
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE VERGİLENDİRME YETKİSİ

Ertuğrul ACARTÜRK Adnan Menderes Üniversitesi*

I- GİRİŞ

Türkiye'de yerel yönetimlerin görevleri ile hizmet alanları her geçen gün artmasına rağmen mali kaynakları buna paralel artmamıştır. Merkezi idare tarafından dağıtılan kaynaklar, yerel yönetimlerin hizmetlerinin finansmanında yetersiz kalmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin bütün kaynakları elinde tutup yerel yönetimlere pay dağıtması, yerel yönetimleri merkeze bağımlı harcamacı birimler haline getirmektedir. Kaynak üretmeyen ama merkezden gelen kaynakları sorumsuzca kullanan ve hemşehrilere hesap vermeyen verimsiz kurumlar ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerde vergilendirme yetkisi tartışılmıştır. Öncelikle vergilendirme yetkisi teorik olarak ele alınmış ve kavramsal çerçevesi ortaya konmuştur. Sonra yerel vergilendirme yetkisinin yararları ve sakıncaları sıralanarak konuyla ilgilenenlere objektif konuyu değerlendirme fırsatı verilmiştir. Daha sonra Türkiye'de mevcut anayasal ve yasal çerçevede yerel vergilendirme yetkisi tartışılmakta ve Türkiye için değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmaktadır.

II- YEREL YÖNETİMLERDE VERGİLENDİRME YETKİSİ

Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanan vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanmaktadır. Bu yetki dar ve geniş anlamda değerlendirilebilir. Dar anlamda, devletin kamu gelirleri içinde sadece vergi koymaya iliş-

* Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İ.İ.B.Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

kin yetkisini içerir. Geniş anlamda vergilendirme yetkisi ise, devletin kamu giderlerini karşılamak üzere gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi kapsar¹. Biz bu çalışmada geniş anlamda vergilendirme yetkisini tartışıyoruz.

Vergilendirme yetkisi, devletlerin bağımsızlığının ve egemenlik hakkının doğal bir sonucu olmakla birlikte, bu yetki sınırsız değildir. Devletler vergilendirme yetkisini keyfi ve sınırsız bir biçimde kullanmaz. Bu yetkinin kullanımı sosyal hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde anayasalarla belirlenmiş ve sınırlandırılmıştır. Devletlerin haksız ve yüksek vergiler salması kişi hak ve özgürlüklerini sınırlandırıcı etkilerde bulunacağından, sosyal hukuk devletinde vergilendirme yetkisinin kapsamı ve sınırı yasal ve anayasal bir temele oturtulmuştur².

Bütün devlet şekillerinde vergi salma yetkisi yalnızca kamu tüzel kişilerine aittir. En büyük kamu tüzel kişisi devlettir ve vergilendirme yetkisi devletindir. Bununla birlikte, daha alt kademede yer alan kamu tüzel kişileri de devletten aldıkları yetkiye dayanarak vergilendirme yetkisini kullanabilirler³.

Muter'e göre, üniter devletlerde egemenliğin içerdiği diğer yetkiler gibi, vergilendirme yetkisi de tek merkezde toplandığından egemenliğin bölünmesi söz konusu değildir. Gerçi, yerel yönetimler bu devletlerin vazgeçilmez bir unsuru olup kendilerine özgü vergilere sahip iseler de, bu idarelerin, egemenlik yetkilerinin kullanıldığı en önemli alan olan vergilendirme yetkileri merkezi idarenin iradesinden kaynaklanan bağımlı bir yetkidir⁴.

Özer ise, mali olarak yerel yönetimleri güçlendirebilmek için, bu idarelere, hizmet verdikleri alanlarda, beldenin de sosyo-ekonomik koşulları dikkate alınarak vergi koyma ve toplama yetkisi sağlanmasını önermektedir⁵. Mahalli idarelerin en önemli görevlerinden birisi, halkın kendi kendilerine vergi koymalarını veya mahallinde ihtiyaç duyulan

¹ Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, *Vergi Hukuku*, 3. baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1995, s.33.

² Osman Pehlivan ve H. Hüseyin Bayraklı, *Vergi Hukuku*, Trabzon, 1997, s.62-63.

³ Mehmet Tosuner, "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi", *DEÜ İİBF Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, 1995, s.259.

⁴ Naci B. Muter, *Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)*, Anadolu Matbaacılık, Manisa, 1989, s.16.

⁵ Ahmet Özer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", *Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu*, 5-6 Ağustos 1993, Van: GAP Belediyeler Birliği ve Van Belediyesi, İstanbul: Kent Basımevi, 1994, s.45.

hizmetlerin karşılığını ödemek suretiyle bu hizmetlerden yararlanmalarını sağlamak üzere olanaklar hazırlamaktır⁶.

Mahalli idarelerin belli başlı gelir kaynağı esas olarak vergilerdir. Vergi oranlarının tespitinde mahalli idarelere geniş bir serbestlik tanınmalıdır. Vergi yükünün mümkün olduğu ölçüde adil şekilde dağıtılabilir ve tek vergiden elde edilenden daha istikrarlı bir gelir sağlayabilmeleri için mahalli idarelere çeşitli vergileri koymak yetkisi verilmelidir⁷.

Devlet, vergilendirme yetkisini sadece kendi kullanabileceği gibi, federal devletlerde federe devlet ve yerel yönetimlerle, üniter devletlerde de yerel yönetimlerle birlikte kullanabilir. Uygulamada devletlerin yerel yönetimlere sınırsız değil de, belli ölçüler çerçevesinde sınırlı bir vergilendirme yetkisi devrettiği görülmektedir. Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi devredilmek istenildiğinde, öncelikle bunun yasal ve anayasal altyapısının oluşturulması zorunludur.

Mahalli idarelerin vergi salmada oldukça geniş yetkilere sahip olması durumunda, değişik mahalli idareler arasında vergileme gayretleri açısından bazı farklılıklar bulunması kaçınılmazdır. Ancak, ülkenin bazı bölgelerinin yardım bakımından diğer bölgelere yüklenmesini önlemek amacıyla merkezi idare mahalli idarelere yardım yapacağı zaman bu idarelerin vergileme gayretlerini de dikkate alarak hareket etmelidir⁸. Bütün yerel yönetimlerin mali kapasiteleri denk değildir. Mali kapasitesi düşük yerel yönetimlere, merkezi yönetim yardım ve bağışlarla destek olmalıdır.

Yerel bütçeler içinde merkezi yardım ve bağışların payının büyüklüğü; yerel politikacıları seçmenlerinden çok merkezi hükümetin bürokrat ve politikacılarına karşı duyarlı hale getirmektedir. Böylece merkezi yardımlarla yerel yönetimler kontrol altında tutulmakta ve seçmenlerin demokratik denetleme hakları işlevsiz hale gelmektedir⁹.

Yerel mali seçimin gerçek bir manası olabilmesi için orada yaşayanların yerel hizmetlerin seviyesini ayarlayabilmek için kararlarının maliyetlerini taşımaları (yüklenmeleri) gereklidir. Halk kamu programlarının fayda ve maliyetlerini tartabilecek konumda olmalıdır. Bunun ortaya çıkması için mahalli idarelerin vergi oranları üzerinde inisiyatifi olduğu, kendilerine ait gelir sistemleri olması gerekir. Doğal olarak, bölgeler arasındaki eşitsizlikleri, uygun şekilde tasarlanmış idarelerarası denkleştirici

⁶ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, *agk*, s.83.

⁷ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, *agk*, s.84-85.

⁸ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, Çev: Selçuk Yalçındağ ve Necil Ulusoy, TODAİE Yayını, Ankara, 1967, s.85.

⁹ Ahmet Ulusoy, "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 145, s.134.

yardım ve bağışlarla hafifletmek için bir alanda vardır. Ancak bu bağışlar, yerel mali özerkliği engelleyecek kadar büyük olmamalı ve prensip olarak ta, peşin (koşulsuz) olarak verilmeli ki, mahalli idareler mali kararlarının maliyetini ve sorumluluğunu üzerlerinde taşıyabilsinler¹⁰.

Etkin yerel yönetimlerle vergilendirme yetkisi arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Bu nedenle, belirli yasal sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilebilir ve gelirlerinin önemli bir kısmının özgelirlerinden oluşması sağlanabilir.

Ancak, yerel yönetimlere vergileme yetkisi verilmesine en azından şimdilik taraftar olmayan Yalçındağ'a göre, genel olarak değerlendirildiğinde, bir yerel yönetim birimi olarak belediyeler çağdaş yönetim ilkeleri ve teknikleri ile yönetilmemekte ve bu gelirlerin akılcı kullanımını ortadan kaldırmaktadır. Bir taraftan merkezi yönetimden kaynaklanan sebeplerle, diğer taraftan başta personel politikasındaki yetersizlikler olmak üzere "etkinsizlik" alışkanlığı, hizmet akışını engellemekte, mali sıkıntıya düşen belediyeler de belde halkını gelir kaynağı olarak görmektedirler. Bu nedenle, etkin bir vergi yönetim sistemi uygulama alışkanlığı kazanmadan, belediyelere kaynak yaratmak için yerel vergi koyma ve merkezi yönetimce toplanan vergilere ek pay koyma yetkisinin verilmemesi gerekir¹¹.

Yerel yönetim harcamaları, çöplerin toplanmasından eğitim öğretimin sağlanmasına kadar çeşitli konuları kapsayabilir. Bu harcamalar, temel prensip olarak vergilerle finanse edilmelidir. Bu vergilerden bazıları yerel vergilerdir. Yerel yönetim harcamalarının bir kısmı da, ulusal vergi sistemi sayesinde toplanan merkezi hükümet gelirleriyle finanse edilmelidir¹².

Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde merkezi yardımların oranının azaltılarak, yerel vergilerle birlikte sorumluluğun artırılması gerektiği ileri sürülmektedir. Yerel politikacıların seçmenlerinin ihtiyaç ve taleplerini karşılamaları gerekir. Bu anlayışın gerçekleşmesi öz gelirlerin ve özellikle de yerel vergi gelirlerinin toplam mali kaynakların asli unsurunu oluşturması zorunludur. Kamunun kaynak kullanım verimliliğini ve etkinliğini artırmanın en akılcı yolu budur¹³.

¹⁰ Wallace E. Oates, "Local Property Taxation: An Assessment", *Assessment Journal*, Sep/Oct-1999, Vol: 6, Issue: 5, s.68-69.

¹¹ Selçuk Yalçındağ, "Çağdaş Belediye", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Şubat-1992, s.8-9.

¹² David Begg, Stanley Fischer ve Rudiger Dornbusch, *Mikro İktisat*, Çeviri Ed: Vildan Serin, Alkım Yayınları, İstanbul, 2001, s.271.

¹³ Ulusoy, *agk*, s.134.

lemek, vergilendirme konusundaki kuralları ortaya koyacak, uygulayacak ve doğacak ihtilafları çözecek olan yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki ve sorumluluklarının belirtilmesidir¹⁵.

B- YEREL VERGİLENDİRMENİN YARARLARI

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olmasının çok sayıda yararından bahsedilebilir. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

*** Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olması yerel demokrasinin gelişmesine ve ülkenin demokratikleşmesine katkı sağlar.** Bir yerel topluluğun ihtiyaçlarının yerinde ve halkın katılımı ile belirlenmesi ve finanse edilmesi yerel demokrasinin göstergesidir.

*** Yerel yönetimlerde hizmet götürülen bireylerin tercihleri birbirlerine yakın olacağından, kamusal hizmetlerin yerel halkın istekleri doğrultusunda düzenlenip sunulması olanağı yüksektir.** Gerçekten de, merkezi yönetim tarafından çıkarılan yasalar, yapılan düzenlemeler yerel halkın tercih ve geleneklerine uymayabilir. Sunulan kamusal hizmetlerin bireylerin tercihlerine uyduğu, beğenilerini kazandığı ölçüde toplam tatmin düzeyini yükselteceği ve kaynak kullanımında etkinliği artıracığı açıktır. Eğer bireylerin istek ve beğenilerinden çok farklı bir hizmet sunumu gerçekleşiyorsa, kaynaklar etkin kullanılmıyor, refah seviyesi azalıyor demektir. İdari birimlerin hizmet alanı genişledikçe, toplumsal tercihlerde farklılaşma artacaktır.¹⁶

***Yerel vergilendirme halkın ve yerel yöneticilerin sorumluluk duygusunu artırıcı etki yapar.** Yerel vergilendirme sonucu, vergi mükelleflerinin vermiş olduğu her kuruşun hesabını belediyeden sorması olasıdır. Yerel yöneticiler halktan topladığı vergileri sorumsuzca harcamaz ve bu paraların hesabını nasıl vereceğini düşünür. Yerel halk ise, kendinden toplanan paralarla talep ettiği hizmetlerin gerçekleşip gerçekleşmediğini kontrol eder ve gerekirse hesabını sorar. Böylece yerel vergilendirme yerel halkın yönetime katılımını ve etkili halk denetimini sağlayabilir. Şüphesiz en etkili denetim halkın denetimidir.

*** Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesi durumunda, söz konusu idareler arasında rekabet yaşanabilir ve bu rekabet vergi oranlarının düşmesine yol açabileceği gibi; kamu hizmetlerinin çeşidini, kalitesini ve etkinliğini de artırabilir.** Topladığı yüksek vergilere karşılık yeterli hizmet veremeyen yerel yönetimler, kişilerin ve firmaların ödedikleri vergilerin karşılığında kendilerine daha çok ve daha kaliteli hizmet sunan yerel yönetimlere göç etmesine sebep olurlar. Yeni göç

¹⁵ Özhan Uluatam, *Türk Vergi Hukuku*, Adım Yayınları No: 6, Ankara, 1990, s.31.

¹⁶ Ulusoy, *agk*, s.136.

alan idareler vergi tabanını genişletip vergi hasılatlarını yükseltirken göç veren idarelerde ise, vergi tabanları zayıflar ve vergi hasılatları düşer¹⁷.

* **Rekabet, vergi mükelleflerinin vergi yükünü hafifletirken daha çok ve daha kaliteli hizmet almalarını sağlayabilir.** Özerkliğe sahip yerel yönetimler arasında yaşanan bu rekabet, vergi mükelleflerinin yararınadır. Vergilemede mahalli idarelere daha geniş yetkiler verilmesi, bu idareler arasındaki rekabeti teşvik edecektir.

* **Diğer yandan merkezi yönetimin elindeki mali kaynaklar vasıtasıyla mahalli idareler üzerinde kullanmış olduğu baskı, bu idarelerin daha geniş mali yetkilerle donatılması sonucu kendi kaynaklarını temin ettiği ölçüde azalabilir.**

* **Kendi kaynaklarını temin eden yerel yönetimlerin merkezi yönetimden alacağı yardımların azalmasından dolayı merkezi idare bütçesindeki yükleri de azalır.**

* **Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yerel topluluk tarafından finanse edilmesi, bu idarelerde mali bakımdan bir rahatlık ve hareket serbestisi sağlayacağı gibi, hemşehrilerinde yerel yönetimler üzerinde otokontrol kurmasını sağlar. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinde yolsuzluk, israf ve suistimallere karşı halkın ilgisi ve duyarlılığı artar ve hesap sorma bilinci gelişir.**

* **Başka bir faydası ise, yerel vergilendirme yerel yönetimlerin mali özerkliğini kuvvetlendirir.** Aslında, yerel özerkliğin tesis edilebilmesi için yerel vergilendirmenin mutlaka olması gerekir.

Vergi toplaması ve harcama konusu yerel yönetimlerin siyasetinde önemli yer tutar. Bunun nedenleri, denk bütçe zorunluluğunun yanında, idari birimlerin faaliyetlerinin halkın doğrudan denetimine açık olması, hizmetlerinin kalitesinin halk tarafından sürekli kontrol edilmesi, yerel yönetimlerin vergilerinin merkezi olanlara göre daha aşıkâr olması, yerel vergilerin mükellef tarafından bizzat ödenmesidir¹⁸. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin mali özerkliği neticesinde, vergi mükellefleri, oylarıyla yerel yönetimlere yaptırım uygulamak, böylece yerel yönetim ve parlamentolarının karar ve davranışlarını denetlemek şansını elde etmiş olurlar¹⁹.

¹⁷ James D. Gwartney ve Richard L. Stroup, *Temel Ekonomi*, Çev: Yıldırım Arsan, 2. baskı, Liberte Yayınları No:6, Ankara, 1999, s.119.

¹⁸ Mustafa Şahin, "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler: Ülke Ülke Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 2, Nisan-1999, s.132-133.

¹⁹ Rinaldo Locatelli, "Locatelli'nin Bildirisi", *Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim)*, Uluslararası Konferans,11-12 Temmuz 1996, TBD, KAV ve MİEAGM Yayını, Ankara, 1996, s.65.

Özerk yerel yönetimler, bir kamu hizmetini sağlamak amacıyla sosyal hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek veya hizmete yönelik talebi azaltmak amacıyla vergi teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler yapabilirler. Yerel idareler düzeyinde bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda yerel idareler tarafından bir takım idari ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi veya vergi, resim ve harçlarda indirimler yapılması yoluyla hemşehrilerin, özel şirketlerin veya kar amacı gütmeyen özel kuruluşların bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesini amaçlamaktadır²⁰.

C- YEREL VERGİLENDİRMENİN SAKINCALARI

Mahalli idarelere belli ölçülerde vergilendirme yetkisi tanınabilir. Ancak bu idarelere sınırsız vergilendirme yetkisinin verilmesi söz konusu değildir. Yerel vergilendirme yetkisinin sağladığı faydalar yanında bazı sakıncaları da vardır. Bu sakıncalar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

* **Vergilendirme yetkisinin kullanımı dar bir çerçevede kalabileceği gibi vergileme de optimal bir yapıya ulaşılması da güç olabilir.** Bir mahalli idare birimi ancak kendi sınırları içinde egemendir. Vergi konusunun bu sınırların dışına taşması durumunda bu idarelerin vergilendirme yetkisini kullanmaları mümkün olmaz Bunun yanında, ülkenin küçük bir parçasını oluşturan mahalli idarelerin yükümlünün vergi matrahına girmesi gereken diğer bölgelerdeki yatırımlarından sağladığı gelirler hakkında bilgi sahibi olması oldukça güçtür. Bu durum vergilendirme yetkisinin etkin bir şekilde kullanılmasına engel teşkil edebilir²¹.

* **Her idari birim kendi vergi kaynağını aşırı zorlayabileceğinden kaynağın kuruması söz konusu olabilir.** Özellikle, aynı vergi kaynaklarını birden fazla idarenin vergilendirmesi durumunda çifte vergilendirme sorun olarak ortaya çıkabilmektedir.

* Mahalli ve bölgesel yönetimler arasındaki vergilendirme farklılıkları uyarılmış göçlerin de temel nedenidir.

* **Mahalli idarelerin mali kapasiteleri farklıdır.** Böyle durumlarda vergi kapasitesi düşük birimler, kabul edilebilir seviyede ve kalitedeki kamu hizmetlerinin arzında güçlüklerle karşılaşır. Mali kapasitedeki farklılıklar mahalli idarelerce arz edilen hizmetlerin kalitesini ve çeşidini de farklılaştırır. Bu durumda, zengin belde-fakir belde ayrımı ortaya çıkabilir. Kentler ve bölgeler arası mali dengesizlikler ulusal dayanışmayı ve ulusal birliği tehdit edebilir.

²⁰ Naci B. Muter, "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", **Özelleştirme Sempozyumu**, 28-29 Nisan 1994, DEÜ İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF Yayını, Manisa, 1995, s.154-155.

²¹ Tosuner, **agk**, s.262.

* Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi konusunda geniş yetkilerle donatılması durumunda, birden çok idari birimin vergilendirme yetkisini kullanması mali anarşiye yol açabilir.

* **Yerel vergiler, makroekonomik hedefleri dikkate almaz.** Sosyal devletin vergilendirme yolu ile ekonomiye müdahale etmesinde temel amaç, gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri ortadan kaldırmaktır. Bu tür amaçlarla vergiler merkezi idare tarafından düzenlenebilir. Fakat yerel vergilerde bu amaçlara dikkat etmek oldukça güçtür. Yerel vergiler mükelleflerin ödeme güçlerini pek dikkate almaz. Böylece vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının sağlanması oldukça zordur.

* **Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerini kullanmalarında siyasal sebeplerden ötürü güçlükler bulunmaktadır.** Yerel politikacılar, seçimleri kazanmak ve uzun süre yönetimi elinde tutmak amacıyla popülist politikalar izleyebilir. Halka şirin görünmek isteyen politikacılar, vergilendirme yetkisini mümkün olduğunca en az düzeyde kullanmaya özen gösterebilir. Yerel politikacıların yeni vergiler getirmesi veya mevcut vergilere ilişkin gelir artırıcı yeni düzenlemeler yapması oy kaygısı nedeniyle pek kolay olmayacaktır²². Ayrıca, Anayasal İktisatçıların ileri sürdüğü oy alış-verişinin yerel yönetimler içinde geçerli olduğu söylenebilir. Bu görüşe göre politika, ister seçmen ister politikacı ve isterse de bürokrat olsun bütün bireyler için kişisel çıkar dürtüsüyle katıldıkları karmaşık bir mübadele biçimidir. Politikacılar, seçmenler ve bürokratlar kişisel çıkarlarını maksimize etmek için politikayı araç olarak kullanırlar²³.

* **Yerel vergilendirme sisteminin etkin işlemesine dışsallıklar engel teşkil edebilir.** Bir yerel yönetim birimince üretilen hizmetler diğer birimleri etkileyici pozitif ve negatif dışsallıklara yol açabilir. Örneğin, içinden geçen bir ırmağı faaliyetleriyle kirleten bir yerel yönetimin, bu nehrin geçtiği ve nehirden faydalanan diğer yerel yönetimlere negatif dışsallık yükleyeceği çok açıktır. Yine yüksek kaliteli eğitim sistemine sahip bir mahalli idare, iyi eğitilmiş kişilerin bir kısmının diğer kentlere göç etmesiyle pozitif dışsallık yaymış olur. Negatif dışsallığın mevcut olduğu durumlarda, yerel hizmetler yerel vergilerle karşılanamayacak kadar büyüklüğe ve etkiye sahiptir. Böylece vergilerin diğer yerel yönetim birimlerine ihracı ortaya çıkar. Pozitif dışsallıklarda ise, söz konusu yerel birimde oturan halkın vergileriyle finanse ettiği hizmetten diğer yerel birimler fayda sağlamış olur²⁴. Bu durumda merkezi idare, faydala-

²² Mehmet Tosuner, "Vergilendirme Yetkisi ve Yerel Yönetimler", *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu*, İzmir Ticaret Odası Yayını: 6, İzmir, 1995, s.61.

²³ Vural F. Savaş, *Anayasal İktisat*, 2. baskı, TAKAV Matbaası, İzmir, 1993, s.47-49.

²⁴ Ulusoy, *agk*, s.137.

nın başka bir yönetim bölgesine tahmini aktarım oranına göre eğitim ve öğretim hizmetleri için bu idarelere bir sübvansiyon vermelidir²⁵.

III- TÜRKİYE'DE YEREL VERGİLENDİRME

Literatürde, Türkiye'de yerel vergilendirme konusunun spesifik ve direkt olarak çok az tartışıldığı görülmektedir. Yerel vergilendirme konusunun daha çok yerel özerklik bağlamında ve mali özerklik çatısı altında kısaca ele alınması dikkat çekicidir. Türkiye'de yerel vergilendirme konusunda, öncelikle en önemli bir yerel yönetim birimi ve seçilmiş yerel politikacılara sahip olan belediyeler üzerinde çalışma yapılmasında fayda vardır.

Türkiye'de halen belediyelerin mali yapısının dağınık bir yapı arz ettiği gözükmemektedir. Özellikle 1980 öncesinde vergi, resim, harç, harcamalara katılma payları gibi belediye gelirleri son derece küçük, verimsiz, az gelir getiren mükellefiyetlerden oluşuyordu. 2464 sayılı kanunla bir ölçüde bu dağınık yapı giderilmek ve belediye gelirleri artırılmak istenmiştir. Bir ölçüde bu başarılmış olsa da, özellikle maktu belediye gelirlerinin enflasyon karşısında erimesiyle eskiye oranla fazla bir şey değişmediği ortaya çıkmıştır. Belediyelerin ihtiyaç duydukları mali kaynakları kendilerinin kendi başlarına belirleyememesi sonucunda merkeze bağımlı belediyeler meydana gelmiştir.

Belediyeleri merkeze bağımlı olmaktan kurtarmanın en kolay ve en demokratik yolu, özgelirlerinin artırılması ve bu doğrultuda vergilendirme yetkisine sahip olmaları gözükmemektedir. Belediyelere yasa ile belirlenecek sınırlar içinde verilecek böyle bir yetki, belde halkına değişik düzeyde hizmet-vergi vadeden alternatif programlardan birini seçme imkanı da sağlayabilir. Bu durum, demokratik katılıma bir zemin hazırlayabileceği gibi, **bilhassa büyük ölçekli belediyelerde vergi kaynağını önemli ölçüde harekete geçirebilir**²⁶.

Ersoy'a göre, belediyelerin özellikle genel bütçe paylarının artırılması yanında, belediye meclisine, belli oranda vergi artırma ve azaltma yetkisini vermek gerekir. Özellikle nüfus alan kentlerde belediyeler, imar planını götürüyor, altyapıyı yapıyor ve bu çalışmaların sonucunda mülklerinin değeri belki %500 artıyor. Fakat belediyelerin faaliyetleri sonucu gayrimenkullerde meydana gelen değer artışından bu idareler faydalanamıyorlar. Belediyelerin hareket kabiliyetinin fazla olması,

²⁵ Peggy B. Musgrave, "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, İstanbul: MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MÜ Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul, 1991, s.156.

²⁶ A. Kadir Topal, "Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine", Maliye Dergisi, Sayı: 124, Ocak/Nisan-1997, s.76-77.

Amerika'daki dinamizmin sebeplerinden bir tanesidir. Belediyeler aynen firmalar gibi kendi şehirlerine sermaye çekme ve güzelleştirme konusunda yarışmaktadırlar. Dolayısıyla, bu yarışın olabilmesi için gelir kaynaklarının düzenlenmesinde belediyelerin, belediye meclislerinin belli oranda hareket kabiliyetinin olması gerekir²⁷.

"Türkiye'de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye meclislerine çeşitli vergi ve harçlara (ilan ve reklam vergisi, tellallık harcı vb.) ilişkin tarifelerde yasada belirtilen alt ve üst limitler arasında değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Belediyelerin bu tür yetkiye göreli de olsa sahip olması demokratik ilkelere uygun olmakla birlikte anayasal dayanağı bulunmamaktadır. Çünkü, hem 1961 Anayasası (m. 61, f. 3) hem de 1982 Anayasası (m. 73, f. 4) vergi oran ve tarifelerinde belli sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin ancak Bakanlar Kuruluna verilebileceğini hükme bağlamıştır. Bakanlar Kurulu dışında herhangi bir organın bu yetkiye sahip olması Anayasaya aykırıdır. Ancak, Belediye Gelirleri Kanunu, Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkartılan yasalardan biri olduğu için Anayasanın geçici 15. maddesi uyarınca anayasa yargısının denetimi dışında kalmaktadır. Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesinin bu hükmü Anayasaya aykırı bulma olasılığı da güçlü değildir; çünkü Yüksek Mahkeme, 1961 Anayasasında da mahalli idarelerin vergilendirme yetkisine ilişkin bir hüküm bulunmamasına rağmen belirli alt ve üst sınırlar içinde bulunmak koşuluyla belediye meclislerinin aynı Bakanlar Kurulu gibi bu yetkiye sahip olduğunu kabul etmiştir²⁸".

Türkiye'de mahalli idarelerin vergi toplayabilecek yeterli sayıda nitelikli elemana sahip olmadıkları ileri sürülmektedir. Böyle bir durumda vergiyi toplama işini başka bir kademedeki yönetim tarafından gerçekleştirilir ve vergi toplanması için yapılan masraflar vergi hasılatından düşülür. Vergiyi toplama işini başka kademelerdeki yönetimler daha etkili ve ekonomik olarak yapamıyorsa, vergiyi koyan makam tahsilatını da gerçekleştirmelidir. Örneğin, Brezilya'da belediye vergilerinin eyalet idaresi tarafından toplandığı görülmektedir. Sudan'da, mahalli idarelerin, merkezi idare adına vergi toplamalarına ve vergi gelirlerinden bir kısmını komisyon olarak kendilerine almalarına izin verilmiştir. Eski Yugoslavya'da ise, vergi toplanması için özel bir daire kurulmamış ve mahalli idareler bütün vergileri toplamışlardır²⁹.

²⁷ Arif Ersoy, "Konuşma", **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Yuvarlak Masa Toplantısı, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 1999, s.53.

²⁸ Öncel, Kumrulu ve Çağan, **agk**, s.39.

²⁹ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, **agk**, s.86-87.

Türkiye’de yerel yönetimlere bazı vergilerin verilmesi durumunda, bu gelirler üzerinde belirli bir hareket serbestisinin de verilmesi uygun olur. Yani bu gelirlerin oranları veya miktarları konusunda aşağı ve yukarı limitler içinde belli bir hareket esnekliği bu idarelere verilmelidir. Yerel yönetimlere belli limitler aralığında hareket etme özgürlüğünün verilmesi, bu idarelerin enflasyon karşısında büyük gelir kayıplarına uğramasını engelleyebilir.

KAYA Raporunda, yerel yönetimlerin özerk ve güçlü bir yapıya kavuşması için yeterli mali kaynaklarla donatılmaları, bu idarelere özkaynak yaratma imkânının verilmesi ve yasaların gösterdiği sınırlar dâhilinde vergi toplama yetkisinin tanınması önerilmiştir³⁰.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (SBYKP) da, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ayrılan payların artırılması, alt ve üst sınırlar merkezi idarece tespit edilmek kaydıyla yerel vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde yerel meclisler yetkili kılınması ifade edilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin imar ve alt-yapı faaliyetlerinin finansmanında kullanılmak üzere merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli faaliyetleri sonucu oluşan kentsel rantların vergilendirilmesi de öngörülmüştür³¹.

Yukarıdaki öngörüler doğrultusunda, bazı merkezi vergiler üzerine belediyeler için ek oran konulabilir. Belediye vergilerinin, devlet vergilerinin üzerine ek oran olarak eklenmesi, verginin yönetsel maliyetleriyle mükelleflerin uyum maliyetlerinde önemli bir tasarruf sağlanabilmektedir. Geniş tabanlı bir vergi olan KDV ya da perakende satış vergisi gibi vergilere de, yerel yönetimlerce perakende aşamada bu yönetimlere kaynak sağlamak üzere munzam kesir uygulaması yapılabilir. Örneğin, Almanya ve Kanada’da merkezi ve il düzeyindeki yönetimler arasında bu tür bir mali işbirliği önemli rol oynamaktadır³².

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesinde, yerel yönetimlerin mali kaynakları konusunda, onların özerkliklerini zedelemeyecek şekilde geniş mali olanaklar önerilmiştir. Şartın 9. maddesinin 3. fıkrasına göre, yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır.

Ölçek ekonomileri ya da optimum ölçeğe ulaşma vergi toplamada da söz konusu olabilir. Eğer yerel yönetim birimlerinin büyüklükleri

³⁰ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması*, Ankara: TODAİE Yayını, 1991, s.183.

³¹ DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara: DPT Yayını, 2000, s.200.

³² Musgrave, *agk*, s.159.

optimal vergi idaresi ölçeğinden küçükse, birkaç yerel yönetim biriminin bir araya gelerek ortak bir vergi idaresi kurması vergi toplamada etkinliği artıracaktır. Böylece her bir yerel birimin ayrı teşkilatlanmasının getireceği yük, maliyetlerin paylaşılmasıyla azaltılabilir ve ölçek ekonomilerinin sağlayacağı tasarruftan yararlanır. Örneğin, ABD kent yönetimlerinde konulan vergiler eyalet vergi dairelerince toplanıp ilgili yerel yönetime verilmektedir. Benzer ilişki üniter devletlerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kurulabilir³³.

Yıldırım'ında belirttiği gibi, güçlü yerel yönetimlerin oluşturulması için, bu idarelere belirli sınırlar içinde kendi karar organlarıyla devlet vergilerinin bazılarını (KDV gibi) belirli oranlarda ekleme yapma hakkı verilebilir. Fransa'da bazı yörelerde uygulanan yerel kent vergileri de Türkiye'de özellikle büyük kentlerde kent yaşam vergisi veya kent(li)leşme vergisi adıyla uygulanabilir³⁴.

IV- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'de artan yerel nitelikli hizmet taleplerine karşın yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip bulunmamaktadır. Artan kaynak ihtiyacına karşın başta vergi salma yetkisi olmak üzere kaynak yaratma yetkisi sınırlı olan yerel yönetimlerde vergilendirme yetkisinin tartışılması ihmal edilmemelidir.

Kaynakların optimal dağılımı ve etkin kamu yönetimi için merkezi idare yanında yerel yönetimlerinde kaynak yaratan ve bunları verimli kullanan birimlere dönüştürülmesi kaçınılmazdır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde yerel vergi gelirlerinin payı oldukça düşüktür. Mahalli idarelerin daha demokratik bir yapı kazanabilmesi için toplam gelirleri içinde özkaynaklarının ve özkaynaklar içinde de vergilerin önemli bir paya sahip olması gerekir.

Yerel yöneticilerin daha özgün yönetim sergileyebilmesi için mahalli idareler belli ölçüde mali özerkliğe sahip olmalıdırlar. Bu bağlamda, yerel yönetimler, vergilendirme yetkileri açısından kendi vergilerini koyabilmeli ve toplayabilmeli, topladıkları vergileri kendileri yönetebilmeli ve kullanım yerlerini kendileri belirleyebilmelidirler.

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yerel halk tarafından finanse edilmesi, bu yönetimlerde mali bakımdan bir rahatlık ve hareket serbestisi sağlayabileceği gibi, hemşehrilerin de yönetim üzerinde otokontrol kurmasını sağlayabilir. Yerel faaliyetlerde yolsuzluk, israf ve

³³ Ulusoy, *agk*, s.138.

³⁴ Uğur Yıldırım, "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart-1997, s.202.

suistimallere karşı halkın ilgisi ve duyarlılığı artar ve hesap sorma bilinci gelişir³⁵.

Yerel vergilendirme yetkisi verilirken sınırsız bir yetkiden bahsedilmemektedir. Bugün gelişmiş ve en demokratik ülkelerde bile yerel yönetimlere ulusal çıkarlar ve makro ekonomik politikalar nedeniyle sınırsız bir vergilendirme yetkisi ve özerklik verilmemektedir. Türkiye’de de yasal alt yapısı hazırlanarak, belli yasal sınırlar içinde vergilendirme yetkisinin devredilmesi gayet demokratik ve ekonomik bir hareket olacaktır.

Üniter devletlerde belli ölçüde mali özerklik verilmesi yerel yönetimlerin siyasi özerklik kazanabileceği anlamına gelmemektedir. Mahalli idarelerin vergilendirme yetkisi, merkezi idarenin öngördüğü sınırlar dâhilinde ve makro politikalarla uyumlu bir şekilde kısmi bir yetkidir. Siyasi bir mahiyeti ve yönü yoktur.

KAYNAKLAR

- ACARTÜRK, Ertuğrul., “Cumhuriyet’in 80. Yılında Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Özerklik Sorunu”, **Atatürk ve Cumhuriyete Armağan**, ed. A. A. Öztürk ve G. Güneş, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları No: 23, Aydın, ss.621-642, 2006.
- BEGG, David; Stanley FISCHER ve Rudiger DORNBUSCH, **Mikro İktisat**, Çeviri Ed: Vildan Serin, Alkım Yayınları, İstanbul, 2001.
- Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Çev: Selçuk YALÇINDAĞ ve Necil ULUSOY, TODAİE Yayını, Ankara, 1967.
- DPT., **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, DPT Yayını, Ankara, 2000.
- ERSOY, Arif., “Konuşma”, **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Yuvarlak Masa Toplantısı, TBD ve KAV Yayını, Ankara, 1999, ss.50-54.
- GWARTNEY, James D. ve Richard L. STROUP., **Temel Ekonomi**, Çev: Yıldırım Arsan, 2. baskı, Liberte Yayınları No: 6, Ankara, 1999.
- LOCATELLİ, Rinaldo, “Locatelli’nin Bildirisi”, **Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim)**, Uluslararası Konferans, 11-12 Temmuz 1996, TBD, KAV ve MİEAGM Yayını, Ankara, 1996, ss.63-77.
- MUSGRAVE, Peggy B., “İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri”, **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MÜ Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul, 1991, ss.140-165.

³⁵ Ertuğrul Acartürk, “Cumhuriyet’in 80. Yılında Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Özerklik Sorunu”, **Atatürk ve Cumhuriyete Armağan**, ed. A. A. Öztürk ve G. Güneş, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları No: 23, Aydın, 2006, s. 626.

- MUTER, Naci B., "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", **Özelleştirme Sempozyumu**, 28-29 Nisan 1994, DEÜ İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF Yayını, Manisa, 1995, ss.137-169.
- MUTER, Naci B., **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)**, Anadolu Matbaacılık, Manisa, 1989.
- OATES, Wallace E., "Local Property Taxation: An Assessment", **Assessment Journal**, Sep/Oct- 1999, Vol: 6, Issue: 5, ss.67-69.
- ÖNCEL, Mualla; Ahmet KUMRULU ve Nami ÇAĞAN, **Vergi Hukuku**, 3. baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1995.
- ÖZER, Ahmet., "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu**, 1993, Van: GAP Belediyeler Birliği ve Van Belediyesi, Kent Basımevi, İstanbul, 1994, ss.37-51.
- PEHLİVAN, Osman ve H. Hüseyin BAYRAKLI., **Vergi Hukuku**, Trabzon, 1997.
- SANDFORD, Cedric (1992) *Economics of Public Finance: An Economic Analysis of Government Expenditure and Revenue in the United Kingdom*, Pergamon Pres, Oxford, UK.
- SAVAŞ, Vural F., **Anayasal İktisat**, 2. baskı, TAKAV Matbaası, İzmir, 1993.
- ŞAHİN, Mustafa., "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler: Ülke Ülke Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, Nisan-1999, ss.121-136.
- TEKELİ, Recep (2006), "Türkiye'de İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı İle Önerilen Mali Yardım Sisteminin Teorik Temeli Var mıdır?", **Vergi Sorunları Dergisi**, Yıl: 29, Sayı: 218, Kasım 2006, ss.170-185.
- TODAİE., **Kamu Yönetimi Araştırması**, TODAİE Yayını, Ankara, 1991.
- TOPAL, A. Kadir., "Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine", **Maliye Dergisi**, Sayı: 124, Ocak/Nisan-1997, ss.74-78.
- TOSUNER, Mehmet., "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi", **DEÜ İİBF Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2, 1995, ss.259-272.
- TOSUNER, Mehmet., "Vergilendirme Yetkisi ve Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu**, İzmir Ticaret Odası Yayını: 6, İzmir, 1995, ss.58-65.
- ULUATAM, Özhan., **Türk Vergi Hukuku**, Adım Yayınları No: 6, Ankara, 1990.
- ULUSOY, Ahmet., "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 145, ss.130-142.
- YALÇINDAĞ, Selçuk., "Çağdaş Belediye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Şubat-1992, ss.7-14.
- YILDIRIM, Uğur., "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart-1997, ss.179-202.