

## MAHALLİ İDARELERDE VERGİLENDİRME YETKİSİ

Mehmet TOSUNER (\*)

### ÖZET

*Mahalli halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacı için varolan özerk kamu tüzel kişileri olan mahalli idareler demokrasininin oluşmasında ve yerleşmesinde son derece büyük bir önem taşırlar. Türkiye’de bu idareler merkezi idarenin taşra teşkilatı konumundadırlar ve mali açıdan merkeze bağlı durumdadırlar. Bu idarelerin görev ve gelir ayrımının Anayasa ve kanunlarla düzenlenerek sozkonusu idarelere kanuni sınırlar içerisinde vergilendirme yetkisinin verilmesi gerekmektedir.*

*Bu makalede, mahalli idarelerin mali özerkliğini büyük ölçüde belirleyen “vergilendirme yetkisinin” sınırları çizilmeye çalışılmıştır.*

### I - GİRİŞ

Vergilendirme yetkisi, “devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü” olarak tanımlanmaktadır (Çağan, 1982, s.3).

Vergilendirme yetkisi; devletin ülke sınırları içinde sahip olduğu yetkilerden bir tanesidir. Devlet ihtiyaç duyduğu mali kaynakları bu yetkiyi kullanarak karşılar. Bu yetki devletin mali alanda sahip olduğu yetkilerin en önemlilerinden biridir. Demokratik ülkelerde devlet, kamu harcamalarının gerekli kıldığı gelirleri vergilendirme yetkisini kullanarak karşılar. Bu yetkinin kullanımı da siyasi bir zorunluluktur.

Hangi devlet şeklinde olursa olsun vergi alma yetkisi sadece kamu tüzel kişileri tarafından kullanılabilir. En büyük kamu tüzel kişisi devlettir. Böylece vergi de ancak devlet tarafından konulabilir. Bununla birlikte, daha alt kademede yer alan kamu tüzel kişileri de devletten aldıkları yetkiye dayanarak vergilendirme yetkisini kullanabilirler.

Bilindiği üzere, kamu görev ve hizmetleri, devletle mahalli idareler arasında bölüştürülmüş durumdadır. Mahalli idarelere bazı görevler bırakılırken, bu görevleri yerine getirmelerine imkan sağlayan araç ve kaynaklar da sağlanmalıdır. Yani, kamusal görev ve hizmetlerin, merkezi ve mahalli idareler arasında bölüştürülmesine paralel olarak gelir kaynaklarının da paylaşılması gerekir. Bu durum merkezi ve mahalli idareler arasındaki ilişkilerde karşımıza idari sorun yanında mali sorunları çıkarmaktadır. İdari ve mali sorunlar ise karşılıklı etkileşim içindedir (Keleş, 1972, s.58).

---

(\*) Doç.Dr.D.E.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

Vergilendirme yetkisinin çeşitli idareler arasında bölüşümünün rasyonel temeller üzerine oturtulması önemlidir. Ancak rasyonel bir bölüşüm sayesinde görev ve hizmetlerin etkin bir şekilde bölüşümü mümkün olabilir.

Kamu gelirlerinin, merkezi ve federe devletler ile mahalli idareler arasında bölüştürülmesi ile ilgili ilişkilerin düzenlenmesi ve bu idarelerin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının saptanması dar anlamda mali denkleşme, merkezi ve federe devletler ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerden doğan bütün idari ve mali sorunların çözümü de geniş anlamda mali denkleşmedir (Keleş, 1972, s.59).

Gerek federal ve gerekse üniter devletlerde vergilendirme yetkisinin farklı kullanım şekilleri mevcuttur. Mutlak vergilendirme yetkisinde yetki devri mümkün değildir ve bu kullanım şekli demokrasi anlayışına ters düşer. Bu nedenle vergilendirme yetkisinin kullanımı uygulamada kısmi kullanım ve sistem içinde düzenleme yetkisi şeklinde olmalıdır. Kısmi yetkide yasama yetkisi devredilmez, sadece belirlenmiş sınırlar içinde oran belirleme yetkisi devredilebilir. Sistem içinde düzenleme yetkisinde ise belli vergilerin matrahlarını ve oranlarını belirleme konusunda yetki devrine gidilebilir.

## **II - MAHALLİ İDARELERE MALİ ÖZERKLİK TANINMASININ NEDENLERİ**

Mahalli idare birimlerine mali bir özerklik tanınmasının altında birçok neden yatmaktadır.

### **A - Siyasal ve Sosyal Neden**

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde mahalli idarelere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılır. Bunun başta gelen nedeni ise, mahalli idarelerin halkın kendi kendini yönetmesine imkan veren kurumlar olmasıdır (Keleş, 1992, s.56).

Mahalli idarelere vergilendirme alanında tanınan yetki, mahalli idareler ile demokrasi arasındaki ilişkinin varlığına işaret eder. Çünkü bir mahalli topluluğun ihtiyaçlarının yerinde ve halkın katılımı ile belirlenmesinin demokratik gelişmeye katkısı olumludur. Mahalli düzeyde halkın ihtiyaçları daha kolay ve gerçekçi tesbit edilir. Yani merkezi düzeyde karar alınması ülke düzeyinde tek tip karar alınması bakımından yararlı olsa da, mahalli düzeydeki hizmetlerin gereği gibi etkin bir şekilde yerine getirilememesine neden olmaktadır.

Vergiler mahallileştikçe yani mali özerklik geliştikçe devletin ekonomiye müdahalesi küçülür, böyle bir sistemi geliştirmek demokrasi ve özgürlüğü büyük ölçüde ileri götürerek güçlendirir. Bu nedenle teorik düzeyde mahalli idarelerin daha geniş idari ve mali yetkilerle donatılması gerektiği ifade edilir (Duverger, 1986, s. 61,62). Mahalli idarelerin devlet kaynaklarına ihtiyaçları artınca özerklikleri de o oranda sınırlanır. Sonuçta merkezi yönetimin manalli

idarelerin mali kaynaklar üzerindeki etkisini bir baskı vasıtası olarak kullanarak etkileyebilmesi sözkonusu olacaktır.

### **B - İktisadi ve Mali Neden**

Devlet ve mahalli idarelerin gelir sağladığı kaynak milli gelirdir. Bireyler ve kurumlar devlet ve mahalli idareler olmak üzere iki ayrı vergi alacaklısının karşısında bulunurlar. Alacakların verimli bir şekilde alınmasını sağlamak için bunların nasıl tarh, tahakkuk ve tahsil edileceklerini hangi idarenin hangi vergiyi ve nasıl alacağını belirlemek gerekmektedir.

Örneğin gayrimenkul vergilerinde vergi matrahı diğer vergi matrahlarına göre esnek olmayan bir yapıya sahiptir. Bu vergi uygulandığında yetki alanını değiştirme olayına rastlanmaz. Mahalli gayrimenkul vergi politikasının gayrimenkul vergi matrahının değeri üzerinde hiçbir etkisi olmadığı söylenemez. Bu vergiler kontrollü bir şekilde uygulanmalıdır, aksi takdirde, uzun dönemde o mahallin ekonomik gelişmesini engelleyen, kaynak dağılımı etkileri ortaya çıkabilir ve sonuç olarak da vergi matrahının değeri düşer. Bu nedenle mahalli vergilendirme yetkileri vergilendirme oranı bakımından, mahalli vergi matrahının elastikiyetiyle ilgilidir. Vergilendirme oranı bakımından vergi matrahı elastikse, vergilendirme oranlarındaki artışlar tahsil edilen vergi gelirlerinde bir artıştan çok azalışa yol açar (Hyman, 1973, s. 286).

Federal devletlerde her birimin vergi matrahı elastikiyeti farklıdır. Bazı birimlerin vergi matrahları diğer birimlere nazaran düşük olabilir. Böylece vergi matrahının değerine göre mali kapasitenin farklılık gösterebileceğini söyleyebiliriz.

Mahalli idareler idari ademi-i merkeziyet kavramı içerisinde düşünüldüğünde, idari adem-i merkeziyetin iki ayrı türü sözkonusu olur. Birincisi, hizmet bakımından adem-i merkeziyettir. Burada belli kamu hizmetlerinin merkez dışındaki bağımsız bir birim tarafından yerine getirilmesi sözkonusudur. Örgütlenmeye esas teşkil eden hizmetin kendisi ve niteliğidir. Mahalli adem-i merkeziyette, belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların ortak ve mahalli nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayan kendi karar organları ve personeli eliyle bu hizmetleri gerçekleştiren ve idari ve mali özerkliğe sahip bulunan kamu tüzel kişileri sözkonusu olmaktadır (Yılmaz, 1994, s.48).

Mahalli idareler hizmetlerin görülmesinde idari ve mali özerkliğe sahip olduklarında idari etkinliği daha iyi sağlayabilirler.

### **III - MAHALLİ İDARELERE SINIRSIZ BİR MALİ ÖZERKLİK TANINMASININ SAKINCALARI**

Federe devletler ile mahalli idarelere bir ölçüde mali özerklik tanınabilir. Böylece bu birimler gelir kaynaklarına tam olarak sahip

çıkabildikleri gibi mahalli ihtiyaçlarını kendi kaynaklarından karşılayabilirler. Ancak federe devletler ile mahalli idarelere sınırsız olarak vergilendirme yetkisi verilmesi mümkün değildir. Teoride sınırsız vergilendirme yetkisine ait görüşler mevcuttur. Fakat uygulamada bu pek mümkün değildir. Zira sınırsız yetkinin birçok sakıncaları bulunmaktadır.

- Bir mahalli idare birimi ancak kendi sınırları içinde egemendir. Vergi konusunun bu sınırların dışına taşması durumunda bu idarelerin vergilendirme yetkisini kullanmaları mümkün olmaz. Yetki kullanımını dar bir çerçevede kalır.

- Her idare kendi vergi kaynağını aşırı ölçüde zorlayabileceğinden, kaynağın kuruması, sapmaların meydana gelmesi, yetki çakışması olayının görülmesi gibi sonuçlarla karşılaşılabilir.

- Federe devletler ile mahalli idarelerin mali özerkliğe sahip olmaları durumunda bu idarelerde uygulanan farklı gelir ve harcama politikası her federe devletle her mahalli idare biriminde farklı etkiler meydana getirecektir. Örneğin federe devlet düzeyinde ya da mahalli düzeyde bir vergi konulduğu zaman bu verginin yükünü hisseden bir mükellef vergiden kaçınmak için sozkonusu verginin olmadığı başka bir yetki alanına ekonomik faaliyetini transfer edecek yani yetki alanını değiştirecektir. Böylece federe devletlerle mahalli idarelerin gelir ve harcama politikalarına etki eden yetkiler arasında idareler arası bir rekabet mümkün olacaktır. Böyle bir idarelerarası rekabet etkili kaynak dağılımını olumsuz yönde etkileyecektir (Hyman, 1973, s.279, 280; Arons, Schwartz 1973, ss.137-139).

- Mahalli ve bölgesel yönetimler arasındaki vergilendirme farklılıkları uyarılmış göçlerin de temel nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Federal devletlerde her birimin vergi matrahı elastikiyeti farklıdır. Bazı birimlerin vergi matrahları diğer birimlere göre düşük olabilir. Böylece vergi matrahının değerine göre mali kapasite farklılık gösterir. Düşük vergi matrahlı vergiler üzerinde vergilendirme yetkisini kullanarak vergi gelirlerini arttırmak daha güç olur. Böyle durumlarda düşük vergi matrahlı birimler kabul edilebilir minimum seviyede ve kalitedeki kamu hizmetlerinin arzında güçlüklerle karşılaşılırlar. Mali kapasitedeki farklılıklar federe devletler ile mahalli idarelerce arzedilen hizmetlerin kalitesini farklılaştırır. Yani idareler arası "gelir gayreti" ölçüsündeki farklılıklar vergilendirme yetkisinin kullanım ölçüsünü değiştireceğinden hizmetin kalitesi de değişiklik arzedecektir.

- Ülkenin küçük bir parçasını oluşturan mahalli idarelerin yükümlünün vergi matrahına girmesi gereken diğer bölgelerdeki yatırımlarından sağladığı gelirler hakkında bilgi sahibi olması imkansız olmasa bile güçtür. Bu durum vergilendirme yetkisinin etkin bir şekilde kullanımına engel teşkil etmektedir.

#### IV - SİSTEMLİ BİR YETKİ KULLANIM ŞEKLİ

Vergilendirme yetkisinin kullanımında ve bu yetkinin merkezi ve mahalli idareler arasındaki bölüşümünde her ülkenin kendi yapısal özellikleri, siyasal ve tarihsel gelişimi önemli roller oynamaktadır. Bu yüzden de yetki kullanımında ve idarelerarası bölüşümünde farklılıklar vardır. Kamu gelirlerinin idarelerarasında bölüştürülmesinde dikkat edilmesi gereken noktalar bulunmaktadır. En başta her gelirin sahibi belli olmalıdır. Böyle olunca gelir bölüşümünde mükerrerlikten kaçınılmış olur. Aynı gelir birden fazla idareye verilmemeli, gelir en iyi şekilde kullanacak idareye bırakılmalıdır.

Böylece gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde uyulması gereken ilkeleri şöyle belirleyebiliriz:

- (a) Her idareye göreceği hizmetleri karşılayacak gelir verilmelidir
- (b) Aşırı ve mükerrer vergilendirmelerden kaçınılmalıdır.
- (c) Vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır.

(d) Kurulacak olan sisteme öyle bir esneklik verilmelidir ki, mahalli idarelerden bazılarının gelişmiş bazılarının ise gelişmemiş olmasından doğan dengesizlikler, yani mahalli vergi ödeme gücü farklılıkları sebebiyle hizmetlerin kalitesinde görülen farklılıklar azaltılabilsin. Güçlü mahalli idare birimlerinin zayıf mahalli idarelere yardım etmesi gibi (Keleş, 1972, s.61,62).

Sistemli bir yetki kullanımının tesbitinde hangi verginin hangi idarenin yetki alanına bırakılacağı da önemlidir. Örneğin federe devletler ile mahalli idareler kendi sınırları içinde gelir ve kurumlar vergisi tahsil edebildikleri halde, gelir vergileri alanında en önemli vergilendirme otoritesi federal devlettir. Bu vergiler federal hükümet için daha uygun bir gelir kaynağıdır. Çünkü ülke ekonomisi tek bir piyasadır. Yani federal hükümet gelir vergileri alanında vergilendirme yetkisini federe devletlere ve mahalli idarelere göre daha büyük bir etkinlikle uygulayabilmektedir (Buchanan, Flowers, 1987, s.324, 325). Bu vergilerin diğer vergilere göre idari maliyetlerinin yüksek oluşu devletin vergilendirme yetkisinin kullanımında en önemli vergilendirme otoritesi olmasının başka bir sebebidir (Musgrave, Musgrave, 1986, ss.203-206).

#### V - YETKİ KULLANIMINDA FARKLI SİSTEMLER

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde devletle mahalli idarelerin bir birinden farklı gelir kaynaklarına sahip olmaları söz konusudur. Böyle bir sistemde federe devletlerde mahalli idarelerin belli bazı vergilerin matrahlarını, oranlarını belirleme yetkileri vardır. Devlet bu vergilerin tahakkuk ve tahsiline karışmaz.

İngiltere'de (rates) ismiyle anılan emlak vergisi mahalli idarelerin özel mali gelirlerini oluşturur ve bu vergi tamamen mahalli idarelere aittir. Bu gelir türünün üniter yapılı ülkelerde önemli bir yeri vardır. Belçika, Fransa, Hollanda gibi ülkelerde de mahalli idareler toplam gelirlerinin % 30 ve % 50 arasındaki kısmını bu emlak vergisinden sağlarlar.

Federal devletlerde de vergi kaynaklarının ayrılması sistemi en çok başvurulan bir yöntemdir. Bu uygulamaya federal devletlerde büyük ölçüde ABD'de rastlamak mümkündür. Aynı şekilde Avrupa'daki federal devletlerde de gelir kaynakları federe devletler ile mahalli idare üniteleri arasında bu yönetime göre bölünmüştür. Bu yöntemde federe devletler harcama ve satış vergileri ile Lisans vergisi gibi vergilere sahip olurken, mahalli idarelerde, emlak vergisine sahip olmuşlar ve bu vergiler alanında vergilendirme yetkilerini kullanmışlardır (Sharp, Sliger, 1964, s.316).

Vergi kaynaklarının ayrılması sisteminde, mahalli ve bölgesel yönetimler arasındaki vergi yükü farklılıkları sonucu ortaya çıkan sapmalar karşısında mahalli düzeyde alınan vergiler devlet vergilerinin hesabında indirim olarak kabul edilebilir ve bu yolla mali farkların etkileri giderilebilir. Bu indirim yoluyla tam olarak giderilemezse bile, vergi oranı farklılıklarının etkili bir şekilde azaltılması mümkün olabilmektedir. Diğer taraftan mahalli vergilerin, devlet vergilerinden tam mahsup edilmesi sistemi, bu farkları ortadan kaldıracaktır. Ne var ki, mahsup sistemi, mahalli yönetimleri, vergi oranlarını, mahsup yapabilecek düzeye kadar yükseltip, fiilen vergi hasılatının merkezi hükümetten kendilerine aktarılmasına yol açmak gibi ciddi bir sakıncası da mevcuttur (Musgrave, 1991, s.158,159).

Diğer sistemde ise mahalli idarelerin özel gelirleri bulunsa bile, bazı vergiler devletle mahalli idareler arasında ortaklaşa kullanılmaktadır. Bu sistemde vergiler tek bir idare tarafından yönetilmektedir. Merkezi devlet vergi matrahını tesbit eder. Federe devletler federal vergi matrahına uyum gösterirler ya da mahalli idareler federal bir devletin tesbit ettiği matraha uyum gösterirler. Bu yaklaşımın iki varyasyonu bulunmaktadır. (1) Federe devletler ve mahalli idareler federe devletin tesbit ettiği matrahı kabul eder, bu matraha kendi oranlarını uygularlar ve tahsilatı kendileri yaparlar, sonuçta da yaptıkları tahsilattan üst yönetim birimlerine "federal devlete" pay verirler. (2) Yine düşük bir yönetim şekli yüksek bir yönetimin vergi matrahını kabul eder ve bu matraha kendi oranlarını uygular. Ancak vergi tahsil etmek yerine, bu tahsilattan pay alır (Herber, 1979, s.361).

## **VI - TÜRKİYE'DE YETKİ KULLANIMI**

1980 öncesi dönemde sistemli bir mali denkleşme mevcut olmamıştır. Çünkü bu dönemde kamu gelirleriyle kamu hizmetlerinin merkezi ve mahalli idareler arasında paylaşılmasında tarafsız ve rasyonel davranılmamıştır.

1980 öncesinde mahalli idarelere bırakılmış olan gelir kaynakları il özel idareleri ve belediyeler arasında iyi bölüştürülemedi. Belediyelere bırakılmış olan vergilerin matrahları ve oranları çok yetersiz kalmıştır (Keleş, 1972, s.67).

Merkezi ve mahalli idareler arasındaki ilişkiler bu dönemde merkezi idareye oldukça ağırlık ve öncelik tanıyan bir anlayışa göre düzenlenmiştir. Merkeziyetçi anlayış 1980'li yılların başına kadar sürmüştü ve bu dönemden sonra da büyük ölçüde varlığını korumuştur.

1980 öncesinde il özel idarelerinin gelirleri, vergilerin tümünün merkezi idare gelirleri arasında yer almasından dolayı yetersiz düzeyde kalmıştır. 1972 yılında Bina ve arazi Vergileri Emlak Vergisine dönüştürülüp merkezi idareye geçince, il özel idarelerine özkaynak olarak önemsiz, küçük ve dağınık bazı gelir türleri kalmıştır. Bu durumda, il özel idareleri, giderlerinin yaklaşık yarısına yakın bir kısmını merkezi idareden sağladıkları yardımlardan karşılamak zorunda kalmışlardır.

1980 öncesinde il özel idareleri gelirlerini son derece verimsiz bazı özkaynaklardan sağladıkları gibi merkezi idare vergi ve resimlerinden almaları gereken paylar da olmuştur. Öz kaynaklardan elde ettikleri gelirlerin önemlileri arasında, iskele resmi, çeltik geliri, taşocakları resim ve harçları gelmekteydi. Merkezi idare vergilerinden il özel idarelerine verilen paylar arasında akaryakıt istihsal vergisi, il özel idaresi payı, motorlu taşıtlar vergisi ile trafik cezaları, orman ürünleri satış hasılatından verilen pay ve emlak vergisinden il özel idarelerine verilen paylar yer almaktaydı (Nadaroğlu, 1990, s.32).

1980 öncesinde belediye gelirleri sistemi de son derece verimsiz olup dağınık bir görüntüye sahipti. Bunun sebebi de, 1948 yılında yürürlüğe konulan 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun çok sayıda fakat az gelir getiren yükümlülükler esasına göre düzenlenmiş olmasıdır. Çağdaş vergicilikte ise az sayıda fakat çok gelir getiren yükümlülük esası öngörülmektedir.

Belediye maliyesi bu dönemde birtakım özelliklere sahiptir. Bunlar;

- Dağınık mali kaynakları bir araya toplayan sistemde gelir getirmeyen kaynaklar da mevcuttur.

- Vergi ve harçlar haddinden fazla ve dağınık bir yapı göstermektedir.

- Belediye gelirleri sistemli bir randıman yetersizliği içine girmiş olmakla beraber, vergi ve harçların büyük bir kısmı küçük ve verimsiz vergilerden diğer bir kısmı da donmuş ve verim kabiliyetini kaybetmiş bazı mükellefiyetlerden oluşmuştur.

- Belediyelerin gelirleri arasında büyük farklılıklar olmuştur. Mali bir teknik isteyen bazı mükellefiyetlerin bu sahada yeteri kadar yetişmemiş personel tarafından tarh ve tahsil edilmekte olması, mahalli idare maliyeciliğinin en önemli sorunları arasında yer almıştır (Gürel, 1971, ss.9-12).

Ülkemizde 1980 sonrasında da mahalli nitelikli birçok hizmetin görünmesini sağlayan mahalli idare kuruluşları; il özel idareleri belediye ve köy idareleri şeklinde olmuştur. Mahalli idare kuruluşlarının en önemlisi belediye idareleridir.

Anayasal özelliklerini gözönünde bulundurduğumuzda mahalli idare kuruluşlarının özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Mahalli idare kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır.
- Mahalli idare kuruluşları yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.
- Mahalli idare kuruluşlarının organları seçimle işbaşına gelir.
- Mahalli idare kuruluşlarının organlarının organlık sıfatı kazanmalarına ve kaybetmelerine ilişkin denetim, yargı organlarınca yapılır.
- Mahalli idare kuruluşlarının görevleri kanun ile belirlenir.
- Merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi vardır.
- Mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Türkiye'de bu anayasal özelliklerin çoğu uygulamaya pek aktarılamamıştır. 1980 öncesinde olduğu gibi 1980 sonrasında da mali denkleşmeyi dar açıdan görme alışkanlığı vardır. 1980 sonrasında gerçekleştirilen değişikliklerde soruna sadece gelir bölüşümü yönünden yaklaşılmış, hizmet ve gider bölüşümü ile ilgilenilmemiştir.

1982 Anayasasının 127/6. maddesinde, bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak 1982 Anayasasında bu gelir kaynaklarının nerelerden sağlanacağı konusunda herhangi bir hüküm mevcut değildir.

Anayasanın bu hükmüyle şu iki amaç öngörülmüştür.: (1) mahalli idarelere gelir kaynakları sağlanmalıdır (2) bu kaynaklar görevleri ile, yani harcamaları ile orantılı olmalıdır. 1980 sonrasında mahalli idarelere önemli gelir kaynakları sağlanmıştır. Ancak bu kaynakların, bu idarelerin görevleri ile orantılı olmasına özen gösterilememiştir.

Mahalli idarelere özerk ve güçlü kuruluş olma özelliğini kazandıran en önemli öge yeterli mali kaynağa sahip olma durumudur. Bu kuruluşlar yeterli mali kaynağa sahip olmalı ve merkezi yönetime bu konuda bağımlı olmamalıdır. Ancak bazı durumlarda merkezi yönetimin mahalli idarelere mali konularda kaynak aktarması gerekmektedir. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü mahalli idarelere sahip ülkelerde mali yönden merkezi yönetime bağımlı olmamanın yanında ilke olarak mahalli idarelere çeşitli vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak oluşturma yetkisi de tanınmıştır. Mahalli idarelerin demokratik olabilme özelliklerinden biri de, aldığı kararları uygulama ve yürütme gücüne sahip olmasıdır. Bunun da sonucu mahalli idarelere yetki ve sorumluluk vermekle olur (Keleş, 1994, s.41).

Türkiye'de mahalli idareleri, demokratik ve yeterli kaynak ve yetkilerle donatmak ve bu idareleri merkezi idarenin büyük ölçüde hiyerarşik bir dairesi olmaktan kurtarmak gerekmektedir. Bu yüzden üniter bir yapı içinde mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve bazı vergilerde oran belirleme yetkileriyle donatılmaları gereklidir.

4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle bu verginin tarh, tahakkuk ve tahsili belediyelere bırakılmıştır. Bu kanuna göre belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinden il özel idareleri payı ayrıldıktan sonra kalan miktardan büyükşehir belediye payı ayrılmaktadır. Ayrıca Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve reklam, Eğlence, Haberleşme, Elektrik ve Havagazı Tüketim, Yangın Sigorta Vergileri diğer gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Belediyelerin vergi kaynakları dışında harçlar ve harcamalara katılma payları da diğer öz gelirlerini oluşturmaktadır.

Hızlı, verimli ve etkili bir idarenin kurulmasına yönelik çabalar bir yandan idaredeki aşırı merkezileşmeyi önleyerek görev ve yetkilerin bir bölümünün taşraya kaydırılması veya mahalli idarelere devredilmesi, diğer taraftan da idari usullerde gereksiz formalitelerin kaldırılarak basitleştirilmesi üzerinde toplanmıştır. Bu yüzden aşırı merkezileşmeyi ve hizmetlerin görülmesinde çıkabilecek engelleri ortadan kaldırmak üzere düşünülen çözümlerden biri de mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin artırılması olmuştur. Nitekim 1980 sonrası kurulan hükümetlerin bu konuya önem vermeleri ve kanuni düzenlemelere gitmeleri söz konusu olmuştur (Tan, 1988, s.75).

Demokratikleşme için mahalli idarelere tam mali özerklik verilmesi gerekli olduğu halde, şu aşamada Türkiye'nin böyle bir yetki kullanımını başarılı bir şekilde uygulayabilme şansı azdır. Böyle bir başarıya demokrasi görünümü altında demokratik olmayan uygulamalar, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyi, yapısal durumu, mahalli idarelerin güçlülük dereceleri engel olmaktadır. Zira mahalli idareler merkezi idarenin yetki devrine gitmemesinden dolayı yeterince güçlü kurumlar değildirler. Bu nedenle Türkiye'de "tam mali özerklik" yerine ilk aşamada "yari mali özerklik" uygulamasına geçilmelidir.

Gerek parlamento gerekse Anayasal hükümle (73/4) bağlı yetki ile hareket eden yürütme organının vergilendirme alanındaki icraatları incelendiğinde, özellikle 1980 sonrasında, gerçekten yetkinin belirli sınırlara dayandırılmasının gereği söz konusudur.

Yarı mali özerklik ile mahalli idarelere mahalli yapıdaki bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi yanında gene bazı vergilerin kanuni sınırlar içinde muaflik, istisna, indirim ve oranlarında değişiklik yapabilme yetkisi tanınmalıdır. Tanınması gereken bu yetki anayasal bir hüküm ile anayasal dayanağa kavuşturulmalıdır. Çünkü bugün için ülkemizde mahalli idarelerin yetkileri anayasal bir dayanağa kavuşturulamamıştır. Bu yüzden 1982 Anayasasının vergi ödevi ile ilgili 73. maddesinin 4. fıkrasındaki;

«Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir»

hükmünde olduğu gibi Bakanlar Kuruluna verilen yetkiye benzer şekilde Anayasa'nın 73. maddesine 5. fıkra eklenerek mahalli idarelere de kanuni sınırlar içinde yetki verilmesi gereklidir.

Bu yüzden 1982 Anayasasının vergi ödevi ile ilgili 73. maddesine yetki devri ile ilgili olarak aşağıdaki 5. fıkra eklenmelidir.

«Mahalli yapıdaki vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırları içinde değişiklik yapmak yetkisi mahalli idarelere verilebilir».

Örneğin belediyelere emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigorta vergileri ve mahalli yapıdaki birçok verginin kanuni sınırlar içinde oranlarını belirleme konusunda yetki tanınması gibi.

Mahalli idarelerin merkezi devletin tesbit ettiği matrahı kabul etmesi, bu matraha kanuni sınırlar içinde kendi oranlarını uygulaması ve tahsilatı da kendisi yaparak sonuçta yaptığı tahsilattan merkezi devlete pay vermesi Türkiye'de uygulanacak sistemin özünü oluşturmaktadır. Ancak verginin çeşidine göre tahsil işlemi yüksek maliyetli ise merkezi idarenin vergiyi tahsil etmesi, mahalli idarelerin bu tahsilattan pay alması da söz konusu olabilir.

Tam mali özerklik uygulamasına ise "yarı mali özerklik uygulaması başarılı bir şekilde gerçekleştirildikten sonra geçilebilir. Mahalli idarelere belli bazı vergilerin matrahlarını ve oranlarını belirleme yetkisinin devredilmesi ve ayrıca bazı vergi, resim ve harçlara ek yapabilme yetkisinin tanınması durumunda Anayasamızın 73. maddesinin 1. fıkrasının değiştirilmesi gerekir.

Çünkü, vergi ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla alınır. Boyle bir yetki kullanımında bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkmamasına özen gösterilmelidir. Örneğin sadece büyükşehir belediyelerine bölgelerarası farklılıkları gidermek üzere "rant vergisi" alma yetkisi verilebilir.

Mahalli idarelerin, o beldede yaşayan insanların birer seçmen olduklarını dikkate alarak, yeni vergiler getirmesi mevcut vergiler üzerinde gelir attırıcı dilediği değişiklikleri yapması pek kolay olmayacaktır. Bir sonraki seçimleri göz önüne almayan çok sayıdaki yönetici dışında, siyasi geleceğini düşünen pek çok kişi bu tür icraatlara kalkışmayacaktır.

Mahalli yöneticiler, bugün kendilerine yöneltilen mahalli vergilerin ağırlığı itirazlarına karşılık, vergiler kanun gereği alındıklarından merkezi idareyi sorumlu gösterebilmektedirler. Kanun bu şekilde çıkmış, böyle emrediyor, biz de tahsil ediyoruz diyebiliyorlar. Bu durum Çevre Temizlik Vergisi'nde yaşanmaktadır.

Mahalli idarelerin mali yönden güçlendirilmesinde merkezi idare tereddütlü davranışlar sergilemektedir. Siyasi iktidarın mahalli idarelerin mali yönden güçlenmeleri karşısında çelişkili davranışlar sergilemeleri, çeşitli vaad ve taahhütlerde bulunmalarına rağmen, ciddi adımlar atamamaları söz konusu olmuştur. Mahalli idareler güçlendirilirken onların mahalli derebeyler olmasına ve mali yolsuzluklar yapmalarına engel olmak ve yetkilerini en iyi şekilde kullanmalarını sağlamak gerekmektedir. Bunun için birtakım denetim mekanizmalarının da geliştirilmesi zorunludur. Bu amaçla şu kurumsal düzenlemelere gidilmelidir.

İlk olarak fertlerin şikayet ve sorunlarını inceleyen ve onlar adına mahalli idareleri denetleyen İskandinav ülkelerinde uygulanmakta olan "ombudsman Sistemi" oluşturulmalıdır.

Ombudsman mahalli idarelerde uygulanması başarılı sonuçlar veren bir sistemdir. Ükemizde de çeşitli sivil örgütlerin denetimi ile mahalli idarelerin kontrol edilmesi ve sadece seçim dönemlerinde katılım yerine sürekli katılım ile hizmetlerin denetim altına alınması mümkündür (Keleş, 1994, s.40).

Mahalli ombudsmanlar kendi yetki alanlarındaki sorunları halletmeye çalışırlar. Mahalli ombudsmanların görev ve yetkileri kendilerine güç veren mahalli idarenin yetki alanı ile sınırlı olup, bu yetki alanı dışına çıkamazlar (Chinkin, Bailey, 1976, s.268, 269).

İkinci olarak mahalli idarelerin mali denetimi bakanlıkların siyasi tasarrufundan alınmalı ve "Mahalli İdareler Sayıştay"ı tarafından yürütülmelidir.

Üçüncü olarak "ombudsman" ve "mahalli idareler sayıştay"ının yaptığı denetim sonuçlarını değerlendirmek üzere "Mahalli İdareler Komisyonu" kurulmalıdır.

Dördüncü olarak mahalli idareler, o bölgede yaşayan fertlerce denetlenmelidir. Bu en etkili denetim şeklidir. Ne var ki bu denetimin etkili olabilmesi için yönetimde açıklığın gerçekleştirilmesi şarttır.

## **VII - SONUÇ**

Mahalli idareler yönetecekleri yerin yönetimi için toplumun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretmek zorundadırlar. Bu idarelerin hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarına ihtiyaçları vardır. Bu idarelerin başarısı büyük ölçüde merkezi yönetim geleneğinden uzaklaşmakla olur. Mahalli idarelerin katılımcı bir demokraside faaliyet gösterebilmeleri ancak mali yönden güçlenmeleri ile gerçekleşir. Bu yönetimlerin mali yönden güçlenmelerine en büyük engel merkezi yönetimin yetki devretmek istememesinden kaynaklanmaktadır. Mahalli idarelerin merkeze mutlak bağımlılığı, bu idareleri merkezin taşra örgütü haline getirmiştir. Böyle bir durum mahalli idarelerin kendi başına iş yapabilme şansını azaltmaktadır.

Mahalli idareler konusunda Türkiye'de yapılacak düzenlemeler toplumca kabul edilebilir nitelikte olmalıdır. Bu düzenlemelerde sağlıklı bir görev ayrımının yapılması ve bu idarelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulması gerekir. Mahalli idarelere ilk aşamada "yarı mali özerklik" tanınmalı ve mahalli idarelerin yetkileri anayasal bir dayanağa kavuşturulmalıdır. Burada sözünü ettiğimiz tüm bu hususlar, mahalli idarelerin vergilendirme güçlerinin siyasal ve sosyal boyutlarını oluşturmakta ve büyük bir önem arz etmektedir.

## **SUMMARY**

Local governments which exist for supplying common needs of local people, are of great importance on the constitution of the democracy. Local governments in Turkey, are the provinces organizations and depend financially on the central government. The differentiation of the duty and revenue of these governments must be regulated by the constitution and laws and they must have the taxation authority compatible with the law.

In this article, it's tried to set limit to the "power to tax" which determine the local governments financial autonomy on a large scale.

## KAYNAKÇA

- ARONS, Richard, SCHAWARTZ, Eli; "Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments", **National tax Journal**, Volume : XXVI, No : 2, June 1973.
- BUCHANAN, James, FLOWERS, Marilyn R.; **The Public Finance**, Sixth Edition 1987.
- CHINKIN, C.M., BAILAY, R.J.; "The Local ombudsman", **Public Administration**, Volume : 54, Autumn 1976.
- ÇAŞAN, Nami; **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982.
- DUVERGER, Maurice; **Siyasi Rejimler** (Çev: Teoman TUNÇDOĞAN) 1. Baskı, DKKD:14, Sosyal Yayınlar, Mart 1986.
- ERYILMAZ, Bilal, ŞEN, Mustafa Lütif; **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler**, MÜSIAD Araştırma Raporları: 5, İzmir 1994.
- GÖRELLİ, orhan; **Mahalli İdareler Maliyesinin reformu**, MBTK Yayını No : 151, Damga Matbaası, Ankara 1971.
- HERBER, Bernard; **Modern Finance**, Fourth Edition, Irwin Dorsey Limited, Georgetown, ontario 1979.
- HYMAN, David; **The Economics of Governmental Activity**, New York 1973.
- KELEŞ, Ruşen; "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme", **Amme İdaresi Dergisi**, C : 5, S:1, Mart 1972.
- KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul 1992.
- KELEŞ, İhsan; "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", **Hak-İş Dergisi**, S:28, Nisan 1994.
- MUSGRAVE, R.A, MUSGRAVE,P.B; **Public Finance in Theory and Practice**, Fifth Edition, Mc Graw Hill Book Company, 1986.
- MUSGRAVE, Peggy; "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991), Marmaris, Eylül 1991.
- NADAROĞLU, Halil; "Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Düzenlemeler Hakkında Düşünceler", **Maliye Araştırmalar Merkezi Konferansları**, Prof.Dr. Orhan DİKMEN'e Armağan, İ.İ.B.F. Yayın No :33, İstanbul 1990, s.32.

**ÖNCEL, Yenal; Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul 1992.**

**SAVAŞ, Vural Fuat; Anayasal İktisat, İzmir 1993.**

**SHARP, Ansel M, SLIGER, Bernard F.; Public Finance, Dorsey Press. Homewood, Illinois, 1964.**

**TAN, Turgut; "Kamu Hizmeti, özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", Türk İdare Dergisi, Yıl : 60, S : 378, Mart 1988.**

**YILMAZ, omer; "Mahalli İdareleri tartışmak", Hak - İş Dergisi, S : 28, Nisan 1994.**