

BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANI VE DEĞİŞİMİ

Yenal ÖNCEL
İ.Ü. İktisat Fakültesi

Son yıllara kadar Türkiye'de mahalli idarelerin hizmet ve gelir kaynaklarını belirleyen yasalar, merkezi idareninkine oranla çok az ve yavaş değişim göstermiştir. Hizmetleri ile ilgili kanunlar çok eski tarihlere (İl özel idarelerinde 1914'lere) dayanmaktadır. İl özel idarelerinin kanunları ile belirlenmiş görevlerinin çoğu, çeşitli bakanlıklar tarafından fiilen üstlenilmiştir. Gelirlerinde ise önemli bir gelişme olmadığı gibi oransal olarak da azalmıştır. İl özel idarelerinin varlık nedenleri uzun yıllardan beri tartışma konusu olmuş ve yeni bir şekil verilmesi konusunda çeşitli öneriler yapılmıştır (1).

Köy idarelerinin ise görev ve gelirleri ile ilgili yasalar halen Cumhuriyet döneminin ilk yıllarına dayanmaktadır. Ancak köy idareleri doğal birer mahalli idare olmaları nedeniyle gerekliliklerini her zaman hissettirmişlerdir. Bu nedenle özellikle gelirleri yönünden, salma ve imeceye dayanan öz gelir kaynaklarının yapısında değişiklik yapılması ile köy idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ve yardım konularına, son yıllarda ağırlık verilmektedir.

Belediye gelirleri ve yapısındaki gelişme ise 1970'li yıl-

(1) Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara 1983, s. 81.

lardan sonra diğer iki mahalli idareye oranla daha çok olmuştur. Mahalli idarelerin geleneksel gelir kaynaklarının başında emlak vergileri gelmektedir (1). 1972 yılında söz konusu verginin yönetim ve tahsilini merkezi idare üstlenmiştir. Ancak tahsil edilen emlak vergisinin % 45'i Belediyelere % 35'i de İl Özel İdarelerine tahsis edilmiştir.

1980 yılından itibaren de Belediye gelirlerinin yapısı değiştirilmiş ve 1949'dan beri uygulanan 5237 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak, yerine 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe konmuştur. Ayrıca bu kanunun kabulünden önce de 2.2.1981 tarih, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte mahalli idarelerin ve dolayısıyla belediyelerin emlak vergisi ile doğrudan bir bağıntısı kalmamıştır.

Burada sözü edilen değişimlerden sonra belediye gelirleri yapısının ulaştığı son durum üzerinde durulacak ve daha sonra genel bir değerlemesi yapılmaya çalışılacaktır.

I — BELEDİYE GELİRLERİ VE YAPISI:

Belediye gelirleri esas itibariyle, genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay, belediye öz gelirleri, yardımlar ve borçlanmalar olmak üzere dört grupta toplanmaktadır. Bunlar dışında kalan diğer gelir kaynakları, ayrı bir başlık altında incelenecektir.

1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Belediye Payı

2380 sayılı Kanundan önce de İl Özel İdareleri ile birlikte Belediyelere bir kısım Genel Bütçe Vergi gelirlerinden pay verilmekteydi. Bu vergilerin başlıcaları, Gelir ve Kurumlar

(1) Werner Z. Hirsch, The Economics of State and Local Government, Mc.Graw-Hill Book Company, New York, 1970 s. 96.

Vergisi, Gümrük Vergisi, Akaryakıt İstihsal Vergisi, Motorlu Kara Taşıtları Vergisidir. Bunun dışında tekel maddeleri gelirlerinden ve trafik cezalarından belediyelere çeşitli oranlarda pay verilmekteydi. Ayrıca Emlak Vergisinden de yukarıda belirtildiği gibi belediyeler, tahsil yeri esasına göre, % 45 oranında bir pay almaktaydı.

1981 yılında 2380 sayılı Kanunla, ayrı ayrı vergilerden belediyelere pay verilmesine ilişkin uygulama son bulmuştur. Ayrıca bu kanunla, emlak vergisinden belediyelere pay verilmesi esası yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 5237 Belediye Gelirleri Kanununun 2'nci maddesi gereğince gümrük vergisinin % 15'i oranında alınmakta olan payın tahsiline devam edilecektir (1).

Yürürlükten kaldırılan teker teker vergilerden pay verme sistemi yerine, genel bütçe vergi gelirlerinin toplamı üzerinden belediyelere pay verme esası getirilmiştir. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 5, İl Özel İdarelerine % 1 oranında pay verilecektir.

Söz konusu payların kısa sürede ve eksiksiz olarak belediyelere ulaşması için bir kısım tedbirler öngörülmüştür.

Dağıtım:

Bir aya ilişkin olarak tahsil olunan vergi gelirleri saymanlar tarafından tahsili izleyen ayın sonuna kadar İller Bankasına yatırılacaktır. İller Bankası da yatırılmış bulunan bu payların % 80'ini, nüfus esasına göre, izleyen ayın 15'nci günü akşamına kadar ilgili belediyelere, göndermek zorundadır.

Dağıtımın eksiksiz ve süresinde yapılabilmesi için önlemler:

Süresi içinde İller Bankasına belediye paylarını yatır-

(1) 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunun geçici 1 nci md.

mayan gelir saymanlarından, söz konusu paylar, % 10 fazlasıyla tahsil olunacaktır. Aynı şekilde İller Bankasınca, gönderilmesi geciken vergi payları % 10 fazlasıyla ödenecektir.

Özellikle gelir saymanları için ağır bir sorumluluk getiren bu yeni uygulama, geçmişte vergi paylarının eksik ve gecikmeli olarak belediyelere yatırılmasından kaynaklanmaktadır (1).

2. Belediyelerin Kendi Öz Gelirleri:

Belediyelerin kendi öz gelirleri; vergiler, vergi benzeri gelirler, belediye işletmelerinden elde olunan gelirler, belediyelere ait menkul veya gayrimenkullerin gelirleri ve para cezalarından oluşmaktadır. Bu kısımda önemleri nedeniyle sadece ilk ikisi ele alınacak ve diğerleri ayrı bir başlık altında konu edilecektir.

A — Vergiler:

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere bazı yeni vergiler tahsis edilmiş, eski yasada harç, resim vb. mükellefiyetler şeklinde isimlendirilen bir kısım gelirler, yeni şekliyle belediye gelirleri arasına alınmıştır.

a) Meslek Vergisi:

Meslek vergisi, çeşitli ülkelerdeki mahalli idareler tarafından uygulanmış bir vergidir. Fransa'da 18. yüzyılda Patent vergisi olarak uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra 1959 yılında bir kararname ile, arazi, bina, ikamet vergisi ile birlikte ortak matrahı, emlakın kira geliri olan bir meslek vergisi haline dönüştürülmüştür. Ancak tahrir (yazım) işlemlerinin uzaması nedeniyle bugünkü şekliyle uygulanmasına 1976 yılında geçilebilmiştir (2).

(1) Yenal Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981, s. 144.

(2) Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Sermet Matbaası, İstanbul 1978 s. 218-9.

Türkiye'de de 1981 yılından itibaren, meslek vergisi belediye gelirleri arasına girmiştir.

Konusu: Belediye sınırları içinde; ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetinde bulunulması; motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapılması; meslek vergisine tabi tutulmuştur (1).

Mükellefi: Vergi konusuna ilişkin olarak, ilk grubu teşkil edenler için sabit bir iş yerinde bu faaliyetlerde bulunanlar ile ikinci gruptaki faaliyeti yapan gerçek ve tüzel kişilerdir.

Verginin tarifesi:

Meslek vergisi için 3 tarife söz konusudur. 1 sayılı tarife, 1'nci ve 2'nci sınıf tüccarlarla, gerçek usulde vergilendirilen serbest meslek erbabı içindir. 2 sayılı tarife, 1 sayılı tarife dışında kalan ticari kazanç ve serbest meslek erbabı için saptanmıştır. 3 sayılı tarife ise motorlu taşıt araçları ile ilgilidir.

Her üç tarife için belediyeler 5 gruba ayrılmıştır (2). Buna göre;

Nüfusu 100.000'nin üzerinde olan belediyeler I'nci Grup

Nüfusu 50.000 - 100.000 arasında olan belediyeler II'nci

Grup

Nüfusu 20.000 - 50.000 arasında olan belediyeler III'ncü

Grup

Nüfusu 5.000 - 20.000 arasında olan belediyeler IV'ncü

Grup

Nüfusu 5.000'e kadar olan belediyeler V'nci Grup

Her üç tarife de V'nci gruptaki belediyelerden I'nciye doğru gidildikçe azalan, en az ve en çok olmak üzere sınırları belirlenmiş spesifik bir tarifedir.

(1) B.G.K. Md. 1.

(2) İçişleri Bakanlığı, Belediye Gelirleri Genel Tebliği, 16.9.1981, seri no! 7

Meslek vergisi mükellefleri için iş yerinin bağlı bulunduğu, motorlu taşıt araçlarında ise mükelleflerin faaliyette bulunduğu, yer belediyesince tarh işlemi yapılır.

b) İlan ve Reklam Vergisi:

5237 sayılı yasada, söz konusu mükellefiyet, ilan ve reklam resmi olarak yer almaktaydı. Ancak resmin levha resmine ilişkin kısmı, belediyelere tanınmış tarife yapma yetkisinde, resmin üst sınırı kanunda belirtilmemiş olduğundan, Anayasa Mahkemesince iptal edildi. Resmin ikinci kısmını teşkil eden ilan ve reklam resminde de benzer gerekçelerle uygulamada çeşitli yasal sorunlar vardı (1).

İlan ve reklam vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre;

Konusu: Belediye ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü reklam ve ilan bu vergiye tabi tutulmuştur. (2) Ancak vergi için geniş bir muafiyet alanı söz konusudur. Bu muafiyetler çıkarıldığında verginin konusu; iş yerlerine asılan levha ve yazılar, motorlu taşıtların dışına konulan, cadde ve sokaklara asılan bez veya diğer benzeri araçlarla yapılan, ışıklı veya projeksiyonlu, ilan ve reklamlar ile bu amaçla dağıtılan takvim, broşür ve benzerleriyle sınırlanmaktadır .

Tarifesı: En az ve en çok miktarları kanun ile belirlenmiş spesifik bir tarifedir. Bu sınırlar yukarda sayılan konular için ayrı ayrı belirlenmiştir.

c) Eğlence Vergisi:

Eğlence vergisi belediyeler için eski bir gelir kaynağıdır. Daha önce eğlence resmi olarak tahsil ediliyordu.

(1) Kenan Bulutoğlu, Türk Vergi Sistemi, 5. Basılış, s. 599.

(2) B.G.K. md. 12

Konusu: Sinama, tiyatro, spor müsabakaları, atyarışları, sirk, çalgılı bahçeler vb. gibi biletle girilen yerler ile biletle girilmesi zorunlu olmayan diğer eğlence işletmelerinin faaliyetleri, eğlence vergisinin konusunu teşkil etmektedir (1). Ayrıca müşterek bahisler de eğlence vergisine tabi bulunmaktadır.

Verginin mükellefi ve tarifesi: Mükellefi eğlence yerlerini işleten gerçek ve tüzel kişilerdir. Verginin matrahı, biletle girilen yerler için bilet bedelidir. Bunlarda vergi matrahına eğlence yerinin özelliğine göre % 5 ile % 50 arasında değişen bir tarife uygulanmaktadır. Müşterek bahislerde ise vergi matrahı, bahsi düzenleyen kuruluşun hissesine düşen gayrisafi hasılattır. Vergi oranı % 20 olarak belirlenmiştir. Biletle girilmeyen eğlence yerleri için ise günlük olarak en az ve en çok miktarı belirlenmiş maktu bir vergi alınmaktadır.

d) Akaryakıt Tüketim Vergisi:

Bu vergi daha önce akaryakıt resmi olarak tahsil ediliyordu. Ancak elde olunan gelirden sınırlı sayıda belediye yararlanabiliyordu. Çünkü akaryakıt vergisi tahsilatının, sadece akaryakıtın depolardan tüketime gitmek üzere sevk edildiği belediyeler tarafından yapılabileceği şeklinde yorumlanması sonucunda, bu vergi hasılatından diğer belediyelerin yararlanması mümkün olamamıştı (2).

2464 sayılı Kanunla vergi hasılatından bütün belediyeler yararlanmaktadır.

Konusu: Rafineri şirketleri ve akaryakıt ithalatı yapan kuruluşlarca yapılan akaryakıt satışları, verginin konusunu teşkil etmektedir.

Mükellefi: Kanunda verginin mükellefi, akaryakıt satı-

(1) B.G.K. Md. 17.

(2) Kenan Bulutoğlu, a.g.e. s. 596.

şını yapan rafineri şirketleri ile ithalatını yapan kuruluşlar olarak belirlenmiştir.

Tarifesi: Ton başına enaz ve ençok olmak üzere vergi miktarı belirlenmiş (100 TL ile 500 TL arasında değişen) bir tarifedir.

Verginin dağılımı: Vergi daireleri tahsili izleyen bir ay içerisinde akaryakıt tüketim vergisini İller Bankasındaki bir hesaba yatırırlar. İller Bankası da her aya ait yatırılmış bulunan vergi tahsilatını, izleyen ayın 15. günü akşamına kadar, nüfus esasına göre, belediyelere dağıtmakla sorumludur.

Belirtilen süre içinde gönderilmeyen veya dağıtılmayan tutarlar için gene ilgili vergi dairesi müdürü ve İller Bankası, söz konusu tutarı % 10 fazlasıyla ödemekle sorumlu tutulmuşlardır. Belirtilen cezai şart özellikle vergi dairesi müdürleri için yeni ve önemli bir şart durumundadır.

e) Haberleşme Vergisi:

Daha önce tahsil edilmekte olan telefon abone ve ücretlerinden alınan belediye payı, haberleşme vergisi olarak yeniden düzenlenmiştir.

Konusu: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki PTT tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri, Haberleşme Vergisine tabi tutulmuştur (1).

Mükellefi: Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden PTT idaresidir.

Verginin matrahı tahsil edilen ücret ve oranı ise % 6'dır. PTT idaresi, her aya ilişkin olarak tahsil edilen ücretlere isabet eden haberleşme vergisi ile ilgili tahsilatı, izleyen ayın sonuna kadar belediyeye bir beyanname ile bildirir ve ödemedede bulunur.

(1) B.G.K. Md. 29.

f) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi:

Önceki yasaya göre elektrik-havagazı resmi olarak spesifik bir vergi alınmaktaydı. 2464 sayılı kanunda Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi adını alan verginin konusu, belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde, elektrik ve havagazı tüketimidir.

Burada verginin mükellefi ve sorumlusu belirlenmiştir. Mükellefi, elektrik ve havagazını tüketenler, sorumlusu ise bunların dağıtımını yapan kuruluşlardır. Matrahı elektrik ve havagazı satış bedelidir. Oranı ise üretim, taşıma, boşaltma, yükleme gibi işlerde, % 1, diğerlerinde ise % 5'dir. Havagazında bu oran % 5 olarak belirlenmiştir.

Elektrik ve havagazı dağıtımını yapan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte tahsil ettikleri vergileri, izleyen ayın 20'nci günü akşamına kadar bir beyanname ile belediyeye ödemek zorundadırlar.

g) Yangın Sigortası Vergisi:

5237 sayılı yasada, yangından korunma giderleri için sigorta şirketlerinden iştirak payı alınmaktaydı. Gerçek anlamda iştirak payları, belirli bir belediye hizmeti maliyetinin, hizmetten yararlananlar arasında paylaşılmasıdır (1). Yangından korunma giderlerine sigorta şirketlerinin iştirak paylarında, verginin matrahı olarak, yangın sigortası için şirketler tarafından alınan prim esas alınmaktaydı. Hasılatı tahsisen yangın söndürme giderlerinde kullanılabilirdi.

2464 sayılı yasada bu mükellefiyet, harcamalara iştirak payından çıkarılarak, yangın sigortası vergisine dönüştürülmüştür. Yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler verginin konusunu teşkil etmektedir. Yasada verginin mükelle-

(1) Kenan Bulutoğlu, a.g.e. s. 600.

fi olarak sigorta şirketleri gösterilmektedir. Harcamalara iştirak payı olarak alınırken, hasılatının doğrudan yangın söndürme hizmetine tahsis edilmesiyle, tahsilatı yararlanma ilkesine dayandırılmıştır. Yangın koruma hizmetlerinden, mallarını sigorta ettirenler belirli ölçüde yararlanır. Hasılatı, yangın koruma hizmetlerine tahsis edileceğinden, sigortalıya ait malların, yangın karşısındaki güvencesi daha da artmış olacaktır. Ancak yangın koruma hizmetlerinin iyileştirilmesinden esas yararı, sigorta şirketleri sağlayacaktır. Vergilendirmede yararlanma ilkesi uygulandığında, mükellefin sigorta şirketleri olması doğaldır. Nitekim iştirak payı olarak alınırken de vergi mükellefinin sigorta şirketleri olduğu sigorta policelerinde açıkça belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanunda verginin mükellefi olarak gene sigorta şirketleri tanımlanmaktadır. Ancak vergi hasılatının tahsisli olarak yangın söndürme harcamalarında kullanılacağı hükmü kanunda yer almamıştır. Dolayısıyla verginin alınışında yararlanma ilkesinden uzaklaşmıştır. Kuşkusuz belediye hizmetleri arasında yangın söndürme bulunduğundan sigorta şirketleri bakımından dolayı ve fakat önemli bir yararlanma söz konusudur. Halen yasada mükellefin sigorta şirketleri olduğu belirtilmesine rağmen, uygulamada vergi, sigorta şirketlerince sigortalıdan primle birlikte tahsil edilmektedir.

Matrahı, yapılan yangın sigortası muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarıdır. Verginin oranı % 10'dur.

Mükellefler, bir aya ilişkin vergiye tabi işlemlerini izleyen ayın 20. günü akşamına kadar bir beyanname ile birlikte belediyeye bildirecekler ve hesapladıkları vergiyi bu süre içinde yatıracaklardır (1).

B — Vergi Benzeri Mükellefiyetler:

Harç, resim, ruhsatiye, ve katılma payı v.b. adlarda alı-

(1) B.G.K. Md. 44.

nan yararlanma vergilerinin, mahalli idare toplam vergi gelirleri içindeki payı oldukça yüksektir. Bu tür zorunlu ödemelerin, merkezi idare gelirleri içindeki önemi giderek azalırken, mahalli idareler için aynı şey söylenemez.

Söz konusu ödentiler mahalli idarelerce çeşitli şekillerde alınmaktadır. Bunların yaptıkları bir onay, verdikleri bir izin (ruhsat), yaptıkları denetleme, bir tahsis ya da hizmet, verginin konusunu teşkil etmektedir. Söz konusu ödentiler, harç, resim veya ruhsatiye adlarıyla, belirli bir kamu hizmeti veya işlemine gereksinme duyan kişilerce ödenmesi zorunludur. Mahalli idarelerin tekeli altında sunulan ve kişilerin yararlanmak zorunda oldukları hizmetler nedeniyle alınan çeşitli adlar altındaki ödentiler esas itibariyle bir vergi niteliğindedir (1).

Belirtilen özellikleri taşıyan harç ve katılma payları 2464 sayılı kanunda yeniden düzenlenmiştir. Çeşitli belediye hizmetleri, onayları, izinleri veya işlemleri sırasında alınan oldukça geniş harç ve katılma payları bulunmaktadır.

a) Temizletme ve Aydınlatma Harcı:

Daha önce temizletme ve aydınlatma resmi olarak Belediye Gelirleri arasında yer almaktaydı. 5237 sayılı kanunda resmin matrahı, o tarihlerde uygulanan bina ve arazi vergisinin de matrahı olan, gayrisafi irattı. Emlak Vergisi Kanunu ile birlikte vergi değeri olarak rayiç bedel esasına geçildiğinden, temizletme ve aydınlatma resmi fiilen tahsil edilemez hale geldi. 2464 sayılı Kanunla Temizletme ve Aydınlatma harcı yeniden düzenlenmiştir.

Konusu: Emlak vergisi Kanunu konusuna giren ve belediye sınırları içinde bulunan (mücvir alanlar dahil) bina

(1) Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981, s. 513.

ve arsalar temizletme ve aydınlatma harcına tabi tutulmaktadır (1).

Mükellefi: Emlak vergisi mükellefleridir. Kuşkusuz belediye sınırları içinde olan veya belediye hizmetlerinin götürülebildiği mücavir alanlarda bulunanlar, bu kapsam içinde yer almaktadır.

Matrahı ve oranı: Matrahı emlak vergisine esas teşkil eden vergi değeridir. Oranı ise binalarda binde bir, arsalarda binde 0.5'dir. Meskenler için alınacak harç üst tavanı, 18 bin lira olarak belirlenmiştir.

Dağıtım: Her aya ilişkin olarak tahsil olunan harç, izleyen ayın sonuna kadar ilgili belediyelere, tahsilatı yapan vergi dairelerince yatırılmak zorundadır. Harcın belirtilen zamanda yatırılmaması halinde vergi dairesi müdürü, harcı % 10 fazlasıyla yatırmak zorundadır.

b) İşgal Harcı:

İşgaliye oldukça eskiye dayanan bir mükellefiyettir. 5237 sayılı Kanunda yer alan işgaliye, 1968 yılında tarife üst sınırı belirlenmemiş olması nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Belediye Gelirleri Kanununda yeni düzenlenen şekliyle, belediye sınırları içinde yer alan pazar veya her türlü mal satışı yapılan alanların, diğer amaçlarla yol, meydan vb. yerlerin işgali, işgal harcının konusunu teşkil eder. Ayrıca motorlu araçların park etmeleri için belediyelerce tesis ve tahsis edilen alanların işgali de harcın kapsamı içinde bulunmaktadır. Mükellefi belirtilen alanları işgal edenlerdir. İşgal harcının, satış amaçlı olanlarda işgal edilen alanın metrekaresine, hayvan satışlarında hayvan başına, taşıtlardan da

(1) B.G.K. Md. 45

işgal edilen saate göre alınan spesifik bir tarifesi bulunmaktadır.

c) Bina İnşaat Harcı:

1970 yılında Finansman Kanunu ile birlikte Bina İnşaat Vergisi, merkezi idare vergi gelirleri arasına girmiştir. 1982 Ocak ayından itibaren de 2589 sayılı kanun ile bu vergi, merkezi idare gelirleri arasından çıkarılıp, Belediye gelirlerine bina inşaat harcı olarak eklenmiştir.

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içindeki her türlü bina inşaatı (ek ve tadiller dahil) bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Harcın doğması için mutlaka inşaatın ruhsatlı olması gerekmez.

Mükellefi, inşaat, ilave veya tadilat için ruhsat alanlar ile bu işlere ruhsatsız başlanması halinde ruhsat almak zorunda olanlardır.

Tarifesi, inşaatın, beton, demir, kagir, ahşap, işyeri veya konut oluşuna ve inşaat alanına göre alınacak vergi miktarı farklılaştırılmış iki ayrı tarifesi bulunmaktadır.

d) Diğer Harçlar:

Belediye Gelirleri Kanununda denetleme, izin (ruhsat), onay ve hizmet işlemlerine bağlı çeşitli harçlar vardır.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı: Tatil günlerinde belediyece çalışma izni verilen işyerleri bu harca tabi tutulmuştur. Harcın tarifesi Belediye meclislerince tesbit edilecektir. Harç 600 liradan az, 24 bin liradan fazla olamaz.

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı: Belediye ve mücavir alanları içinde izne tabi olarak hayvan kesimi yapılan yerlerdeki sağlık muayene ve denetlemesi, harca tabi tutulmaktadır. Küçük ve büyük baş hayvanlara göre

enaz ve ençok vergi miktarı belirlenmiş bir tarifesi bulunmaktadır.

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı: Söz konusu aletlerin yasa gereği belediyelerce damgalanması harca tabidir. Bu harcın alet türüne göre enaz ve ençok vergi tutarları belirlenmiş bir tarifesi vardır.

Kaynak Suları Harcı: Özel kaplarla satılan kaynak sularının denetlenerek, ilgili olduğu kaynak suyunu belirtecek işaret konulması, kaynak suları harcına tabidir. Litrelerine göre enaz ve ençok vergi miktarları saptanmış tarifesi bulunmaktadır.

Tellallık Harcı:

Belediyelerin eski bir gelir kaynağıdır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkxane, mezat yerleri ve belediye tellalı bulundurulan diğer alanlarda her çeşit taşınır ve taşınmaz mal satışı, tellallık harcına tabi tutulmuştur. Harcın matrahı, satışların gayrisafi tutarındır. Oranı % 2 olmakla birlikte 500 bin lirayı aşan satışlarda, aşan kısım için oran % 1 olarak uygulanmaktadır.

Bunlar dışında Belediyelerden istenecek her türlü kayıt ve harita, plan, kroki gibi taşınmaz mallara ait belgelere ilişkin suretleri Kayıt ve Suret Harcına; parselasyon işlemleri, verilecek ifraz ve tevhit kararları, proje tasdik işlemleri, zemin açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artıklarının dökülmesi için yer gösterilmesi çeşitli adlarla belirlenmiş İmar İle İlgili Harçlara; iş yerinin açılması İşyeri Açma İzni Harcına; Kanun gereği zorunlu olan veya istek üzerine yapılan muayeneler, verilen ruhsatlar ve Raporlar, ayrı bir belediye harcına tabi tutulmamışsa Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcına; Kanun gereği sağlık belgesi almak zorunda olanlara verilecek belgeler ile bunların yenilenmeleri Sağlık Belgesi Harcına tabi bulunmaktadır.

e) Harcamalara Katılma Payları:

Bir program içinde veya kişilerin isteği üzerine yapılan yol, kanalizasyon ve su tesisleri gibi işlerde, bu hizmetlerden yararlananlardan Harcamalara Katılma Payı alınmaktadır. Bu tür hizmetler için yapılan giderlerin 1/3'ü, hizmetten fayda sağlayan taşınmaz mal sahipleri arasında, faydalanma şekilleri dikkate alınarak taksim edilir. Ancak katılma payları, bina ve arsalarda, vergi değerinin % 1'ini geçemez.

Belediye Gelirleri Kanununa göre, belediyelerin, yeni yol açılması, genişletilmesi, kaldırım ve parkelerin düzenlenmesi faaliyetleri dolayısıyla **Yol Harcamalarına Katılma Payı**; Kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcudun iyileştirilmesi işlemleri nedeniyle **Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı**; Yeni su şebekesi yapılması veya mevcutların yeniden ele alınması hizmetleri dolayısıyla **Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı** alınır.

Söz konusu paylar ilan edilir ve yükümlülere tebliğ edilir. Tebliğ edildiği bütçe yılını izleyen 4 yıl içinde 4 eşit taksitle tahsil olunur (1).

3. Bağış ve Yardımlar:

Mahalli İdarelere çeşitli nedenlerle bağış ve yardım yapılmaktadır. Bunlardan ilki mahalli idarelerin gelir kaynaklarının giderek yetersiz hale gelmesidir. 5237 sayılı yasanın uygulanması sırasında, mutlak rakkam olarak artan ve fakat nisbi olarak azalan gelir kaynakları karşısında, belediyeler merkezi idare yardımlarına, her geçen yıl daha fazla ihtiyaç hissetmişlerdir.

Bağış ve yardımların **bir diğer nedeni** mahalli idarelere bırakılan bir kısım hizmetlerin Devletçe planlanan standartların altında kalması veya dengeli kalkınmada önemli olan

(1) B.G.K. Md. 86-94

bazı yerel hizmetlerin görülememesidir (1). Bunların yapılmasını sağlamak amacıyla özellikle şartlı yardımlara başvurulur.

Üçüncü bir yardım nedeni de Mahalli idare faaliyetlerinin dışsallığıdır. Özellikle sağlık, sosyal ve kültürel alanlardaki hizmetlerinin toplumsal sonuçları vardır (2).

Türkiye de diğer mahalli idarelerle birlikte belediyelere çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Maliye ve İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere çeşitli Bakanlıklar belediyelere yardımda bulunmaktadır. Ancak bunlar bir bütün halinde, dağıtım esasları belirlenmiş olarak, herhangi bir yasada yer almamaktadır (3). Ayrıca bağış ve yardımın dağıtımına esas teşkil edecek bir ölçüde bulunmamıştır. Bu konuda, İçişleri Bakanlığı Ortak Trafik Fonundan belediyelere yol çizgisi, işaret levhaları, kavşak düzenlemesi gibi trafik hizmetleri için yardımda bulunulurken, bazı ölçülerin konulmuş olması, önemli bir adımdır. Nitekim bu fondan belediyelere yardım yapılırken belediyeler bütçe tutarlarına göre 5 gruba ayrılmaktadır. Her grup için bir «başarma gücü» rakkamı saptanmıştır. Başarma gücü rakkamının aşılması halinde, fondan belediyelere belirli oranlarda yardım yapılabilmektedir (4).

Belediyelere Bakanlıklar ve İller Bankasınca yapılan yardımlar parasal olduğu gibi hizmet şeklinde de olabilmektedir. Hizmet şeklinde olan yardımlar arasında; belediyelerin yol, su ve elektrik gibi bazı işlerinin Bakanlıklarca üstlenilmesi, plan, kroki, haritalama vb. faaliyetlerinin ilgili Bakanlıkça görülmesi ve diğer teknik yardımlar, önemli bir yer işgal eder.

(1) Yenal Öncel, a.g.e. s. 77 - 82.

(2) David N. Hyman, The Economics of Governmental Activity, New York, 1973 s. 293-5.

(3) Halil Nadaroğlu, a.g.e. 348.

(4) Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, a.g.e. s. 208.

4. Borçlanmalar:

1580 sayılı Belediye Kanununda belediyelere istimlak ve bazı imar faaliyetleri için tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir. Ayrıca belediye meclisi kararı ile para ve sermaye piyasalarından borç alma yetkileri de bulunmaktadır. Ancak mali durumları esasen söz konusu borçlanmalara imkân vermeyen belediyelerin, birinci derecede borçlanma kaynağı, İller Bankasıdır. Borçlanma sınırını, belediye yasasından çok, borç verecek kuruluşların yasaları belirlemektedir.

5. Diğer Gelirleri:

Belediyelere ait olan bazı İktisadi Kamu Kuruluşları vardır. Su, elektrik, havagazı, mezbaha, sinama, banyo, fırın, lokanta, şehiriçi ulaşımı gibi teşebbüslerden belediyeler gelir elde ederler. Bunların dışında belediyelerin taşınır veya taşınmaz mallarından elde ettiği gelirleri bulunmaktadır. Söz konusu malların satışından veya kiralanmasından gelir sağlanabilir. Ayrıca para cezaları vb. gelirler de belediye gelirleri arasında yer almaktadır.

II — BELEDİYE VERGİLERİNE İLİŞKİN SONUÇLANDIRICI DEĞERLENDİRMELER

Yukarda esas itibariyle 2464 sayılı Kanunla Belediyelerin sahip olduğu gelir yapısı, öncesiyle bağıntı kurularak açıklanmaya çalışıldı. Bu kısımda özellikle belediye gelir yapısının, vergilere ilişkin bölümü üzerinde, sonuçlandırıcı bazı değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

1. Mahalli İdare Gelir Yapısından Emlak Vergisinin Çıkışı:

Yazının başlangıç kısmında da belirtildiği gibi, 1972 yılında yönetimini Maliye Bakanlığının üstlenmiş olduğu Em-

lak Vergisi, 1981 yılından itibaren de gerek idaresi gerekse hasılatı yönünden bütünüyle, genel bütçe vergileri arasına alınmıştır.

Belediyelerce, esas itibariyle, idari sınırları içinde yerleşmiş olanlara hizmet sunulmaktadır. Bu şekliyle Belediye hizmetleri, sonuç olarak, büyük ölçüde yerleşim yeri olan konutlar ile üretim ve dağıtım alanı olarak işyerlerine yönelmektedir. Aydınlatma, su, elektrik, yol ve kaldırım düzenleme, çevre hizmetleri, çöp, kanalizasyon, tasfiye tesisleri, dinlenme alanları, yeşil alan sağlama hizmetleri bu cümledendir.

Belirtilen yönüyle belediye hizmetleri, doğrudan veya dolaylı olarak işyeri ve konut olarak, emlakın kapital değerini olumlu yönde etkileyecektir (1). Kuşkusuz bu, emlakın kira gelirine de aynı yönde yansıyacaktır. Bazı yazarlar, belediye hizmetlerinin bütünüyle emlak değerlerine yansıdığını ve dolayısıyla söz konusu hizmetlerden yararlanmada, başka bir ödenti (harç veya bedel gibi) alınmıyorsa, emlak üzerinden alınacak tek bir verginin, bütün bu mükellefiyetlerin yerine geçebileceğini savunmuşlardır (2). Buna göre belirli bir mahalde belediye hizmetleri iyileştirildikçe, oradaki emlakın kapital ve kira değeri doğru orantılı olarak artacaktır. Böylece belediye hizmetlerinden sağlanan toplam fayda, emlak değerlerindeki artışa yansımış olmaktadır.

Kuşkusuz emlak nedeniyle oluşan rantlar sadece mahalli idare hizmetlerinden kaynaklanmaz. Özellikle hızlı gelişme ve şehirleşme olgusunun ağırlıklı olması halinde, emlak üzerinde oluşan rantlarda, diğer faktörler, birinci derecede et-

(1) Werner Hirsch, a.g.e. s. 96.

(2) Bunlardan Alman İktisatçı J.V. Miquel ve Hollandalı F.S. Van Nierop için, Bkz. Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, a.g.e. s. 180; «Bölgesel İdareler maliyesi» İktisat Fakültesi Mecmuası, 22. cilt 1962, s. 117.

ken olur. Bunların ise belirli bir oranda sadece mahalli idarelere gelir kaynağı olarak tahsis edilmesi eleştirilmektedir (1).

Özellikle belediyelerin 1981 yılına kadar gelir kaynakları arasında yer alan değerlendirme resmi (şerefiye) açısından, bu görüş, çok daha kuvvetle savunulabilir. Gerçekten değerlendirme resmi, belediyelerin yapmış olduğu bazı imar hizmetleri sonucunda, binaların eski ve yeni rayiç bedelleri arasındaki farktan alınmaktaydı. Kuşkusuz bu değer artışı, bütünüyle belediye hizmetlerine bağlanamaz. Hatta özellikle büyük şehirler için konu edilen değer artışının çoğunluğu, yukarıda değinilen şehirleşme ve göç v.b. gibi diğer faktörler nedeniyle ortaya çıkar. Esasen bütün değer artış vergilerinin kaldırılmasına paralel olarak, değerlendirme resmi de yeni belediye gelirleri kanununda yer almamıştır.

Emlak Vergisinin matrahı içinde kuşkusuz diğer şartların oluşturduğu değer yükselmeleri vardır. Ancak emlak vergisi, mahalli idareler açısından, söz konusu rantların vergilendirilmesi olarak değil, mahalli hizmetlerin yöneldiği bir konudan vergi alınması şeklinde değerlendirilmektedir. Belediye hizmetleri, diğer şartlar veri kabul edilecek olursa, çoğunlukla emlak alanına sunulması nedeniyle bunların kapital değerlerini ve kira gelirlerini etkiler. Diğer şartların etkileri ise vergi oranının düşük saptanması ile dengelenebilir. Emlake yapılan diğer hizmetler nedeniyle başka vergilerde alınıyorsa, o nisbette emlak vergisi oranının düşürülmesi doğaldır. Sonuç olarak denilebilir ki mahalli idare hizmetlerinin önemli bir bölümü, konut veya işyeri olarak emlake dönük olduğundan, emlak vergisi mahalli idarelerin geleneksel bir vergisi olmuştur (2).

(1) Konu üzerinde yaptığımız görüşmelerde bu fikir, Prof. Dr. İzzettin Önder'in değerli eleştirilerinden kaynaklanmaktadır.

(2) Diğer nedenler konumuz dışında olduğundan ayrıca ele alınmamıştır.

Esasen Türkiye'de emlak vergisinin merkezi idare vergisi haline geçişinde, konunun teorik yönünden çok, idari gereksinimler etken olmuştur. Gerçekten gerek değerlendirme (matrah saptama) gerekse tahsilatı konusunda, mahalli idarelerin vergi üzerindeki idari etkinlikleri, uzun yıllardan beri kaybolmuştu. Bu şekliyle de merkezi idarece verginin üstlenilmesi ve yeniden düzenlenmesi bir ihtiyaç halini almıştı.

2. Emlak vergisinin bazı belediye vergilerinin tahsilatında ve sınırlandırılmasında kullanılabilirliği:

Emlak vergisinin merkezi idare vergi gelirleri arasına alınmasına rağmen, belediye gelirleri ile emlak vergisi arasındaki bağıntı çeşitli şekillerde kurulabilir. Bazı belediye vergi ve benzeri mükellefiyetleri, emlak vergisi matrahı esas alınarak, tahsil edilebilir veya sınırlandırılabilir. Nitekim bu bağıntı, Temizletme ve Aydınlatma Harcı ile Harcamalara Katılma Payında kurulmuştur. Birincisinin matrahı (belediye hizmeti götürülenlerde) emlak vergi değeriyken, diğerinin tavanı (üst sınırı), bu değer % 1'i ile sınırlandırılmıştır.

Özellikle meslek vergisi açısından da emlak vergisine ilişkin vergi değeri ile bir bağıntı kurulabilir. Söz konusu vergi, Fransa'da uygulanmış olduğu gibi, işyerleri vergi değerleri esas alınarak, emlak vergisi ile birlikte tahsil edilebilir. Kuşkusuz verginin mükellefi, gene iş yerinde sahibi veya kiracısı sıfatıyla, ticari, sanayi ve mesleki faaliyette bulunan kişi olacaktır.

Bunun gibi emlake dönük yapılan belediye hizmetleri nedeniyle alınan ödentilerde de vergi değerinden yararlanılabilir. Spesifik vergilerin fiyat artışları karşısında etkinliklerini kaybettiği bilinmektedir. Bu nedenle vergi değerine her zaman oransal bir tarife uygulanması mümkündür. Vergi değeri, kural olarak her beş yılda bir yenilendiğine göre, sözü edilen spesifik tarifelerin, fiyat artışları karşısında erozyona uğraması sakıncası, bir ölçüde giderilmiş olur.

3. Vergilendirme Tekniğine ve Kavramlarına İlişkin Sorunlar

Bu kısımda Belediye Gelirleri Kanunundaki vergilendirme kavramları ve sorumluluklara ilişkin bazı sorunlar üzerinde durulacaktır.

A — Sorumluluklar Açısından:

5237 sayılı belediye gelirleri kanununun uygulanması sırasında, eleştirilen konulardan biri de genel bütçede yer alan bazı vergilerden belediyelere verilmesi gereken paylar, süresi içinde ve düzenli olarak gönderilememesiydi. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda, söz konusu payların zamanında ve eksiksiz olarak gönderilmesi için bazı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, belediyelere ilişkin olarak tahsil edilen vergiler ile vergi paylarının süresi içinde gönderilmesinde, cezai şart taşıyan zorunluluk bulunmaktadır. Bunların gönderilmesinin gecikme halinde, gerek İller Bankası gerekse gelir saymanları % 10 fazlasıyla ödemede bulunacaktır. Bu gelir saymanları (vergi dairesi müdürleri) açısından kişisel ve çok önemli bir sorumluluktur.

B — Kavramlar Açısından:

Bazı belediye vergilerinde, özellikle eski uygulamadan da kaynaklanan, vergi kavramları sorunu bulunmaktadır. Bunların başında mükellef ve sorumlu kavramları gelmektedir.

Vergi Kanunlarına göre, kendisine vergi borcu düşen (ödemesi öngörülen) kişi ve kurumlar verginin kanuni mükellefidir. Bu şekliyle kanuni mükellef, vergi borcunu yerine getirmeye yani yasal olarak ödemeye zorunlu olan gerçek veya tüzel kişilerdir. Kuşkusuz bunlar, şartları mevcutsa, fiyat mekanizması aracılığı ile ödedikleri vergiyi bir başkasına (sonuçta tüketiciye) yansıtabilirler. Özellikle tüketim vergilerinde kanun koyucu yansımayı kolaylaştırıcı bazı önlemler de alabilir.

Elektrik ve havagazı Tüketim Vergisinde mükellef doğrudan tüketici olarak belirlenmiştir. Ancak elektrik ve havagazı dağıtımını yapan kuruluşlar, verginin tahsilinden ve belediyelere yatırılmasından sorumlu tutulmuşlardır. Burada mükellef ve sorumlu açık olarak belirlenmiştir.

Buna karşılık bazı belediye vergilerinin mükellef ve sorumlusu bakımından uygulamada değişik yorumlama yapılmıştır. Bunlardan biri Haberleşme vergisidir. Önceki yasaya göre telefon abone ve ücretlerinden belediye payı olarak alınırken, verginin mükellefi olarak abone, tahsil edilen payların belediyeye yatırılmasından sorumlu da PTT idaresi belirlenmiştir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre, haberleşme vergisinin mükellefi, Posta, Telgraf ve Telefon idaresidir. Başlangıçta idare, eski uygulamanın devamı olarak, Haberleşme Vergisini, tahsil edeceği ücretler ile birlikte abonelere doğrudan fatura etmiştir. 1983 Nisan ayında söz konusu uygulama durdurularak, idare kanuni mükellefi olarak vergiyi kendisi üstlenmiştir. Bu arada abone ücretleri de artırıldığından vergi aslına uygun olarak dolaylı hale gelmiştir.

Diğer taraftan yangın sigortası vergisinde mükellef olarak sigorta şirketleri belirtilmekle beraber, uygulamada «Police şartlarının vergi, harç ve resimlere ilişkin genel şartlarına» dayanarak, yangın sigortası vergisi doğrudan sigortalıdan alınmaktadır. Konuya Ticaret Bakanlığınca sigorta tarifelerinde % 10 indirim yapılarak çözüm getirilmeye çalışılmıştır (1).

Yasaya göre verginin mükellefi sigorta şirketleridir. Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini belediyeye bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Kuşkusuz yasaları çerçevesinde ve şartları mevcutsa sigorta şirketleri, aldıkları yangın sigortası prim-

(1) Ticaret Bakanlığı, İçticaret Genel Müdürlüğünün, 1.8.1981 tarih ve 14 (920.0) 21415 nolu sirküleri.

lerini artırarak vergiyi yansıtabilirler. Aynı konu diğer tüketim vergileri için de geçerlidir.

Yukarda sözü edilen uygulamayla ilgili sorunların çoğunluğu, diğer vergilerde olduğu gibi Bakanlıkca tüketim vergilerine ilişkin olarak çıkarılacak yönetmelik veya tebliğlerle düzenlenebilecek niteliktedir.

Sonuç olarak denilebilir ki 5237 sayılı belediye gelirleri kanununda yer alan bir kısım harç vb. mükellefiyetler ya matrahının ortadan kalkması ya da yargı organı tarafından iptal edilmeleri nedeniyle, fiilen tahsil edilemiyordu. Diğer taraftan spesifik vergilerin çoğunluğu da matrah aşımına uğramıştı. Belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelir kaynakları, yıllar itibariyle oransal olarak düşmüş ve gelir yapısı, merkezi idare gelirlerine dayalı hale gelmişti. Uzun yıllardan beri belediye gelirleri ile ilgili çeşitli tasarılar hazırlanmış olmasına rağmen bunlar kanunlaşmamıştır. 2464 sayılı Belediye gelirleri ve 2380 sayılı belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesine ait kanunlar, bir bakıma bu acil ihtiyaçtan kaynaklanmıştır.

Kuşkusuz Türkiye'de günün şartlarına göre mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ve sorunlarına gerek tahsis edilecek hizmetleri gerekse gelirleri yönünden bir bütün halinde çözüm getirilmesi, amaca daha uygun olacaktır.