

Türkiye’de Mali Tevzin ve Yerel Demokrasi İlişkisi

Mehmet Akif ÖZER¹
Halil Ceyhun ÜSTÜNDAĞ²

Öz

Yerel yönetimler, belli bir bölgede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve yerel hizmetleri sunmakla görevli idari birimlerdir. Halka daha yakın oldukları için toplumun ihtiyaçlarını daha hızlı ve etkili bir şekilde karşılayabilirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde halkın katılımını ve temsiliyi ifade eden yerel demokrasi kavramıyla yerel yönetimler her zaman iç içe olmuşlardır. Yerel demokrasi, halkın yerel yönetimlere katılımını artırarak daha şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetim anlayışını destekleyerek bu birlikteliği her zaman sağlamlaştırmıştır. Bu ikili arasındaki ilişkinin sağlıklı yürüyebilmesi ise mali tevzin denilen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali kaynakların adil ve dengeli bir şekilde dağıtılmasını ifade eden kavrama ve bunun uygulamalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin görevlerini etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynağa sahip olmaları gerekir. Mali tevzin, yerel yönetimlere vergi gelirlerinin bir kısmının aktarılması ve merkezi bütçeden pay ayrılması gibi yöntemlerle sağlanır. Sürecin ana aktörlerinden bütçe de yerel yönetimlerin hizmetlerini etkili bir şekilde sunabilmesi için önemli bir araçtır. Böyle bir ortamda yerel yönetimler, hizmetlerin en az maliyetle ve en yüksek kalitede sunulması ile görevlendirilmişlerdir. Kaynaklarını israf etmeden, halkın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kullanması gerekmektedir. Yerel demokrasi ve mali tevzin, yerel yönetimlerin daha adil ve katılımcı bir şekilde çalışmasını sağlarken, bütçe ve etkinlik ise kaynakların doğru kullanımını ve hizmetlerin kalitesini artırmayı hedefler. Bu çalışmada söz konusu kapsamda Türkiye özelinde mali tevzin hususu, yerel özerklik ve demokrasi açısından değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Demokrasi, Mali Tevzin, Bütçe, Etkinlik.

The Relationship Between Fiscal Equalisation and Local Democracy in Turkey

Abstract

Local governments are administrative units responsible for meeting the common needs of the people living in a specific region (such as a province, district, or town) and providing local services. Because they are closer to the public, they can address the needs of the community more quickly and effectively. For this reason, local governments have always been intertwined with the concept of local democracy, which refers to the participation and representation of the public in the decision-making processes of local governments. Local democracy strengthens this relationship by increasing public participation in local governments, promoting a more transparent, accountable, and participatory governance approach. The healthy functioning of this relationship depends on the concept of fiscal equalisation, which refers to the fair and balanced distribution of financial resources between the central government and local governments. For local governments to effectively carry out their duties, they have adequate financial resources. Fiscal equalisation is achieved through methods such as transferring a portion of tax revenues to local governments and allocating a share from the central budget. Among the key actors in this process is the budget, which is an essential tool for local governments to deliver services effectively. In such an environment, local governments are tasked with providing services at the lowest cost and highest quality. They must use their resources efficiently, without waste, to meet the needs of the public. While local democracy and fiscal equalisation ensure that local governments operate in a fair and participatory manner, the budget and efficiency aim to improve the proper use of resources and the quality of services. In this study, the issue of fiscal equalisation in the context of Turkey will be evaluated from the perspective of local autonomy and democracy.

Keywords: Local Governments, Local Democracy, Fiscal Equalisation, Budget, Efficiency.

¹ Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mehmet.ozar@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2220-2271.

² Uzman, İçişleri Bakanlığı, halil_veyhun@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-3424-935X.

Bu makaleye atıfta bulunmak için: Özer, M. A. ve Üstündağ, H. C. (2025). Türkiye’de Mali Tevzin ve Yerel Demokrasi İlişkisi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27 (2), 405-432.
<https://doi.org/10.26745/ahbvuiibfd.1672942>

To cite this article: Özer, M. A. ve Üstündağ, H. C. (2025). The Relationship Between Fiscal Equalisation and Local Democracy in Turkey. *Ankara Hacı Bayram Veli University Journal of the Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 27 (2), 405-432.
<https://doi.org/10.26745/ahbvuiibfd.1672942>

Giriş

Kamu hizmetlerinin sunumu noktasında yerel yönetimler halka en yakın olan birimdir. Bu bağlamda, söz konusu hizmetlerin etkin ve yerel ihtiyaçlara uygun biçimde sunulabilmesi amacıyla, yerel demokrasinin önemli en önemli aktörü konumunda bulunan yerel yönetimlerin mali tevzin bakımından güçlü ve merkezi yönetimden bağımsız hareket etme iradesine sahip olması gerekmektedir. Bu noktada, bu yönetim birimlerine yasalar çerçevesinde verilen görevler için gerçekleştirecekleri harcamaların finansmanı amacıyla elde ettiği gelirlerin bileşimi de incelenmesi dikkate değer bir husus olmaktadır. Özellikle farklı hizmet alanlarındaki faaliyetlerinin genişleme eğilimde olan günümüzde yerel yönetimlerin için mali tevzinin sağlıklı bir biçimde işlemesi daha hayati bir hale gelmektedir.

Türkiye’de mali tevzin açısından cumhuriyetin kuruluşundan bu yana merkezi yönetim- yerel yönetimler arasında eşit olmayan bir ilişki var olagelmıştır. Nitekim cumhuriyetin kurucu kadroları Türkiye Cumhuriyeti’ni bürokratik yapısını oluştururken Osmanlı Devleti’nden almış oldukları merkeziyetçi yapıyı sürdürme eğiliminde olmuşlardır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından günümüze kadar bu merkeziyetçi durum devam etmiş mali tevzin açısından ise hem görev hem de gelir bölüşümünde ise ancak merkezin ihsan ettiği kadar bir dağılım meydana gelmiş ve yerel yönetimleri mali tevzin açısından kendisine bağımlı kılarak yerel demokrasinin tam olarak uygulanmasının önüne geçmiştir. Başta anayasalar, belediye gelirleri kanunları, belediye kanunları olmak üzere farklı kanuni düzenlemeler söz konusu hususun somut yansıması olmuştur.

Bu çalışma kapsamında ise öncelikle mali tevzin kavramının geçmişten günümüze ne ifade ettiği üzerinde durulmuş ve mali tevzinin yerel yönetimler için görev bölüşümüne ve bu bölüşümün ilkelerine yer verilmiştir. Ardından bu hususa gelir bölüşümü yönünden yaklaşılmış ve gelir bölüşümünün ilkeleri ile başlıca yöntemlerinden bahsedilmiştir. Sonrasında ise mali tevzinin Türkiye Cumhuriyeti’ndeki uygulanma süreçleri Cumhuriyet tarihindeki önemli olaylar ve düzenlemeler bağlamında dört dönem üzerinden incelenmiştir. Bu kapsamda birinci dönem olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan 1930 yılında kadar ki dönem, ikinci dönem olarak 1930-1960 yılları arasındaki dönem, üçüncü dönem olarak 1960-1980 dönemi ele alınırken son dönem olarak da 1980’den günümüze kadar olan süreç incelenmiştir. Bu dönemlerin ardından, yerel yönetim birimi olan Türkiye’deki belediyelerin mali tevzinde yerel demokrasiyi hayata geçirebilmelerinde önemli bir saç ayağı olan belediye gelirleri içerisindeki öz gelirleri değerlendirilmiş ve bu kapsamda karşılaştıkları sorunlara değinilmiştir.

1. Mali Tevzin Kavramı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımına ilişkin çalışmalar 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren yerel yönetimler literatüründe yerini almıştır. Özellikle de yerel yönetimlerin sağlamış olduğu hizmetlerin kapsamının genişlemesiyle birlikte merkezi yönetim ile aralarında gelir ve kaynak paylaşımı daha da önemli bir hale gelmiştir. Bu bağlamda İngilizce de “Intergovernmental fiscal relations” Almanca ’da “Finanzausgleich” ve Fransızca’da “compromis fiscal” olarak adlandırılan mali tevzin kavramı ilk olarak 1922 yılında Alman yazar Albert Hansel tarafından kullanılırken bu kavram farklı yazarlar tarafından “mali uyuşma”, “mali dengeleşme” ya da “mali uyuşma ve uzlaşma”, “mali denkleştirme” gibi ifadelerle de anılmaktadır (Nadaroğlu, 2012, ss. 174-176). Verilen çalışma konusu gereği ise bu ifadelerden mali tevzin kavramı üzerinden çalışmaya devam edilecektir. Türkiye Cumhuriyeti’nde ise mali tevzin kavramı ilk olarak 1923 yılında yayımlanan ve vergilerin devlet ve diğer kamu tüzel kişileri arasındaki bölüşümünü açıklayan “Mali Tevzin Kanunu”nda geçmektedir (Kömürcüler, 2014, s. 15).

Mali tevzin daha eski bir tanımla Alaybek’e göre (1961 akt. Nadaroğlu, 2012, s. 175) âmme hizmetleri görmek üzere ve âmme hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş olan âmme hükmî şahısları (devlet, vilayet, belediye gibi âmme idareleri) arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların istilsam ettikleri masrafların, öbür yandan da bu masrafları karşılayan gelirlerin, muayyen esaslar dairesinde, sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden nizamdır.

Bir başka tanıma göre ise mali tevzin, merkezi yönetim ile yerel yönetimleri birimleri arasında sunacakları hizmetlerin ve bunlar için ihtiyaç duyulan gelirlerin paylaşılması veya pay edilmesi hususunda belirli bir sistem çerçevesinde hareket edilmesidir (Öncel, 1992, s. 22). Bu bağlamda, mali tevzin merkezi ve yerel idareler arasında sağlanacak hizmetlerin tespiti, bu hizmetlerin sunumu amacıyla harcamaların gerçekleştirilmesi ve bununla orantılı olarak harcamaları karşılayacak olan kaynakların bulunması sürecidir.

Tanımlardan da anlaşılabileceği üzere, bu kavram yönetim birimlerince hizmetlerin ve gelirlerin nasıl bölüşüleceğine açıklık getirmeyi amaçlamaktadır. Bunun yanında mali tevzin kavramı idareler arasındaki eşitliğe göre dikey mali tevzin ve yatay mali tevzin olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Tekin, 1977, s. 122):

Dikey mali tevzin gerek üniter devlet gerekse de federal devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali tevzin ilişkisidir. Bu mali tevzin türünde gelirler ve hizmetler merkezi hükümetten yerel yönetime doğru dağıtılmaktadır.

Yatay mali tevzin ise, dikey mali tevzinden farklı olarak hiyerarşik olarak yönetimler arası mali tevzinin yerine aynı statüdeki yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesidir. Mali

bakımdan bazı bölgeler sanayileşme, nüfus yoğunluğu veya kaynakların fazla olması gibi nedenlerle yıllar içerisinde diğer bölgelere göre avantajlı duruma gelebilmektedir. Bu durum karşısında mali tevzinin yatay olarak da harekete geçirilerek görev ve gelirlerin bölüşümü yönünden aksaklığa meydan verilmemesi gerekmektedir. Esas itibarıyla mali tevzin; bölgesel mali kapasite ve harcama ihtiyaçlarındaki farklılıkları hafifletmeyi amaçlayan, merkezi olmayan ya da yerel yönetimlere mali kaynakların etkin bir şekilde transferini öngörmektedir. Bunu yaparken mali tevzinde eşitliği sağlamak ve özerkliği mümkün kılmak esasları üzerinden hareket edilir. Bu durum ise karar vericiler ve politika yapıcılar için oldukça güçtür. Aynı anda, bölgesel tercihlere göre farklı kamu malları gruplarının seçilmesine izin veren ve aynı zamanda yerel yönetimler arasında karşılaştırılabilir düzeyde kamu hizmetlerinin sunulmasını mümkün kılan bir sistem tasarlamak, oldukça ideal ve ulaşılması zor bir hedef kabul edilir (Dougherty & Forman, 2021, p. 5). Bu nedenle tüm dünya genelinde gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkelerde, mali tevzin oldukça zor şartları olan ve hata yapıldığında ağır sonuçlar doğurabilecek bir kamu politikası kabul edilmektedir.

2. Mali Tevzinde Görev Bölüşümü ve İlkeler

Hizmetlerin sunulmasında ihtiyaçların farklılaşması onların hangi yönetim birimi tarafından ne şekilde sunulacağının tespitini önemli kılmaktadır. Kural olarak bir ülkede yaşayan vatandaşların tümünü ilgilendiren hizmetleri merkezi hükümetin, yerel hizmetlerin de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir (Akdoğan, 2003, s. 368).

Görev bölüşümü, hizmetlerin en etkin biçimde sunmak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşlarınca, hangilerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin tespit edilmesidir. Yerel yönetimlere dair dünya üzerinde kabul gören tek bir model olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin sayılarında azalma yaşandığı, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince daha etkin yerine getirildiği, rasyonel ölçülerde merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere yetki devrine gidildiği de gözlemlenebilmektedir (Türkoğlu, 2009, s. 172).

Dünya genelindeki yerel yönetimler, hizmet sunmaları için gerekli finansman kaynaklarının bir kombinasyonundan gelir elde ederler. Farklı devletler, yerel yönetimlerin fon toplama özgürlüğüne farklı türde sınırlamalar getirir. Örneğin, bazı devletlerde yerel yönetimler, daha yüksek bir yönetim katmanından izin almadan borçlanamayabilir; ya da vergi toplama yetkileri olmayabilir, ya da transfer hibe fonlarının bir kısmını veya tamamını belirli amaçlar için harcamak zorunda olabilirler (Sandford, 2023, p. 5). Bu durum ülkeden ülkeye ve yaşanan tecrübelerin etkililiğine göre değişmektedir. Ama nihayetinde yerel yönetimlere verilen görevler doğrultusunda gelir

imkanlarının tanınmasının; yerel özerkliği güçlendirdiği ve halka sunulan hizmetlerin kalitesini artırdığı açıktır. Mali tevzinin görev bölüşümüne bakan yönü ülkelerin iktisadi, sosyal ve ekonomik yapılarına göre farklılık arz edebilmektedir. Yerel yönetimler yer ve konu yönünden vatandaşlara hizmeti en yakından sunan yönetim birimleriyken merkezi idare ise vatandaşlara yönelik sunduğu kamu hizmetlerini tek ve yeknesak olarak sunabilmektedir. Kapsam açısından yerel yönetimler daha kısa vadeli imar, yol, su gibi hizmetlerle ilgilenirken merkezi yönetim ise milli savunma, dış politika, adalet gibi kapsamı ve vadesi uzun kamu hizmetleriyle ilgilenmektedir. Bununla beraber yerel yönetimlerin sunduğu hizmet daha bölgesel iken merkezi yönetimin sunmuş olduğu hizmet ise tüm ülke çapında olabilmektedir. Yerel yönetimlerde görev bölüşümünü etkileyen kriterlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir: Hizmet talebinin optimum düzeyde belirlenmesi, azalan verimler yasasının etkisi, dışsalılıklar sorunu (Yiğit, 2015, s. 39). Bunların olumlu ya da olumsuz etkisi görev bölüşümünün içeriğine göre değişebilmektedir. Hizmete talebinin optimum düzeyde belirlenmesi Tiebout'un "Ayakla Oy Kullanma" hipotezi üzerinden şekillenmektedir. Tiebout yerel yönetimlerce sağlanan kamusal mal ve hizmetleri ile hayata geçirdikleri vergi oranları yoluyla hareket halinde olan yerel tüketicileri optimum büyüklüğe ulaşana kadar görev alanı içerisindeki bölgelere çekerek hizmetleri etkili olarak gerçekleştirdiklerini ifade etmiştir (Bülbül, 2013, s. 53). Tiebout'un varsayımı gereği bireyler mobil olarak hareket etmekte ve vatandaşlar kendisi için en uygun olan hizmet sağlayıcısına doğru gitmektedir. Kamusal hizmetlere taleplerini açıklayan bireyler yaptıkları tercihlerin sıralamasını kullandıkları oylar yoluyla ifade ederlerken, merkezi seçimlerde ideolojik ve politik etmenlere öncelik veren bireylerin yerel yönetimlerle ilgili seçimlerde iktisadi olarak refahını etkileyecek unsurlara öncelik vereceğini söylenmektedir (Yiğit, 2015, s. 40). Bu açıdan yaklaşıldığı zaman sosyal bilimlerde Tiebout'nun varsayımını destekleyen veya karşısında olan ampirik çalışmalara rastlamak mümkündür. Ancak salt sayısal verilere yoluyla insanın çıkarları doğrultusunda hareket edeceğini düşünmek onu sosyal faktörlerden bağımsız olarak düşünmek gerçekçi bir varsayım olmayacaktır.

Azalan verimler yasası üretime katılan faktörlerden birisinin arttırılarak diğerlerinin sabit bırakılması halinde üretimin belirli bir noktadan sonra azalmasıdır. Yerel ve merkezi yönetimler arasında görev ve hizmet bölüşümüyle ilgili olarak bu kural kullanılabilir: Fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde de işletme cesametinin belli bir noktadan sonra büyümesi halinde azalan randımanlar ortaya çıkabilir. Bu da üretimdeki verimin düşmesine neden olur. Bundan dolayıdır ki, hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet ünitesinin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi değerlendirmek

gerekir (Yiğit, 2015, s. 41). Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında görev bölüşümünü etkileyen bir unsur da dışsallık sorunudur. Bu sorun bir üretim ya da tüketim faaliyetinin başka bir fayda ya da maliyet fonksiyonunu etkilemesi olarak tanımlanmaktadır. Yani yerel fayda ya da maliyetler, komşu yönetimlere veya ulusal düzeye kadar taşmaktadır (Özer, 2015, s. 530).

Dışsallıklar bir üretici veya tüketicinin gerçekleştirmiş olduğu faaliyet neticesinde ortaya çıkan fayda veya maliyetin anılan faaliyete katılmayan üretici veya tüketicisiye yansımalarıdır. Dışsallıkların en temel özelliği fiyatlandırılmamasıdır. Yönetimler arasında görev bölüşümü yönünden düşünüldüğünde ise bu kavram belirli bir alanda sağlanan hizmetin faydasının yalnızca orada kalmayıp komşu alanlara ya da bütün bir ülkeye yayabilmektedir.

Bunun yanında gerçekleştirilen faaliyet neticesinde ortaya çıkan faydanın yalnızca belirli bir bölgede sınırlı kalması ya da faaliyetin yayılmasında fayda sağlayanların maliyete katılması önem arz etmekte olup; dışsallıklar bakımından değerlendirildiğinde ise faydası bütün ülke sathına yayılan hizmetler merkezi yönetimce sadece bir kente yönelik olanlar ise yerel yönetimlerce yerine getirilmelidir (Yiğit, 2015, s. 43). Ancak ulaştırma, altyapı, kültür ve spor, sağlık, sosyal politika gibi hizmetler hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetimler tarafından ortaklaşa yürütülebildiği unutulmamalıdır. Yerel yönetimlerce görev bölüşümünün kanuni çerçevesini çizmek amacıyla, onlar tarafından sunulacak olan hizmetlerin paylaşımı yapılırken üç temel ilkeden hareket edilmekte ve bu ilkeler bağlamında etkinliğin ve hangi birim tarafından sağlanacağına yönelik olarak ölçümler net olarak tespit edilememekte olup; görev bölüşümü ilkeleri şu şekildedir (Ulusoy & Akdemir, 2010, ss.85-86; Demirhan, 2013, s. 45):

-Genellik İlkesi: Genellik ilkesi bağlamında, yerel yönetimler yasalarca yasaklanmamış her türlü hizmeti sunabilmektedir. Hizmetlerin sunumunun paylaşımı noktasında ise önemli olan yasalar tarafından sunulacak hizmetin yerel yönetimlere sunulmasının yasaklanmamış olması veya başka bir yönetimin birimlerince sunulacağının ifade edilmemiş olmasıdır. Genellik ilkesine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında veya Almanya yerel yönetimlerinde rastlanabilmektedir.

-Liste İlkesi: Liste ilkesi yerel yönetimlerin gerçekleştireceği hizmetler için merkezi yönetim tarafından yetkilendirilmesi ve hizmetleri bu yetki çerçevesinde sunabilmesidir. Yerel yönetimlerin bu ilke kapsamında görev alanına giren hizmetleri liste biçiminde sıralanarak belirlenmiştir.

-Karma Sistem İlkesi: Karma sistem ilkesi kapsamında, yerel yönetimlerin sunabilecekleri hizmetler liste ilkesinde olduğu gibi tek tek sıralanmakta bunun yanında ondan farklı biçimde anayasa veya yasalarda sınırlanmamış ve başka yönetim birimlerince sunulmayan hizmetlerinde yerel yönetimlerce sunulabilmesidir. Bu bakımdan karma sistem genellik ilkesi ve liste ilkesinin bir karışımı ve birlikte uygulanmasıdır.

Günümüzde yaşanan teknolojik dönüşümlerle birlikte ekonomik ve sosyal ihtiyaçların farklılaşması görev bölüşümü bakımından tek bir sistemin kabul edilmesi kamusal ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını mümkün kılmamaktadır. Yerel yönetimlerin bu gibi ihtiyaçlara cevap verebilmesi etkinliği arttırmaktadır. Bu nedenle merkezi idarece sınırlandırılmış bir liste şeklinde belirlenmiş bir görev alanı yerine yerel yönetimlerin yerel halkın isteklerine cevap verebilecek bir yapıda olması daha uygun olabilmektedir.

3. Mali Tevzinde Gelir Bölüşümü ve Yöntemler

Yerel yönetimlere mali tevzinin görev bölüşümünden oluşan ayağını tam anlamıyla hayata geçirebilmek adına bununla orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanması gerekmektedir. Bu gelirler aynı zamanda onların merkezi yönetim karşısında mali açıdan daha bağımsız konuma gelmelerine yardımcı olmaktadır. Gelir bölüşümü yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetleri karşılamak üzere oluşan giderleri karşılamak amacıyla gerçekleştirilen kaynak bölüşümüdür (Nadaroğlu, 2001, s. 179).

Bu bölüşümler yerel yönetimlerin kamu malı sunum seviyesinde bir azalma (harcama seviyesi nispeten daha küçük olacaktır), ve/veya vergi çabasında bir artış ve/veya borçlanma seviyesinde bir artış, yani açık vermek gibi durumlara yol açabilecektir. Bu nedenle gelir bölüşümü üzerinden vergi kapasitesindeki kalıcı veya geçici dalgalanmalar, yerel yönetimlerin kararlarında doğrudan etkide bulunurlar (Castells & Esteller & Vilalta, 2003, p. 1). Bu nedenle kamu politikaları belirlenirken gelir bölüşüm sürecinin rasyonel yürümesine özel önem verilmeli ve mali tevzin yöntemlerine çok dikkat edilmelidir.

Gelir bölüşümü dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayrılabilir (Hatipoğlu, 2005, s. 38): Dar anlamda gelir bölüşümü, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki maddi eşitsizliğini ortadan kaldırmak amacıyla hayata geçirilen düzenleyici ödemelerdir. Geniş anlamda gelir bölüşümü ise, dar anlamda gelir bölüşümünün yanında vergilerden elde edilen kaynak ve gelirlerin de idareler arasında paylaştırılmasıdır. Yerel yönetimler arasında gelir bölüşümünü etkileyen başlıca unsurlar yönetimde etkinlik, yönetim birimlerinin yerine getirmiş olduğu hizmetlerin niteliği, idareler arasındaki eşitlik anlayışından kaynaklanan nedenlerdir (Tekin, 1977, ss. 130-133). Merkezi veya yerel yönetim birimleri vergilerin en etkili biçimde toplanabilmesi amacıyla vergilendirme sürecini kendi bölgeleri içerisinde başlatmaktadır.

Genel olarak bir yönetsel birimin boyutu arttıkça, o bölgede tamamlanmamış gelirler azalırken vergi üzerindeki idari etkinlik artmaktadır. Bir gelirin belirli bir bölgede ortaya çıkması halinde ise yerel vergilendirme otoritelerinin bunları vergilendirmesi daha kolay olmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetim birimleri en etkin biçimde yönetebilecekleri gelir kaynaklarına sahip olmalıdır.

Kamu hizmetlerinden yarı kamusal mallar ve özel nitelikte olanların giderleri vergi hasılatı yerine harç, şerefiye gibi vergi veya fiyat uygulanarak finanse edilmektedir. Bu malların temel özelliklerinden bir tanesi de bu mal veya hizmet grubundan özel mallara doğru gidildikçe onların tek tek bireylere olan faydaları hesaplanabilmektedir. Yerel yönetimler açısından ise su, elektrik gibi hizmetlerin bölünebilir olması onların fiyatlandırılabilmesine olanak sağlamaktadır. Aynı zamanda talep esneklikleri de yüksek olan söz konusu mallar için genel vergi hasılatından pay verilmesi israfa yol açabileceği gibi kaynaklara aşırı biçimde yatırım yapılmasına da neden olabilmektedir. Bunun yanında yarı kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlandırılma ile birlikte aşırı tüketimin önüne geçilmektedir. İdareler arasındaki eşitlik anlayışı aynı düzeydeki idarelerin yerine getirmiş oldukları hizmetlerle orantılı vergi kapasitelerinin bulunup bulunmadığıdır. Eğer hizmetleriyle ilgili vergi kapasiteleri orantılı değilse diğer yerel yönetimlere oranla daha düşük kalitede hizmet sunabilmekte ya da kendi hizmet alanları içerisinde mali yükü arttırabilmektedirler. Mali yüklerin bölgeler arasında çeşitli şekillerde dağıtılması bir taraftan adaletsizlik yaratırken diğer taraftan kamu hizmeti sunmak için yaratılan kaynakların etkin olmayan biçimde dağıtılmasına yol açmaktadır.

Yerel yönetimler ve merkezden yönetim arasında mali tevzinde gelirlerin bölüşümünde bazı temel esaslar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu esaslar şu şekilde sıralanabilmektedir (Kömürcüler, 2014, s. 18):

- Yerel yönetimlerin, görev alanlarına giren hizmetleri yerine getirebilmesi için gerekli gelir kaynaklarına sahip olmalıdır,
- Merkezi ve yerel yönetimlere gelir sağlanabilmesi için vergi mükellefleri çifte ve aşırı şekilde vergilendirilmemelidir,
- Gelir elde edilebilecek tüm kaynaklar vergilendirilmelidir.
- Uygulanacak olan hizmetlerde bölgelerin benzer gelire sahip olmaması nedeniyle kalite ve miktar konusunda meydana gelebilecek dengesizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla bir yapı oluşturulmalıdır.

Yerel yönetimlerin mali tevzin bakımından gelirlerin elde edilebilmesi için farklı yöntemler kullanılabilmektedir. Söz konusu yöntemler çerçevesinde gelirlerin sağlıklı ve etkili bir biçimde toplanabilmesi hizmetinde etkili bir biçimde hayata geçirilebilecektir. Kamusal harcamaları karşılayabilecek kamusal gelirlerin toplanmasında minimum düzeyde kaybın yaşanması da yerel yönetimlerin gelirlerinin yükseltilmesinde onlara yardımcı olmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında temel olarak vergiler yoluyla gelirlerin sağlanması, yönetimler arası

transferler yoluyla gelirin sağlanması ve vergi dışı yollarla gelirlerin sağlanması olmak üzere üç yöntem bulunmaktadır (Kömürcüler, 2014, s. 19).

-Vergi Yoluyla Gelirin Sağlanması: Vergi, devletin yapısından bağımsız olarak yönetimlerin varlık amaçlarını gerçekleştirebilmek için sahip oldukları kaynaklardır. Vergi, kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla gerçek veya tüzel kişilerden alınan harcamaları veya servetleri üzerinden toplanan karşılığı olmayan ve zorla alınan parasal değerlerdir (Ejder, 2020, s. 62). Farklı türlerde ve kaynaklardan alınabilen vergiler merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmakta, merkezi yönetim bazı gelirlerinden yerel yönetimlere pay verirken bazen de yapılan kanuni düzenlemelerle yerel yönetimler vergilerini kendisi toplayabilmektedir. Örneğin çevre temizlik vergisini yerel yönetimler kendi başlarına toplayabilirlerken, gelir vergisini merkezi yönetim toplamaktadır.

-Yönetimler Arası Transferler Yoluyla Gelir Sağlanması: Yönetimler arası transferler, merkezi idare tarafından toplanan gelirden belirli bir payının yerel yönetimlere verilmesi veya merkezi yönetimden yerel yönetime doğru gerçekleştirilen bağış veya yardımlardır. Kamusal gelirlerin toplanması noktasında merkezi yönetim en büyük örgütsel büyüklüğe sahip yapıdır. Merkezi yönetim toplamış olduğu vergileri kullanmadan önce bir kısmını yerel yönetim birimlerine devrederek onların daha etkin olarak çalışmasına yardımcı olmaktadır (Özer, 1985, s. 50). Bu durum da vergilerden getirisi büyük olanların merkezi yönetimin elinde toplanması vergilerin merkezileşmesine neden olmakta dolayısıyla da çok sayıda ülkede yerel yönetimler zorunlu hizmetlerini bile yerine getirememektedir.

Yerel yönetimlerin sunmuş olduğu hizmetlerin faydaları yayılmakta ve sanayileşme sonucu meydana gelen maliyetler de yerel yönetimlere yüklenmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden yasal düzenlemeler çerçevesinde genel olarak veya vergi gelirlerin bir kısmından yerel yönetimlere pay verilmektedir.

Örneğin Belediye Gelirleri Kanununa göre müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere ayrılacak paylar son genel nüfus sayımına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır. Bağış ve yardımlar, merkezi yönetimce yerel yönetimlere hibe olarak para verilmesi yöntemidir. İhtiyaçlara göre belirli vergilerden bağımsız olarak yapılmaktadır (Özer, 2012, s. 109).

Yerel yönetimlere verilirken bağış ve yardımlar amaçlarına göre verilmektedir. Bu amaçlar, yerel yönetimlerin yetersiz kalan gelirlerini arttırarak bölgesel olarak gelişmişlik farklarını azaltmak ve dışsal olarak yayılan faydayı finanse etmek anlamına gelmektedir. Bağış ve yardımlar koşullu ve koşulsuz olarak ikiye ayrılmaktadır (Kömürcüler, 2014, ss. 19-20).

Koşullu bağış ve yardımlar, yerel yönetimlerin mali imkanlarının hizmetleri yerine getirmek için yetmemesi nedeniyle gerçekleştiremediği hizmetleri (sağlık, eğitim, yol, su, kanalizasyon gibi) yerine getirmesi için merkezi yönetimce verilen transferlerdir. Bu transferler verilme amacıyla sınırlı olup; başka bir hizmet için kullanılamaz. Koşulsuz bağış ve yardımlar ise, yerel yönetimlerin gelir ve gider uyumsuzluğunu ortadan kaldırmaya dönük yapılan transferler olup, yerel yönetimler tarafından dilediği biçimde kullanılabilir.

-Vergi Dışı Yöntemlerle Gelirin Sağlanması: Yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını sağlamak amacıyla kullanmış olduğu başlıca vergi dışı yöntemler harç, mülk gelirleri, şerefiye ve harcamalara katılma payları, cezalar ve borçlanmadır (Ejder, 2020, ss. 59-60). Harç, bir kamu hizmetinin sunulması sırasında elde edilen özel fayda nedeniyle fayda sağlayan bireylerden cebri olarak alınan ve karşılıklı olan bedeldir. Katkı payı olarak da ifade edilmektedir. Sunulan hizmetin maliyetinin üstünde veya altında olabilmektedir.

Mülk gelirleri, kamunun taşınır veya taşınmaz mallarının kiralanması veya işletilmesi karşılığında sağlamış olduğu gelirlerdir. Şerefiye ve harcamalara katılma payı, bir kamu idaresinin herhangi bir yerde gerçekleştirmiş olduğu bayındırlık faaliyeti sonucunda, bölgede yaşayan vatandaşlarının hem emlak değerleri artmakta hem de bu bayındırlık hizmetlerinden yararlananların toplumsal fayda sağlamaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmetini yerine getiren idare tarafından bu faydadan yararlananlardan, bu hizmetin maliyetine ortak edilmesi karşılığında alınan bedele şerefiye denilmektedir. Gerçekleştirilen bayındırlık hizmetinin emlakların değerini yükseltmediği halde idarece tahsil olunan maliyete yani katılım bedellerine karşılık olarak bedellere harcamalara katılma payı denilmektedir. Bu pay, değer artışını vergilendirmek amacıyla değil gerçekleştirilmesi öngörülen harcamayı finanse etmek için alınmaktadır. Yerel yönetimlerin amacı gelir toplamak olması bile onlara gelir yaratan unsurlardan birisi para ve vergi cezalarıdır. Söz konusu cezaların amacı vatandaşları yasalara uygun davranmaya sevk etmektir. Ancak yasalara gerektiği gibi uymayan kişilerin davranışları sonucunda gerçekleştirilen yaptırımlar merkezi ve yerel yönetimlere gelir kaynağı olabilmektedir. Borçlanma, yerel yönetimlerin gelir ihtiyacı dolayısıyla bugün ihtiyaç duyulan fonların borçlanılması yani gelecekte tahsili sağlanacak olan vergilerin bugün borçlanarak sağlanmasıdır. Borçlanma iç veya dış borçlanma şeklinde olabilirken yerel yönetimler için kamu harcamaların finansmanında geçici bir çözüm olabilmektedir.

4. Türkiye’de Mali Tevzin ve 1980 Sonrası Yaşanan Gelişmeler

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti çeşitli alanlarda olduğu gibi yerel yönetimlerle ilgili hususlarda Osmanlı Devleti’nin devamı niteliğinde olmuştur. Nitekim Osmanlı Devleti’nden kalan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye Kanunu 1930 tarihli Belediye Kanunu’na kadar yürürlükte olmuştur (Batal, 2022, s. 2660).

Cumhuriyetin ilanın ardından belediyelere ilişkin olarak yapılması planlanan düzenlemeler Ankara’nın başkent ilan edilmesi ve şehrin imarı, Batı Anadolu’da işgaller nedeniyle harabe durumda olan ve nüfus mübadelesi neticesinde azalan nüfus dolayısıyla hizmet ve üretim boşluğu bulunan şehirlerin imar edilmesi ve Osmanlı’dan yerel yönetimler alanında devralınan mevzuatın iyileştirilmesi özelinde gerçekleştirilmiştir (Oktay, 2020, s. 176).

Yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen reformlar güçlü ve katı bir merkeziyetçi devlet görüşü çerçevesinde şekillenmiş, ulusal birliğin sağlanması amacıyla hareket edilmiş ve bürokratik egemenliğin yeniden oluşmaya başlamıştır (Görmez, 1997, ss. 101-103).

1930-1960 yılları arasında 1580 sayılı Belediye Kanunun çıkarılması, seçme ve seçilme hakkının genişletilmesi, belediyelerin sağlık, bayındırlık, altyapı, mali yapı alanındaki yetkilerinin arttırılması, imtiyazlı şirketlerin belediyelere devri, 1933 yılında Belediyeler Bankası’nın kurulması ve tek partili düzenden çok partili hayata geçilmesi önemli gelişmeler olarak öne çıkmaktadır. 1950’li yıllara kadar kentleşme hızının durağan bir seyir izlemesi ve şehir ekonomilerinin zayıflığının gelirlere yansması sonucu belediyeler, çok sayıda görevleri bulunmasına rağmen daha temel düzeydeki ihtiyaçları temin etmişlerdir (Oktay, 2020, s. 183).

Ülkede 1960-1980 arası dönem, askeri darbe ile başlayan ve yine diğer bir askeri müdahale ile sona eren bir dönem olmuştur. 1960-1980 arasında siyasal, ekonomik ve teknolojik nedenlere bağlı olarak Türkiye’de kırsal alandan kentlere doğru başlayan göç hareketi hızlanmıştır.

Bu dönemde, İstanbul gibi büyük şehirlere yönelen göç hareketinin yerel yönetimler ile merkezi hükümetçe yönetilememesi neticesinde şehirlerde gecekondu oluşmaya başlamıştır. Başta, ulaşım, enerji, iletişim, planlama, imar denetimi, arsa ve konut üretimi, eğitim, güvenlik, sağlık gibi alanlarda hizmetleri kimlerin yürüteceği noktasında boşluklar yaşanmış ve dönemde hızlı kentleşme karşısında belediyelerin çaresizliği ile ölçeği büyük şehirlerin problemlerine yerel ve ulusal düzlemde çözüm bulma arayışları içerisinde geçmiştir (Oktay, 2020, s. 184).

1960-1980 dönemi yerel yönetimler açısından demokratikleşme tartışmalarının yaşandığı bir dönem olmuştur. Özellikle 1970’li yıllardan itibaren artan kent nüfusu, büyük belediyelerin muhalefet partilerinin elinde olması ve iktidar partilerinin belediyeler üzerindeki gücünü

kaybetmemek istemesi yerel yönetimler alanındaki gelişmelerin dinamiklerini oluşturmuştur (Görmez, 1997, s. 131).

1961 Anayasası’nda belediyelerin 112. Maddede idarenin kuruluş ve görevleriyle ilgili olarak bir bütün olduğu vurgulanırken, 116. Maddede ise yerel yönetimlerin görevleriyle ilgili gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği belirtilmiştir.

Bu durum 1924 Anayasası’nda yer almayan biçimde mali tevzinin gelir bölüşümü yönünden anayasal düzlemde yer alması önemlidir. Hatta bu dönemde siyasi atmosferin farklılaşmasından dolayı 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuş ancak ömrü çok da uzun olmamış, 1979 yılında kapatılmıştır. 1950-1980 yılları arasında belediyelerin gelirleri giderlerini karşılamaktan uzak kalmış, hatta devletin belediyelere vermesi gereken paylarda kendilerine verilmemiş bu açık sürekli bağış ve yardımlarla kapatılmaya çalışılırken belediyelerin gelir yönünden merkeze bağımlılığı artmaya devam etmiştir (Görmez, 1997, s. 133).

1980 askeri darbesinden sivil yönetime geçişe kadar olan dönem içerisinde 1981 yılında yürürlüğe giren, günümüzde de halen yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu mali tevzin bakımından önemli bir düzenlemedir. Söz konusu kanun bu çalışma kapsamında sonrasında detaylıca incelenecektir. 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçlarını karşılaması için kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Yine aynı madde de yerel yönetimlerin seçimlerinin beş yılda bir gerçekleştirileceği, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet denetim yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Mali tevzin bakımından ise 1961 Anayasası’na benzer şekilde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir tahsis edileceği ifade edilmiştir.

Anayasa’da ifade edildiği üzere, merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabilmesine yönelik 3030 sayılı kanun çıkarılmış ve bu kapsamda ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir’e büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Batal, 2022, s. 2665).

Aynı kanunda, büyükşehir belediye başkanlarının güçlendirilmesi, genel sekreterin İçişleri Bakanlığının onayıyla atanması vb. uygulamalar merkeziyetçiliğin bir yansıması olmuştur. Bununla birlikte 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı imar kanunu da yerel yönetimler bakımından özgürlük alanını genişletici bir durum olmuştur.

Nitekim, söz konusu kanunda imar planlarının yapılması ve onaylanması yetkisi belediyelere devredilirken Bayındırlık Bakanlığının istediğinde imar planları yapabileceği hususu da kanunda belirtilmesi ihmal edilmemiştir (Görmez, 2000, s. 85).

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na son verilmiştir. Kanunda, belediyelerin görev ve yetkileri, teşkilatı, hizmet yapısı, merkezi yönetim ile olan ilişkileri düzenlenmiş, belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu vurgulanmıştır.

Yerel hizmet niteliği yüksek olmakla birlikte önceki kanunda yer almamasında dolayı belediyelerin sıkıntı yaşadığı eğitim, sağlık, kültür, sosyal ve ekonomik alanda birçok hizmet belediyelerin görevleri arasında sayılırken belediyelerin yetki ve imtiyazları da genişletilmiştir. Belediyelerin hem görevlerinin sayısı artmış hem de kapsamaları genişlemiştir.

Belediyeler şehirlerde faaliyet alanının kapsamının genişletilmesinden dolayı bu faaliyetlerinde özel sektörden de yararlanabilmeleri için birçok yetki ve imtiyaz konusu için kanunda “yaptırır” veya “işlettirir” tanımlamaları ile bu hususta esneklik sağlanmıştır (Oktay, 2020, s. 200).

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yerel yönetimleri mali tevzin bakımından etkileyen önemli düzenlemeler olmuştur.

5216 sayılı kanunda, büyükşehir belediyesinin yanında ilçe belediyesinin de görevleri Büyükşehir belediyesinin görevleri genişletilmiştir. Belediye Kanunu'nda olduğu gibi görevler daha genel nitelikte sayılarak uygulamada esneklik sağladığı gibi, coğrafi bilgi sistemi, stratejik planlama, kentsel dönüşüm, trafik planlaması, eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler alanında yeni görevler tanımlanmıştır (5216, m. 7).

Kanunda, büyükşehir içerisindeki ilçe belediyelerinin görevleri ise otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak gibi büyükşehir belediyelerinin dışındaki hizmetleri yerine getirebileceklerdir (5216, m. 7).

5216 sayılı kanunun ek madde 2’de ise yolcu ve yük terminalleri, otopark yapımı ve işletmesi, mezarlıklar, defin hizmetleri, toptancı halleri, mezbahalar ve temizlik hizmetleri konusunda büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilmesine imkân sağlanmıştır. Yine bu kanun ile büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınıra eşitlenerek bu durumun bir sonucu olarak il özel idareleri tüzel kişiliği kaldırılmış ve köyler mahalleye dönüştürmüştür (5216 sayılı kanun, m. 5).

Büyükşehirlerde görev ve yetki alanını belirleyen 5216 sayılı ve 6360 sayılı kanunlarla birlikte büyükşehir belediyelerin görev alanı il mülki sınır olmuştur. Bu durumda mali tevzin bakımından büyükşehir belediyelerinin kendilerine verilen görevlerin mahalleye dönüşen köylerde de uygulanması beklenmektedir. Büyükşehir belediyelerinin sunması beklenen itfaiye, su ve kanalizasyon gibi hizmetlerin büyükşehirlerdeki köy düzeyinde etkili bir şekilde sunulması pek mümkün görünmemektedir.

Örneğin, Ankara’nın merkezine 180 km uzaklıkta bulunan Evren ilçesinde bulunan bir köye büyükşehir ölçeğinde bir hizmetin götürülebilmesi hizmette Ankara Büyükşehir Belediyesi’ni zorlayan bir unsur olarak karşılaşılmaktadır. Nitekim 6360 sayılı kanuni düzenlemenin ardından Ankara’da 25 ilçe ve 2 milyon 600 bin hektar mücavir alan olmuştur (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2024).

Bunun yanında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelere verilen görev ve yetkiler ile merkezi yönetime verilen görev ve yetkilerin bazı durumlarda çakışmaya yol açabilmesi mümkün görünmektedir. Her düzeyde okul inşaatı yapma, onarma ve donatma, sağlıkla ilgili tesis yapma görevleri temel olarak Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlığı’nın yetki alanına girmektedir. Bu görevler gerçekleştirilmek istenildiğinde ilgili bakanlıktan izin alınması ya da belediyenin bu konuda isteğinin olması gerekmektedir. Günümüzde ise çoğu belediye sorumluluk almayarak bu alanlara girmemektedir (Yiğit, 2015, s. 164).

5. Mali Tevzin Bakımından Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Türkiye’de belediyelerin gelirleri bakımından başlıca yasal düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’dur (Arıkboğa, 2016, s. 281).

Genel olarak mali tevzinde gelir bölüşümünde kullanılan gelir kaynaklarına göre Türkiye’de belediyelerin gelir kaynakları öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri olmak üzere üç ana başlıkta toplanabilir.

Belediyelerin vergi gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda düzenlenmiştir. 2464 sayılı kanuna göre belediyelerin vergi tarifelerinin belirlenmesi noktasında belediyelerin yetkisi bulunmamakta olup, belediye vergileri kanunda belirtilen bir oran ya da kanunda gösterilen alt ve üst oranlar çerçevesince Cumhurbaşkanınca tespit edilmektedir (2464 sayılı kanun, m. 96). 2464 sayılı Kanuna göre belediyelerin tahsil etmiş olduğu vergi gelirleri şu şekilde tablolandırılabilir:

Tablo 1. Belediyelerin Vergi Gelirleri

VERGİLER	BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ BELEDİYELER	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ
Emlak Vergisi	+		+
Çevre Temizlik Vergisi	+	%20 Pay	+
Yangın Sigorta Vergisi	+	+	
Eğlence Vergisi	+	+	+
İlan ve Reklam Vergisi	+	+	+
Haberleşme Vergisi	+		+
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	+		+

Kaynak: Arıkboğa, 2016, s. 281.

2464 sayılı Kanuna göre harç gelirleri işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcı olarak sıralanmaktadır. Anılan harçların tarifeleri yine kanunda belirtilen bir oran bulunmakta ya da kanunda gösterilen alt ve üst oranlarca Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir (2464, m. 96).

2464 sayılı Kanunda belediyelerin diğer gelir kalemleri olarak yol, su ve kanalizasyon kalemlerinden harcamalara katılma payı almaktadır. Yine aynı kanunda belediyelerce harç veya katılma payı konusu yapılmayan hizmetlerinden ilgililerin istekleri çerçevesinde, belediye meclislerince düzenlenecek tarife doğrultusunda ücret alınabileceği belirtilmektedir (2464, m. 97). Söz konusu gelir kaynaklarının yanında 2464 sayılı Kanunda taşınır ve taşınmaz satış ve kira gelirleri, park yerleri işletme gelirleri, müze giriş ücreti payı, maden payı, ceza ve faiz gelirleri, kişi ve kuruluşlardan alınan yardımlar belediyelerin diğer öz gelir kaynakları olarak sıralanabilmektedir.

Aynı kanunda, bu gelirler içerisinde yer alan taşınır ve taşınmaz satış ve kira gelirleri ile park yerleri işletme gelirleri belediyelerin kendisinin alabileceği miktarı ve şartlarını tespit edebilmektedir. Belediyelerin transfer gelirleri içerisinde Türkiye’de en sık kullanılan koşulsuz transfer türü ise genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay aktarılması yoluyla gerçekleştirilen iken bu paylar belediye gelirleri içinde önemli ve temel bir finansman kaynağı olmaktadır (Arıkboğa, 2016, s. 282).

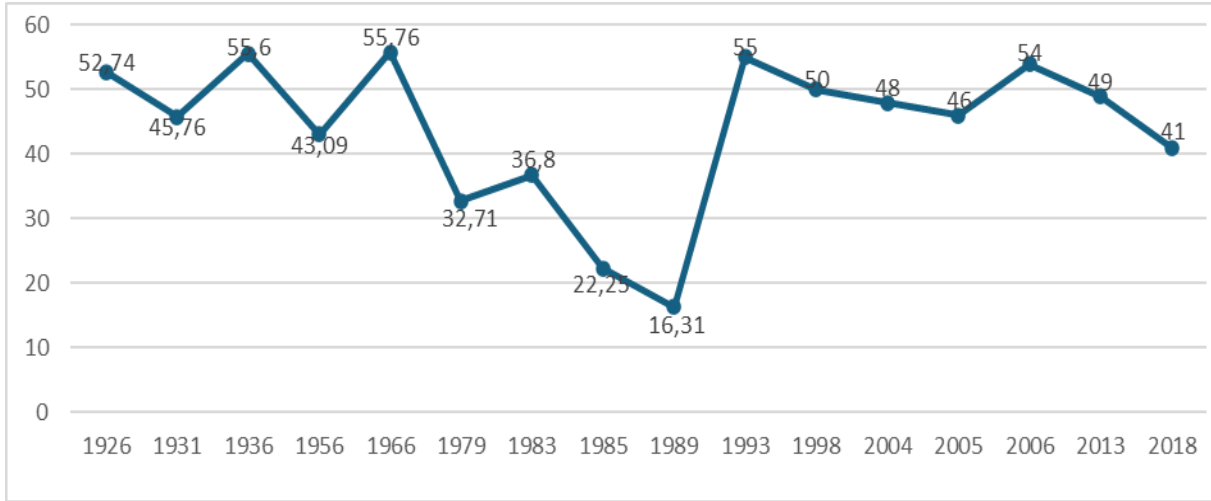
Tablo 2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi/Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları

	6360 Sayılı Kanun Öncesi Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları (GBVG)	6360 Sayılı Kanun Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları
Büyükşehir Belediyesi	İl Vergi Gelirlerinden Pay İl sınırları içindeki vergi gelirinin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u nüfusa göre dağıtılmaktadır. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	İl Vergi Gelirlerinden Pay İl sınırları içindeki vergi gel. %6'sının %60'ı doğrudan, kalan %40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %2,50 pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın; %60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı, %30'u büyükşehir belediye payı, %10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %4,0 payın; %90'ı nüfus esasına, %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın, %60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı, %30'u büyükşehir belediye payı %10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın, %80'i nüfus %20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. %80'i nüfusun %20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

Kaynak: Arıkboğa, 2016, s. 284.

Bunun yanında Türkiye’de belediyeler için gelir olan bir başka hususta borçlanma gelirleridir. 5393 sayılı Kanunun 68. Maddesinde borçlanmaya ilişkin olarak bazı kurallar koymuştur. Bu maddeye göre, belediyeler tahvil ihracı ile dış borçlanmayı yalnızca belediyelerin yatırım programında yer alan projeler için gerçekleştirebilmekte, iç ve dış borçlanma stoku normal olan belediyelerde en son kesinleşmiş olan bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranı ile artış yapılan miktarının büyükşehirlerde bir buçuk katını geçemeyeceği, borçlanma bütçe gelirlerinin yüzde on oranına kadar belediye meclisince eğer bu orandan fazla ise belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın onayı ile yapılabileceği ifade edilmektedir. Mali tevzinde yerel yönetimlerin gelirlerinin ne kadar fazla kısmı öz gelirlerinden oluşmaktaysa merkezi yönetime karşı o kadar fazla bağımsız hareket edebilmekte ve hizmetleri yerel ihtiyaçlar doğrultusunda merkezin vesayeti olmadan karşılanabilmektedir. Aksine merkezi yönetimin belediye gelirleri içerisindeki payı ne kadar fazla ise yerel yönetimlerin görev ve yetkileri bağlamında özerk bir biçimde davranması zorlaşmaktadır. Bu kapsamda belediyelerin Cumhuriyetten günümüze kadar Türkiye’de seçilmiş tarihler özelinde incelenmesi öz gelirleri ile merkezi yönetim paylarının incelenmesi önem arz etmektedir.

Grafik 1. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (1926-2018)



Kaynak: Güldüler vd., 2023, ss. 9-10.

Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki paylarının Cumhuriyetin kuruluşundan 2018 yılına kadar incelendiğinde, 1970’li yıllara kadar belediyelerin öz gelirlerinin %40-%60 arası bir oranda gerçekleşmiştir (Güler, 1994, s. 24).

1970 sonrasında ise bu oran azalarak %20’ye kadar düşmüş; 1970 sonrasında ise bu oran azalarak %20’ye kadar düşmüş; 1990’lardan itibaren ise %40-%50 bandında olmuştur. Belediye gelirleri

kanununda gerçekleştirilen değişiklikler ve 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu sonrasında belediyelerin tahsil ettiği belediyelerin öz gelirlerinde bir azalış meydana gelmiştir (Güldüler vd., 2023, s. 10).

1948 yılında çıkarılan kanunda yer alan birçok vergi türü, harç ve resim gibi öz gelirler yeni 2464 sayılı kanunda yer almamış, belediyelerin temel gelirlerinin 1980 yıllara gelen ki süreç içerisinde %45-50 civarında öz gelirler oluştururken 1982 ve devamındaki süreçte ise bu oran azalarak özellikle 1990’lı yıllardan günümüze kadar genel bütçe vergi gelirleri payının arttığı yöne doğru bir değişim göstermiştir. Günümüze kadar gelen bu durum mali tevzini olumsuz olarak etkileyen durumlardan birisi olarak görülmektedir.

Yukarıdaki tabloda da görülebileceği üzere, belediyelerin merkezi yönetime mali bakımdan bu kadar bağımlı olması belediyelerin öz gelirlerini arttırmak veya özellikle seçim dönemlerinde tahsil etmek için bir çaba göstermesi için itici bir güç olmamakta ve hesap verilebilirliği ile kamuoyu denetimini azaltmaktadır (Alıcı, 2017, s. 115).

Bunun yanında daha önce de ifade edildiği üzere 2464 sayılı Kanun’da belediyelerin vergi harçlarının tarifelerine ilişkin olarak alt ve üst sınırlar Cumhurbaşkanınca tespit edilmektedir. Ülke genelinde özellikleri ve ihtiyaçları farklı olan yerel yönetimler için tek bir harç veya verginin merkezi idarece belirlenmesi sorunları da beraberinde getirmekte, mali tevzinin tam anlamıyla hayata geçirilmesinin önünde bir engel oluşturmakta ve merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin bir yansıması olmaktadır. Bu çerçevede belediyelere vergi ve harç tarifelerine en azından 2464 sayılı Kanun’daki sınırlar dahilinde veya yeniden değerlendirme oranı kadar belirleme imkânı sağlanmalıdır. Belediyelerin mali tevzin bakımından merkezden daha bağımsız hale gelmesinin başlıca unsurlarından birisi olan öz gelirlerinin arttırılması amacıyla anılan kanunda günümüz koşullarına uygun vergi ve harçlara da yer verilmelidir.

Haberleşme vergisinin konusunun cep telefonlarını da kapsayacak şekilde kapsamının genişletilmesi veya elektrik ve havagazı tüketim vergisinin elektrik ve gaz tüketim vergisi şeklinde değiştirilmesi suretiyle doğalgaz tüketiminin de vergi konusunun içerisine alınması, günümüzde geçerliliği bulunmayan tellallık harcının kaldırılması bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Arıkboğa, 2019, s. 122). Herhangi bir şeyin satışının yapılacağı hususunda çarşı, pazar ve benzeri yerlerde yüksek sesle bağırarak suretiyle halka duyuru yapan kimseye tellal, tellalın yaptığı işe ise tellallık denilmektedir. 2464 sayılı Kanundan önce Tellallık Resmi ismiyle tahsil edilen tellallık harcı, anılan kanunda harç haline dönüşmüştür (Kırkıl, 2019, s. 35). Harç bu şekilde Belediye Gelirleri Kanunu’nda mevcudiyetini sürdürmektedir.

6. Sonuç

Yerel demokrasinin tam anlamıyla hayata geçirebilmesi için uygulanan araçlardan birisi olan mali tevzin merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımına odaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin yönetim organlarının merkezi yönetimin görev ve gelir yönünden baskısından kurtulmasının bir aracı olan mali tevzin, ulusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerel nitelikteki hizmetlerinde yerel düzeyde sunulmasını hedeflemektedir. Bunu hayata geçirirken de yerel yönetimler kendi öz gelirlerini yaratmayı hedeflemekte, merkezi hükümetten alacağı paylarında yerel çıkarlarına karşılık kararlarını etkileyecek oranda olmamasına da dikkat etmelidir.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukların artmış olduğu günümüzde, merkezi yönetimin “Demokles’in Kılıcı” gibi yerel yönetimlere her an müdahale de bulunmasını engelleyecek yegâne yollarından birisi de mali tevzinin doğru bir biçimde uygulanabilmesi olduğu unutulmamalıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimler için yasal düzenlemeler yoluyla mali tevzinin görev yönü ne kadar geniş olursa olsun gelir bakımından özerk olmadıkça mali tevzinin hayata geçirilmesinde her daim bir eksiklik söz konusu olacaktır. Gerçekleştirilen bu çalışmada ise Türkiye’de mali tevzin açısından gözlemlenen başlıca husus merkezi yönetimin yerel yönetimlere bu konuda hareket alanı tanımak istememesi olmuştur. Nitekim gerek Osmanlı Devleti’nden cumhuriyetin kurucularına aktarılan miras gerekse de Türkiye’nin cumhuriyet tarihi boyunca yaşanan gelişmeler bu eğilimin günümüzde dahi sürdürülmesine neden olmuştur. Mali tevzinin görev bölüşümüne bakan yönü merkezi hükümetçe nispeten yerel yönetimlere esneklik sağlayacak düzeyde genişletilmiş olsa dahi gelir bölüşümü yönünden merkeziyetçilik eğiliminin devam ettiği gerçekleştirilen çalışmanın bulgularından başlıcası olmuştur. Türkiye’de yaşanan gelişmeler bağlamından gerek anayasal gelişim sürecine gerekse de gerçekleştirilen yasal düzenlemelere bakıldığında da bu durum kendisini göstermiştir.

Nitekim, Cumhuriyetin ilanından önce çıkarılan 1921 Anayasası, bu anayasadan sonra çıkarılan anayasalarla kıyaslandığında yerel yönetimlere geniş hak ve yetkiler tanıyan anayasa olmuştur. 1924 Anayasası, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti devletin oluşum aşamasında her anlamda merkeziyetçiliğin kendini gösterdiği bir anayasa olmuş, 1961 ve 1982 darbelerin neticesinde meydana getirilen anayasalar olmuştur.

1961 Anayasası yerel yönetimlerin ilk kez tüzel kişilik tanınmış ve yerel yönetimlerin mali tevzin bakımından görev ve yetkileri arttırılarak görevleriyle ilgili gelir kaynaklarına sahip olabileceği vurgulanmıştır. Ancak yerel yönetimler dönemin gelişmelerine bağlı olarak kendisine verilen görev ve hizmetleri yerine getirirken merkezin yoğun denetimi altında faaliyetlerini hayata

geçirmiştir. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin kuruluşu, faaliyetleri ve yetkileri 1961 anayasasına göre daha kısıtlı hale gelmiş ve merkeziyetçilik eğilimi yeniden güçlenmiştir.

1923-1930 dönemi, yerel yönetimler modernleşmenin bir aracı olarak kabul edilmesinin etkisiyle bu alanda düzenlemelerin gerçekleştiği dönem olmuştur. Bu dönemdeki çalışmaların bir sonucu olarak 1930’da çıkarılan yeni belediye kanunu 2005’e kadar Türkiye’deki yürürlükte kalmıştır. 1930’dan sonra belediyelerin hizmet alanlarının etkinliğini arttırmaya çalışan merkeziyetçi devlet yapısı nedeniyle yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler kentleşmenin yavaşlığı ve kötü ekonomik koşullar nedeniyle yavaşlama eğilimine girmiştir. Ancak Türkiye’de çok partili hayata geçişle beraber ekonomik iyileşme yerel yönetimlerin hizmetlerinin genişlemesine neden olmuştur.

1950’den sonra Türkiye’de kentleşmenin hızlanmasına paralel olarak artan kentsel sorunlar nedeniyle yerel yönetimlerin etkinliği tartışılırken 1960’tan sonra köyden kente göçün hızlanarak artması yerel yönetimlere ilişkin tartışmaların gündemden düşürmemiştir. 1980’li yıllardan günümüze kadar ise büyüyen şehirlerle ilgili problemlerin çözümü noktasında arayışlar devam ederken bu şehirlerin yönetimi ile ilgili çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Bu durumda mali tevzin bakımından çalışmaların hızlanmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda, başta 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gibi düzenlemelerin hayata geçirilmesiyle mali tevzinin görev yönüne bakan kısmı açısından olumlu adımlar atılmıştır. Ancak kanunlarla yapılan düzenlemelerde görev bölüşümde özellikle büyükşehir belediyelerinin yetki alanı il mülki sınırına kadar genişletilirken söz konusu yerel yönetim birimlerinin bu yerlere gerekli hizmeti götürebileceği hususu göz ardı edilmiştir. Aynı zamanda eğitim, sağlık gibi hizmet alanlarında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımı net olarak çizilmemiştir.

Yerel yönetim birimlerinin mali tevzini pratikte uygulayabilmek için elde ettikleri gelirler içerisinde kendi öz gelirlerinin payının büyük olması gerekmektedir. Bu önermeyi cumhuriyet tarihinin farklı dönemlerinde pek de geçerli olduğu söylenemez. Türkiye’de belediyeler için Cumhuriyet’in ilk yıllarında önce 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu uygulanmaya başlanmıştır. 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun’unda ise ilginç olarak toplam gelirlerde belediyelerin öz gelirlerinin içindeki kısmının genel bütçe vergi gelirlerinden ve yerel vergilerin 2464 sayılı Kanun’dan önce yürürlükte olan 1948 tarihli 5237 sayılı Kanun’a göre miktar olarak daha az olmasıdır. Mevcut kanunun, 2464 sayılı Kanun ile kıyaslandığında yerel

yönetimlere daha az öz gelir sağladığı görülmüş bu da zaten merkeziyetçi görünümü güçlendirmiştir.

Bunun yanında, 2464 sayılı Kanun'da yerel yönetimleri mali tevzin yönünden olumsuz etkileyen bir durum ise yerel vatandaşa karşı hizmet sorumluluğu olan belediyelerin gelirlerinde yeterince esnek olmamasına ve elde etmiş oldukları kaynakları istedikleri gibi kullanamamasına yol açan vergi ve harç tarifelerini belirleme noktasında belediyelerin yetkisinin bulunmaması hususudur. Anılan kanunda yer alan ve güncelliğini yitiren bazı harçlar kaldırılırken bazı vergilerin ise kapsamı genişletilerek belediyelerin öz gelirlerini arttırma imkanına kavuşturulmalıdır.

Bu bağlamda 1981 yılından bu yana yürürlükte olan ve güncelliğini yitiren Belediye Gelirleri Kanunu yerine “ben yaptım oldu anlayışı yerine” yerel yönetimlerde paydaşların görüşleri alınarak yeni bir kanun çıkarılmalı, bu konuda yerel demokrasinin sağlanabilmesi amacıyla anayasa dahil olmak üzere mali tevzinin yetki ve gelir açısından etkin olarak hayata geçirebilecek düzenlemeler gerçekleştirilmelidir. Bu bağlamda, yeni bir belediye gelirleri kanunu oluşturmadan önce ise belediye gelirlerine ilişkin düzenlemelere anayasal düzlemde yer verilmesi gerekmektedir. Anayasalar, yalnızca vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerini belirleyen ve sınırlayan yazılı metinler olmamakta aynı zamanda devletlerin siyasi yapısını ortaya koyan, devleti oluşturan erkleri arasındaki ilişkileri düzenleyen ve devletlerin neleri yapıp neleri yapmaması gerektiği gösteren metinler olmaktadır. Ekonomik açıdan anayasalar ise devletlerin temel olarak meşru zor kullanma yetkisini en belirgin şekilde kullandığı vergileme ve para basma gibi hususlar olmak üzere, ekonomik hayatın farklı noktalarına gerçekleştirmiş olduğu müdahaleler yoluyla insan davranışlarına getirdiği sınırlamaların tespit edilmesidir (Uzun, 2016, s. 16).

Bu anayasaların meydana getirilmesinin amacı devletin görev ve sorumluluklarının net bir biçimde anayasada yer verirken aynı zamanda, vergileme ile ilgili hükümlerin yanında döviz kuru, asgari ücret, transfer ödemeleri dahil anayasada olması gerektiği düşüncesidir (Gökbunar, 2020, s. 509). Bu kapsamda, Türkiye’de yeni bir belediye kanunu yapılmak istendiğinde ise, yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin sadece 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde mahalli idarelerin görevleri ile ilgili orantılı gelir kaynaklarına sahip olabileceği hükmünün dışında düzenlemeler yapılması yerel yönetimlerin gelirlerinin daha üst normlar tarafından korunması anlamına gelmekte ve onların değiştirilmesi daha zor olan anayasa maddeleri ile koruma altına alınmasını sağlamaktadır.

Nitekim bu durumun dünyadaki uygulamasına örnek olarak Almanya Anayasası gösterilebilir. Anayasa’nın 106., 107. ve 108. maddelerinde federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında vergi gelirlerinin paylaşımına yönelik esaslar açıkça belirtilmekte hatta madde 106. madde de federal devlet ile eyaletlerin katma değer vergisinden pay almasına yönelik bile hükümler yer

almaktadır. Türkiye için de yeni yapılacak bir belediye kanununda en üst normdan başlayarak bir kanununun anayasada yer verilerek kurgulanması yerel demokrasinin hayata geçirilmesi için önem arz etmektedir (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, 1949). Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye’de çıkarılacak yeni bir belediye kanununda önceki kanunda yer alan ancak pek de uygulama alanı bulamayan vergilere ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Örneğin, haberleşme vergisinin konusunun cep telefonlarının dahil edilmesi veya elektrik ve havagazı tüketim vergisinin elektrik ve gaz tüketim vergisi olarak yeniden düzenlenerek doğalgazında vergi konusunun içerisine alınması tellallık vergisi gibi günümüzde karşılığı olmayan vergi ve harçlar kaldırılmalıdır.

Çağımızın gelişen teknolojileri de kullanarak örneğin 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’ndaki yoklama haciz ve tebligat gibi işlemleri, yeni kanunda elektronik ortamda gerçekleştirilebilir (Acar & Aydın, 2021, s. 171).

Bunun yanında, yeni bir belediye kanunu düzenlenmek istendiğinde, kanun kapsamında mevcut vergilerin kapsamının genişletilerek çağın gereklerine uygun vergilerinde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu vergilerden birisi de uzun süredir tartışmaları devam eden kentsel rant vergisidir. Bu vergi temel olarak, bir kentteki arsa veya hanelerdeki değer farkı olarak ifade edilebilirken, aynı zamanda bu rantın vergilendirilebilmesi ve kamuya kaynak olarak aktarılabilmesi önem arz etmektedir (Değirmendereli, 2017, s. 48).

Halihazırdaki kanunda yer almayan ve harcamalara katılma payından farklı olarak gerçekleştirilen harcamaya herhangi bir katkıda bulunmadan bir gelir elde edilmesi suretiyle ortaya çıkan kentsel rantın uygun bir biçimde vergilendirilebilmesi önem arz etmektedir. Nitekim merkezi ve yerel yönetimlerce gerçekleştirilen kentsel dönüşüm, metro, havalimanı gibi yatırımların hayata geçirilmeden önce ve sonra ortaya çıkan farklarının bedeli sonucunda ortaya çıkan rantın vergilendirilmesi yoluyla yerel yönetimlere gelir sağlanacak ve elde edilen gelirden yerel yönetimlere pay aktarılması suretiyle diğer mahalli idare sakinlerinin de bu projelerden daha fazla faydalanmasının önü açılabilecektir.

Kaynakça

- Acar, F., & Aydın, F. (2013). *Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri*. Ankara Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Akdoğan, A. (2003). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alıcı, O. V. (2017). Yerelleşme sürecinde belediyelerin öz gelirlerinin değerlendirilmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26(4), 103-123.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2024). *Belediye başkanlığının görev ve sorumlulukları*. <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/yetki-alani> (10.03.2025).
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı: sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276- 297.
- Arıkboğa, Ü. (2019). *Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkiler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Batal, S. (2022). Tanzimat döneminden günümüze: Türkiye’de yerel yönetimlerin reform tarihi. *Journal of History School*, 59, 2648-2686. <http://dx.doi.org/10.29228/Joh.58134>
- Bülbül, D. (2013). Türkiye’de yerel yönetimlerin kamu kesimi bütçesi üzerine etkileri. *International, Anatolia, Academic Online Journal*, 2013, 1(2), 48-69.
- Castells, A. & Esteller, A. & Vilalta, M. (2003). Tax capacity disparities and fiscal equalisation: The case of spanish local governments. *Public Economics* 0310006, University Library of Munich, Germany, <https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0310006.html> (14.03.2025).
- Değirmendereli, A. (2017). Rant Vergisi Tartışmaları Bağlamında Kentsel Rantın Vergilendirilmesi Konusundaki Gelişmeler ve Çözüm Önerisi, *Paradigma*, 1(1), 47-61.
- Demirhan, H. (2013). *Yerel yönetimler ve mali tevzin; Avrupa Birliği ve Türkiye uygulamaları*. Yüksel lisans tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dougherty, S. & Forman, K. (2021). Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No:36, OECD Paris Cedex 16, France. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/04/evaluating-fiscal-equalisation_4a02edbe/253da2b8-en.pdf (17.02.2025).
- Ejder, Ö. L. (2020). *TAP Maliye*, Ankara: TAP Yayınevi.
- Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (1949). <https://www.btg-bestellservice.de/informationmaterial/55/63/anr80207000>. (10.03.2025).
- Gökbunar, R. (2020). Kamu finansmanında demokratikleşme ve ekonomik anayasa önerisi. https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2020/01/ramazan_gokbunar.pdf. (10.03.2025).
- Görmez, K. (1997). *Yerel demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.

- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme açısından merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri. *G.Ü. İİBF Dergisi* (4), 81-88.
- Güldüler, E. S. ve Dağıdır, S. (2023). Belediyelerin mali özerkliklerinin eski ve yeni belediye kanunu kapsamında değerlendirilmesi, *Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives*, 11(1), 1–13.
- Güler, B. (1994). Belediye gelirlerinin yapısı:1925- 1989. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 3(1), s. 19-37.
- Hatipoğlu, C. (2005). *Yerel yönetimler ve vergilendirme yetkileri*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kırkıl, A. G. C. (2019). *Belediye gelirleri kanunu çerçevesinde belediyelerin vergi gelirlerinin değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kömürcüler, F. (2014). *Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi: Türkiye ve seçilmiş ülkeler karşılaştırması*. Yüksek Lisans Tezi, Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Nadaroğlu, H. (2001), *Mahalli İdareler, Teorisi-ekonomisi-uygulaması*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Nadaroğlu, H. (2012). *Mali tevzin, bazı kamu gelirlerinin paylaşılması*. Ankara: Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (9).
- Oktay, T. (2020). 1920-2020 döneminde Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 171-223.
- Öncel, Y. (1992). *Mahalli idareler maliyesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özer, İ. (2012). Gelirlerin idareler arası dağılımı ve Türkiye’de son gelişmeler, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 101-137.
- Özer, İ. (1985). Genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere pay verilmesi konusunda son gelişmeler, *Amme İdaresi Dergisi*, 18, 46-63.
- Özer, M. A. (2015). Yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinde gelir bölüşümü sorunu ve Türkiye’deki son durumun değerlendirilmesi, *Türk İdare Dergisi*, 87 (481), Aralık, 525-558.
- Sandford, M. (2023). *Local government taxation. Commons Library Research Briefing*, The House of Commons Library. 24 January 2023. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/document/CBP-9712/CBP-9712.pdf> (19.02.2025).
- Tekin, F. (1977). Mali tevzin, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 12(1), 116-164.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel yönetimlerde mali reform arayışları: Türkiye’de belediyelerde mali özerklik ve belediye başkanlarının mali özerklik algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2010). *Mahalli idareler: Teori-uygulama-maliye*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Uzun, T. (2009). Kamu tercihi ve anayasal iktisat kuramı üzerine bir değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23, 223-246.

Yiğit, M. (2015). *2000 sonrası merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümünde değişen konsept ve yapısal sorunlar*. Doktora Tezi. Ankara: Gazi Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2464&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

(10.03.2025).

1924 Anayasası (1924). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1924-anayasasi/> (10.03.2025).

1580 sayılı Belediye Kanunu (1930). <https://www.mku.edu.tr/files/200-a5f3980a-2402-4a4a-96b8-7ced2a07631e.pdf>. (10.03.2025).

1961 Anayasası (1961). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/>. (10.03.2025).

1982 Anayasası (1982). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>. (10.03.2025).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

(10.03.2025).

5393 sayılı Belediye Kanunu (2005).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

(10.03.2025).

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

(10.03.2025).

Extended Summary

Local governments are the closest administrative units delivering public services. In this context, for these services to be provided effectively and in a manner that meets local needs, local governments, as the most important actors of local democracy, must be financially strong and possess the autonomy to act independently from the central government. At this point, the composition of the revenues these administrative units generate to finance the expenditures required for the tasks assigned to them by law is a noteworthy issue. Especially in today's world,

where the scope of activities in various service areas tends to expand, the healthy functioning of fiscal equalisation becomes even more vital for local governments.

In Turkey, since the establishment of the republic, there has been an unequal relationship between the central government and local governments of fiscal equalisation. Indeed, the founding cadres of the republic, while shaping the bureaucratic structure of the Republic of Turkey, tended to maintain the centralized structure inherited from the Ottoman Empire. From the early years of the republic to the present day, this centralization has persisted, and in terms of fiscal equalisation, both the distribution of tasks and revenues has been limited to what the central government deigns to allocate. This has rendered local governments financially dependent on the central government, hindering the full implementation of local democracy. Various legal regulations, including constitutions, municipal revenue laws, and municipal laws, have been concrete reflections of this issue.

Within the scope of this study, the concept of fiscal equalisation and its historical significance have been examined, along with what fiscal equalisation means for local governments in terms of the distribution of tasks and the principles governing this distribution. Following this, the issue has been approached from the perspective of revenue distribution, discussing the principles and main methods of revenue allocation. Subsequently, the implementation processes of fiscal equalisation in the Republic of Turkey have been analyzed in the context of significant events and regulations in the history of the republic, divided into four periods. In this framework, the first period covers the time from the establishment of the Republic of Turkey to 1930, the second period spans 1930-1960, the third period covers 1960-1980, and the final period examines the time from 1980 to the present. After analyzing these periods, the study evaluates the own-source revenues of municipalities, which are a crucial pillar of fiscal equalisation in enabling local democracy in Turkey, and addresses the challenges they face in this regard.

Fiscal equalisation, one of the tools implemented to fully realize local democracy, focuses on the distribution of authority and responsibilities between central and local government units. Fiscal equalisation, as a means for local governments to free themselves from the central government's pressure in terms of tasks and revenues, aims to have national services provided by the central government and local services delivered at the local level. In doing so, local governments aim to generate their revenues and must ensure that the shares they receive from the central government do not influence their decisions to the detriment of local interests. In today's world, where the authority and responsibilities of local governments have increased, it is essential to remember that the proper implementation of fiscal equalisation is one of the key ways to prevent the central

government from intervening in local governments like the "Sword of Damocles." In this context, no matter how broad the task aspect of fiscal equalisation is for local governments through legal regulations, there will always be a deficiency in its implementation unless they are financially autonomous.

In this study, the main issue observed in Turkey regarding fiscal equalisation is the central government's reluctance to grant local governments room to maneuver in this regard. Indeed, both the legacy inherited by the republic's founders from the Ottoman Empire and the developments throughout Turkey's republican history have perpetuated this tendency to this day. While the task-sharing aspect of fiscal equalisation has been relatively expanded by the central government to provide flexibility to local governments, the findings of this study indicate that the centralization tendency persists in terms of revenue sharing. This situation is evident in the context of Turkey's developments, both in the constitutional evolution process and in the legal regulations enacted. For instance, the 1921 Constitution, enacted before the proclamation of the republic, granted local governments broader rights and powers compared to subsequent constitutions. The 1924 Constitution reflected centralization in every aspect during the formation of the newly established Republic of Turkey, while the 1961 and 1982 Constitutions were products of military coups.

The 1961 Constitution recognized the legal personality of local governments for the first time and emphasized that local governments could have revenue sources related to their tasks, increasing their authority in terms of fiscal equalisation. However, local governments operated under the central government's intense supervision while fulfilling their duties, depending on the developments of the period. The 1982 Constitution further restricted the establishment, activities, and powers of local governments compared to the 1961 Constitution, reinforcing the centralization tendency.

In this context, the enactment of regulations such as the Municipal Revenues Law No. 2464, the Metropolitan Municipality Law No. 5216, the Municipality Law No. 5393, and the Law No. 6360 on the Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts and Amendments to Certain Laws and Decree Laws has taken positive steps regarding the task-sharing aspect of fiscal equalisation. However, in the regulations made through laws, while the authority of metropolitan municipalities was expanded to provincial administrative boundaries, the ability of these local government units to deliver necessary services to these areas was overlooked. Additionally, the division of tasks between central and local governments in service areas such as education and health has not been clearly defined.

For local government units to practically implement fiscal equalisation, the share of their revenues within their total revenues must be significant. This proposition has not been particularly valid in different periods of Turkey's republican history. In the early years of the republic, Law No. 423 on Municipal Taxes and Fees was implemented for municipalities. Interestingly, in Law No. 2464 on Municipal Revenues enacted in 1981, the share of municipalities' revenues within total revenues was less compared to general budget tax revenues and local taxes under Law No. 5237, which was in effect before Law No. 2464. It was observed that the existing law provided less own revenue to local governments compared to Law No. 2464, further strengthening the centralized structure. Moreover, a situation negatively affecting local governments in terms of fiscal equalisation in Law No. 2464 is the lack of authority for municipalities to determine tax and fee tariffs, which limits their flexibility in revenues and prevents them from using the resources they have acquired as they wish. While some outdated fees in the mentioned law were abolished, the scope of some taxes should be expanded to increase municipalities' revenues.

The purpose of creating these constitutions is to clearly define the state's duties and responsibilities while including provisions on taxation, exchange rates, minimum wages, and transfer payments in the constitution. In this context, when a new municipal law is to be enacted in Turkey, regulations regarding local government revenues should be made beyond Article 127 of the 1982 Constitution, which states that local governments may have revenue sources proportional to their duties. This means that local government revenues are protected by higher norms, ensuring their protection through constitutional provisions that are more difficult to amend. For example, the German Constitution can be cited as a global example of this practice. Articles 106, 107, and 108 of the German Constitution specify the principles for sharing tax revenues between the federal government, states, and local governments, even including provisions for the federal government and states to receive shares of value-added tax in Article 106. For Turkey, it is crucial to design a new municipal law starting from the highest norm, incorporating it into the constitution to realize local democracy.

As previously mentioned, in a new municipal law to be enacted in Turkey, regulations on taxes that were included in the previous law but rarely implemented should be put into practice. For example, the scope of the communication tax should include mobile phones, or the electricity and gas consumption tax should be reorganized to include natural gas, while outdated taxes and fees such as the brokerage tax should be abolished. By utilizing the advancing technologies of our age, processes such as inspection, seizure, and notification in Law No. 5237 on Municipal Revenues can be carried out electronically in the new law.