

# **EMLAK VERGİSİ VE BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI**

**Pamukkale Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Maliye Anabilim Dalı**

**Maliye Bilim Dalı**

---

**Semra ALTINGÖZ**

**Danışman: Prof. Dr. Selami SEZGİN**

**Temmuz 2011**

**DENİZLİ**

## YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı öğrencisi Semra Altıngöz tarafından Prof. Dr. Selami Sezgin yönetiminde hazırlanan “**EMLAK VERGİSİ VE BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI**” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 4 Temmuz 2011 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Selami Sezgin

**Jüri Başkanı**

Doç. Dr. Ahmet Ak

**Jüri Üyesi**

Yrd. Doç. Dr. Fatih Deyneli

**Jüri Üyesi**

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 05/08/2011..tarih ve ...12/15... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

**Doç. Dr. Bilal SÖĞÜT**  
Müdür

## TEŐEKKÜR

Bu tezin hazırlanmasında değerli görüş ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Selami SEZGİN ve bana bu çalıőmam boyunca yardımlarını esirgemeyen, değerli hocalarım başta Doç. Dr. Ahmet AK ve Yrd. Doç. Dr Fatih DEYNELİ, ayrıca yardımlarını benimle paylaőmaktan çekinmeyen araştırma görevlisi arkadaőım Serkan VARSAK' a, sevgili arkadaőlarıma ve son olarak hayatım boyunca desteklerini esirgemeyen aileme teőekkürü bir borç bilirim.

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza :

Öğrenci Adı Soyadı : Semra ALTINGÖZ

## ÖZET

### EMLAK VERGİSİ VE BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI

Altıngöz, Semra

Yüksek Lisans Tezi, Maliye ABD

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Selami SEZGİN

Temmuz 2011, 102 Sayfa

Yerel yönetimlerin kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi işlevleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler kamu politikasının bir parçası olan ve devlet tarafından üstlenilen gelir dağılımı, eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politikaların mahalli düzeyde sağlanmasında ve kendi birimlerindeki vatandaşların refahının bizzat kendi faaliyetleri ile artırılmasında etkin olarak görev almışlardır.

Bu çalışmada, yerel yönetimler içerisinde ön planda yer alan belediyeler ve belediyenin gelir kaynaklarından olan emlak vergisi hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimler içerisinde ön planda yer alan belediyeler ve belediyenin gelir kaynaklarından olan emlak vergisi hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, 3.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı kanun çerçevesinde incelenmiş ve belediyelerin ilk kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği aşamalar, mali yapısı hakkında bilgi verilecektir.

Çalışmanın ilk bölümünde belediyenin gelirleri arasında önemli bir paya sahip olan emlak vergisi hakkında bilgi verilmiştir. İkinci bölümde ise belediyelerden ve mali yapısı ifade edilmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye’de emlak vergisinin belediye gelirleri içerisindeki payı analiz edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Emlak Vergisi, Yerel Yönetimler, Bütçe

**ABSTRACT****PROPERTY TAXES AND ITS SHARE IN MUNICIPAL REVENUES**

Altıngöz, Semra

M. Sc. Thesis in Republic Finance

Supervisor: Prof. Dr. Selami Sezgin

July 2011, 91 Pages

**Local administrations have three main functions as public finance: providing economic consistency, distribution of income and fulfilment of public services. Local administrations take effectively charge in distribution of income, education, health, housing on local basis which are the parts of public policy and increasing the welfare level of the citizens of their municipality with their own facilities.**

**This study aims to give information about municipalities which are at the forefront among local administrations and property tax which is one of income sources municipalities. In this sense, law no. 5393 which was accepted on the 3rd of July, 2007 was studied in the frame of property tax and information about the phases of municipalities from the foundation up to now and their financial structure was given.**

**Information about property tax which has a major share among the incomes of the municipalities was given in the first part of the study. Municipalities and their financial structure were spoken of in the second part. The share of property tax among municipality income in Turkey was analyzed in the third part.**

**Keywords:** Property Tax, Local Administrations, Budget,

ÖZET .....	iii
ABSTRACT .....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLolar DİZİNİ .....	xiv
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ .....	xv

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **EMLAK VERGİSİ VE EMLAK VERGİSİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER**

<b>1.Emlak Vergisine Genel Bir Bakış .....</b>	<b>3</b>
1.1.Emlak vergisinin tarihçesi .....	5
1.2.Emlak vergisinin özellikleri .....	8
1.3.Emlak vergileri .....	9
1.3.1.Bina Vergisi .....	9
1.3.1.1.Bina vergisinin konusu.....	9
1.3.1.2.Bina Vergisinin Mükellefi.....	9
1.3.1.3.Bina vergisinde muafiyet ve istisna .....	10
1.3.1.3.1.Daimi Muaflıklar .....	10
1.3.1.3.2.Geçici muaflıklar .....	13
1.3.1.4.Bina vergisinde matrah ve vergi oranı .....	15
1.3.1.5.Bina vergisinin tarh ve tahakkuku.....	19
1.3.1.6.Bina vergisinin ödenme süresi .....	21
1.3.2.Arazi vergisi.....	22
1.3.2.1.Arazi vergisinin konusu .....	22
1.3.2.2.Arazi vergisinin mükellefiyet.....	22
1.3.2.3.Arazi vergisinde muafiyet ve istisna .....	23
1.3.2.3.1. Daimi Muaflıklar .....	23
1.3.2.3.2. Geçici Muaflıklar.....	24

1.3.2.4. Arazi vergisinde matrah ve vergi oranı .....	25
1.3.2.5. Arazi vergisinin tarh ve tahakkuku .....	26
1.3.2.6. Arazi vergisinin ödenme süresi .....	28
1.4. Emlak vergisinde matrah seçiminin etkileri .....	28
1.4.1. Mali ve Ekonomik Etkileri .....	28
1.4.2. Sosyal Etkileri .....	28



## İKİNCİ BÖLÜM

### BELEDİYELER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

<b>2.1.Türkiye’de belediye idaresinin yapısı.....</b>	<b>30</b>
2.1.1.Belediyeler hakkında genel açıklamalar .....	30
2.1.2.Belediyelerin kuruluşu .....	32
2.2. Türkiye’de belediye idaresinin tarihçesi .....	33
2.3.Türkiye’de Belediyelerin yönetim organları .....	35
2.3.1.Belediye Meclisi .....	35
2.3.2.Belediye Encümeni .....	37
2.3.3.Belediye Başkanı .....	38
2.4.Türkiye’de belediye idaresinin görev ve sorumlulukları .....	39
2.4.1.Genel yönetim ve destek hizmetleri.....	40
2.4.1.1.Bütçe ve muhasebe hizmetleri .....	40
2.4.1.2.Destek hizmetleri .....	40
2.4.1.3.Sivil savunma hizmetleri.....	40
2.4.2.Eslenlik Hizmetleri .....	41
2.4.2.1.Zabıta Hizmetleri .....	41
2.4.2.2.Yangınla Mücadele Hizmetleri .....	41
2.4.3.Temizlik ve Çevre Koruma Hizmetleri .....	41
2.4.3.1.Temizlik Hizmetleri .....	41
2.4.3.2.Çevre Koruma Hizmetleri.....	41
2.4.4.Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri .....	41
2.4.4.1.Sağlık Tesisleri Kurmak ve Yönetmek .....	41
2.4.4.2.İnsan ve Konut Sağlığı .....	42
2.4.4.3.Sosyal Yardım Hizmetleri.....	42
2.4.5.Bayındırlık Hizmetleri .....	42

2.4.5.1.Kentsel Planlama.....	42
2.4.5.2. İmar ve İnşaat.....	42
2.4.5.3. Yapı ve Fenni Kontrol.....	42
2.4.5.4. Afet İşleri .....	43
2.4.6. Ulaştırma ve Trafik Hizmetleri.....	43
2.4.7. Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri: .....	43
2.4.7.1. Hayvancılık .....	43
2.4.7.2. Tarım, Park-Bahçe, Ağaçlandırma.....	43
2.4.8. Eğitim, Sanat ve Kültür, Spor, Turizm ve Tanıtma Hizmetleri.....	44
2.4.8.1. Eğitim Hizmetleri.....	44
2.4.8.2. Kültür ve Turizm Hizmetleri.....	44
2.4.8.3. Gençlik ve Spor Hizmetleri.....	44
2.4.9. Ekonomik Hizmetler.....	44
2.4.9.2.Mezat Salonu ve Tellallık Hizmetleri .....	44
2.4.9.3.Hal, Balıkhane, Soğuk Hava Deposu Hizmetleri.....	45
2.4.9.4.Parlayıcı ve Patlayıcı Madde Hizmetleri.....	45
2.4.9.5. Ekonomik Tesis Kurma ve İşletme Hizmetleri.....	45
2.4.10. Su ve Kanalizasyon Hizmetleri.....	45
2.4.10.1. Su Hizmetleri .....	45
2.4.10.2. Kanalizasyon Hizmetleri.....	45
2.5.Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri.....	45
2.6. Türkiye’de Belediyelerin Merkezi İdareyle İlişkileri.....	47
2.6.1. Siyasi ilişkiler .....	48
2.6.2. İdari ilişkiler.....	49
2.7.Mali Tevzin .....	51
2.7.1. İdarelerin Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu.....	52
2.7.2.Mahalli İdareler Arasında Mali Eşitliğin Sağlanması.....	53
2.7.3.Yerel İdarelerin Merkezi İdare Karşısında Korunma İhtiyacı.....	53
2.7.4.Gelir Kaynaklarının Merkezileşme Eğilimi.....	53

2.8. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkiler.....	54
2.8.1. Hizmet (Görev) Bölüşümü .....	54
2.8.1.1. Görev Bölüşümü İlkeleri.....	54
2.8.1.2. Hizmet bölüşümünde dikkat edilecek hususlar.....	55
2.8.2. Gelir kaynaklarının bölüşümü .....	56
2.8.2.1. Gelir kaynaklarının paylaşılma ilkeleri .....	57
2.8.2.2. Gelir kaynaklarının paylaşılma yöntemleri .....	57
2.9. Türkiye’de Belediye İdaresinin Bütçesi .....	59
2.9.1. Bütçenin hazırlık aşaması ve onaylanması .....	60
2.9.2. Belediye bütçesinin kesin hesabı .....	61
2.9.3. Belediye idaresinin denetimi .....	63
2.10. Belediye idaresinin gelirleri .....	65
2.10.1. Belediye Gelirleri Kanununa göre elde edilen gelirler .....	65
2.10.2. Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ayrılan pay.....	66
2.10.3. Belediye Vergileri.....	68
2.10.3.1. Çevre Temizlik Vergisi .....	68
2.10.3.2. İlan ve Reklam Vergisi.....	68
2.10.3.3. Eğlence Vergisi .....	69
2.10.3.4. Haberleşme Vergisi .....	69
2.10.3.5. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....	70
2.10.3.6. Yangın Sigorta Vergisi.....	70
2.10.3.7. Emlak Gelirleri.....	71
2.10.3.8. Müze giriş ücretlerinden ve madenlerden pay alınması.....	71
2.10.3.9. Şerefiye Gelirleri.....	71
2.10.3.10. Para cezası gelirleri .....	72
2.10.4. Belediye Harçları .....	72
2.10.4.1. İşgal Harcı .....	72
2.10.4.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı .....	73
2.10.4.3. Kaynak Suları Harcı.....	73

2.10.4.4. Tellallık Harcı .....	73
2.10.4.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı .....	73
2.10.4.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı .....	74
2.10.4.7. Bina İnşaat Harcı .....	74
2.10.4.8. Kayıt ve Suret Harcı .....	74
2.10.4.9. İmar ile İlgili Harçlar .....	74
2.10.4.10. İşyeri Açma İzni Harcı .....	75
2.10.4.11. Muayene-Ruhsat ve Rapor Harcı .....	75
2.10.4.12. Sağlık Belgesi Harcı .....	75
2.10.5. Borçlanma .....	75
2.11. Yerel Yönetim Bankacılığı Bağlamında İl Bankası .....	77
2.12. Belediye İdaresinin Giderleri .....	79

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**EMLAK VERGİSİ VE BELEDİYE GELİRLERİ İÇERİSİNDEKİ**  
**PAYI**

<b>3.1. Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Öz gelirleri.....</b>	<b>87</b>
3.2.Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri .....	88
3.3.Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri.....	89
3.4.Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri .....	90
3.5. Emlak Vergisi uygulamasında karşılaşılan problemler.....	94
SONUÇ.....	96
KAYNAKLAR.....	98
ÖZGEÇMİŞ .....	102

## TABLolar DİZİNİ

<b>Tablo 1.1</b>	Binaların Yaşına ve İnşaat Türüne Göre Aşınma Oranları.....	16
<b>Tablo 1.2</b>	Bina Vergisi Oranları.....	19
<b>Tablo 1.3</b>	Arsa ve Arazi Vergi Oranları.....	26
<b>Tablo 2.1</b>	Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri(2006-2010).....	62
<b>Tablo 2.2</b>	Belediyelerde Denetim Yapan Birimler.....	65
<b>Tablo 3.1</b>	Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2006-2010).....	83
<b>Tablo 3.2</b>	Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri(2006-2010).....	84
<b>Tablo 3.3</b>	Belediye Bağlı İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2006-2010).....	84
<b>Tablo 3.4</b>	Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Harcamaları (2006-2010).....	85
<b>Tablo 3.5</b>	Mahalli İdarelerin Gelir Kalemlerine Göre Harcamaları (2006-2010)	86
<b>Tablo 3.6</b>	Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Gelirleri(2006-2010).....	87
<b>Tablo 3.7</b>	Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri.....	87
<b>Tablo 3.8</b>	Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2009-2010).....	88
<b>Tablo 3.9</b>	Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri (2006-2010)....	89
<b>Tablo 3.10</b>	Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2009-2010).....	90
<b>Tablo 3.11</b>	Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2009-2010).....	90

**SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ**

Bkz	:	Bakınız
Çev:	:	Çeviren
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DİE	:	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
EV	:	Emlak Vergisi
IULA- EMME	:	Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz Ortadoğu Bölge Teşkilatı
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
md.	:	Madde
ÖİK	:	Özel İhtisas Komisyonu
RG	:	Resmi Gazete
s.	:	Sayfa
ss.	:	Sayfalar arası
TBD	:	Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	:	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TODAİE	:	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu

## GİRİŞ

En genel tanımla yerel yönetimler köy, kent vb. gibi belirli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan topluluk üyelerinin en fazla ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla meydana getirdikleri yönetim birimleridir. Bu birimler ortak hizmetleri yerine getirebilmek için örgütlenen, karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimlerle merkezi devlet ilişkisini betimlemesi açısından Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgelerinde yer alan ve Türkiye'nin de onayladığı evrensel nitelikler oldukça önemlidir. Öyle ki, bu belgelere göre yerel yönetimler ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içindeki bir kuruluştur ve yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Öte yandan, yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmamakla birlikte merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler.

Ayrıca, yerel yönetimler, merkezi idarenin ülkenin tümü için geçerli olan kural ve kararlarına aykırı hareket edemezler. Yerel yönetimlerin türlerini, biçimlerini, yetkilerini ve yönetim usullerini merkezi yönetim tek taraflı olarak istediği gibi belirleyebilir. Bu kurumlar merkezi yönetimce çizilen çerçeve içinde yerel ihtiyaç ve taleplere cevap vermeye yetkili kılınmışlardır. Görüldüğü gibi yerel yönetimler kamu yönetim aygıtının bir parçasıdır ve merkezi devlet, yerel yönetimlere yönelik politikalarıyla bu kurumların yapı, rol ve fonksiyonlarını bütünüyle değiştirebilir.

Yerel yönetimlerin kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi işlevleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler kamu politikasının bir parçası olan ve devlet tarafından üstlenilen gelir dağılımı, eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politikaların mahalli düzeyde sağlanmasında ve kendi birimlerindeki vatandaşların refahının bizzat kendi faaliyetleri ile artırılmasında etkin olarak görev almışlardır.



Bu çalışmada, yerel yönetimler içerisinde ön planda yer alan belediyeler ve belediyenin gelir kaynaklarından olan emlak vergisi hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, 3.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı kanun emlak vergisi çerçevesinde incelenmiş ve belediyelerin ilk kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği aşamalar, mali yapısı hakkında bilgi verilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde belediyenin gelirleri arasında önemli bir paya sahip olan emlak vergisi hakkında bilgi verilmiştir. İkinci blmde ise belediyelerden ve mali yapısı ifade edilmiştir. nc blmde ise Türkiye’de emlak vergisinin belediye gelirleri içerisindeki payı analiz edilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### EMLAK VERGİSİ VE EMLAK VERGİSİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

#### 1.Emlak Vergisine Genel Bir Bakış

Emlak, halk dilinde mülkün çoğulu olarak bina, arsa ve arazi niteliğindeki gayrimenkullerden oluşan serveti (malvarlığı) ifade etmek için kullanılır ( Aksoy, 1982: 365) . Emlak vergisi, servet üzerinden alınan vergiler içinde en eski ve hemen hemen her ülkede uygulanan, kişilerin vergi ödeme gücünün bir göstergesi olan bina ve arazi gibi taşınmaz servet unsurlarını vergilendiren bir niteliğe sahiptir (Maliye Dergisi, 2010: 2).

Emlak vergileri 1970 yılına kadar taşınmaz malların değeri veya safi olmayan gelirleri üzerinden alınmakta idi. 1970 yılından itibaren diğer vergilerde olduğu gibi emlak vergileri içinde beyan esası getirilmiştir. Emlak vergisi 1972-1985 yılları arasında genel bütçe gelirleri arasında yer almaktaydı. 1986 yılında emlak vergisinin tahsili ve gelirleri tamamen yerel yönetimlere bırakılmıştır (Nadaroğlu, 1996: 134). Emlak vergisinin mahalli idarelere bırakılmış olmasının 2 temel nedeni vardır. Bunlardan ilki vergi konusunun mahalli sınırlar içerisinde lokalize edilmiş olması, ikincisi de emlak değerini etkileyen faktörler arasında belediye hizmetlerinde önemli bir yer tutmasıdır (Nadaroğlu, 2001: 87) .

Emlak Vergisi'nin alınış nedenlerine gelince servet vergilerine benzer. Çünkü Emlak Vergisi, servet vergilerinin en önemli parçalarından biridir. Yani bu verginin varlık nedeni de, ödeme gücü esaslı üzerine ya da faydalanma ilkesi görüşüne dayandırılır. Ancak Emlak Vergisi'nin esas varlık nedenini, gelir sağlama ve alışılmış bir vergi olma esasına dayandırmak gerekir. Bina ve arazi, artık ödeme gücünü temsil eden bir değer olmaktan çıkmış ve bununla birlikte faydalanma ilkesi de güncelliğini kaybetmiştir. Bu sebeple günümüzde emlak vergisi için bir gerekçeye daha ihtiyaç duyulmamaktadır. Emlak vergisinin uzun süreden beri alışılmış olması, reel ve lokal karakteri itibariyle mahalli giderleri karşılayan bağımsız mali mükellefiyet olması nedeniyle savunulması yapılmaktadır.

Ayrıca, bilindiği üzere mahalli idarelerin bu vergiden başka temel vergi kaynağı bulunmadığından, Mahalli Gelir Vergisi ve genel veya özel tüketim vergileri gibi diğer vergilerin etkili şekilde uygulanmaları çeşitli nedenlerden dolayı güçlükler doğurduğundan mahalli idarelerin az sayıda vergi uygulaması uygun olmaktadır (Mutluer, 2007: 321). Özetle emlak vergisinin toplanma nedeni olarak gelir sağlama ve alışla gelmiş bir vergi olması esasına bağlanması gerekir.

11.8.1970 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 1319 Sayılı Kanun çerçevesinde, tahsilatı belediyeler tarafından gerçekleştirilen Emlak Vergisi birçok düzenlemeyle günümüz koşullarına uygun hale getirilmiştir. Bu değişikliklerden bazıları, 5393 sayılı Belediye Kanunuyla büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içindeki belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinden büyükşehir belediyesine ve il özel idaresine pay verilmesi uygulamasına son verilerek etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır (Türkoğlu, 2009:107). Daha önceki uygulamalarda belediyeler 1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 11.12.1985 tarihli değişik şekli itibariyle topladıkları tüm emlak gelirlerinin %15'ini il özel idarelerine, geri kalan %85'lik paydanda varsa büyükşehir payı olarak %20 ayırmak zorundaydılar. Bu durum karşısında büyükşehir belediyesi altındaki belediyeler topladıkları bu verginin ancak %68'ini kendilerine ayırabilmekteydiler. Emlak vergisini tahsil eden belediyeler il özel idare ve büyükşehir paylarını tahsil eden ayı takip eden ayın son günü akşamına kadar ilgili idarelere de ödemek zorundaydılar ( DPT, Ö.İ.K Raporu,44).

Emlak vergisi kanununda 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra 1986 yılından itibaren kanunun verdiği sınırlar dahilinde uygulamayı yönlendirecek tebliği, genelge ve yönetmelikleri hazırlamak Maliye Bakanlığına, tahsilat yetkisi ise bina ve arazinin bulunduğu belediyeye verildi. Verginin hesaplanmasında baz olacak bina m<sup>2</sup> asgari inşaat maliyet bedelleri Bayındırlık Bakanlığı'na, arsa ve arazi asgari birim m<sup>2</sup> bedellerinin tespiti ile ilgili Belediye ve Ticaret Odası temsilcilerinden oluşan komisyonlara verildi. Verginin ödenmesi için 4 yılda bir beyanname verilmesi uygulaması da 2002 yılından itibaren kaldırıldı. Her yıl hesaplanan vergi mayıs ve kasım ayları sonuna kadar 2 eşit taksitte ödeniyor (Şimşek, 2005).

Emlak Vergisini düzenleyen hükümler, 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve bu kanunların uygulanmasına açıklık getirmek üzere genelgede (Emlak Vergisi İç Genelgesinde 2009/ 1) yer almaktadır.

Emlak vergisi kanununun 29. Maddesine göre, verginin değerine esas olmak üzere asgari birim değerler belirlenir. Vergi değerinin hesaplanmasında aynı hüküm, Vergi Usul Kanununun Mükerrer 49. Maddesine atıf yapılmıştır. “Emlak Vergisine Ait Bedel ve Değerlerin Tespiti, İlanı ve Kesinleşmesi” başlığını taşıyan mükerrer 49. Maddeye göre, 2010 ve sonraki 3 yıl için yıllık emlak vergisine esas olan asgari birim değerler takdir komisyonu kararıyla 2009 yılında tespit edilmiştir. Aynı hükmün b bendine göre, büyükşehir belediyesi bulunan illerde takdir komisyonu kararları, vali veya vekalet vereceği memurun başkanlığında, defterdar veya vekalet vereceği memur, vali tarafından görevlendirilecek tapu sicil müdürü ile ticaret odası, serbest muhasebeci mali müşavirler odası ve esnaf ve sanatkarlar odaları birliğince görevlendirilecek birer üyeden oluşan merkez komisyonuna imza karşılığında verilir. Merkez komisyonu kendilerine tebliğ edilen kararları on beş gün içinde inceler ve inceleme sonucu belirlenen değerleri ilgili takdir komisyonuna geri gönderir. Merkez komisyonunca farklı değer belirlenmesi halinde bu değerler ilgili takdir komisyonlarınca yeniden takdir yapılmak suretiyle dikkate alınır. Takdir komisyonlarının bu kararlarına karşı kendilerine karar tebliğ edilen daire, kurum, teşekküller ve ilgili mahkeme ve köy muhtarlıkları on beş gün içinde ilgili vergi mahkemesi nezdinde dava açabilirler. Vergi mahkemelerince verilecek kararlar aleyhine on beş gün içinde Danıştay’a başvurabilmektedir (Yurtoğlu, 2009).

### **1.1.Emlak vergisinin tarihçesi**

Osmanlı İmparatorluğunun vergi sistemini Tanzimat’tan önce ve Tanzimat’tan sonra diye ikiye ayırarak inceleyebiliriz (Mutluer, 1973: 12). Tanzimat’tan önce Osmanlı Devleti’nin vergi sistemi çok karanlıktır. Bu dönemin mali tarihi henüz yazılmamış denilebilir. Osmanlı İmparatorluğu kuruluşunda vergilerini, yük bölümünü anavatandan getirmiş, diğer bölümde egemenliği altına aldığı ülkelerdeki geleneklere göre yürütmüştür. Ancak bütün vergiler gibi gayrimenkullerle ilgili vergiler de, dini kuralların etkisi altında kalmıştır (Pelin, 1942: 292) .

Şer’i olarak bilinen dini vergiler, zekat, öşür, haraç ve cizyeden oluşmaktadır. Zekat, beş çeşide ayrılmaktadır. Bunlardan zekatı hariç yağmur veya nehir suları ile

yahut dolap ve makine gibi araçlarla sulanan arazinin ürünlerinden alınan bir vergidir. Öşür, aslında zekatı hariçten başka bir şey değildir. Ele geçirilen ülkelerde fatihlere dağıtılan veya o ülkedeki Müslüman halk elinde bırakılan arazinin ürünlerinden alınan bir vergidir. Haraç ise ele geçirilen ülkelerde Müslüman olmayan halk elinde bırakılan topraklardan arazi hariciye adı altında alınmaktadır ( Karamursal, 1940: 164).

Görüldüğü gibi geniş anlamda bir çeşit servet vergisi sayılabilecek zekat ile bir çeşit gayrisafi irat vergileri niteliğindeki öşür ve haraç gayrimenkullerle ilgili vergilerden başka bir şey değildir ( Pelin, 1942: 293).

Tanzimattan sonraki dönemi ele alırsak, yukarıda belirttiğimiz eski vergiler o günün koşullarına uyarlanmaya çalışılmış, bir yandan da zamanına göre oldukça modern bazı vergiler ile gayrimenkullerin vergilendirilmesine çalışılmıştır. Bu gayrimenkul vergilerini Emlak Vergisi ve Musakkafat Vergisi olarak inceleyeceğiz (Mutluer, 1973: 13).

Emlak vergisi, tanzimatta başlayan mali ıslahat hareketinin bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır( Emlak Vergisi Kanunu ve Açıklamaları, 1972:1). Ayrıca Tanzimat o güne kadar çeşitli adlar ile alınmakta olan geleneksel vergileri birleştirerek tevzii karakterde tek bir vergi şekline getirdikten sonra, arazi geliri de bu verginin tevziinde gözününe alınmıştır. Daha sonra Tanzimatta başlayan mali reform hareketinin bir devamı olarak, 1863 yılında, Emlak vergisi vergiciliğimize girmiş ve 1910 yılına kadar yarım yüz yıla yakın bir süre bina ve arazi bu ad altında birlikte vergilendirilmiştir (Akgüç, 1970: 3).

Emlak Vergisinin konusu, arazi ve binalar olup, bazı arazi ve binalara sürekli ve geçici muafiyetler tanınmış bulunuyordu. Verginin matrahı ise, görevli memurlar tarafından saptanan arazi ve binaların değeri idi. Verginin oranı arazi ve binalarda % 04, akar halindeki binalar ayrıca irat üzerinden % 4 öderlerdi. Bu oranlar daha sonraki tarihlerde değişikliklere uğramışlardır ( Pelin, 1942: 308, 310, 311).

İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra Emlak Vergisinin ıslahına gidilmiş ve 1910 yılında binalar için irada dayanan ayrı bir vergi “Musakkafat Vergisi” ihdas olunmuştur. Bu vergi çeşitli ek ve değişikliklerle 1931 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu kanun Osmanlı İmparatorluğunda ilk derli toplu ve modern bir vergi kanunudur denilebilir. Bu kanunda en önemli değişiklik, değer esasının bırakılarak, vergiye matrah

olmak üzere, gayrisafi irad esasının kabul edilmesidir. İlk kez çok düzenli bir şekilde toplanan muafiyetlerden başka, bütün binalar ve o nitelikte bulunan sanat ve ticaret arsaları da bu verginin kapsamı içine alınmıştır. Verginin oranı, değer biçilen gayrisafi iradın % 12 si idi. Daha sonra 1931 yılında her tarafta bina tahrirleri tamamlandığından, 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanunu ve 1837 sayılı Bina Vergisi Kanunu yürürlüğe konarak, arazi ve binalar bağımsız vergilere bağlanmıştır (Emlak Vergisi Kanunu ve Açıklamaları, 1972: 1).

Diğer ülkelerde eski çağlardan başlayarak incelediğimizde, gayrimenkul vergilerinden arazi vergisinin kökü çok eski zamanlara dayanmaktadır ( Nitti, 1959: 162). Hatta tarihte vergicilik, arazi vergisi ile başlamıştır diyebiliriz. Mısırın İskender saldırısı zamanında kralların yurtluk gelirleri yanında aşar şeklinde ve iltizamlarla idare olunan tarım vergisi ile bina vergilerine de rastlandığı bilinmektedir. Eski Yunanistan'da da, aşara benzer bir tarım vergisi ile birlikte, bina vergilerinin de uygulandığını gösterir bazı belgeler bulunmuştur (Dikmen, 1958: 58). Orta Çağda feodaliteye dayanan ekonomik ve sosyal yapıda toprak sahipleri bugünkü anlamda bir kiracı durumunda olup, toprağın kuru mülkiyeti bütünüyle senyörlere ait bulunuyordu. Rejimin bir sonucu olarak da üreticiler kuru mülkiyet karşılığı olarak üretimlerinden senyörlere pay veriyorlardı. Böylece Avrupa Orta Çağında, arazi vergisi, kira şeklinde bölünmüştü ( Encyclopedia Americana, 1970: 290). Orta Çağ Fransa ve İspanya'sında arazi vergileri hemen hemen tek vergi niteliğindedir.

Yeni çağa bakıldığında da İngiltere'de ilk bilinen vergi arazi vergisidir. Arazinin vergilendirilmesi yanında binalarında vergilendirildiği William 3'ün arazi vergileri ile baca, pencere vergisi bunların en tipik örnekleridir ( Hicks, 162).

Ödeme gücü ilkesi çerçevesinde, genel servet vergilerine kıyasla daha zor savunulan bu vergilerin vergi sistemlerindeki temel varlık nedenlerini çok eskilere giden geçmişlerinde, uygulama kolaylıklarında ve bazı ülkeler için getirdikleri gelirin öneminde bulmak mümkündür ( Uluatam, 2003: 365). Mülkiyet vergilerinden sağlanan gelirlerin en büyük kısmı taşınmaz mülkiyetten alınır. Taşınmazların hem değeri yüksek, hem de vergi matrahının ömrü uzundur ( Bulutoğlu, 2004: 381).

Bina ve arazi vergilerinin, muhtelif devirlerde ve yerlerde uygulanan matrahları, kronolojik bir şekilde sıralandığı zaman, bu vergilerin gelişme seyir ve saflarını kolayca görebilmemiz mümkündür ( Sayar, 1975: 205).

### **1.2.Emlak vergisinin özellikleri**

Emlak vergisi diğer vergilerden farklı olarak bir takım özellikleri olan bir vergi türüdür. Emlak vergisinin bu bağlamda tarh ve tahakkuk şekli farklıdır. Bu farklılığın özellikleri tam olarak kavranmadan yapılan değerlendirmeler uygulama aşamasında yanlışlıklara ve tartışmalara neden olmaktadır (Çomaklı, 2007: 3).

Emlak vergisi, gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan bina ve araziden alınan özel nitelikte bir servet vergisidir (Aksoy, 1998: 354). Bu vergi reel ve gayrisafi bir servet vergisidir. Gerçek ve tüzel kişilerce sahip oldukları bina ve arazi dolayısıyla ödenen emlak vergisinde taşınmazın sebep olduğu borçlar dikkate alınmamaktadır. Bundan dolayı emlak vergisi gayrisafi bir vergi olmaktadır (Nadaroğlu, 1996: 351). Emlak vergisi hesaplanırken, gerçek ve tüzel kişilerin durumlarıyla ilgili hususlar göz önüne alınmadığından aynı (objektif) bir vergidir (Aksoy, 1998: 355).

Servet vergileri, vergi konusunu oluşturan servet unsurlarının kapsamının genişliğine göre “genel servet vergileri ” ve özel servet vergileri olmak üzere iki ana gruba ayrılır. Genel servet vergileri kişilerin tüm servetini vergilemeyi amaçlarken özel servet vergileri sadece belli servet unsurlarını vergilemeyi amaçlamaktadır (Pehlivan, 2005: 134). Özel servet vergileri içerisinde yer alan emlak vergisi bina, arsa, arazi gibi gayrimenkulleri vergilemeyi amaçlamaktadır. Düzenli aralıklarla her yıl alınan servet vergileri “sürekli servet vergileri”, servet unsurları üzerinden bir kereye mahsus olmak üzere alınan servet vergileri ise “geçici servet vergileri”dir (Erdem vd, 2003:159).

Servetin üzerine konulan vergi, servetin geliri ile karşılanabilecek düzeyde ise, böyle bir servet vergisine “itibari (görünüşte) servet vergisi” denir. Buna karşılık servetin üzerine konulan vergi, servetin geliri ile karşılanamayacak kadar yüksekse, böyle bir servet vergisine, “gerçek servet vergisi” denir (Pehlivan,2005:134). Emlak vergisinde vergi miktarı servetin geliri ile karşılanabilecek düzeyde kalmaktadır. Dolayısıyla emlak vergisi itibari servet vergisi grubunda yer almaktadır. Ancak bizzat sahibinin oturduğu gelir getirmeyen bir binadan alınan emlak vergisi gerçek servet vergileri arasında yer alır. Burada verginin, üzerine konulduğu servet unsurunun geliri

ile ödenmeleri gelir getirmediklerinden dolayı mümkün olmamaktadır (Nadaroğlu, 1996: 349-350). Emlak vergisinin özelliklerini sürekli, olağan, itibari ve özel bir servet vergisi olarak özetleyebiliriz.

### **1.3.Emlak vergileri**

#### **1.3.1.Bina Vergisi**

Emlak Vergisi Kanunu'na ilişkin söz konusu bina kavramıyla, yapıldığı ve oluşumunda ana rol oynayan madde ne olursa olsun, gerek karada ve gerekse su üzerindeki inşaat ve yapıların bütünü ifade edilmektedir. Bununla birlikte VUK' na göre de kanunda belirtilmiş bina mütemmimleri (tamamlayıcıları) da bina ile birlikte değerlendirilmektedir (EVK . Md.2).

##### **1.3.1.1.Bina vergisinin konusu**

Bina vergisinin konusunu, Türkiye sınırları içinde bulunan binalar oluşturur (EVK.Md.2). Dolayısıyla vergi mükellefleri, yalnızca Türkiye'deki binaları nedeniyle vergi ödeyeceklerdir. Başka bir deyişle mükelleflerin yurt dışında bulunan binaları bu verginin kapsamı içerisine alınamamıştır (Aslan, 2001: 194). Aynı zamanda yapım aşamasında bulunan tamamlanmamış inşaatlar bina olarak değerlendirilmez. Vergilendirmek açısından binanın imar mevzuatına uygun olup olmamasının da bir önemi vardır. Tamamlanmış binalardan( daire veya işyeri) oturma veya kullanma izni alınmış olanlar fiilen oturulmasa veya kullanılmasa bile bina olarak değerlendirilirler. Binanın yapımında kullanılan malzemenin mahiyeti önemli değildir. Bina taş, demir, ahşap, beton, plastik, vb. maddelerden imal edilmiş olabilir. Yapı malzemelerinin farklılığı inşa edilenin bina vasfını etkilemez, sadece binanın matrahını (değerini) etkiler. Kullanılış bakımından bina ile birlik teşkil eden avlu, bahçe, kömürlük ve arazi binanın mütemmimi kabul edilecektir (VUK. Md. 309/son). Kat mülkiyeti kanununa göre kat mülkiyeti kurulmuş binalar bağımsız bölümleri birer bağımsız bina olarak değerlendirilir (Şenyüz, 2005: 320).

##### **1.3.1.2.Bina Vergisinin Mükellefi**

Bina vergisinin mükellefi binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf eden gerçek veya tüzel kişilerdir. Eğer bir binanın sahibi hem de intifa hakkı sahibi var ise, bina ile ilgili mükellefiyetleri intifa hakkı sahibi yerine getirecektir. Bir binaya müşterek mülkiyet halinde sahip olanlar ise hisseleri oranında mükelleftirler. İştirak halinde mülkiyette ise sahipler vergiden



zincirleme olarak (müteselsilen) sorumlu olurlar. Müşterek mülkiyette hisseler belirlendiği için mükellefiyet hisseler oranında ortaya çıkar. İştirak halinde mülkiyette ise ortakların hisseleri belli değildir ve hepsi birlikte ve aynı derecede binanın üzerinde hak sahibidirler. Bu nedenle iştirak halinde mülkiyette zincirleme sorumluluk söz konusudur ( Aslan, 2001: 194). Emlak vergisi açısından vergiyi doğuran olay, emlaka malik olma, emlak üzerinde intifa hakkının kurulması veya emlaki malik gibi tasarruf etmedir (Şenyüz, 2005: 322).

### **1.3.1.3.Bina vergisinde muafiyet ve istisna**

Bina vergisinde, diğer vergilerde olduğu gibi, çeşitli muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. EVK. 4'üncü maddesinde devamlı muafiyetlere, 5'inci maddesinde geçici muafiyetlere ve 6'ncı maddesinde de istisnalara yer verilmiştir(EVK md.4-6). Emlak vergisi kanununda muafiyet ve istisnaların nitelik ve esaslarının saptanmasında, mali ve sosyal koşulların yanı sıra, idari nedenlerle de daimi muafiyet veya istisna uygulamaları söz konusu olmuştur. Bu durumda etkin olan yaklaşımın, servet sahibi olmaktan kaynaklanan mali gücün yanı sıra, bu gücün idari bir fonksiyonel işlem gören kamu değerleriyle de dengelenmesinden doğduğunu söylemek mümkündür (Atkin, 2003: 41).

#### **1.3.1.3.1.Daimi Muafıklar**

EVK. m.4 çerçevesinde ilgili bu muafıkların, devamlı muafiyetler kapsamında değerlendirilmesi için bazı şartlar ortaya konulmuştur. Diğer bir ifadeyle, aşağıdaki özelliklere sahip binalar binaya kiraya verilmemek koşuluyla bina vergisinden süreklilik gösterecek şekilde muaf tutulmuşlardır.

- i. Merkezi ve yerel tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar, üniversite binaları ve herhangi bir amaç ve kullanıma yönelik tüm devlet binaları, köylere ve köy birliklerine ait tarım işletme binaları, soğuk hava depoları, içmeler ve kaplıcalar ile bunlar tarafından köylünün genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla işletilen hamam, çamaşırhane, değirmenler ve köy odaları;
- ii. Su ürünleri üreticilerinin üretimde kullandıkları ağ ve alet depoları, kayıkhaneler, denizlerde ve göllerdeki işçi ve balıkçı kulübe ve barakaları,

- iii. Kazanç maksadı olmamak şartıyla işletilen hastane, sağlık, dispanser, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkezleri, sanatoryum, öğrenci yurtları, düşkünler evi, yetimhaneler, revirler, kreşler, kütüphaneler, ve korunmaya muhtaç çocukları koruma birliklerine ait yurtlar ve işyerleri ile benzerleri;
- iv. Ordu evleri, askeri gazino ve kantinler ile bunların eklentileri;
- v. Kamu menfaatlerine yararlı derneklere ait binalar (kurumlar vergisine tabi işletmelere ait olmamaları veya bunlara tahsis edilmiş bulunmamaları şartıyla);
- vi. Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan ibadethaneler ve bunların eklentileri;
- vii. Zirai üretimde kullanılmak şartıyla makine ve alet depoları, zahire ambarları, samanlıklar, arabalıklar, ağıllar, ahırlar, kümesler, kurutma mahalleri, böcekhaneler, serler (seralar) ve benzeri binalarla, işçi ve bekçi bina, kulübe ve barakaları;
- viii. Her nevi su bentleri, baraj, sulama ve kurutma tesisleri;
- ix. Kamuya ayrıldığı Maliye Bakanlığınca kabul edilen rıhtım, iskele, dalgakıran ve bunların mütemmimleri ile, demiryolları ve köprü, rampa ve tünel, yer altı ve yerüstü geçitleri, peron alimantasyon tesisleri, iskele ve istasyon binaları ile yolcu salonları, cer ve malzeme depoları gibi demiryolu mütemmimleri, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğüne ait hava, liman ve meydanlarındaki terminal binaları, teknik blok, hangar, sistemlere ait depo, elektronik, elektrik ve mekanik sistemlere ait laboratuvar ve bakım tesisleri
- x. Yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk olarak kullanılan binalar ile elçilerin ikametine ait binalar ve bunların eklentileri ve merkezi Türkiye’de bulunan milletlerarası kuruluşlara, milletlerarası kuruluşların Türkiye’deki temsilciliklerine ait binalar;
- xi. Enerji nakil hatları ve direkleri;
- xii. Tersane binaları (müstakil büro ve müstakil lojman binaları hariç).

- xiii. Karşılıklı olmak koşuluyla Uluslararası Antlaşmalar hükümlerine göre azınlık sayılan cemaatlere ait özel okul binaları.
- xiv. Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınan vakıflara ait binalar (Vakıf senedindeki cihete ayrılmak şartıyla);
- xv. Gençlik ve Spor Bakanlığı Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğüne tescil edilmiş amatör spor kulüplerine ait binalar (gelir veya kurumlar vergisine tabi işletmelere ait olmamaları veya bunlara ayrılmamaları şartıyla);
- xvi. Kooperatiflerin kuracağı kooperatif birlikleri, kooperatif merkez birlikleri ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin ve Türk Kooperatifçilik Kurumunun sahip oldukları kendi hizmet binaları.
- xvii. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binalar (gelir vergisinden muaf esnaf ile götürü usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan binalar hariç olmak üzere, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan binalar ile belirli zamanlarda dinlenme amacıyla kullanılan binalar için bu muafiyet uygulanmaz).
- xviii. Ayrıca bunların yanı sıra kiraya verilse dahi, bina vergisi kapsamına girmeyen bazı kurum ve kuruluşlara ait binalar da vardır. EVK' nun 4. Maddesinin (a),(b) ve (s) fıkralarında bu kurum ve kuruluşlara ait binalar belirtilmiştir. Bunlar;
- xix. Katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyelere, köy tüzel kişiliğine, kanunla kurulan üniversitelere ve devlete ait binalar
- xx. İl özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların oluşturdukları birlikler veya bunlara bağlı müesseselere ait
- xxi. Su, elektrik, havagazı, mezbaha ve soğuk hava işletme binaları
- xxii. Belediye sınırları içinde yolcu taşıma işletme binaları ve kapalı durak yerleri
- xxiii. Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulmuş vakıflara ait binalar

### 1.3.1.3.2. Geçici muafliklar

Emlak Vergisi Kanununda devamlı olarak vergiden muaf tutulacak binaların yanında geçici bir süre için vergi dışı bırakılan binalar da yer almaktadır. Bunlar kanunun 5'inci maddesinde belirlenmiştir. Bunlar;

- i. Mesken olarak kullanılan bina ve apartman dairelerinin, 50.000 liradan az olmamak üzere vergi değerinin 1/ 4'ü, inşalarının sona erdiği yılı izleyen bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici muafiyetten faydalandırılır.
- ii. Turizm amaçlı bazı binalar, inşaatlarının sona erdiği veya mevcut binaların bu maksada ayrılması durumunda turizm müessesesi belgesinin alındığı yılı izleyen bütçe yılından itibaren 5 yıl bu muafiyetten faydalanmaktadır.
- iii. Fuar, sergi ve panayır yerlerinde yeni inşa edilen veya mevcut binalar, bu faaliyetlerin olmadığı zamanlarda kullanılmamak üzere, bu amaca ayrıldıkları süre için vergi muafiyetinden yararlanabilmektedirler.
- iv. Doğal afetler ve benzeri durum ve koşullar dahilinde değerlendirilebilecek olaylara uğramış bulunan binalar doğal afete uğramış bulunduğu yetkili kuruluşa tebliği tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde afetin vuku bulunduğu yerde veya kamu kuruluşlarınca gösterilen yerlerde inşa edilen binalar inşalarının son erdiği yılı, kamu kuruluşunca ilgili kanunlarına göre inşa olup hak sahiplerine teslim edilen binalar devredildikleri yılı izleyen bütçe yılından itibaren 10 yıl süre ile geçici muafiyetten yararlanabilmektedirler.
- v. Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Sitelerinde bu amaç doğrultusunda kurulmuş olan plan ve esaslar dahilinde inşa edilen binalar, inşaatlarının bitim tarihinden itibaren 5 yıl süre ile muafiyet kapsamında değerlendirilmektedir.
- vi. Planlama Teşkilatınca tespit ve tayin edilen geri kalmış bölgelerde inşa edilen sanayi tesisler, inşalarının sona erdiği yılı izleyen bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici muafiyetten faydalanabilmektedirler.

Emlak vergisinde binalarla ilgili istisnalar muafiyet altında yer verilmesine rağmen istisna niteliği taşıyanları ayrı başlık altında ele inceleyeceğiz. Bu istisnaların bir kısmı sürekli bir kısımda geçici olarak düzenlenmiştir. Ancak bu istisnalar genellikle geçici bir süreyi kapsamaktadır.

İnşaat İstisnası: Bina ve apartman dairelerinden mesken olarak kullanılanlar 2.500 liradan TL'den aşağı olmamak üzere vergi değerinin 1/ 4'ü, inşaatlarının sona erdiği yılı takip eden bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici istisnadan faydalandırılır.

Bina inşaatının bitimini takip eden 5 yıl süreyle ayrı ayrı istisna uygulanacaktır. Bina mesken olarak kullanılırken 5 yıllık süre içinde kısmen veya tamamen kullanım biçimi değiştirilirse bu halin meydana geldiği yılı takip eden yıldan itibaren istisna uygulanmaz. Mesken dışında kullanıldığı için istisna uygulanmasına son verilen bina 5 yıl içinde tekrar mesken olarak kullanılmaya başlanırsa bu defa istisna kalan süre için uygulanır. Binaların mesken olarak kullanılmaya devam edildiği sürede mükellefin değişmesi halinde istisna kalan süre için uygulanır. Binanın paylı ve elbirliği mülkiyete konu olması durumunda şahsa değil, binaya tanınmış olduğundan istisna binanın vergi değerine topluca uygulanacaktır.

Binaya salon, oda gibi bölümler eklenmesi kalorifer, asansör gibi tesisler konulması inşaat hükmünde olduğundan bu durumda istisna 5 yıl süre uygulanacaktır. İnşaatın bitiminden, kullanılmaya başlandığı veya kullanma izin belgesi alındığı tarihi takiben bütçe yılı içinde istisnadan yararlanmak için süresinde başvuru şarttır. Şayet süresi içinde başvuru yapılmazsa istisna bildirim yapıldığı bütçe yılından itibaren uygulanır. Binaların istisnadan yararlanabilmesi için inşaatların devir ve bitme durumlarını bütçe yılı içinde yetkili belediyeye yazılı veya sözlü olarak bildirilmesi gerekmektedir. Süresinde bildirimde bulunulmazsa istisna, bildirim yapıldığı yılı takip eden bütçe yılından itibaren geçerli olur. Köylerdeki inşaatların istisnadan yararlanabilmesi için bunların bildirimine gerek yoktur.

Belediye ve Mücavir alan Dışındaki Bina İstisnası: Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binalar vergiden istisnadır. Diğer istisnalar, sağlık ve sosyal amaçlı kullanılan binalar istisnası, ibadethane istisnası, zirai amaçlı kullanılan binalar istisnası, deniz yolları bina istisnası, baraj ve bent istisnası, enerji nakil hatları ve direkleri istisnası, su ürünleri istihsalinde kullanılan binalar istisnası, tersane binaları istisnası, doğalgaz, ham petrol nakil hatları, turizm istisnası, doğal afet istisnası, geri kalmış bölgelerdeki sınai tesisler istisnası, organize sanayi bölgelerindeki ve sanayi ve küçük sanat sitelerindeki binalar istisnası, belediye ve mücavir alan dışındaki arazi istisnası gibi (Şenyüz, 2005: 325).

#### **1.3.1.4.Bina vergisinde matrah ve vergi oranı**

Bina vergisinin matrahı binanın EVK' nın kapsamındaki hükümlerine göre tespit olunan vergi değeridir. Binalar için vergi değeri, Maliye ile Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca ortaklaşa tespit ve ilan edilecek bina metrekaresi normal inşaat maliyetleri ile binaya ait veya isabet eden arsa değeri toplanarak bulunan değerdir (EVK md.29). Fakat bu kanunda belirlenen istisna ve muafiyetler düşüldükten sonra vergi ödeyeceği için matrah, rayiç bedelden bu kanunda belirlenen, muafiyet ve istisnalar düşüldükten sonra kalan kısım aranmaktadır (Aslan, 2001: 199).

Bina inşaat maliyeti bulunurken kaloriferli binalarda normal inşaat maliyet bedeline %8, asansörlü binalarda %6 asansör bedeli ile ilave edilirken, yıllara ve binanın nevine göre belirlenmiş amortismanlar düşülür. Binaların tür ve sınıfına göre bulunacak maliyet bedelinden binanın yaşına ve inşaat türüne bağlı olarak belirlenmiş oranda aşınma payı düşülür.

**Tablo 1.1.** Binaların Yaşına ve İnşaat Türüne Göre Aşınma Oranları

İnşaatın nev'i	-3 yaş arası %	-5 yaş arası %	-10 yaş arası %	1-15 yaş arası %	6-20 yaş arası	1-30 yaş arası %	1-40 yaş arası	1-50 yaş arası	1-75 yaş arası	6 ve daha yukarı %
Çelik Karkas Betonarme Karkas binalar			0	5	0	5	2	0	0	0
Kagir binalar,			2	8	5	2	0	0	0	0
Ahşap, taş duvarlı (çamur harçlı gecekondu tarz ve vasfında binalar)		2	8	5	2	0	0	0	0	0
Kerpiç ve diğer basit binalar	0	7	5	5	5	5	5	5	5	5

**Kaynak:** <http://www.ivdb.gov.tr/pratik/oranlar/emlakverorn.htm>

Vergi değerinin maliyet bedeli yoluyla bulunmasının mümkün olmadığı durumlarda, normal alım satım bedeli, bir yılda getirebileceği kira miktarından hareketle (10 katı olarak) bulunan ortalama gelir bedeli yoluyla belirlenir( EVK md.25).

İlgili yıl (birinci) için takdir işlemi yapılarak bulunan vergi değeri, ikinci yıldan başlamak üzere her yıl bir önceki yıl birim değerinin yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde arttırılır. Takdirlerin dört yılda bir dikkate alındığından yeniden değerlendirme oranının yarısına göre her bir yıl itibariyle otomatik artışına tabi tutulacak yıllar,

takdirin yapıldığı yılı takip eden ikinci, üçüncü ve dördüncü yıl olacaktır. Sonraki yıl yeni bir dört yıllık döneme esas olacak şekilde tekrar takdir yoluna gidilir (EVK md.29/3, VUK mük. md.49/(b)).

Bina vergi değerinin hesaplanmasında birtakım yollar izlenir Bu yollar;

- i. Binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren daha önceden resmi olarak belirlenmiş cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılacaktır.
- ii. Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa asansör, kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edilecektir. Bu ilave söz konusu rakamın asansör için %6, kalorifer veya klima için de %8'i oranında olacaktır.
- iii. Bu suretle bulunan toplam değerden yıllara ve inşaat cinsine göre belirtilen yıpranma payı düşülecektir.
- iv. Yıpranma payı düşüldükten sonra kalan değere arsa veya arsa payının asgari ölçülere göre tespit edilen değeri ilave edilecektir (Şenyüz, 2005: 331).

Bina vergisi uygulaması bakımından gerçekçi bir vergi uygulaması için EVK. m.33 kapsamında hangi hallerde vergi değerinin değişmiş kabul edilebileceğini gösteren sebepler sayılmıştır. Bunlar;

- i. Yeni bina inşa edilmesi(mevcut binalara ilaveler yapılması veya kalorifer tesisleri konulması yeni inşaat hükmündedir).
- ii. Bir binanın yanması, yıkılması suretiyle veya diğer nedenlerle tamamen veya kısmen harap olması veya binada mevcut asansör veya kalorifer tesislerinin kısmen veya tamamen kaldırılması.
- iii. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete özgü mahallelerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına özgü mahaller haline kaydedilmesi.
- iv. Arazinin hal ve heyetinde değişiklik olması: Bir binanın mütemmimi durumundan çıkması veya bir arazi ve arsanın bina mütemmimi durumuna girmesi.



- v. Bir bina veya arazinin taksim ya da ayrılması veya mükellefinin değişmesi
- vi. Arazi ve arsaların tek bir arazi ve arsa haline getirilmesi veya birden çok hisselerine ayrılmış olan bir binanın bütün hisselerinin birleştirilmesi
- vii. Herhangi bir sebep yüzünden bir Şehir, kasaba veya köyün tamamında devamlı olmak üzere bina veya arazinin değerlerinde %25'i aşan oranda artma veya eksilme olması, Şeklinde belirlenmiştir (Edizdoğan, 2003: 277).

EVK md. 8'e göre bina vergisinin oranı, çeşitli binaların kullanım amaçlarına, buldukları yere ve binaya sahip olanların bazı özelliklerine göre farklı normal, artırımlı ve indirimli oranlar Şeklinde belirlenmiştir(EVK md.8).

Bina vergisinde oranlar meskenler için binde bir diğer binalarda ve işyerleri için ise binde ikidir. Bakanlar kurulu bu oranları yarısına kadar indirmeye ve üç kat arttırmaya yetkilidir. Büyükşehir belediye sınırları kapsamındaki binalar için bu oranlar %100 arttırılarak uygulanmakta, diğer bir ifadeyle meskenlerde binde iki, diğer binalarda ise binde dört oranı geçerli olmaktadır. Ayrıca bunun yanı sıra, arsanın veya arsa payının vergisinden az olmayacağı da hükme bağlanmıştır. Kanun koyucu vergi değeri yüksek olan arsalarla derme çatma evler yapılarak arsa için ödenecek verginin düşürülmesini engellemek için böyle bir hükme yer verilmiştir( Aslan, 2001: 200). Emekliler, ev hanımları, özürlüler ve işsizler, brüt alanı 200 m<sup>2</sup>'yi aşmayan bir konuta sahip olmaları koşuluyla, eskiden beri emlak vergisi ödememektedirler (Kızılot, 2009).

İndirimli oran, hisseli konutlarda vergi değerinin hisseye isabet eden kısmına uygulanacaktır. Konutta bizzat mükellefinde oturması Őart değildir. Ancak birden fazla konutta hisseye sahip olanlar meskenlerde indirim uygulamasından faydalanamayacaklardır (EVK Teb. No:38/I-3). İndirimli orandan yararlanılması için belediyeye başvuru yapılması gereklidir. Başvuruda durumu açıkça ortaya koyan ispat edici belgelerinde birlikte sunulması gereklidir. İndirimli orandan yararlanma Őartlarının herhangi birinin kaybedilmesi halinde meydana gelen değişikliğin bildirilmesine gerek vardır.

**Tablo: 1.2.** Bina Vergisi Oranları

Oran yapısı	Binanın niteliği	Binanın Bulunduğu Yer	Mükellefin Durumu	Oranı (Binde)
Normal	Konut	-	-	1
	Konut Dışı	-	-	2
Artırımlı	Konut	Büyükşehir sınırları ve bunların mücavir alan içi	-	2
	Konut Dışı	Büyükşehir sınırları ve bunların mücavir alan içi	-	4
İndirimli	Konut (200 m <sup>2</sup> yi geçmeyen tek meskene sahip olunması halinde)	-	Hiçbir geliri olmayanlar	0
		-	Sadece Sosyal güvenlik Kurumlarından aylık alanlar	0
		-	Gaziler, şehitlerin dul ve yetimleri için	0

**Kaynak:** <http://www.ivdb.gov.tr/pratik/oranlar/emlakverorn.htm>

### 1.3.1.5.Bina vergisinin tarh ve tahakkuku

EVK'nun 10. Maddesinde bina vergisi mükellefin yazılı beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir hükmü yer almaktadır. Fakat mükelleflerin beyan edecekleri değerler Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca tespit ve ilan edilecek bina normal maliyet

bedelleriyle, bu kanunun 20.'nci maddesi gereği bulunacak arsa veya arsa payı esas alınarak 31'inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanılarak hesaplanacak maliyet bedelinden düşük olamaz. Diğer bir ifadeyle emlak vergisine asgari beyan esası getirilmiştir. Mükellefler beyanlarında resmi kuruluşlar tarafından tespit edilen arsa (arsa payı) ve inşaat türlerine göre bina metrekare maliyet bedellerini esas alacaklar ve böylece binanın asgari beyan değerini bulacaklardır. Beyan edilecek bedel bu şekilde beyan edilecek rayiç bedel asgari beyan değeri olabileceği bu değerden yüksek de olabilir. Mükellefler eğer düşük beyanda bulunurlarsa, mükelleflerin beyanı vergi dairesince maliyet bedeline yükseltilerek tahakkuka esas alınır ve durum mükellefe bildirilir.

Bir vergi dairesi bölgesi içindeki bir mükellefe ait binalar aynı beyannamede birleştirilerek beyan olunur. Ayrıca bir il veya ilçe hudutları içerisinde birden fazla belediye olması halinde belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binalara ait bina vergisini tarha yetkili olacak belediye, ilgili valiler tarafından belirlenecektir (Aslan, 2001: 201).

Mükellefin bildirim gerektiren durumlardan birinin meydana gelmesi halinde tarh bu sebeplerin meydana geldiği yılı takip eden yılın Ocak ayında, sebeplerin yılın son üç ayı içinde meydana gelmesi halinde bildirim son üç ay içinde yapılmışsa takip eden yılın Ocak ayında, ancak bildirim sebebin meydana geldiği yılın son üç ayını takip eden yılda verilmesi halinde bildirim verildiği tarihte tarh olunur.

Bildirimlerin mükelleflerce posta ile gönderilmesi durumunda vergi, bildirim verme süresinin son gününü takip eden yedi gün içinde tarh olunur. Vergilerin tarhı yıllık olarak yapılır.

Tarhı bildirimle bağı olmayan durumlar için kanun takdire bağı tarh yöntemini getirmiştir. Ve normal şartlarda her binanın matrahı otomatikman ve dört yılda bir olmak üzere genel olarak takdir edilir ve takdir edilen bu değerleri üzerinden hesaplanır. Dört yılda bir takdire gidilmesindeki amaç binanın değerinde, özellikle fiyat artışları dışında kalan nedenlerle meydana gelen değişimleri izleyebilmektir.

Ayrıca bina değerinde herhangi bir sebep yüzünden örneğin beldeye sanayi bölgesi kurulması veya havaalanı kurulması binaların değerini kalıcı bir şekilde artıran tersi durumlarda azaltan hallerdir) belirli bir yöreyi ilgilendirecek şekilde bir şehir, kasaba ve köyün tamamında devamlı olmak üzerinde binaların değerinde %25 i aşan oranda artma veya eksilme olması durumunda da özel takdir yoluna gidilir.

Dört yılda bir genel takdire gidilmesi veya herhangi bir sebep yüzünden özel takdire gidilmesi durumunda vergi, takdirin ait olduğu yılın Ocak ve Şubat aylarında tarh edilir. Bunda da tarh işlemi yıllık olarak yapılır(Şenyüz, 2005: 335).

Ayrıca kamulaştırmaya bağlı bir tarh diye bir kavram vardır. Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden emlak vergisi tarh olunur (Kamulaştırma Kanunu md.39).

Tahakkuk vergi borcunun mükellef açısından kesinleşmesi aşamasıdır. Emlak vergisinde tahakkuk etme işlemi verginin tarh edildiği tarih olarak kabul edilir(EVK md.11). Tahakkuk eden miktar mükellefe bir yazı olarak bildirilir. Mükellefte ödeyeceği vergiden böylelikle haber olmuş bulunmaktadır.

Bildirim veya takdir sonucu yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde arttırılarak bulunan vergi değeri üzerinden hesaplanan emlak vergisi, her bütçe yılının başından itibaren(Ocak) o yıl için tahakkuk etmiş bulunmaktadır (Şenyüz, 2005: 335).

### **1.3.1.6.Bina vergisinin ödenme süresi**

Yıllık olarak tarh ettirilen bina vergisi biri Mart, Nisan ve Mayıs ayları içinde, diğeri Kasım ayı içinde olmak üzere iki çeşit taksitte ödenir(EVK md.30). Dilerse mükellefler verginin tamamını ilk taksit süresi içinde ödeyebilirler.

Bildirim veya takdir sonucu yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde arttırılarak bulunan vergi değeri üzerinden hesaplanan emlak vergisi, her bütçe yılının başından itibaren (Ocak) o yıl için tahakkuk etmiş sayılır (Şenyüz, 2005: 335).

Tasarrufu kısıtlanmış olan binaların vergisi, kısıtlama süresi içerisindeki 1/10 oranında tahsil edilmekte, ancak kısıtlamanın kalkması halinde ise, kısıtlamanın kalktığı tarihten itibaren normal vergi değeri üzerinden hesaplanarak, izleyen bütçe yılından itibaren ödenir.

Kısıtlama süresine esas kabul edilerek tecile uğramış ve ödenmemiş 9/10'u bu binanın devir ve tasarruf haklarının satılması sonucu, eğer zaman aşımına uğramamış ise, EVK. m. 30/5 hükmüne göre müteselsilen sorumluluk çerçevesinde ödenmesi gereken bir mükellefiyete dönüşmektedir (Edizdoğan, 2003: 279).

### **1.3.2.Arazi vergisi**

Arazi, vergi hukukunda genel olarak arz üzerinde sınırları dağ, çit, duvar, ağaç, yol gibi tabii ve suni işaretlerle çevrili bulunan yeryüzü parçası olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı hesap uzmanları derneği, 1972: 7).

Belediye sınırları içinde veya dışında bulunmakla beraber parsellenmemiş arazilerden hangilerinin arsa sayılacağını belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini 83/6122 sayılı kararla kullanmış ve ilgili kararın I.maddesinde arsa sayılacak arazi parçaları ortaya konmuştur (Şenyüz, 2005: 320)

Her ne kadar kanunda arazi vergisi ismine ayrı bir yer verilmişse de arazi kavramı arsa kavramını da kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Bizde bu çalışmamızda tek kavram şeklinde açıklayacağız.

#### **1.3.2.1.Arazi vergisinin konusu**

Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar arazi vergisinin konusunu oluşturmaktadır. Yukarıda da yazıldığı üzere belediyece parsellenmiş araziler arsa sayılmakta ve belediye sınırları içinde bulunmamakla birlikte mücavir alan sınırları içerisinde değerlendirilen ve bulunan araziler de, arazi vergisinin konusuna girmektedir. (Tortop, 1996: 138).

#### **1.3.2.2.Arazi vergisinin mükellefiyet**

Arazi Vergisinin mükelleflerinin kimler olacağı EVK. m.13 çerçevesinde ifade edilmiş ve buna göre, arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa araziye malik gibi tasarruf edenler olduğu ve vergiyi bunların ödemesi gereği belirtilmiştir.

Ortaklaşa mülkiyet durumlarında ise arazinin maliki olanlar, hisseleri oranında arazi vergisinin dolaylı vergi mükellefi konumunda olmaktadır. Ve elbirliği mülkiyette(iştirak halinde) ise mükellefler müteselsilen sorumludurlar. Ortaklaşa mükellefiyette bireyler kendi payları oranında arazi vergisini bireysel olarak verecekler ve her bir mükellefin vergi tahakkuku da buna göre tarh edilecektir.

Mükellefiyetin başlaması, mükelleflerin genel beyana davet edildikleri, vergi değerini değiştiren olayların meydana geldiği tarihi ve muafiyetin sona erdiği tarihi takip eden bütçe yılından itibaren başlar.

Arazi vergisinde, vergiye tabi iken muaflık şartlarını kazanan araziden dolayı mükellefiyet, bu olayın meydana geldiği tarihi takip eden taksitten itibaren sona erer. Tasarrufu kısıtlanan arazinin vergisi yasaklama tarihini takip eden taksitten başlayarak bu durumda devam ettiği sürece alınmaz. Doğal afetler nedeniyle yanan, yıkılan binaların arsalarına ait vergiler bu olayların meydana geldiği tarihleri takip eden bütçe yılından itibaren iki yıl süre ile alınmaz (Tortop, 1996: 141).

### **1.3.2.3. Arazi vergisinde muafiyet ve istisna**

Arazi vergisi ile ilgili muaflıklar daimi ve geçici muaflıklar şeklinde EVK'nda yer almaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

#### **1.3.2.3.1. Daimi Muaflıklar**

Daimi muaflıklar kiraya verilmeme şartına bağlanmıştır. Bazı araziler kiraya verilememek şartıyla bazıları kiraya verilseler dahi arazi vergisinden devamlı olarak muaf tutulmuşlardır. Öncelikle kiraya verilseler dahi devamlı olarak arazi vergisinden muaf tutulanlar:

- i. Katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyelere ve köy tüzel kişiliğine, kanunla kurulan üniversitelere ve Devlete ait olan arazi,
- ii. İl özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşvik ettikleri birlikler veya bunlara bağlı müesseseler tarafından işletilen su, elektrik, havagazı, mezbaha ve soğuk hava işletmelerine ait arazi ile belediye sınırları içindeki yolcu taşıma işletmelerine ait arazi,
- iii. Türk Silahlı Kuvvetlerini (Jandarma Genel Komutanlığı dahil) güçlendirmek amacıyla kurulmuş vakıflara ait arazi ve arsalar (EVK md.14).

Kiraya verilmeme şartı ile vergiden muaf tutulanlar:

- i. Yabancı devletlere ait olup gerek elçilik ve konsolosluk binaları gerekse elçilerin ikametlerine mahsus binalar yapılmak üzere sahip olunan arazi ve arsalar ile bu tür binalardan yanan, yıkılanların arsaları karşılıklı olmak şartıyla ve merkezi Türkiye'de bulunan milletlerarası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerine ait arazi ve arsalar,
- ii. 2982 sayılı Kanun ile konut inşaatına veya kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlara tahsis edilen arazi ve arsalar,
- iii. Mezarlıklar,

- iv. Kamu menfaatlerine yararlı derneklere ait arazi: Bu araziler kurumlar vergisine tabi işletmelere ait olmamaları veya bunlara tahsis edilmemeleri şartıyla vergiden muaftır.
- v. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunana arazi( Ancak gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından, bizzat işyeri olarak kullanılan arsa arazi hariç olmak üzere ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan arazi ile arsalar ve arsa sayılacak parsellenmiş arazi için bu muafiyet uygulanmaz).(EVK. md.14).

#### **1.3.2.3.2. Geçici Muaflıklar**

Geçici muaflıklar belirli bir süre ile sınırlandırılmışlardır. Geçici olarak vergiden muaf tutulanlar:

- i. Özel kanunlarına göre Devlet ormanları dışında insan emeğiyle yeniden orman haline getirilmek üzere ağaçlandırılan arazi 50 yıl;
- ii. Teknik, ekonomik ve ekolojik bakımlardan gerekli şartlara sahip olan arazide yeniden fidanla dikim yada aşılama veya yeniden yetiştirme suretiyle ağaçlık, meyvalık, bağ ve bahçe meydana getirilmesine asgari 2 yıl, azami 15 yıl;
- iii. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca, organize sanayi bölgeleri için iktisap olunduğu veya bu bölgelere tahsis edildiği kabul edilen arazi (Sanayici lehine tapudaki tescilin yapılacağı tarihe kadar) ve benzerleri geçici muafiyet esaslarına tabidirler.
- iv. Toprak ve topoğrafik özellikleri ve erozyon gibi sınırlandırıcı faktörler sebebiyle kültür bitkilerinin yetişmelerini engelleyen araziden; bataklık, turbiyer, çorak, makililik, çalılık, taşlık ve diğer haller dolayısı ile üzerinde tarım yapılamayan sahalarn, ıslah tedbirleriyle yeniden tarıma elverişli hale getirilmesinde 10 yıl (EVK. md.15).

EVK' nda yer alan geçici muaflık esasları, dönemsel mali ve iktisadi dengelerin hedeflenmesinin yanı sıra, sosyo-ekonomik bazı hedeflere ulaşmak amacıyla da büyük bir önem arz etmektedir (Voyles, 2003: 10). Geçici olarak muaflıktan faydalanmak için arazinin ilgili vergi dairesine bu maddeler kapsamında olduğunun ilgili vergi dairesine bütçe yılı içerisinde bu maddeler kapsamında olduğunun bildirilmesi gerekir.

Muafiyetler, arazinin belirlenen yerlere ayrıldığı yılı izleyen bütçe yılından başlar ve bütçe yılı içinde bildirim yapılmazsa bildirim yapıldığı yılı izleyen bütçe yılından itibaren geçerli olur (Edizdoğan, 2003: 284).

İstisna Konusunda ise mükelleflerin bir belediye ve bu belediyenin mücavir alan sınırları içinde bulunan arazisinin, arsaları olmak üzere, toplam vergi değerinin 10.000 Türk Lirası arazi vergisinden istisna edilmiştir(EVK. m.16). Bu hükmün uygulanmasında mükellef ile eş ve velayet altındaki çocuklara ait arazi değerleri toplu olarak dikkate alınır. Aynı zamanda hisseli arazide mükelleflerin hisse miktarları ayrı ayrı dikkate alınmak suretiyle uygulanır (EVK. m.16/3). Arazi vergisi istisnası, arazi değerlerinden çıkarılması sonucu kalan değer üzerinden arazi vergisi tarh edilecektir.

#### **1.3.2.4.Arazi vergisinde matrah ve vergi oranı**

Arazi vergisine ilişkin matrah esasları EVK. md.17’de ifade edilmiştir. Ve bu kanun hükümlerine göre saptanan ilgili arazinin değeri, arazi vergisinin matrahı olarak kabul edilmiştir. Yani arazi vergisinin matrahı, arazi ve arsanın tesbit edilen vergi değeridir. Tarım arazisinin vergi değeri tespit edilirken arazinin alım satım bedeli yanında arazinin verim gücünde dikkate alınır (Aslan, 2001: 204).

Arazi vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür. Bu oranlar, 5216 sayılı kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımını uygulanır. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya 3 katına kadar arttırmaya yetkilidir (EVK. md.18).

VUK’ na göre arsa ve araziler için asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler(turistik bölgedeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce tespit edilecek pafta, ada veya parseller), arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi(kıraç, taban, sulak) itibariyle takdir olunan birim değerlere göre hesaplanan bedeldir (EVK md.29).

Takdir işlemi yapılarak bulunan vergi değeri, aynen bina vergisinde olduğu gibi takip eden yıldan başlamak üzere her yıl bir önceki yıl birim değerinin belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle bulunur (Şenyüz, 2005: 333).



Arsa ve arazilere ilişkin olarak vergi değerinin bulunması basittir. Yapılacak şey takdir komisyonunca takdir edilen veya takdir edilen yıldan sonraki yıllar için bir önceki yıla göre yeniden değerlendirme oranının yarısına göre artırılan metrekare birim değeri ile arsa veya arazinin yüzölçümünün çarpılmasıdır.

**Tablo: 1.3.** Arsa ve Arazi Vergi Oranları

Oran Yapısı	Emlak Niteliği	Emlakin Bulunduğu Yer	Oran (Binde)
Normal	Arazi	-	1
	Arsa	-	3
Artırımlı	Arazi	Büyükşehir Belediye sınırları ve mücavir alanlar içi	2
	Arsa	Büyükşehir Belediye sınırları ve bunların mücavir alanlar içi	6

Bakanlar Kurulu yukarıda sayılan oranları yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar arttırmaya yetkili kılınmıştır.

#### 1.3.2.5. Arazi vergisinin tarh ve tahakkuku

Arazi vergisi, mükellefin beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir. Mükelleflerin beyan edecekleri arsa ve arazilerin vergi değeri, VUK' na göre arsaların mahalle, cadde ve sokak, arazilerin ise kiraç, taban ve sulak olup olmadığına göre değişen asgari değerinden aşağı olamaz. Mükellef asgari değerden daha düşük vergi değeri beyan ederse bu beyan vergi dairesince birim değere göre hesaplanan miktara yükseltilerek tahakkuka esas alınır ve mükellefe bildirilir. Bir vergi dairesi bölgesi içinde bir mükellefe ait arazi bir beyannamede, arsalar ise ayrı bir beyannamede birleştirilerek beyan olunur (Aslan, 2001: 204).

Arsa ve arazi sahipleri 4 yılda bir genel beyanda bulunurlar. Bakanlar Kurulu 4 yıllık süre geçmeden ve mükellefleri genel beyana davet edebilir. Fakat bir genel beyan döneminin üzerinden en az bir yıl geçtikten sonra tekrar genel beyana çağrı yapılabilir (Tortop, 1996:140).

Genel beyan dönemi veya vergi değerini tadil eden sebeplerin mevcudiyeti halinde, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıllarda emlak vergisi matrahı her yıl, bir önceki sene matrahının Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde arttırılmak suretiyle bulunur ve her takvim yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş olur (Aslan, 2001: 205).

Mükellefler genel beyanın dışında da mükellefiyet durumunda bir değişiklik olduğunda bu durumu ilgili belediyeye bildirmek zorundadırlar. Bu durumlar;

1. Yeni bina inşa edilmesi,
2. Bir binanın yanması, yıkılması suretiyle veya sair sebeplerle tamamen veya kısmen harap olması veya binada mevcut asansör veya kalorifer tesislerinin kısmen veya tamamen kaldırılması,
3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kaydedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur).
4. Arazinin hal ve heyetinde değişiklik olması:
  - a) Arazinin fidanlandırılması veya ağaçlandırılması, bağ haline getirilmesi;
  - b) Fidanlı, ağaçlı veya kütüklü bir arazinin tarla haline getirilmesi veya gelmesi;
  - c) Tarım yapılan bir arazinin tabii bir afet veya arıza sebebiyle veya sair sebepler yüzünden tarıma elverişsiz hale gelmesi.
  - d) Tarım yapılmayan bir arazinin tarıma elverişli hale getirilmesi,
  - e) Arazinin parsellenmek suretiyle arsalar haline getirilmesi.
5. Bir binanın mütemmimi durumunda olan arazinin mütemmimlik durumundan çıkması veya bir arazi ve arsanın bina mütemmimi durumuna girmesi.
6. Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir).

7. Müteaddit arazi ve arsaların tek bir arazi ve arsa haline getirilmesi veya müteaddit hisselerine ayrılmış olan bir binanın bütün hisselerinin birleştirilmesi.

8. Herhangi bir sebep yüzünden bir şehir, kasaba veya köyün tamamında devamlı olmak üzere bina veya arazinin değerlerinde %25 i aşan oranda artma veya eksiltme olması (EVK md. 33).

#### **1.3.2.6. Arazi vergisinin ödenme süresi**

Yıllık olarak tarh ettirilen bina vergisi biri Mart, Nisan ve Mayıs ayları içinde, diğeri Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenir( EVK md. 30). Mükellef istediği taksit süresi içinde ödeyebilirler.

Vergilerin sürelerinde ödenmeyen kısmına ödeme süresinin son gününü ifade eden vadesinin bittiği tarihten itibaren her ay için gecikme zammı uygulanır (AATUHK md. 51).

#### **1.4. Emlak vergisinde matrah seçiminin etkileri**

Emlak vergisi, özel servet vergisi olmasına rağmen, verginin tersine artan oranlı bir etki oluşturması nedeniyle ekonomik ve sosyal politikanın bir aracı olarak etkisi sınırlıdır (Edizdoğan, 2003: 211). Dolayısıyla emlak vergisinde matrah seçiminin olası mali, ekonomik ve sosyal etkileri de sınırlıdır.

##### **1.4.1. Mali ve Ekonomik Etkileri**

Konjonktürel dalgalanmaların şiddetli olduğu durumlarda vergi matrahının seçimi daha da önem kazanmaktadır. Spesifik matrahlar konjonktürel dalgalanmalara karşı duyarsızdır. Çünkü malın fiyatı ne olursa olsun bunlardan alınan vergi miktarı değişmeyecektir. Advalorem matrahlarda ise vergi konusunun değer veya fiyat artışları matraha yansıdığından fiyat değişmelerine karşı duyarlıdır. Enflasyonist eğilimlerin olduğu ekonomilerde spesifik matrahlar tercih edilmez. Advalorem matrahlar verginin verimini konjonktüre uygun biçimde korurlar (Erdem vd, 2003: 86). Bu nedenle spesifik vergilerin sayısı giderek azalmaktadır. Günümüz vergi sistemlerinde de spesifik matrahlara çok az yer verilmektedir.

##### **1.4.2. Sosyal Etkileri**

Emlak vergisi matrahı olarak taşınmazın piyasa değeri esas alınır, burada taşınmazın değerini ya idare belirleyecek ya da yükümlü bizzat beyan edecektir. Her iki durumda da, çok büyük bir ihtimalle idare ile yükümlü arasında anlaşmazlıklar

çıkacaktır. Çünkü, idarenin takdir ettiği değeri yükümlü yüksek bulacak, şayet değeri yükümlü beyan ederse bu defa da idare değerini düşük beyan edildiğini iddia edecektir. Ayrıca taşınmazın piyasa değerinin yükümlü tarafından beyan edilmesi yükümlünün bir takım zahmet ve sıkıntılara katlanmasına da sebebiyet verecektir. Emlak vergisi matrahı olarak taşınmazın maddi ölçülerinin esas alınması, yükümlü psikolojisi yönünden son derece elverişlidir. Çünkü sabit karakteri dolayısıyla vergi tutarını etkileyen faktör matrah değil, orandır. Emlak vergisi matrahı olarak maddi ölçülerin esas alınmasının yükümlü psikolojisi yönünden faydaları karşısında büyük sakıncaları da vardır. Dış belirtilere yani maddi ölçülere dayanarak tarh edilen vergiler vergi adaletine aykırı düşmektedir. Çünkü adil bir vergiden söz edebilmek için her şeyden önce verginin, yükümlüsünün ekonomik gücüne uygun düşmesi gerekir. Maddi ölçü olarak kabul edilen kapı ve pencere sayısı vergi ödeme gücünü ortaya koyamaz. Kapı ve pencere sayısı ile vergi ödeme gücü arasındaki ilişki çok zayıftır, hatta bazı özel koşullar altında böyle bir ilişkinin hiç olmadığı da söylenebilir(Nadaroğlu, 1996: 243). Kira değerinin emlak vergisine matrah olarak seçilmesi halinde de vergi adaletine aykırı bir durum ortaya çıkabilmektedir. Mesela, aynı iş hanında bürosu bulunan iki avukat ya da aynı apartmanda karşılıklı iki dairede mesleklerini yürüten iki doktor eşit miktarlarda vergi ödeyeceklerdir. Çünkü kural olarak böyle bir durumda işyerlerinin kirası birbirine eşit olacaktır. Halbuki işyerlerinin kiralarının birbirine eşit olması bunların vergi ödeme güçlerinin de eşit olduğu anlamına gelmez. Biri diğerine göre çok daha fazla gelir elde edebilir. Demek ki kira değerinin veya diğer maddi ölçülerin matraha esas alınması, yükümlülerden fazla gelir elde edenden fazla vergi alınmasına imkân bırakmaz (Nadaroğlu, 1996: 244).

## İKİNCİ BÖLÜM

### BELEDİYELER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

7 Kasım 1982 tarihinde kabul edilen Anayasanın 123. Maddesine göre yerel yönetimler: il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üçe ayrılmışlardır. Toplumsal ihtiyaçları karşılamak için olan merkezi idare ile yerel yönetimlerin kanunlarca yüklendikleri görev ve fonksiyonları farklıdır. Bu nedenle bu bölümde, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olan yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler hakkında bilgi verilecektir.

#### 2.1. Türkiye’de belediye idaresinin yapısı

##### 2.1.1. Belediyeler hakkında genel açıklamalar

Belediye kavramı olarak ilk defa 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisince kullanılırken, belediye tüzel kişilikleri (municipal corporations) ise, ilk kez İngiltere’de 1985 tarihinde gerçekleştirilen düzeltmeler sonrasında kurulmaya başlamıştır (ABB, 1991: 18).

Cumhuriyet Dönemi’nde belediyeler ilk olarak 1930 yılında kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş ve uzun yıllar bu kanunla idare edilmiştir. Bu kanunla birlikte 1930 yılından sonra Cumhuriyet Dönemi belediyeciliğinde büyük ölçüde etkili olan ek yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri, Umumi Hıfzısıhha Kanunu (1930), Belediye Bankası Kuruluş Kanunu (1933), Belediye Yapı ve Yollar Kanunu (1933), Belediye İstimlak Kanunu (1934), Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu (1935)’dur. Ayrıca 1933’te yürürlüğe konan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası, o zamanın koşulları doğrultusunda yetersiz kalınca yeni imar ve kamulaştırma yasalarının hazırlanması yoluna gidilerek 16 Temmuz 1956’da İmar Yasası kabul edilmiş ve aynı yıl 6830 sayılı Kamulaştırma Yasası yürürlüğe girmiştir ([www.ekitapyayin.com/id/027/birincibolum1htm-42k-06.02.2007](http://www.ekitapyayin.com/id/027/birincibolum1htm-42k-06.02.2007)). Daha sonra 3.7.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler günün şartlarına göre yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu kanunda belediye “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan kamu tüzel kişilikleridir (BK. Mad.3/a).” Şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre belediyeler seçilmiş

organları, ayrı bütçeleri, bağımsız karar alma ve uygulama yetkileri olan özerkliğe sahip, anayasal tüzel kişiliklerdir. Belediye kelimesi Arapça da kent ve büyük köy anlamındaki beled ve belde kelimelerinden gelmektedir. Ülkemizde belde kelimesi ile kent değil, bir yerel yönetim şekli olan belediyeler anlatılmak istenmektedir (Keleş, 1998: 200). Günlük konuşma dilinde belediye kelimesi, hem yerleşim yeri hem de o yerleşim bölgesinin idari kuruluşu anlamındadır.

Ülkemizde belediyelerin yapılarına baktığımızda, 1984 yılına kadar tek tip belediye modelinin uygulandığı görülmektedir. 1984 yılına kadar tek tip belediye modelinin uygulandığı görülmektedir. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanunun yürürlüğe girmesiyle, normal belediye sistemi yanında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri uygulamaya konmuş ve belediye sistemi şekil 1'deki yapıya bürünmüştür (Nadaroğlu, 1998: 205).

### **Türkiye'de Belediye Sisteminin Yapısı**

#### **BELEDİYE**



### 2.1.2.Belediyelerin kuruluşu

Yerel yönetimler birimlerinden olan belediyeler belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye idaresinin kuruluşu belde olarak adlandırılan yerleşim yerinde gerçekleşir. Diğer bir ifadeyle belediyesi bulunan yerleşim yeri belde olarak adlandırılmaktadır(Çetinkaya, 2009: 113).

Belediye idaresinin kurulabilmesi için;

- i. Nüfus sınırına ulaşan her yerde belediye kurulacak şekilde bir hüküm bulunmamaktadır. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.
- ii. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahaslarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.
- iii. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimine üzerine, mahalli seçim kurulları, 15 gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanaklar valiliğe bildirir.
- iv. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur(Belediye Kanunu md:4).Yerleşim biriminin nüfusunun 5.000 ve üzerinde olması ilk şarttır. Fakat bu Yeni iskan sebebiyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulur. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması ise zorunludur. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür.

Yeni kurulan bir beldenin sınırları, kuruluşu izleyen altı ay içinde belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı kesinleşir. Eğer il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek bir sınır uyuşmazlığı olduğunda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır (Çetinkaya, 2009: 114).

## 2.2. Türkiye’de belediye idaresinin tarihçesi

Ülkemizde yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin tarihçesi hakkında bilgi verilmesi, belediyelerin günümüz içinde buldukları idari ve mali yapının hangi süreç sonunda oluştuğunun anlaşılması açısından faydalı olacaktır. Bu bölümde, belediyelerin ilk kuruluşundan günümüze kadar geçirdikleri süreç hakkında bilgi verilecektir.

19. Yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğunun Anadolu ve daha doğusundaki şehirlerinde bir takım belediye hizmetleri ne kadar hemşehriler tarafından yapılsa da şehri şehrin sakinleri değil hükümdar adına onun memurları olan kadılar yönetmiş (Ortaylı,1985:112). Yani Tanzimattan önceki dönemde belediye İslami esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekte idi. Kadı idari, adli ve belediye yetkilerin hemen tümüne sahip ve atama yolu ile işbaşına gelen bir devlet memuru idi. Yargıç sıfatıyla baktığı davalardan aldığı harçlarla (kapı hasılatı) geçinen kadı, herhangi bir yerden maaş almazdı. Görülüyor ki Tanzimattan önceki dönemde adli, beledi ve mülki fonksiyonlar tek bir yetkili organa, yani kadı’ya bağlanmıştır. Dolayısıyla kadılık kentin yargı mercii olduğu gibi, kadı hem vakıfların denetçisi, hem de asayiş ile beledi hizmet ve beledi kolluk hizmetlerinin yetkili ve sorumlu amiridir. Bu ağır görevleri bir arada yürütmesinin zorluğu nedeniyle kentin bazı semtlerinde ayak naibi denilen vekilleri vardı. Mahallelerde ise kadı’nın görevini mahalle imamları yerine getirirdi (Nadaroğlu, 1989: 198). Kadıların görevleri 1826 yılına kadar sürmüştür (Ortaylı, 1984: 1).

Belediye nitelikli işlerin artması ve batılı anlamda yaşama istekleri sonucunda Osmanlı İmparatorluğunda ilk belediye teşkilatının kurulması 1854-1856 yıllarında batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır (Tortop, 1984: 1). Ayrıca Kırım Savaşı (1854-1856) esnasındaki yoğun trafiğin sebep olduğu kargaşa ve aksaklık İstanbul’un birçok probleminin açıkça ortaya çıkmasına sebep oldu. Çünkü, İstanbul o sırada bütün müttefik kuvvetler için merkezi bir üs haline gelmişti. Sağlık hizmetlerinin, kent içi ulaşımın yetersiz oluşu ve belediye hizmetlerinin yetersiz oluşu kentte büyük aksaklıklara neden olması İstanbul’da modern anlamda bir belediyenin kurulmasını



gerekli kılmıştır. Ve böylece belediyenin kurulmasında girişimde bulunulmuştur. Model olarak da Fransızların komün idaresi esas alınmıştır (Nadaroğlu, 1989: 198). Ayrıca belediye yönetimi batı ülkelerinde tarihi bir gelişim sonucu ortaya çıkan ve toplum ürünü olan birimler iken Osmanlı İmparatorluğunda belediyeler, artan yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla devlet tarafından oluşturulan yapay ve tepeden inme kuruluşlardır (Güler, 1993: 94).

Türk belediyeçilik tarihinde belediye idaresine geçilmesi ve bu idarenin gelişmesi Osmanlı Avrupası şehirlerinde (İstanbul) ve Osmanlı Asyası şehirlerinde (Taşra'da) ayrı olarak ve de farklı zamanlarda olmuştur (Gözübüyük, 1972: 70). 1854 yılında yayınlanan tebliğ ile İstanbul'da Şehremaneti kuruldu. Şehremini ve şehir meclisinden oluşan Şehremaneti'nin iyi işlememesi ve faaliyetlerde bulunmaması sonucunda Bab-ı Ali'nin çalışmaları ile üyeler Osmanlı uyruklu yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş Müslümanlar olan İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu (Soysal, 1967: 7). Bu komisyon Nizamname-i Umumi hazırlıyor ve padişahında onayladığı bu yönetmelikte İstanbul'un on dört daireye ayrılması ve her birinde ayrı bir belediye dairesi kurulması öngörülüyordu. Ancak bunların biranda kurulması mümkün değildi. Başlangıç olarak azınlıkların çoğunlukta bulunduğu Beyoğlu ve Galata semtlerinde 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye adı altında fiilen ilk belediye kurulmuştur. Buranın pilot bölge olarak seçilmesinin sebebi bu semtlerde oturanların başka ülkeleri gören kimseler oldukları, dolayısıyla beledi hizmetlerden anladıkları ve ayrıca buradaki binaların daha itinalı yapıldıkları şeklinde açıklanıyordu. Ayrıca 1868 yılında çıkartılan bir talimat ile İstanbul dışında da belediye örgütü kurulması öngörülmüştür ve yasal hale getirilmiştir.

Bu arada iki kanun tasarısı hazırlanmıştı. Birincisi İstanbul için hazırlanan Dersaadet Belediye Kanunu Tasarısı, ikincisi ise taşradaki kentler için olan Vilayet Belediye Kanunu idi. Dersaadet belediye kanunu ile İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılmıştır. Vilayet Belediye Kanunu ile her kent ve kasabada belediye örgütü kurulması amaç edilmişti (Nadaroğlu,1989:200). Bu sistem, İstanbul'da, bugün de normal belediyeler için yürürlükte bulunan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılışına kadar uygulanmıştır.

### **2.3.Türkiye’de Belediyelerin yönetim organları**

Belediye tüzel kişiliğinin, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Belediye meclisi ve belediye encümeni karar ve müzakere organı, belediye başkanı ise, yürütme organıdır. 1982 Anayasası 1961 Anayasası’ndan farklı olarak belediyelerin organlarının seçimle işbaşına gelmesi hususunu anayasal güvence altına alınmıştır (Türkoğlu, 2009: 85).

#### **2.3.1.Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur (md:17). Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- i. Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- ii. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- iii. Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.(Ek cümle: 1/7/2006-5538/29 md.) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.
- iv. Borçlanmaya karar vermek.
- v. Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- vi. Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.
- vii. Şartlı bağışları kabul etme

- viii. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.
- ix. Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- x. Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- xi. Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- xii. Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- xiii. Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- xiv. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.
- xv. Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- xvi. Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idarebirlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- xvii. Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- xviii. Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

xix. Mucavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

xx. İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek (md:18).

Belediye meclisi, her ayın ilk haftasında önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise, en çok beş gündür. Meclis toplantıları herkese açıktır.

### **2.3.2.Belediye Encümeni**

İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder(BK, md:33). Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir. Belediye encümeninin görevleri ve yetkileri şunlardır:

- i. Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- ii. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- iii. Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- iv. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- v. Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- vi. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye

uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

- vii. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- viii. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- ix. Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek (BK,md:34).

### **2.3.3.Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (BK.md:37). Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- i. Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- ii. Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- iii. Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- iv. Meclise ve encümen başkanlık etmek.
- v. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- vi. Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- vii. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- viii. Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

- ix. Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- x. Belediye personelini atamak.
- xi. Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- xii. Şartsız bağışları kabul etmek.
- xiii. Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- xiv. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak.
- xv. Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- xvi. Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (BK,md:38).

#### **2.4.Türkiye’de belediye idaresinin görev ve sorumlulukları**

Belediyeler, uzun yıllar boyunca 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çerçevesinde yönetilmiştir. Bu durum 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile son bulmuş ancak hukuki sorunlar nedeniyle 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir (Kurtuluş,2003:58).

Kanun belediyeyi, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde genel olarak tanımlandıktan sonra 15’inci maddede yetki ve imtiyazları sayılmıştır. Bu madde ile kentsel altyapı, çevre, kent bilgi sistemleri, katı atık, şehir içi trafik, gençlik ve spor, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, sosyal hizmet ve yardım ile ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi olarak ana başlıklar halinde sayılmıştır. Bu madde ile getirilen diğer önemli bir hükümde ‘‘hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir’’ şeklindeki üçüncü fıkrasıdır. Kısıtlı mali kaynakların planlaması açısından önemli bir hüküm niteliğindedir.

1580 Sayılı Belediye Kanununun 16,17 ve 18 inci maddelerinde, bugün uygulamada hiçbir geçerliliği olmayan bir biçimde, belediye görevleri, belediyelerin gelirlerine göre belediyeler arasında, isteğe bağlı ve zorunlu görevler olarak bölünmüş bulunmaktadır. En büyük belediye bütçesinin 500.000 lira olduğu dönemlerden kalan ve güncelleştirilmemiş bulunan bu değerlere göre yapılan bölünme, çok uzun bir süredir geçerliliğini yitirmiş bulunmaktadır.

Bu açıdan, belediye görevlerini, bütçe formülündeki görev kümelerine göre, isteğe bağlı ve zorunlu görevler bölüşümü yapmadan ve diğer yasalarla verilen görevleri de dikkate alan yeni bir sınıflandırma içinde sunmak daha uygun olmaktadır.

### **2.4.1.Genel yönetim ve destek hizmetleri**

#### **2.4.1.1.Bütçe ve muhasebe hizmetleri**

Belediye gelirlerini toplamak, vergi, resim ve harçlarla ilgili tahakkuk ve tahsilatı gerçekleştirmek, harcamaları yapmak, gelir ve giderlerle ilgili muhasebe işlemlerini yürütmek, belediye mallarını ve taşınmazlarını yönetmek, para cezalarını almak, kredi işlerini yürütmek, bütçe ile ilgili ilk hazırlıkları yapmak, bütçe uygulamasında gereken mali işlemleri yürütmek.

#### **2.4.1.2.Destek hizmetleri**

Personel kadro ve özlük işleriyle ilgili her türlü işlemleri yürütmek, yönetmelikleri ilan etmek, vali ve kaymakamlardan gelen mevzuatı ve ceza, vergi, askerlik ve halkı ilgilendiren diğer konulara ait kanun tüzük ve diğer mevzuatı ilan etmek, sokak ve meydanların sınıflarını, isimlerini, numaralarını tespit etmek, meydan, cadde ve sokak gibi umuma ait yerlerde ilan işlerini idare etmek , sokak ve meydanları aydınlatmak gibi.

#### **2.4.1.3.Sivil savunma hizmetleri**

Sivil savunma sekreterlikleri kurmak, sivil savunma hizmet ve faaliyetlerinin planlanması ve yürütülmesi sırasında sivil savunma bakımından valinin işbirliği ve yardım isteklerini yerine getirmek, İçişleri Bakanlığının açacağı sivil savunma kurslarına memur göndermek, deneme ve tatbikatlara katılmak, İçişleri Bakanlığının isteği üzerine sivil savunma personel kadroları tesis etmek.

## **2.4.2.Esenlik Hizmetleri**

### **2.4.2.1.Zabıta Hizmetleri**

Umuma açık yerleri ve buralarda satılan ve kullanılan şeyleri kontrol etmek, bunlara ruhsat vermek, açık ve kapalı bulunacağı saatleri tespit etmek, bar, kabare, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda on sekiz yaşından aşağı çocukları çalıştırmamak, umuma ait yerlerde zarar veya rahatsızlık verecek, kaza çıkaracak, temizliği bozacak şeyleri kaldırmak, genel düzeni sağlamak, yol, meydan, pazar gibi umuma ait yerleri ve denizleri geçici bir iş için işgal edecek ya da kullanacak olanlara ruhsat vermek, ruhsatsız işgalleri önlemek gibi.

### **2.4.2.2.Yangınla Mücadele Hizmetleri**

Yangın ve itfaiye ile ilgili önlemleri almak ve hizmetleri yapmak, gerekli örgütü kurmak, orman yangınlarında söndürmeye yardımcı olmak, her kamu birimine, mahalli itfaiye teşkilatının görüşünü alarak, yangından korunmaya ilişkin bir yönerge hazırlamak. Afetlerde, yangın söndürme,kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetlerinde koordinatör birim olarak görev yapmak, afet yerine gelen diğer itfaiye ekiplerinin koordinasyonunu sağlamak.

## **2.4.3.Temizlik ve Çevre Koruma Hizmetleri**

### **2.4.3.1.Temizlik Hizmetleri**

Çöpleri fenni araçlarla toplamak ve yok etmek, umumi yerleri temiz tutmak, yıkamak, sulatmak, çamur, kar buzları kaldırtmak, geçenlerin kaymamasını sağlamak.

### **2.4.3.2.Çevre Koruma Hizmetleri**

Tehlikeli atıkların, tıbbi atıkların, katı atıkların kontrolüne ilişkin görevleri yürütmek, evsel ve evsel nitelikli endüstriyel katı atık ve arıtma çamurları depo tesisi ile katı atıklar için yakma, kompost ve benzeri işletme tesisi için inşaat ruhsatı vermek, her türlü atığın zarar verecek biçimde çevreye verilmesini, depolanmasını, taşınmasını ve benzeri faaliyetlerle çevrenin kirlenmesini önlemek.

## **2.4.4.Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri**

### **2.4.4.1.Sağlık Tesisleri Kurmak ve Yönetmek**

Belediye hastanesi, akıl hastanesi, dispanser, muayene evleri, acil yardım merkezleri, doğum ve emzirme evleri gibi sağlık tesisleri yapmak, parasız doğum yardımı için ebe çalıştırmak, fakir kadınların doğumlarına yardım etmek, fenni



temizleme ve ilaçlama istasyonları yapmak., sağlığa ilişkin raporlar düzenlemek, bunun için gerekli muayenehane ve laboratuvarlar tesis etmek.

#### **2.4.4.2.İnsan ve Konut Sağlığı**

Umuma açık yerlerde işi eviren ve çalışanların ehliyet ve sağlıklarının müsait olup olmadığını denetlemek, süt satanlara ve satış için süt üretenlere izin vermek, sütün türü ve nitelikleri, üretimi ve satışı ile ilgili emirler yayınlamak, sağlığa aykırı yerleri denetlemek gibi.

#### **2.4.4.3.Sosyal Yardım Hizmetleri**

şehir ve kasabalarda sosyal yardımla ilgili işleri yapmak, yedi yaşından küçük çocuklara bakmak isteyenlere izin vermek ve bunları koruması altına almak, on yaşından aşağı çocukları kötü muameleden korumak, yaşlılar ve yoksullar için huzur evleri yapmak ve idare etmek, kszler evi, düşkünler evi gibi tesisler yapmak.

### **2.4.5.Bayındırlık Hizmetleri**

#### **2.4.5.1.Kentsel Planlama**

Mevcut haritaları ve nüfusu on bini aşan belediyelerde imar planları, nüfusu 10 binden az olan belediyelerde yol istikamet planları ya da imar planları, taşınmazların tevhit ve ifrazını, parselasyon planları, imar programlarını ve yönetmeliklerini yapmak, birden çok belediyeyi ilgilendiren alanların imar planını ortaklaşa yapmak, anlaşmazlık çıkarsa Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kararına uymak, imar planı ve değişikliklerini doğrudan ya da ihale suretiyle ya da İller Bankasına yetki verilmek suretiyle yapmak, yaptırmak, kamulaştırma yapmak, tasarrufu kısıtlanan bina, arsa ve arazi hakkında gereken işlemleri yürütmek.

#### **2.4.5.2. İmar ve İnşaat**

Sokak ve meydanları düzenlemek, ucuz belediye konutları yapmak, kiraya vermek, arazileri arsaya dönüştürmek, kapalı arşı ve bedesten gibi ortak ve biri birine bağlı taşınmazları korumak, düzenlemek ve onarmak, kazalı binaları yıktırmak, arsalarda kuyu ve çukurları kapattırmak veya tehlikelerini ortadan kaldırmak.

#### **2.4.5.3. Yapı ve Fenni Kontrol**

Yeni yapı , yapı değişikliği ve onarımlar için ruhsat vermek ve denetlemek, yapı kullanma izni vermek, umumun sağlık, huzur ve istirahatına etkisi olan imalat, üretim

ve tesisatın yerlerini, harman, kabristan, Pazar, gaz depoları, kömür depoları ve koşullarını önceden tespit ve ilan etmek ve buna göre ruhsata bağlamak.

#### **2.4.5.4. Afet İşleri**

Afet bölgelerinde yapılacak yapılarda Bayındırlık ve İskan Bakanlığının düzenlediği standartlara uymak ve uyulmasını sağlamak, afetlerle ilgili yasaların verdiği ilk yardım, kurtarma ve benzeri hizmetleri yerine getirmek.

#### **2.4.6. Ulaştırma ve Trafik Hizmetleri**

İskele, rıhtım ve köprüler yapmak, işletmek. İskele, köprü, nehir ve denizlerde geçici işgallere izin vermek, belde sınırları içinde havagazı, elektrik ve tramvay tesisleri kurup işletmek, trafik tarifelerini düzenlemek, trafik görevleriyle ilgili olarak trafik hizmetlerini geliştirici lan ve projeler yapmak ve bu amaçla trafik hizmetlerini geliştirme fonundan yardım almak, çocuk trafik eğitim parklarını yapmak, yaptırmak, hizmete açmak ve eğitim yönünden işletilmesini sağlamak.

#### **2.4.7. Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri:**

##### **2.4.7.1. Hayvancılık**

Başiboş hayvanları tutmak, saklamak, belde içinden geçecek hayvan sürürlerinin gelip geçeceği yolları ve yaylıma gidecek hayvanların toplanacağı yerleri tespit etmek ve sınırlamak, hayvanların koyulacağı yerlerin sağlık şartlarına uygun olmasını temin etmek.

Salgın ve bulaşıcı hayvan hastalıklarının önüne geçmek, yayılmasını önlemek için hükümet teşkilatıyla birlikte çalışmak, halk ile temas eden hizmet erbabının sahi ve fenni muayenelerini yaptırıp çalışmalarına izin vermek ve tescil etmek, hayvanla nakliyecilik yapanlara ruhsat vermek, hayvan hastanesi yapmak, işletmek.

##### **2.4.7.2. Tarım, Park-Bahçe, Ağaçlandırma**

Belediye sınırları içinde ekili yerlerle ilgili sulama kanalları yapmak, işletmek, temizlemek, onarmak, bozulan yolları tamir ettirmek. Park, bahçe, fidanlık, çocuk bahçesi, spor alanı ve kuru gibi yeşil alanlar yapmak, korumak, küçük çocuklar için bahçeler yapmak.

## **2.4.8. Eğitim, Sanat ve Kültür, Spor, Turizm ve Tanıtma Hizmetleri**

### **2.4.8.1. Eğitim Hizmetleri**

Okul öncesi kurumlar açabilmek, beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu meslek erbabını yetiştirmek üzere kurslar, dershaneler, okullar açmak, yetiştirici ve tamamlayıcı kurslar açmak, ilköğretim okulları için parasız arsa sağlamak.

### **2.4.8.2. Kültür ve Turizm Hizmetleri**

Belediye tiyatrosu, sineması yapmak, işletmek, halk için kitaplık ve okuma salonları açmak ve işletmek, müze kurmak, yerel, ulusal ve uluslar arası kültür ve turizm etkinlikleri düzenlemek, turizm büroları açmak. Sinema, video ve müzik eserlerini ticari amaçla toptan veya perakende dağıtımını yapan işleticilere işletmecisi ruhsatı vermek.

### **2.4.8.3. Gençlik ve Spor Hizmetleri**

Spor alanları ve stadyumlar yapmak, işletmek, oyun ve spor yerleri yapmak, korumak ve işletmek, küçük çocuklar için spor alanları yapmak, bütçesinin %1'ini gençlik ve spor faaliyetleri için tahsis etmek. Spor tesislerinin yapımı için toplu konut fonundan yardım almak, şehir planlarını hazırlarken spor tesislerine tahsis edilecek yerlerin tespitinde Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün görüş ve teklifini esas almak.

## **2.4.9. Ekonomik Hizmetler**

### **2.4.9.1. Ekonomiye Kontrol ve Tüketiciyi Koruma Hizmetleri**

Umumi yerlerde toptan satılan ve tartılacak, ölçülecek şeyleri kanun uyarınca tartmak ve ölçmek, bütün tartı ve ölçü aletlerini ayarlamak, damgalamak, ölçü ve ölçü aletlerini ayarlamak, damgalamak, ölçü ve ölçü aletleri Muayene Yönetmeliğinde belirtilen görevleri yapmak, kanuna göre doğrudan doğruya veya ilgililer tarafından başvurulması üzerine gaz, su, elektrik tüketimini gösteren saat ve aletleri, taksimetreleri denetlemek.

### **2.4.9.2. Mezat Salonu ve Tellallık Hizmetleri**

Mezat salonları açmak ve işletmek, açık artırmalı, resmi olmayan satışları denetlemek, umuma ait olan yerlerde duyurma işlerini idare etmek.

### **2.4.9.3.Hal, Balıkxane, Soğuk Hava Deposu Hizmetleri**

Hal binaları, zahire ve mahrukat Pazar ve ardiyeleri, soğul hava depoları, balıkxane yapmak, toptancı, haller kurmak, kurulmasına izin vermek.

### **2.4.9.4.Parlayıcı ve Patlayıcı Madde Hizmetleri**

Gaz ve parlayıcı madde depoları yapmak ve işletmek, kendisine ait depolardan başka yerlerde mevzuat ile belirlenen miktar dışında parlayıcı ve patlatıcı madde bulundurmamak.

### **2.4.9.5. Ekonomik Tesis Kurma ve İşletme Hizmetleri**

Sergi ve panayır yerleri yapmak, un fabrikaları, yapı malzemeleri fabrikası yapmak, işletmek, belediyelere ait ılıcaları işletmek, halk plajları açmak, otel ve gazino kurmak ve korumak, motel, kamping ve plaj tesisleri yapmak, belediye fırınları yapmak ve işletmek. Kredi ve borç verme işlemleri yapacak kurumlar tesis etmek, yoksul ve yardıma gereksinimi olanlar için yardım sandıkları tesis ve idare etmek.

## **2.4.10. Su ve Kanalizasyon Hizmetleri**

### **2.4.10.1. Su Hizmetleri**

İçme ve kullanma suyu sağlamak, bunlarla ilgili tesisleri işletmek, onarmak, belediye sınırı içindeki ortak bağı, bahçe, tarla ve bostanların ortak su kanallarını temizlemek, bozulan yollarını onarmak ve bu konudaki harcamaları ilgililerden tahsis etmek, belediyelere ait tüm suları, çeşmeleri, sebilleri, parkları, havuzları, su dağıtma yerlerini, kaynaklarını düzenlemek.

### **2.4.10.2. Kanalizasyon Hizmetleri**

Kanalizasyon ve genel hela yapmak ve bunların sağlık koşullarına uygun olmasını sağlamak (Ziya Çokar, 21).

## **2.5.Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri**

Hızlı nüfus artışı, sanayileşmenin belli odaklarda gerçekleşmesi ve kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru oluşan göç, bazı kentsel alanlarda yoğunlaşma meydana getirmiş ve kent merkezlerinin çevresinde yeni yerleşim ve yönetim birimleri oluşmuş, geniş alanlara yayılım sonucu kentsel alanlar plansız gelişme göstermiş ve sorunlar yumağı haline gelmiştir (Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,2001:124).

Ülkemizde yüksek hızlı göç hareketi ile birlikte yoğun göç alan şehirlerin kentsel altyapı ihtiyacı da hızla artmış ve bu yerleşim birimlerinde yeni bir yerel yönetim birimi oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Beş yıllık kalkınma Planları başta olmak üzere, birçok çalışmada büyük kentler için yeni bir örgütlenme biçimi savunulmuş hatta bazı yasa tasarıları hazırlanmış olsa da bu öneriler hayata geçirilememiştir. 1982 Anayasası yeni bir yaklaşımla merkezi çözümlerin yerine metropol kentlere yönelik yeni yerel yapılanma imkanı getirmiş ve büyük şehir belediyeleri oluşturulmuştur (Kurtuluş, 2006: 75).

Resmi Gazete'nin 23.3.1984 tarihli sayısında yayınlanan “ Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yine Resmi Gazete'nin 23.3.1984 tarihli sayısında yayınlanan 3030 sayılı kanunla değiştirilmiş olarak kabul olunmuştur (Nadaroğlu, 1989: 203). Büyükşehir belediyeleri uzun süre bu kanun ile yönetildikten sonra 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir belediyeleri statüsünün oluşturulmasına neden ihtiyaç duyulduğu 3030 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde görülmektedir. Bu maddede kanunun amaca “büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektedir” şeklinde açıklanmaktadır. Ayrıca benzer bir hüküm 5216 sayılı kanunda da yer almış ayrıca verimlilik kavramında yer verilmiştir. Metropol niteliği kazanmış kentlerin yönetiminde etkinliğin sağlanması kanunun oluşturulması için temel teşkil etmiştir. Böylece yoğun nüfuslu kentlerde büyükşehir belediyeleri adı altında yeni bir örgütlenmeye gidilmiş, bazı temel hizmetlerin tek elden yürütülmesi sağlanmış ve Cumhuriyet tarihinde yerel yönetimler alanında en köklü değişikliklerden biri gerçekleştirilmiştir. 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayacağı hükmünün yanı sıra kurulma şartı olarak belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olma şartı getirilmiştir (Kurtuluş, 2006: 76).

- i. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşünü alarak büyükşehir belediyelerinin stratejik planını, yıllık hedeflerini yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak yıllık bütçesini hazırlamak,

- ii. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ve imar uygulaması ile ilgili diğer görevler,
- iii. Büyükşehir dahilinde ulaşım ana planını yapmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak, koordinasyonu sağlamak ve buna yönelik kanunda sayılan yetkileri kullanmak,
- iv. Büyükşehir dahilinde toplu taşıma hizmetleri, su kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, katı atıkların toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, itfaiye hizmetlerini yürütmek,
- v. Büyükşehir dahilinde meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak,
- vi. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar, her çeşit toptancı hallerini yapmak, işletmek ve işlettmek,
- vii. Büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak( Nadaroğlu, 1989: 206).
- viii. Sosyal donatılar, bölge parkları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerler yapmak; gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlara ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakım ve onarımını yapmak; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmaktır (Kurtuluş, 2006: 76).

Ayrıca kentin uyum içinde ve bir plan dahilinde yönetilmesi de büyükşehir idaresinin görevleri arasında yer almaktadır.

## **2.6. Türkiye’de Belediyelerin Merkezi İdareyle İlişkileri**

Merkezi üniter yönetim yapısı içinde yerel düzeyde hizmet sunan belediyelerin, merkezi idare ile devamlı ve karşılıklı ilişkileri söz konusudur. Belediyelerin mali yapısının şekillenmesinde ve bazı idari ve mali sorunların ortaya çıkmasında,

belediyelerin merkezi idare ile olan ilişkileri önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle, bu başlık altında belediyelerin merkezi yönetimle olan siyasi ve idari ilişkileri hakkında bilgi verilmesi yararlı olacaktır.

### **2.6.1. Siyasi ilişkiler**

Ülkemizde belediyeler siyasi niteliğe haiz kurumlardır. Belediye seçimleri, belediye yönetiminde görev alan belediye başkanı ve meclisin siyasi bir nitelik kazanmasına yol açmıştır(Keleş,1995:364). Ancak ülkemizde belediyelerin siyasi niteliği, idari bir organ olma işlevinin gölgesinde kalmaktadır. Belediyeler yoğun şekilde merkezi idareye ve ilişkili olduğu parti merkezine karşı sorumluluk taşımaktadır (Çomaklı, 2000: 33). Bunun arkasında yatan temel neden, ülkemizde idari kültürün siyaset kültürü karşısında baskın olmasıdır (Eryılmaz, 1995: 30).

Demokrasinin gelişmesine yardımcı olan belediyeler, ülke çapında yönetime ve siyasete katılma yollarını geliştirmektedirler. Hükümet olamayan partiler, yerel düzeyde yönetime katılabilmekte ve söz sahibi olmaktadır. Buralarda deneyim kazanan yöneticilerin siyaset hayatına atıldıklarında başarılı olma şansları daha fazla olmaktadır.

Belediyelerin genel karar organlarının seçimle iş başına gelen ve bir partiye mensup kişiler olması, onları siyasi partilerle ilişki içinde tutmaktadır. Belediye kaynaklarının dağıtımında, personel alımında, ihalelerde taraflı davranıldığı görülmektedir. Diğer taraftan belediyelerin görevlerini belirleyen, gelir kaynaklarını saptayan kararlar merkezi idare tarafından alınmakta ve siyasi niteliktedir. Bu durum belediyeleri merkezi idarenin siyasi etkisi altında bırakmaktadır. Siyasi partiler arasında var olan rekabet de, hükümetlerin belediyelere eşit ölçüde davranmamasına yol açmaktadır. Hükümet ile farklı siyasal parti yönetiminden olan belediyelere kaynak aktarımında zorluklar çıkarılmakta ve halk cezalandırılmaktadır. Aynı siyasi görüşten olan belediyelere ise çeşitli kolaylıklar sağlanarak hizmet üretmesinin kolaylaştırıldığı görülmektedir (Keleş, 1995: 365).

Belediye yönetimleri ile siyasiler arasında karşılıklı çıkar ilişkisi bulunmaktadır. Seçimlerde yapmaya söz verilen projeleri yerine getirmemenin, tekrar seçilmeme gibi bir siyasal maliyeti bulunmaktadır(Falay vd, 1996: 20). Belediye gelir kaynaklarını saptayan kararların merkezden alınıyor olması, belediye yönetimlerinin, yapmaya vaat ettikleri projeleri gerçekleştirebilmek için, iktidar partisi ile uyumlu çalışmasını

gerektirmektedir. Bu ilişkilerin gelişmesinde, o yöreden seçilen milletvekilinin becerisi önemli bir rol oynamaktadır.

Belediye sınırlarında yaşayan nüfusun artması, kent rantlarının büyük boyutlara ulaşması sonucu, siyasal partiler ve milletvekilleri için belediyelerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin, önemi artmıştır. Milletvekilleri belediyelere, kendi seçmenlerine ve yakınlarına iş olanakları sunacakları yerel kaynakları dağıtabilecekleri mekanlar olarak bakmaktadırlar (Falay vd, 1996: 25). Bunun bir sonucu olarak milletvekillerinin, daha önceleri belediye yönetimlerinde görev almalarına rağmen, ulusal meclise seçildikten sonra yerel idari ve mali özerkliğe karşı bir tutum içinde buldukları görülmektedir. Merkezi idare, elinde bulunan yetki ve kaynakları belediyeler ile paylaşmak istememekte ve belediyeleri vesayet altında tutmaya çaba göstermektedirler (Geray, 1977: 24).

### **2.6.2. İdari ilişkiler**

Tüm ülkelerde yerel yönetimler, kendilerine az ya da çok özerklik tanınmış olmasına karşın bağımsız değildirler (Sezginer, 1998: 57). Yerel özerkliğin geniş çapta uygulandığı gelişmiş ülkelerde dahi, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde dar ya da geniş kapsamlı bir denetim uyguladığı görülmektedir (Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1995: 14). Merkezi idarenin yerel yönetimler karşısında yetki ve fonksiyonlar bakımından daha üst kademede olması yanı sıra, yerel yönetimlerin de merkezi idarenin mali yardımlarla ve yol gösterici politikalarla ihtiyaç duyuyor olması, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin denetimini de beraberinde getirmiştir (İğdeler, 1995: 72).

Denetim; bir iş ya da çabanın, genel ya da özel bir takım kurallara uygunluğunun araştırılması ve sağlanması amacıyla uygulamadan önce, uygulama esnasında ve uygulamadan sonra gözden geçirilmesi faaliyetidir (Doğan, 1996: 27). Genel olarak, merkezi idare tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim, iki temel noktaya dayanmaktadır. Bunlardan ilki, ülkede yürütülen tüm kamu hizmetlerinin nihai ve esas sorumlusunun merkezi idare olduğu düşüncesidir. Diğer neden ise, tüm ülkede sunulacak kamu hizmetlerinde belli ve asgari bir standardın sağlamaya çalışılmasıdır (Bilgiç, 1999: 46).

Çoğulcu demokrasilere sahip olan gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimlerin belirli bir özerkliğe sahip olmaları gerekliliği kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra, devletin



bütünlüğünün korunması, kamu hizmetlerinin sunulmasında eşgüdümün sağlanması amacıyla da yerel yönetimlerin merkezi idarenin denetimi altında tutulması gerekliliği de herkes tarafından kabul görmektedir. Burada üzerinde durulması ve çözüm bulunması gereken nokta, bu iki ihtiyaç arasında nasıl bir denge sağlanacağı, hangi denetimin ne şekilde yapılacağı hususudur (Bilgiç,1996:464).

Yerel yönetimlere geniş özerkliğin tanındığı ülkelerde, yargı denetimi merkezi idarenin denetimine göre daha fazla ağırlık kazanmakta iken, merkeziyetçi yönetim geleneğinin hakim olduğu ülkelerde ise, merkezi yönetim tarafından yapılan idari denetime yargı denetimine oranla daha fazla başvurulmaktadır (Öner, 1997: 223).

Ülkemizde yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin harcamalarının ve gelirlerinin ülke ekonomisini etkileyecek büyüklüğe ulaşmış olması, belediyelerin dış borçlanmalarında hazine kefaletine ihtiyaç duymaları ve bu borçların büyük miktarlara ulaşmış olması, belediyelerin büyük yatırımlarının merkezi idare tarafından destekleniyor olması, belediyeler üzerinde, merkezi idarenin idari vesayet olarak bilinen denetimde bulunmasına yol açmıştır (Aktan, 1973: 3).

İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin aldıkları kararları,işlem ve eylemlerini denetleme ve gerektiğinde bozabilme yetkisidir (Aldan, 1985: 229). İdari vesayet denetimi, devletin birliğini ve devlet tarafından yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerel yönetim kuruluşlarında korunmasını öngörmektedir. Belediye idarelerinin karar ve hareketleri ile devlet birliğini bozması ya da zayıflatmasının, kamu hizmetlerinin eşgüdüm içerisinde yürütülmesini engellemesinin önüne geçmek amacıyla, kamu kudretini elinde bulunduran ve devleti temsil eden merkezi idareye idari vesayette bulunma yetkisi verilmiştir (Özer, 1985: 13).

Ülkemizde belediyelerin, üstlendikleri görevleri alacakları kararlarla özgürce yerine getirme imkanları sınırlı tutulmuştur. İdari vesayet çerçevesinde belediyelerin organları, kararları, bütçeleri, işlemleri üzerinde merkezi yönetim tarafından yerindelik denetimi yapılmaktadır.

Merkeziyetçi bürokratik yapıya sahip olan ülkemizde uygulanmakta olan yerindelik denetimi, belediye birimlerinin aldıkları kararları onaylama, belediye yönetiminin yerine geçerek karar verme, önceden izin almanın zorunda tutulması şekillerinde uygulanmaktadır. Örnek verecek olursak; belediye meclisi tarafından

incelenerek kabul edilen belediye bütçeleri üzerinde kaymakam veya valinin, belediye meclisinin yerine geçerek değişiklik yapma hakkı bulunmaktadır. Belediyelerin geçici işçi çalıştırmaları, mahalle kurulması ya da kaldırılması ve mahallenin isminin değiştirilmesi, belediyenin bağlı bulunduğu ilin valisinin onayı ile olmaktadır. Vali ve kaymakam tarafından yerel düzeyde yerindelik denetiminin yapıyor olması, halkın oylarıyla seçilenlerin atanmış yöneticilerin baskı altında tutulmasına yol açmıştır (Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, 1995: 184).

Büyük miktarlara ulaşan kent rantlarını yöneten, kamunun büyük miktarlara ulaşan gelirlerini kullanan belediyeler üzerinde devletin denetimde bulunmaması düşünülemez. Ancak ülkemizde yapılan denetim biçimsel bir denetim özelliği taşımaktadır. Yerel kaynakların etkin verimli kullanılıp kullanılmadığına bakılmamakta, yalnızca işlerin kanuni prosedüre uygunluğu araştırılmaktadır (Topal, 1997: 294).

Ülkemizde bölgeler arasında dengesizliklerin mevcut olduğu dikkate alındığında söz konusu denetimin yönelmesi gereken temel amaç, kamusal mal ve hizmet üretiminde ülke düzeyinde belirli bir standardın oluşturulmasına yardımcı olmak olmalıdır.

## **2.7.Mali Tevzin**

Mali tevzin çerçevesinde, ülkedeki gelir kaynakları ve halkın beklentileri doğrultusunda hizmetler, merkezi idare ile belediyeler arasında bölüştürülmektedir. Bu başlık altında mali tevzin kavramı ve nedenleri hakkında açıklama yapılacak, daha sonra, mali tevzin kapsamında, hizmetlerin ve gelir kaynaklarının bölüşümü hakkında bilgi verilecektir.

Mahalli idareler, merkezi idare ile birlikte kamu ekonomisinin üretici birimlerini oluştururlar ve mahalli çapta hizmet üretirler. Kamu hizmeti üretiminde hangi hizmetin hangi idare tarafından ne miktarda üretileceği ve bu üretim için gerekli olan mevcut kaynakların nasıl ve hangi esaslara göre paylaşılacağı konusu idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektirmektedir.

Ülkemizde merkezi idarenin ulusal çapta ekonomik politikaları belirleme yetkisinin bulunmasına karşın belediyelerin bu şekilde bir yetki ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Buna karşın belediyeler merkezi idarenin sürdürdüğü politikalardan önemli ölçüde etkilenirler (King, 1988: 10-12).

İdareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi konusu mali literatürde ilk kez Alman yazar Albert Hansel tarafından kullanılmıştır (Dayar, 1998: 34). Ülkemizde merkezi idare ile mahalli idareler arasında mali ilişkilerin düzenlenmesi konusunu ilk ele alan F. Neumark'tır. Türkçe karşılığı olarak "mali tevzin" ifadesini kullanmıştır. Günümüzde mali tevzin ifadesinin yanı sıra "akçal denkleştirme" ve "mali dengeleme" ifadeleri de kullanılmaktadır (Nadaroğlu, 1991: 53).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılması gereken görevlerin ve bu görevlerin finansmanında kullanılacak kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasına yönelik çalışmalar düzenlemeler yönetimler arası ilişkilerin mali yönünü teşkil etmektedir (Nadaroğlu, 1990: 30).

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel idare arasında paylaşılması, bu hizmetlerin görülmesi için gerekli mali kaynaklarında paylaşılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. İdarelerin görevlerini veri sayarak gelir kaynaklarının paylaşılması ya da gelir kaynaklarını göz önüne almadan yapılacak hizmet tahsisi idareler arasında dengesizliğe yol açabilir (Öncel, 1998: 22). Buradan hareketle idareler arası ilişkilerin iki yönü olduğunu ve bunların birlikte değerlendirilmesi gerektiğini ifade edebiliriz. Mali tevzinin birinci yönünü idareler arasında hizmetlerin ve dolayısıyla giderlerin bölüştürülmesi, diğeri ise bu hizmetler için gerekli gelir kaynaklarının paylaşılmasına ilişkindir (Altuğ, 1985: 30).

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında mali ilişkilerin belirli kurallara göre düzenlenmesinin nedenlerini başlıca dört noktada toplayabiliriz (Binatlı, 1977: 20-21).

### **2.7.1. İdarelerin Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu**

Merkezi idare ve mahalli idareler, üstlendikleri görevleri ifa edebilmek amacıyla yapacakları hizmetleri aynı kaynaktan finanse etmek durumundadırlar. Bu kaynak, ülkenin milli geliridir. Ülkemizde mahalli idarelerin kendi başlarına vergileme yetkisi bulunmamaktadır. Mali ilişkilerin düzenlenmemesi halinde, kendi öz gelirleri kadar hizmet sunmak durumunda kalacaklar ve bu da ekonomik ve sosyal olumsuzluklar yaratacaktır (Ünlü, 1993: 58). Diğer taraftan, kaynak bölüşümünün idareler arasında düzenlenmesi merkezi idare ve yerel idareler için önemli olduğu kadar, vergi mükelleflerini de ilgilendirmektedir. Belirli bir bölgedeki bireyler ile ekonomik faaliyette bulunan firmalar bu idarelerin mali etkileri altında kalmaktadırlar. Mevcut

idarelerin ayrı zamanlarda ve değişik oranlarda alacakları vergiler ve diğer mali yükümlülükler, mükellefler üzerinde menfi etkiler yaratması ve vergi kaynaklarının erimesine yol açması muhtemeldir. Bu nedenlerle, idarelerin vergileme alanlarının, vergi oranlarının, vergilerin ne şekilde alınacağı ve gelirlerin hangi kriterlere göre bölüşüleceğinin idareler arasında düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

### **2.7.2.Mahalli İdareler Arasında Mali Eşitliğin Sağlanması**

Coğrafi ve tarihsel nedenlerden kaynaklanan gelir farklılıkları sebebiyle mahalli idareler farklı ekonomik güçlere ve gelişme düzeyine sahip bulunmaktadırlar. Nüfusu, sermaye birikimleri ve vergi potansiyelleri farklı olan idarelerin sunacakları hizmetler vatandaşlara yükleyecekleri mali külfetler de farklı olmaktadır. Gelişme düzeyleri farklı olan idareler arasında yatay mali eşitliğin oluşturulması gerekmektedir. Bu eşitliğin sağlanması için herkese yeknesak bir gider yapılarak harcamalar nüfusa orantılı hale getirilmeli, diğer taraftan vergi yükü bakımından bölgeler arasında denge sağlanmalıdır (Haller, 1994: 357). Diğer bir ifadeyle mali yapının coğrafi alanda tarafsızlığının sağlanması için objektif ölçülere dayanan mali denkleştirmenin yapılması ve gelir kaynaklarının bir kısmının zengin yörelerden düşük gelirli yörelere aktarılması gerekmektedir (Güven, 1996: 483).

### **2.7.3.Yerel İdarelerin Merkezi İdare Karşısında Korunma İhtiyacı**

Her bir yerel yönetim biriminin yapmakla yükümlü olduğu görevlerinin ve elde edeceği gelirlerinin neler olduğunun önceden bir plana göre belirlenmesi gerekmektedir. Mahalli idarelerin merkezi idarenin belirlediği mevzuatın dışında hareket etme şansına sahip değillerdir ve devletin sınırsız hakimiyeti altındadırlar. Mali ilişkiler düzenlenmediği takdirde, hukuki açıdan zayıf durumda olan yerel idarelere merkezi idare tarafından ani ve karşılığı gösterilmeyen görevler yüklenebilir, ayrıca gelir kaynaklarında da kısıntıya gidilebilir. Bu türdeki menfi eğilimlerle karşılaşmamak için, merkezi idare ile mahalli idareler arasında rasyonel işbölümüne gidilmeli ve mali ilişkiler bir plana bağlanmalıdır.

### **2.7.4.Gelir Kaynaklarının Merkezileşme Eğilimi**

Kamu yönetiminin düzen ve disiplin altına alınması amacıyla, özellikle üniter yapıya sahip ülkelerde, temel vergi kaynakları ile kamu hizmetleri merkezi idarenin yetkisi altında toplanmaya çalışılmaktadır. Yerel idarelerin gelirlerinin büyük kısmı merkezi idarenin verdiği paylardan ve yardımlardan oluşmaktadır. Mevcut gelir yapısı

yerel idarelerin merkezi idareye karşı bağımlılığını artırmıştır. Bu eğilimin yerel idarelerin aleyhine sonuçlanmaması amacıyla gelir kaynaklarının dağıtımında mali denkleştirmeye gidilmesi gerekmektedir.

## **2.8. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkiler**

### **2.8.1. Hizmet (Görev) Bölüşümü**

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin ilk aşamasını, hizmet bölüşümü oluşturmaktadır. Görev bölüşümü ile kastedilen, merkezi idare ile mahalli idareler arasında, halkın kolektif ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla sunulacak hizmetlerin, hangi idare tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi işlemidir.

Kamu hizmetlerinin bölüşümünde kesin ve değişmez kriterler bulunmamaktadır. Her ülkenin siyasi yapısına, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına, anayasal düzenine göre hizmet bölüşümü değişik kriterlere göre uygulanmaktadır. Dünyada kamu hizmetlerinin tamamen merkezi idare ya da mahalli idareler tarafından yapıldığı bir ülke bulunmamaktadır. Genellikle şehir temizliği, aydınlatma, park ve oyun sahaları vb. nitelikli hizmetler yerel yönetimlere bırakılmakta, iç ve dış güvenliğinin sağlanması, adalet, gümrük v.b. ulusal çaptaki hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Dönmez, 1999: 49).

#### **2.8.1.1. Görev Bölüşümü İlkeleri**

İdareler arası hizmet bölüşümünün de temel kural, hizmetin en iyi şekilde yerine getirecek idareye verilmesidir. Mahalli idarelere verilecek hizmetler konusunda üç ilke uygulanmaktadır (Çomaklı, 2000: 34).

**i- Genellik İlkesi:** Bu ilkeye göre kanunların açıkça yasaklamadığı ya da yasa ile başka yönetimlere bırakmadığı bütün hizmetleri mahalli idareler yerine getirmeye yetkilidir. Günümüzde Almanya ve Hollanda'da uygulanmaktadır. **ii- Yetki İlkesi:** Mahalli İdarelerin yerine getirecekleri her yeni hizmet için merkezi idareden izin almaları gerekmektedir. İngiltere'de hizmet bölüşümünün de bu ilke uygulanmaktadır ve belediyeler yapacakları her yeni hizmet için merkezi idareden izin almaktadırlar. **iii- Liste İlkesi:** Bu ilkeye göre mahalli idarelerin yapacakları hizmetler maddeler halinde belirtilmekte ve kanunlarda yer verilmektedir. Mahalli idareler sadece kanunlarda belirtilen bu hizmetlerden sorumlu tutulmakta ve bu görevleri yerine getirmektedirler.

Ülkemizde hizmet bölüşümünde liste kuralı uygulanmaktadır. Belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları hizmetler maddeler halinde sıralanmıştır.

### **2.8.1.2. Hizmet bölüşümünde dikkat edilecek hususlar**

Genel olarak kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir (Öncel, 1998: 46):

- i- Aynı hizmet birden fazla yönetime verilmemeli, diğer bir ifadeyle yönetimler arasında bölüştürülmeli ve mükerrer hizmet önlenmelidir. Bu amaçla hizmet tanımı net olarak yapılmalıdır.
- ii- Her bir hizmetin sahibi bulunmalı, sahipsiz bırakılmamalıdır.
- iii- Kamu hizmetlerinin niteliği göz önüne alınmalı ve hizmet en etkin şekilde yürütecek yönetime verilmelidir.
- iv- Sunulacak hizmetlerde karışıklığa yol açmamak amacıyla her yönetim biriminin görev alanının sınırları net olarak belirlenmelidir.

Merkezi idare ile yerel idareler arasında yapılacak hizmet paylaşımında hangi türdeki hizmetlerin hangi idare tarafından yapılacağı konusunda bazı kriterlere bakılması gerekmektedir. Eğer (DPT, 1989: 33);

- i- Sunulacak hizmetin faydası bölünebilir nitelikte ve belirli bir alanla sınırlı ise
- ii- Hizmet yerel düzeyde daha ekonomik olarak yerine getirilmekte ise
- iii- Hizmetin yerel idare sınırları dışında üretilmesini gerektirecek teknolojik ve sosyal bir zorunluluk bulunmuyorsa
- iv- Hizmetin denetimine, maliyetine ve yönetimine halk katılımı sağlanıyorsa bu görevler yerel niteliktedir ve mahalli idarelere bırakılması gerekmektedir. Buna karşın hizmetin faydası ulusal çapta ise ya da hizmetin ulusal düzeyde üretilmesi teknolojik ve ekonomik açıdan zorunluluk içermekte ise, bu tür hizmetlerin merkezi idareye bırakılması gerekmektedir (Geray, 1997: 36).

Ülkemizde hizmet ve yetki bölüşümünde her zaman yukarıda belirtilen kriterlere uyulmamaktadır. Hizmet bölüşümünde siyasi faktörler de rol oynamaktadır. Örneğin;

iktisat zabıtası, nikah ve cenaze işleri mahalli hizmet olarak değerlendirilmiş ve belediyelere bırakılmıştır. Buna karşın ahlak zabıtası, doğum, ölüm ve evlenme kayıtlarının tutulması gibi benzer karakterdeki görev ve hizmetler merkezi idare tarafından yapılmaktadır.

Ülkemizde kalkınma planlarının varlığı, merkezi idareye, mahalli idarelerle görev ilişkileri açısından geniş kontrol yetkisi vermiş ve mahalli idarelerin yatırımlarını istedikleri alanlarda ve istedikleri zamanlarda yapma özgürlüklerini kısıtlamıştır. Mahalli idareler, gelir kaynakları yatırımı gerçekleştirmeye yeterli olsa bile merkezi idarenin belirlediği kalkınma planlarına ve yıllık planlara uygun hareket etmek zorundadırlar (Atasoy, 1992: 80). Merkezi idare bu yolla tüm ülke düzeyinde yatırımlar arasında eşgüdüm sağlamayı ve dengeli kalkınmayı amaçlamaktadır.

### **2.8.2. Gelir kaynaklarının bölüşümü**

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin ikinci önemli boyutunu, gelir kaynaklarının paylaşılması oluşturmaktadır. Gelir bölüşümü, tahsil edilen kamu gelirlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşımının yanı sıra, idarelerin vergi salma yetkilerinin sınır ve kapsamının belirlenmesi işlemidir (Dayar, 1998: 50).

Hızlı kentleşme, nüfus artışı, teknolojik alanda yaşanan gelişmeler yerel idarelerin harcamalarını ve görevlerini artırmıştır. Yerel yönetimlerin harcamalarının artması, bu hizmetlerin finansmanı için yeni gelir kaynaklarının bulunmasını gerekli kılmaktadır (Manuel, 1971: 20).

Mahalli idareler yerel hizmet üreten birimlerdir ve kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için doğal olarak hizmetin gerektirdiği mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Buna karşın mahalli idarelere sınırsız yetki tanınması, belediye yönetiminin oy düşüncesiyle düşük vergi almalarına ve bunun sonucunda merkezi idare gelirlerinden daha fazla gelir talep etmelerine ya da aşırı vergi alma yoluna gitmesine ve bunun sonucunda belde halkının mağdur olmasına yol açabilir. Bu nedenle, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hangi gelirlerin hangi yöntemlerle ve ne miktarlarda paylaşılacağı önceden belirlenmesi gerekmektedir.

### 2.8.2.1. Gelir kaynaklarının paylaşılma ilkeleri

Gelir kaynaklarının paylaşılması sonrasında hizmetlerin aksamaması, sosyal sakıncalar doğmaması ve ekonomik gelişmenin engellenmemesi gerekmektedir. Bu nedenlerle gelir kaynaklarının yönetimler arasında dağıtımında aşağıdaki temel ilkelere uyulması gerekmektedir (DPT Raporu, 1994:98).

i- Her idare kademesi kendisine verilen hizmetin giderini karşılayacak miktarda gelir kaynaklarına sahip olmalıdır.

ii- İdareler arasında vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalı, vergilenmesi mümkün tüm kaynaklardan vergi alınmalıdır.

iii- Gelir sağlama kaygısıyla idareler tarafından vergi mükellefleri aşırı ve mükerrer vergilemeye tabi tutulmamalıdır.

iv- Bölgeler veya kentler arasında gelir farklılıkları sonucu oluşması muhtemel hizmet miktar ve kalitesindeki dengesizlikleri giderici bir mekanizma kurulmalıdır. Tüm yerel yönetimlerin temel hizmetleri yerine getirecek mali yapıya kavuşturacak bir gelir paylaşımı sağlanmalıdır.

Bu ilkelerin tamamının aynı anda yerine getirilmesi her zaman mümkün olmasa bile, bu ilkelere uyulduğu ölçüde yerel yönetimlere gelir bakımından özerkliğini artırıcı yönde olumlu etki yapacağı açıktır.

### 2.8.2.2. Gelir kaynaklarının paylaşılma yöntemleri

Mahalli idarelerin gelir ihtiyaçları üstlendikleri görevleri ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Ülkeler arasında gelir paylaşımında meydana gelen farklılıklar bu ihtiyaçların ne şekilde, hangi usule göre karşılandığında yatmaktadır. Bu farklılığı yaratan temel neden ise ülkedeki sistemin merkezi yönetim ve yerel yönetim sistemlerinden hangisine daha fazla önem verildiğinden kaynaklanmaktadır (Yalçındağ, 1972: 89).

Mali kaynakların merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesinin başlıca üç yolu bulunmaktadır. **i- Bağımsızlık sistemi:** Merkezi idare ile mahalli idarelere birbirlerinden bağımsız vergileme yetkisi tanınmaktadır. Rekabet sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde mahalli idarelerin hiçbir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın kendi vergi kaynaklarını seçme ve vergileme yetkisi bulunmaktadır.



Ancak bu yetki, kendi mahalli sınırları ile kısıtlanmıştır. Bu yöntemin en önemli faydası mahalli idarelerin mali kaynaklarının artmasını sağlaması ve mali özerkliklerine kavuşmalarına yardımcı olmasıdır. Diğer taraftan, yerel nitelikli bazı vergileri yükümlülerin tercihlerine daha uygun olarak yansıtması ve vergi direncini kırması bakımından savunulmaktadır. Buna karşın çifte vergilemeye yol açtığı, bölgeler arasında dengesizliğe yol açtığı için eleştirilmektedir (Öncel, 1998: 85). **ii- Bağımlılık sistemi:** Bu sistemde kamu gelirlerinin tümü merkezi idare tarafından toplanmakta ve daha sonra mahalli idarelere bu toplanan fonlardan belirli usullere göre pay verilmektedir. Bu sistem, merkezi idarenin baskın olduğu ülkelerde uygulanır. Bağımlılık sisteminin en büyük sakıncası, mahalli idarelerin sadece fonlarda toplanan paraların harcayan bir organ haline gelmesine yol açması ve mali özerkliklerini kaybetmelerinde yatmaktadır (Nadaroğlu, 1991: 85). **iii- Karma sistem:** Bu sistem, ilk iki yöntemin bir arada uygulanmasından meydana gelir. Karma sistemde yerel yönetimlere yerel nitelikli vergiler bırakılmakla birlikte merkezi idareye bağımlılık devam etmektedir (Keleş, 1972: 59).

Bağımlılık derecesi dünyada bağımsızlık ve bağımlılık sistemlerinin tam olarak tatbik edildiği bir ülke bulunmamaktadır. Mahalli idareler her ülkede merkezi idareye güçleri oranında az veya çok bağımlıdırlar. Bağımlılık derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir (Bilgiç, 1999: 421).

Ülkemizde karma sistem uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin gelir kaynaklarının büyük kısmı merkezi idareden aktarılan fon ve yardımlardan oluşmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlama garantisi vermiştir. Bu kaynakların miktarını merkezi idare belirlemektedir. Ülkemizde vergi kaynaklarının yerel idarelere bırakılmasının önünde hukuki engeller vardır. Anayasa'nın 73. maddesinde şu hüküm bulunmaktadır:

*“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunlarla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle, oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlık Kuruluna verilebilir”*

Ülkemizde yerel yönetimlerin kanun yapma yetkisi bulunmadığı için kendi vergi kaynaklarını tespit edemezler. Ayrıca yerel yönetimlerin, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere bırakılan vergilerin de oranlarında değişiklik yapma yetkileri ilgili hüküm nedeniyle bulunmamaktadır. Örnek olarak ülkemizde geliri belediyelere bırakılan Emlak Vergisi'nin oranını, mükelleflerini ve kimlerin bu vergiden muaf tutulacağını merkezi idare belirlemektedir. Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin yerel vergileri toplum tercihlerine uygun olarak uygulama şansı bulunmamaktadır.

## **2.9.Türkiye’de Belediye İdaresinin Bütçesi**

Belediyeler, belde halkının yerel nitelikli, ortak ve medeni ihtiyaçlarını kendi karar ve yürütme organlarınca düzenleyip sağlayan, kamu tüzel kişiliği ve özerkliği olan yerel hizmet kuruluşları olduklarından kendilerine özgü gelirleri, giderleri ve bunları düzenleyen bütçeye sahiptirler (Türkoğlu, 2009: 93). Belediye bütçesi, belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belgedir (5393, md:61).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçe adlandırmalarını yeniden belirlemiş ve daha önceleri özel bütçe olarak adlandırılan Mahalli İdareler Bütçeleri yeni düzenlemede ‘‘Mahalli İdareler Bütçesi’’ olarak adlandırılmıştır. Bu nedenle belediye bütçeleri Mahalli İdareler bütçeleri niteliğinde bütçelerdir (Derdiman, 2005 : 56).

Türk Bütçe Sisteminde genellik ve birlik ilkelerinden sapmalara örnek olarak verilebilecek bütçelerden biri olan belediye bütçesi, yapı olarak özel bütçe sistemi içinde yer almaktadır. Nitekim, Muhasebe-i Umumiye Kanununun 115. maddesi hükmünde özel bütçe yerel gider ve gelirleri kapsayan bütçe olarak tanımlanmaktadır (Sevimli, 1999: 35).

Belediyeler ayrı birer tüzel kişiliğe sahip oldukları için her bir belediyenin kendine ait bir bütçesi vardır. Genel bütçenin bir kanun olmasına karşılık belediye bütçeleri birer kararnamedir. Bu kararname belediyelerin gelirlerinin toplanmasını ve harcamaların yapılmasına olanak sağlar (Nadaroğlu, 1989: 340). Belediye bütçesi, uygulanış biçimi açısından program bütçe sistemini benimseyen bir yapıya sahiptir.

Belediye bütçelerinin hangi esas ve usullere göre düzenleneceği, gelir ve giderlerin ne şekilde muhasebeleştirileceği ve hangi kayıtların tutulacağı 1580 sayılı Belediye Kanununun 129 maddesine istinaden düzenlenen ve 24.09.1990 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan yönetmelikle belirlenmiş Anılan tüzüğün 4.üncü ve sözü edilen yönetmeliğin 5.inci maddelerinde belediyelerin, biri gider, diğeri gelir bütçesi olmak üzere iki kısımdan oluşan bir program bütçeye sahip oldukları açıklanmıştır.

Bütçeye verilen gelirleri toplamak ve bütçeyle verilen harcamaları yapmak yetkisi verilmiş olması belediye bütçelerinin hukuki işlevini ortaya koymaktadır ve klasik bütçe sistemi yerini, program bütçe sistemine bırakmıştır (Acar, 1995: 6). Bütçeye verilen gelirleri toplamak ve bütçeyle verilen harcamaları yapmak yetkisi verilmiş olması belediye bütçelerinin hukuki işlevini ortaya koymaktadır (Yazır, 1996: 450).

Program bütçenin uygulanmaya başlanması ile bütçelerin mali ve ekonomik işlevleri belirginleşmiştir. Belediye meclisince karara bağlanan ve mülki amirlerce onaylanan belediye bütçeleri bütçenin hukuki işlevinden sonra mali ve ekonomik işlevini de gündeme getirmiştir.

### **2.9.1.Bütçenin hazırlık aşaması ve onaylanması**

Bütçe, belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan belediye başkanı tarafından hazırlanır. Fakat uygulamada görülen bütçenin muhasebe elemanları veya muhasebe müdürü tarafından hazırlanması ve belediye başkanına sunulmasıdır. Bütçenin hazırlanması işi, dolayısıyla bütçeleme süreci, bütçe çağrısı ile başlar (Arslan, 1978: 160) .

Belediye başkanı, her yıl mayıs ayının ilk haftasında belediye birimlerine kendi dairelerinin gider bütçelerini hazırlamak üzere çağrı yapar. Bu çağrıda bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir. Daha sonra sayman tarafından ilgili dairelerden gelen bütçe tekliflerinin birleştirilmesiyle bütçe taslağı hazırlanarak temmuz ayı başında belediye başkanına verilir (Atasoy, 1992: 135).

Belediye bütçesi gelir ve gider bütçesi olmak üzere iki genel bölümden oluşur. Önce gelirler bütçesi hazırlanır, sonra bütçeye konan tahmini gelirlerle bir yıl içinde ne kadar iş ve hizmet yapılabilecekse ona göre gider bütçesi hazırlanır (Tortop, 1998: 111). Bu duruma göre belediye bütçesi ve devlet bütçesi arasında farklar vardır. Devlet

bütçesinde önce gider bütçesi hazırlanır, sonra bu giderleri karşılayacak gelir kaynakları araştırılır. Belediye bütçelerinde ise, Devlet Bütçesinin tam aksi bir işlem yürütülür. Önce gelir bütçesi hazırlanır sonra bütçeye konan tahmini gelirlerle bir yıl içinde ne kadar iş ve hizmet yapılabilecek ise ona göre gider bütçesi hazırlanır (Tortop, 1996: 128).

Bütçenin denkleştirilmesinden belediye başkanı sorumludur. Başkan denkliği sağlamak için duruma göre ya gelir tarifelerini kanunda yazılı limitleri geçmemek şartıyla belediye meclisine teklif ederek artırabilir ya da ihtiyara bağlı giderlerden başlamak üzere giderleri indirir. Bütçe denkliğinin sağlanmasında neticesi alınmış son üç yılın bütçe açığı dikkate alınır.

Belediye başkanı ağustos ayı başında ekleri ile birlikte bütçeyi belediye encümenine verir. Encümen bütçe taslağını gerekçeleri ile birlikte inceler bu incelemede önceki yıllardaki bütçelerde dikkate alınır. Bu işlemleri 30 gün içinde tamamlayarak bir inceleme raporu ile birlikte belediye başkanına geri verir. Belediye başkanı bütçe tasarısını 1 Ekim tarihine kadar meclise havale eder (Sevimli, 1999: 45) .

Belediye meclisi bütçe çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla bir komisyon kurar. Bütçe komisyonu inceleme sonucunun gösterir bir rapor hazırlayarak bu raporla birlikte bütçe tasarısını ve eklerini belediye meclis başkanına verir. Meclis bütçe kararnamesini madde madde, bütçeyi ise bölüm bölüm (program) inceler ve gerekli gördüğü hususları değiştirerek kabul eder. Görüşmelere gelir bütçesinden başlanır, daha sonra gider bütçesine geçilir. Bütçenin tamamı üzerinde ayrıca bir oylama yapılmaz (Atasoy:135). Mülki amir tarafından bütçe üzerinden yapılan değişikliklere karşı belediye meclisi Danıştay'a başvurabilir (Feyzioğlu ve Çoşkun, 1994: 289) .

Belediye bütçesi onaylandıktan sonra mali yılın birinci gününden itibaren uygulanmaya başlar. Merkezi idareye belediyeler üzerinde tanınmış bulunan vesayet yetkileri içinden sık kullanılanlardan birisi belediye bütçelerinin onaylanması ile ilgili olanıdır (Tortop, 1996: 129). Belediye bütçesinin uygulanması bütçedeki gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasını kapsar.

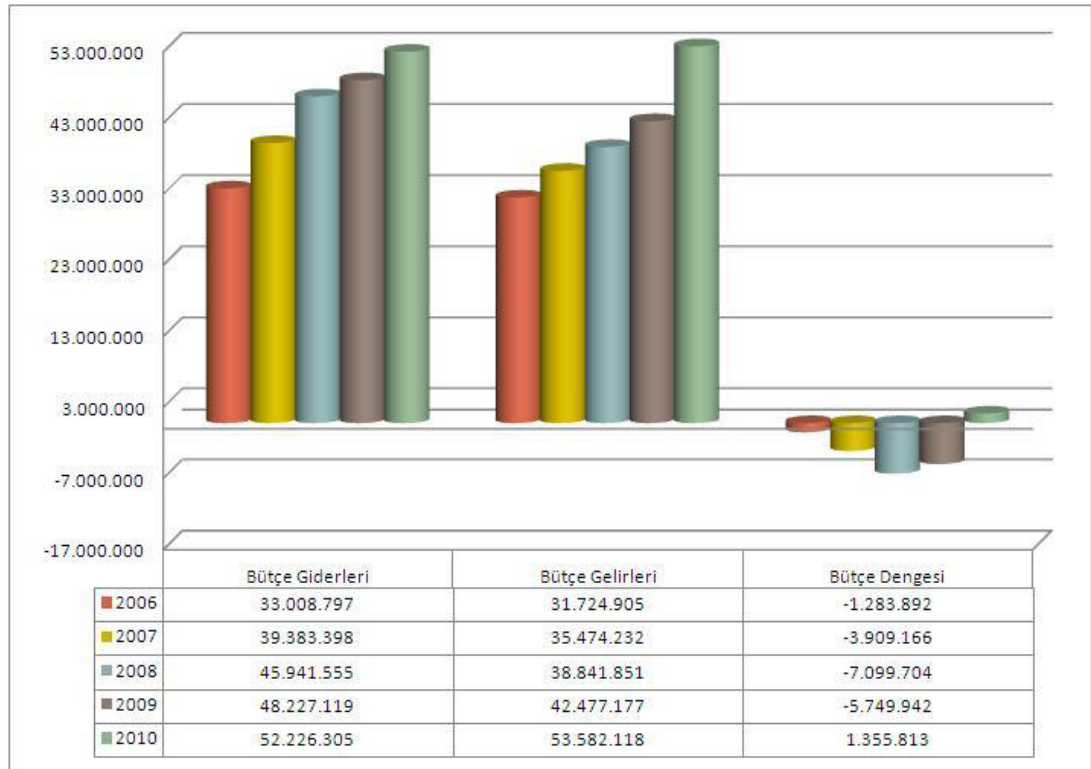
### **2.9.2.Belediye bütçesinin kesin hesabı**

Kesin hesap, mali hizmetler birimi tarafından mali yılın bitiminden itibaren hazırlanıp, üst yönetici tarafından Nisan ayı içinde encümenine sunulmaktadır. Encümen

kesin hesabı en geç Nisan ayının sonuna kadar inceleyip, görüşü ile birlikte meclisin Mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere üst yöneticiye sunulmaktadır. Daha sonra Kesin hesap meclisçe görüşülerek kabul edilir. Kabul edilmeyen hususlar söz konusu olursa gerekçesini açıklamak şartıyla karara bağlanmaktadır. Suç teşkil eden hususlar olursa meclis başkanlığınca yetkili mercilere iletilir. Belirtilen bu durumların dışında meclis tarafından kesin hesabın reddedilmesi durumunda, durum üst yönetici tarafından 5393 sayılı Belediye Kanununun 30. Maddesine göre değerlendirmek üzere Bakanlığa bildirilmektedir.

Kesin hesap Haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilir (Çetinkaya, 2009: 144).

**Tablo 2.1.** Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri(2006-2010) (1.000 TL)



**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, 2011

Belediyelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2006 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 94,1'ini, 2007 yılında % 91,5'ini, 2008 yılında % 83,1'ini, 2009 yılında % 86,5'ini, 2010 yılında % 99,3'ünü karşıladığı, diğer yıllara göre 2010 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranında önemli bir yükseliş olduğu görülmektedir.

### 2.9.3.Belediye idaresinin denetimi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54 ila 58. Maddelerinde belediyelerde denetim konusu düzenlenmiştir. 54 maddeye göre, belediyelerin denetimi, belediye hizmetlerinin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz edilmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve elde edilen sonuçların rapor haline dönüştürülerek ilgililere duyurulmasıdır. Denetim faaliyetindeki amaç ise, belediyelerin faaliyet ve işlemlerinde oluşan hataların önlenmesine yardımcı olmak, personelin ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmektir. Buradaki amaç yapılan denetimde idarenin ve personelin hatasını bulmaktan ziyade, gerçekleştirilecek hata alanlarının tespiti sonucu idarenin ve personelin hata yapmadan önce uyarılması hususuna gayret sarf edilecek ve denetim gelecek yönelimli, süreç kontrollü ve sonuç odaklı olacaktır.

5018 sayılı kanunun öngördüğü şekliyle denetim iç ve dış denetim olarak gerçekleştirilmektedir. Bu denetim şekli iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek amacıyla kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama danışmanlık faaliyetidir. İç denetim belediye başkanı ve görevlendireceği iç denetçiler tarafından idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. Dış denetim ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Dış denetimde amaç, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesidir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanacak ve TBMM'ne sunulacaktır (Çetinkaya, 2009: 145).

Belediyelerde uygulanan denetimlerden biri de, faaliyet raporları aracılığıyla yapılan denetimdir. Stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarına ilişkin bilgileri kapsayan faaliyet raporu belediye başkanı tarafından hazırlanmakta ve hazırlanan bu rapor nisan ayı

toplantısında meclise sunulmaktadır. Raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekte ve kamuoyuna da açıklanmaktadır.

Son olarak bir diğer denetim şeklilde “müdahale sistemidir”dir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatılması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hakimi tarafından belirlenmesi halinde, İçişleri Bakanı makul bir süre vererek, hizmetlerdeki aksamanın giderilmesini belediye başkanından ister. Aksamanın giderilmemesi durumunda söz konusu olan aksamanın giderilmesini validen talep eder. Vali aksaklığı öncelikli olarak belediyenin araç, personel ve diğer kaynaklarıyla, mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da imkanlarını kullanarak giderir. Belediyelerin denetim şekilleri incelendiğinde, idari vesayetin biraz daha daraltıldığı ve hemen hemen her türlü kararın, işlem, faaliyet ve raporun halka duyurulması halk denetiminin hayata geçirilmeye çalışıldığı söylenebilir (Parlak, 2008: 183).

**Tablo 2.2** Belediyelerde Denetim Yapan Birimler

<b>İÇ DENETİM</b>	Belediye Başkanı Denetimi
	Belediye Meclisi Denetimi
	İç Denetçilerin Denetimi
	Mali Hizmetler Birimi Denetimi
	Harcama Birimlerinin Denetim
<b>DIŞ DENETİM</b>	Devlet Denetleme Kurulunun Denetimi
	Başbakanlık Teftiş Kurulu Bşk. Denetimi
	Kamu İhale Kurulunun Denetimi
	Kamu Görevlileri Etik Kurulu Denetimi
	Başbakanlık Özelleştirme İd. Bşk. Denetimi
	Maliye Bakanlığı Denetimi
	İçişleri Bakanlığı Denetimi
	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Denetimi
	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Denetimi
	Sayıştay Denetimi
	Yargılama Denetimi

**Kaynak:** Başaran M. vd.,2009, Mahalli İdarelerin İdari ve Mali Mevzuatı;153

## **2.10.Belediye idaresinin gelirleri**

### **2.10.1.Belediye Gelirleri Kanununa göre elde edilen gelirler**

Belediyelerin gelirleriyle ilgili ilk temel düzenleme 1914 yılında Rüsümü Belediye Kanunu ile yapılmış ve daha sonra 1924 yılında çıkarılan 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile mali durum yeniden düzenlenmiştir. 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yapılan düzenlemeyle, devlet vergilerinden ayrılan



paylar ve belediyelerce toplanan vergi, harç ve katılma payları olmak üzere belediye gelirleri iki kategoride toplanmıştır (Türkoğlu, 2009: 98). Kanunun yürürlükte kaldığı 33 yıllık süre içinde belediyeler yeterli gelire kavuşamadığından, hizmetlerinin kazandığı yeni fonksiyonlara uyabilmeleri için ek fonların tahsisi çözüm olarak kullanılmıştır ( **Üstünışık ve Yeter: 9**). Hızlı kentleşme, belediye sayısında ortaya çıkan artışlar ve hizmet beklentilerinin de artması nedeniyle 1960'lara gelindiğinde belediyelerde büyük mali sorunlar ve çıkmazlar görülmeye başlamıştır. Bu nedenle 1980'lerden sonra belediyelerin gelirlerini yeniden düzenleyerek belediyelerin kaynak yetersizliği sorununu çözümlenmek amacıyla 5237 sayılı Kanunun yerine 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe konmuştur (Türkoğlu, 2009: 98). Belediye gelirleri kanunu ile tahsis edilen öz gelirler belediye vergileri, belediye harçları ve harcamalara katılma payları olarak gruplandırılmıştır. Ayrıca 2464 sayılı kanunla belediye gelirleri 38'den 21'e indirilmiştir.

Belediyelerin gelirleri, Belediye Gelirleri Kanunu'nun yanı sıra 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. Maddesinde belediye gelirleri dokuz bent halinde sayılmıştır. Bunlar: a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, f) Faiz ve ceza gelirleri, g) Bağışlar, h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, i) Diğer gelirler.

### **2.10.2. Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ayrılan pay**

Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı kendilerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardır. Belediyelere ve il özel İdarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinin yöntemi, 17 Temmuz 2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun(1) öncesinde, 05 Şubat 1981 tarih ve 17242 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkındaki Kanunla(2) belirlenmiştir (Taşyürek, 2008).

5779 Sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” uyarınca GBVG’den belediyelere pay verme sistemi 2380 Sayılı kanunda mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ayrılan payın sadece nüfus esasına göre hesaplanarak dağıtılmasının eleştirilere neden olduğundan bu yasa ile nüfus kriterinin etkisi azaltılarak başka kriterler getirilmiştir. Kanununun 5. Maddesi ile belediye paylarının tahsisinde esas alınacak kriterleri düzenlemiştir. Yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusu, yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksidir. Belediyelerin paylarının hesaplanması ve dağıtımında bu kriterler esas alınacaktır.

Kanununun 2/2 maddesi ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelerine, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine olmak üzere iki ayrı oran belirlenmiştir. 2380 Sayılı yasa ile belediyeler için belirlenen en son oran %6 idi. Pay dağıtımında asıl kriter yukarıda da değinildiği üzere belediyelerin nüfusu idi. İl ve belediye nüfusları arttığında pay artar, nüfus azaldığında pay azalır. Yani nüfus ile pay arasında doğru bir orantı vardır.

Kanununun 2/5 maddesi ile belediye ve il nüfusları her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere güncellenerek pay ayrılması esası getirilmiştir. Bu işlem her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumu’ndan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığı’na bildirilir. Belde, köy, mahalle ve bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının 1. gününden itibaren yeni nüfuslara göre hesaplanır.

Kanununun 2/3 maddesi büyükşehir belediyeleri için 2 ayrı pay düzenlemiştir.

- i. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %5’i,
- ii. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Bu durumda 5216 sayılı büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinden büyükşehir belediyelerine verilen payın oranının %5 azaltıldığı görülmektedir.

Kanun'un 5/4 maddesi ile büyükşehir belediye payının; %70'i doğrudan ilgili büyükşehir hesabına, %30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılması esasları getirilmiştir( Sezgin, 5779 sayılı kanunun getirdikleri).

### **2.10.3.Belediye Vergileri**

Belediye vergileri, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik-havagazı ve tüketim vergisi, yangın-sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi olarak belirtilmiştir. Ancak belediyelerin önemli öz gelirlerinden olan Emlak Vergisi ise ayrı kanun ile açıklanmıştır (Çetinkaya, 2009: 128).

#### **2.10.3.1.Çevre Temizlik Vergisi**

Çevre Temizlik Vergisi 1914 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Cumhuriyet döneminden önce “Tanzifat Vergisi” adında temizlik vergisi olarak uygulanmış, cumhuriyet döneminde Aydınlatma Vergisiyle birleştirilmiştir (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 37).

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir (Mükerrer Madde 44 Ek:15.7.93-3914/1 Md).

Binaları kullananlar çevre temizlik vergisinin mükellefidirler. Boş bulunan binalarda ise bu verginin mükellefi, binaların malikleri veya malik gibi tasarruf edenlerdir. Çevre temizlik vergisi katı atıklar için kanundaki tarifeye göre aylık olarak hesaplanır ( Türkoğlu, 2009: 99).

Çevre temizlik vergisi tahsil eden belediye büyükşehir belediyesi sınırları içindeyse tahsil ettiği verginin %20'sini büyükşehir belediyesine aktarır. Büyükşehir belediyesi su ve kanalizasyon idaresi kanalıyla yapılan tahsilatlarda ise %20 ayrılarak kalan %80, ilgili belediyenin hesabına yatırılır (Çetinkaya, 2009: 130).

#### **2.10.3.2.İlan ve Reklam Vergisi**

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam V ergisine tabidir (2464 Sayılı Kanun Md.12). Mücavir alanlar, imar

mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş olan alanlardır.

Kanunda belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olacağı hususu belirtilmiş olmakla birlikte bazı istisna ve muafiyetler bulunmaktadır. Vergi tarifesi, metrekare ve adet ölçülerine göre düzenlenerek, vergi miktarı belirlenmektedir ve bu sınırlar dahilinde kalmak üzere vergiyi belirleme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. İlan ve reklam işini mükellef devamlı olarak yapıyorsa, ilan ve reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar tarh ve tahakkuk ettirilecektir( Türkoğlu, 2009: 100 ).

#### **2.10.3.3.Eğlence Vergisi**

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler bu faaliyetlerinden dolayı eğlence vergisine tabidirler. Eğlence işletmeleri ve konular kanunda sinema, tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve orta oyunu, spor müsabakaları, at yarışları ve konserler, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerleri, müşterek bahisler, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerleri(gece kulübü, diskotek, bilardo ve masa futbol salonları gibi) şeklinde sayılmıştır.

Eğlence vergisinde matrah biletle girilen yerlerde gayrisafi hasılat, müşterek bahislerde KDV'siz tutar, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden çalışılan her gün için belediye meclislerinde takdir edilecek miktardır. Verginin oranı biletle girilen yerlerde %5-%50 arasındadır. Biletle girilmeyen yerlerde günlük 5 TL-100TL arasındadır (Çetinkaya, 2009: 129).

#### **2.10.3.4. Haberleşme Vergisi**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon İşletmesince tahsil edilen telefon, teleteks, faksimili ve data ücretleri (tesis,devir ve nakil ücretleri hariç) haberleşme vergisine tabidir. Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon idaresidir.

Haberleşme vergisinin matrahı, tesis devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Matraha gider vergileri dahil edilme (<http://www.idarehukuku.net/baslik/Vergi-Hukuku/Belediye-Gelirleri-aberlesme-Vergisi.html>).

Verginin oranı %1 dir. Ancak genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmaz. Vergi ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde ödenir (Çetinkaya, 2009:129). Beyannamelerin şekil ve muhtevası İçişleri ve Maliye Bakanlığınca tayin ve tespit olunur.

### **2.10.3.5. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde elektrik ve havagazı tüketiminde bulunan gerçek ve tüzel kişiler Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ödemekle mükelleflerler (**Vergi Dünyası** ,ŞUBAT 2000 SAYI:222). 5237 sayılı kanuna göre belediye meclisleri kararı ile kilovat ve metreküp başına para birimi ile 1-2 kuruş olarak alınan bu vergi 2464 sayılı kanun ile satış bedeli üzerinden ,% 1 ve % 5 olarak tüketilen elektriğin yerine göre farklı alınmaktadır (2464 BGK madde:38).

Bazı yerlerde ve şekillerde tüketin elektrik ve havagazı vergiden müstesnadır. Bu istisnalar: Kazanç amacı gütmemek şartıyla işletilen; hastane, dispanser, klinik, sağlık ocağı ve merkezleri, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkez ve kurumları, doğum ve çocuk bakımevleri, kreşler, sanatoryum, Prevantoryum gibi sağlık kuruluşları ile düşkünler evi, yetimhaneler, Çocuk Esirgeme Kurumu ve korunmaya muhtaç çocukları koruma birliklerine ait çocuk yurtları ve bunlara bağlı işyerleri gibi sosyal yardım kuruluşlarında, Milletlerarası panayır, sergi ve fuarlarda, bunların giriş yerlerinde, mal teşhir edilen ve satılan pavyonlarda, doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten dağıtım ve istihsal müesseselerinde, dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan cami, mescit, kilise ve havra gibi ibadethanelerde <http://www.idarehukuku.net/baslik/Vergi-Hukuku/Belediye-Gelirleri-/Elektrik-ve-Havagazi-Tuketim-Vergisi.html>).

Mükellefler vergiye tabi işlemlerini ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bildirip ve aynı süre içinde hesaplanan vergiyi öderler. (BGK Md. 44)

### **2.10.3.6. Yangın Sigorta Vergisi**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir ( BGK Md. 40). Yangın sigortası Vergisinin mükellefleri sigorta şirketleridir.

Sigorta Vergisinin matrahını, yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primler oluşturmaktadır. Yangın Sigortası Vergisinin nispeti %10 dur. Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyannameyle bildirerek ve aynı süre içerisinde öderler.(BGK M D. 44).

#### **2.10.3.7. Emlak Gelirleri**

Belediyeler sahip oldukları gayrimenkulleri doğrudan kamu hizmetine tahsis edebilecekleri gibi bunları kiralamak veya satmak yoluyla gelir elde edebilmektedirler. Bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin, merkezi yönetim mal varlıklarından ayrı olarak ev, bina, dükkan, bağ, bahçe ve tarla gibi gayri menkulleri bulunmaktadır. Bunlar bir taraftan yerel nitelikteki hizmetlerin görülmesine tahsis edilirken, diğer taraftan satışından veya kiraya verilmesinden dolayı gelirlerde sağlarlar.

#### **2.10.3.8. Müze giriş ücretlerinden ve madenlerden pay alınması**

Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i33 belediye payı olarak ayrılmaktadır. Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15. günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer belediyesine ödenmesi zorunludur. Büyükşehir Belediyelerince tahsil edilen payın %75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genci nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır. Ayrıca belediye sınırlan ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının %0,2 nispetinde belediye payı ayrılmaktadır (BGK mük.mad.97).

#### **2.10.3.9. Şerefiye Gelirleri**

Şerefiyeler, bir tür değer artış vergisidir. Şerefiye uygulaması ile kamu tüzel kişilerinin, özellikle belediyelerin, gerçekleştirdikleri bayındırlık ve alt yapı hizmetleri ile imar faaliyetlerinden dolayı, bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesi amaçlanmaktadır (Dönmez, 2002: 177). 19Srdc yürürlükten kaldırılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda değerlendirme resmi şeklinde adlandırılan şerefiye, teorik planda önemle ele alınmış olmasına rağmen, uygulamada hiçbir zaman önemli bir gelir kaynağı olamamıştır.

Günümüzde değer artışları, kentsel rant alanlarının hızla artmış olması nedeniyle oldukça yüksek rakamlara ulaşmış bulunmaktadır. Yeni gelişen ve büyüyen yerel yönetimler ile hızlı bir bayındırlık ve yenileme faaliyetine giren kentlerde şerefiye önemli bir gelir kaynağı olabileceken uygulamadan kaynaklanan sorunlar nedeniyle günümüzde etkinliğini ve verimliliğini yitirmiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliği bağlamında değer artışı vergisi veya şerefiye uygulamalarının etkin hale getirilmesiyle, kentsel rantlar yerel yönetimlere ve topluma aktarılırken, yerel yönetimler önemli bir gelir kaynağına kavuşturulmuş olacaktır.

#### **2.10.3.10. Para cezası gelirleri**

Yerel yönetimler ve özellikle belediyeler beldenin ve belde halkının sağlık, esenlik, ve refahını sağlamak ve belde nizam ve asayişini korumak amacıyla kanunların kendilerine tanımış olduğu yetkileri kullanarak, çeşitli yasaklar koymak ve bunları ihlal edenlere karşı ceza müeyyideleri tatbik etmek yetkisine sahiptir (Çöker, 1999: 54). Para cezaları, sağlık ve kamu düzeni gibi konularda koymuş olduğu yasalara uyulmaması nedeniyle, kişilere diğer cezalar yanında uyguladığı para cezalarından ya da yerel vergilerin veya diğer yükümlülüklerin usulüne uygun olarak veya zamanında ödenmemesinden dolayı uygulanan vergi cezalarından oluşmaktadır. Para cezalarıyla esas amaç gelir temin etmek olmasa da bu sayede gelir elde edildiği için yerel gelirler arasında sayılmaktadır.

#### **2.10.4. Belediye Harçları**

Belediyeler çeşitli konular üzerinden harç olarak gelir elde etmektedirler. Belediye gelirleri kanununda işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı ve çeşitli harçlar şeklinde sıralanmıştır.

Belediye harçlarının maktu olması sonucu harçların borçlanma hariç gelirler içerisindeki önemi sürekli olarak azalmıştır. 1980'li yıllarda gelirler içerisindeki payı ortalama yüzde 7.1 civarında iken 2001-2005 döneminde yüzde 2.8'e kadar gerilemiştir ( Kurtuluş, 2006: 47).

##### **2.10.4.1.İşgal Harcı**

Belediye sınırları içerisinde bulunan Pazar veya panayır kurulan yerlerde, meydanlarda, mezat yerlerinde, yol, Pazar, iskele ve köprülerde satış yapılması veya sair maksatlarla yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal

edilmesi işgal harcına tabidir. Harcın mükellefi kanunda sayılan yerleri işgal edenlerdir. Harcın miktarı işgal edilen yerlerin m<sup>2</sup> olarak günlük hesaplanır.

İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir( B.G.K. Md.52-57).

#### **2.10.4.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı**

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı kanunda belirtilen sınırlar içinde belediye meclislerince tespit edilir(3239 sayılı Kanun Md.118/C).

#### **2.10.4.3. Kaynak Suları Harcı**

Konusu, özel kaplara doldurularak satılacak olan kaynak sularının belediyeler tarafından denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulmasıdır(Tortop,1996:149). Harcı özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler.

Kaynak Suları Harcı, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenmektedir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir defa harç alınmaz( B.G.K. Md.63)

#### **2.10.4.4.Tellallık Harcı**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulunduran sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler tellallık harcını ödemekle mükelleftirler.

Tellallık harcının matrahı, harcın konusuna giren satışların gayrisafi tutarıdır. Tellallık Harcının oranı %2'dir. Tellallık Harcı, belediyelerce görevlendirilecek yetkililer tarafından makbuz karşılığında tahsil olunmaktadır.

#### **2.10.4.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilere verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda



kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışı arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcına tabidir. Küçük ve büyük baş hayvan başına TL olarak tahsil edilir.

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcını hayvan ve et sahipleri ödemekle yükümlüdür. Harç makbuz mukabilinde peşin olarak alınır( 3239 s.K.Md. 118/D).

#### **2.10.4.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı**

Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, ölçü ve tartı aletleri muayene harcına tabi tutulmaktadır. Bu harç, ölçü, tartı ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında Kanunda belirtilen tarifeye göre alınır( B.G.K Md. 76,77. Aralık 1985’de 3239 sayılı Kanunun 118/B maddesine göre tarife on kat artırılmıştır). 1992 yılında tekrar on kat artırılmıştır( 3.5.1992 tarihli 92/3278 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı).

#### **2.10.4.7. Bina İnşaat Harcı**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı, inşaat veya tadilat ruhsatının alınması bina inşaat harcına tabidir. Ayrıca konut veya işyerlerinin kullanım tarzlarının değiştirilmesi halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur. Harç alacağı inşaat ruhsatsız başlansa bile doğmuş sayılır. Harcını inşaat ve ilave tadilat için ruhsatı alanlar öder. Binanın kullanım tarzının değiştirilmesi durumunda mükellef, binanın sahipleridir. İnşaat Harcı, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenir.

#### **2.10.4.8. Kayıt ve Suret Harcı**

Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretiyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri için ödenir.

#### **2.10.4.9. İmar ile İlgili Harçlar**

İmar ile İlgili Harçlar, İmar mevzuatı gereğince belediyeler Parselasyon Harcı, ifraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı tahsil edebilirler (B.G.K.Md.80). Organize sanayi

bölgeleri ile sanayi ve küçük sanat sitelerinde yapılan yapı ve tesisler bina inşaat harcı ve yapı kullanma izni harcından müstesnadır.

#### **2.10.4.10. İşyeri Açma İzni Harcı**

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması için belediyenin uygun gördüğüne dair bir belgedir.

#### **2.10.4.11. Muayene-Ruhsat ve Rapor Harcı**

Muayene, sağlık veya fenni konularla ilgili tahliller, ruhsatlar, rapor ve belgeler olmak üzere alınması zorunlu veya isteğe bağlı olan harçlardır. Belediyeler ve onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenmektedir.

#### **2.10.4.12. Sağlık Belgesi Harcı**

Belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri sonucu tahsil edilen bir harçtır.

### **2.10.5. Borçlanma**

Belediyeler, nüfus artışına bağlı olarak çağdaş kent yaşamının belirlediği hizmetlerin artması, hizmetlerin büyük sermaye yatırımlarına ihtiyaç göstermesi, bu ihtiyaçları karşılamak için gerekli öz gelirlerin yetmemesi ve yeterli mali kaynak imkanının sağlanamamış olması gibi nedenlerden dolayı iç ve dış borçlanmaya gitmektedir (Acartürk ve Çakmak:2005:384,Doğanyigit,1999:75).

Belediyelerin olağanüstü gelirleri olarak da adlandırılan borçlanma, devamlılık arz etmeyen fakat belediyelerin çok sık başvurdukları bir gelir kaynağıdır. İller Bankasından, devlet bankalarından ve çeşitli kuruluşlardan ihtiyaçları oranında sağlanan gelirlerdir. Ayrıca belediyeler 1580 Sayılı belediye kanununun 19. Maddesine göre tahvil ve bono çıkararak da gelir elde ederler. Bunun ilk örneği de devlet güvencesi olmadan tahvil çıkarabilen Ankara Büyükşehir Belediyesidir. Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla BK' nun 68. Maddesinde belirtilen usul ve esaslara göre borçlanmaya gidebilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Buna göre;

- i) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

- ii) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- iii) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır.
- iv) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için 1,5 kat olarak uygulanmaktadır.
- v) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.
- vi) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarda d bendindeki miktar dikkate alınmamakta ve dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınmaktadır.

Ayrıca belediyelere kredi sağlamanın yanı sıra devletin belediye borçlarını silerek veya ileri bir tarihe erteleyerek yardımda bulunduğu da geçmiş tarihlerde görülmüştür. İlk olarak, 1965 tarihinde çıkarılan 691 sayılı Tahkim ve Terkin Kanunu ile belediye borçları silinmiş, daha sonra 1971 tarihli 1376 sayılı Bütçe Kanunu ve 1975 tarihli 1902 sayılı kanunlar takip etmiştir. Belediyelerin bu kanunlarla silinen borçlarını 1965-1978 yılları arasında 15.653 milyon TL olmuştur.

1980 sonrasında yerel yönetimlerin finansmanında borçlanma önemli bir kaynak haline gelmiş, belediyeler gelir kaynakları bakımından merkezi yönetime bağımlı olduklarından borçlanma sıkça başvurulan önemli bir gelir unsuru olmuştur

(Bağdadioğlu ve Bayır,2005:227; Acartürk ve Çakmak,2005:384). Belediyelerin içinde bulunduğu, ciddi borç sorununa çözüm getirmek amacıyla borçlanma konusunda önemli bir sınırlama getirilmiştir. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundan önce belediyeler üzerinde önemli bir borçlanma sınırlaması bulunmamaktaydı ( Türkoğlu, 2009: 109).

Belediyelerin devlet gibi para basma ve ekonomiye müdahale etme hakları olmadığı düşünülürse, aldıkları borçları ya gelir getiren alanlarda harcamaları ya da gelecek nesillere faydalı olacak alanlara harcanmaları gerektiği söylenebilir. Aksi durumda belediye borçları etkin, verimli kullanılmamış ve belediyelere büyük borç yükü altına girmiş olurlar.

### **2.11. Yerel Yönetim Bankacılığı Bağlamında İl Bankası**

Türkiye’de yerel yönetim bankacılığında Belediyeler Bankası’ndan eski adıyla İller Bankası’na kadar ortaya çıkan genel gelişim yansıtılacak ve sonunda da İl Bankası ile kanunda yapılan son düzenlemeden bahsedilecektir.

26.01.2011 tarihinde TBMM genel kurulunda İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında anonim şirket statüsünde İller Bankası Anonim Şirketi unvanıyla kalkınma ve yatırım bankası kurulacak ve kısaltılmış unvanı İLBANK olacak. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bankanın ilgili bakanlığı olacak.

Banka; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılayacak. Bu idarelerin sınırları içinde yasayanların mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirecek olan banka, bu idarelere danışmanlık hizmeti verecek, teknik içerikteki kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerine yardımcı olacaktır. İlbank ayrıca, her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirecek (İlbank, 2011: 1).

Merkezi yönetimlerin kaynaklarının sınırlılığı diğer yandan da yerel yönetimlerin yeni kaynaklar bulma zorunluluğu, çağdaş her ülkede yerel yönetim bankalarının kurulmasını zorunlu kılmıştır. Batı Avrupa’da, yerel yönetimlere bankacılık hizmeti vermek üzere uzmanlaşmış kurumların ortaya ilk çıkışları 1860’lı yıllara rastlamaktadır. Afrika, Asya ve Latin Amerika’daki bazı ülkelerde ise yerel yönetim bankalarının ortaya çıkışı 2. Dünya savaşıdan sonra görölmektedir (T.K.İ-IULA/EMME, 1993: 7-8).

Bu bankaların kurumsal yapılarına bakıldığında “monolitik” veya “çoklu” katılıma dayalı bir sistemde oldukları görülmektedir. Monolitik yapılandırmayı açacak olursak merkezi yönetimin belirleyiciliği ön plana çıkmaktadır. Merkezi yönetim bankanın yönetim organlarının belirlenmesinde ve birimlere yapılan atamalarda rol almaktadır. Örneğin; Hollanda Belediyeler Bankası’nın sermayesinin yarısı devlete ait yarısı da yerel yönetimlere aittir. Çoklu katılım sistemine göre kurulmuş bankalar da ise örgütlenme yapılarında farklılıklar görülmektedir böyle olmasına rağmen temelinde birbirine benzemektedir. Çünkü çoklu katılım sistemine göre kurulan bankaların em üst örgütleri olarak pay sahiplerinden oluşan bir genel kurulları bulunmaktadır. Çoklu katılım için örnek verecek olursak Fransız Emlak Kredi Bankası’nın yaklaşık 5 milyon paya bölünmüş sermayesini veya çeşitli çıkar gruplarının veya kurumlar merkezileştiği bir odak olarak Danimarka Belediye Kredi Kurumunu örnek verebiliriz (T.K.İ-IULA/EMME, 1993: 15-16).

Yerel yönetimlerin bankalarının mali kaynaklarını “başlangıç kaynakları” ve “yabancı mali kaynaklar” olmak üzere iki gruptan oluşmaktadır (T.K.İ-IULA/EMME, 1993: 21-34). Yerel yönetim bankalarını açıklamaya ilk olarak sermayelerinin kaynakları açısından gruplandırma yaparak başlayalım.

- i. Başlangıç sermayeleri tümüyle merkezi yönetimlerce sağlanmış olanlar: Japonya- Belediye Girişimleri Finans Şirketi, İngiltere- Bayındırlık İşleri Kredisi Kurulu, Norveç- Belediye Bankası gibi gelişmiş ülkelerdeki kurumlar ve Kolombiya, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Kenya, Tanzanya gibi gelişmekte olan ülkelerdeki kurumlar.
- ii. Başlangıç sermayeleri merkezi yönetimce ve yerel yönetimlerce birlikte sağlanmış olanlar:
- iii. Hollanda- Belediye Bankası, Honduras-Özerk Belediye Kredi Bankası.
- iv. Başlangıç sermayeleri tümüyle yerel yönetimler tarafından karşılanmış olanlar: Türkiye- İl Bankası, İspanya- Yerel Kredi Bankası, Danimarka- Belediye Kredi Kurumu.

- v. Başlangıç sermayeleri kamusal ve özel kurum ve kişilerce sağlanmış olanlar: Avusturya- Viyana Merkezi Tasarruf ve Ticaret Bankası, İsveç- Belediye Kredi Şirketi, İsrail- Kredi Kurumu.
- vi. Başlangıç sermayeleri tümüyle özel kurumlar ve kişilerce sağlanmış olanlar: Fransa Emlak Kredi Bankası( T.K.İ-IULA/EMME, 1993: 22).

Yerel yönetim bankalarının başlangıç anapara ve sermaye kaynakları, ya merkezi yönetimlerin yardım, bağış ve kredi katkılarından, ya da tasarruf bankaları, yatırım fonları, sosyal güvenlik ve sigorta fonları, kredi sektöründe işlem yapan kuruluşlar, bireysel tasarruf sahipleri ve karlardan ayrılan harçlıklar ve dağıtılmamış karlar gibi özel kurumsal ve bireysel tasarruflardan oluşmaktadır (Falay, 2002: 553).

Yerel yönetim bankacılığında yabancı mali kaynaklar da ya tahvillerden, ya gönüllü mevduat, tasarruf ve zorunlu mevduattan, ya da tasarruf bankaları, sosyal güvenlik fonları, yerel yönetimlerin cari hesapları, açık piyasa işlemleri, merkez bankası kredileri ve ticari banka kredilerinden oluşmaktadır (Falay, 2002: 555).

Başlangıç sermayelerinin ve anaparalarının kaynakların dünyadaki uygulamalar çerçevesinde gözden geçirilirse çeşitli örneklerle karşılaşılır. Bu örnekler ilgili ülkenin genel tasarruf düzeyini, mali piyasaların gelişmişlik derecesini ve devlet yönetim geleneğini belirtmek açısından önemli ipuçları sağlamaktadır. Şöyle ki başlangıç anapası, bir yandan yerel yönetim bankasının açtığı kredilere kaynak oluşturmakta, öte yandan da bankanın sahipliğini ve kimlerin denetimi ve vesayeti altında bulunduğunu göstermektedir. Çünkü genel olarak devlet müdahalesinin ağır bastığı bazı ülkelerde başlangıç sermayeleri merkezi yönetim tarafından belirli kaynakların tahsisi yoluyla sağlandığı gibi, Türkiye’de olduğu üzere hem devlet müdahalesi geleneğinin mevcut olduğu hem de sermayelerinin tümünün yerel yönetimlerce sağlandığı ülkeler de mevcuttur (Falay, 2002: 554).

## **2.12.Belediye İdaresinin Giderleri**

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda belediye idaresinin kanundan doğan birtakım görevlerini gerçekleştirmeleri için bazı giderlerde bulunması gerektiği belirtilmiştir. Bunlar:

- i. Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

- ii. Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- iii. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- iv. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- v. Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- vi. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- vii. Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- viii. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- ix. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- x. Dava takip ve icra giderleri.
- xi. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- xii. Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- xiii. Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- xiv. Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- xv. Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- xvi. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- xvii. Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.

xviii. İmar düzenleme giderleri.

xix. Her türlü proje giderleri.

Belediyelerin giderleri, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Cari harcamalar, personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer alımlardan, yatırım harcamaları, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinden, transfer harcamaları ise, kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, iktisadi, sosyal ve mali transferler ve borç ödemelerinden oluşmaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### EMLAK VERGİSİ VE BELEDİYE GELİRLERİ İÇERİSİNDEKİ PAYI.

Yerel yönetimler ülkelerin belirli bölgelerinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan kamu idareleridirler. Bazı ülkelerde belediye bazı ülkelerde il yönetimleri bazı ülkelerde ise bölge yönetimleri önem kazanabilmektedir. Ancak tüm bu farklı yapılanmalara rağmen yerel yönetimlerin varlıklarındaki önemli olan ana fikir değişmemektedir. Hepsinde ortak olan yön hizmetlerin yerinden karşılanması ihtiyarcıdır. Belediyeler halkın bu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kendilerine özgü gelirleri, giderleri ve bunları düzenleyen bütçeye sahiptirler ( Türkoğlu, 2009: 93).

Belediye gelirlerinin toplanması tarh ve tahakkuk işlemleri ile tahsilat işlemlerinden oluşur. Tarh; kanunlarla belirtilen matrah ve oranlar üzerinden gelir tahakkuk memurlarınca hesaplanarak tahsil edilecek resim ve harç miktarının tespit edilmesidir. Tahakkuk ise tarh edilen resim ve harçların belediye tarafından tahsil edime aşamasına gelmesidir. Tahsilat ise tahakkuk işlemlerinin bittiği andan başlayarak belediye hesaplarına geçinceye kadar yapılan işlemleri kapsar (Atasoy, 1992: 137). Belediye bütçesi, uygulanış biçimi açısından program bütçe sistemini benimseyen bir yapıya sahiptir. Belediye bütçelerinin hangi esas ve usullere göre düzenleneceği, gelir ve giderlerin ne şekilde muhasebeleştirileceği ve hangi kayıtların tutulacağı 1580 sayılı Belediye Kanununun 129 maddesine istinaden düzenlenen ve 24.09.1990 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan yönetmelikle belirlenmiş ve klasik bütçe sistemi yerini, program bütçe sistemine bırakmıştır (Acar, 1995: 51). Çalışmamızda öncelikle mahalli idarelerin bütçe gerçekleştirmelerini göstererek belediyelerin gelir durumlarını anlatmaya çalışacağım.

**Tablo 3.1.** Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2006-2010) (1.000)

Yıllar	Bütçe Giderler	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2006	33.008.797	31.724.905	-1.283.892
2007	39.383.398	35.474.232	-3.909.166
2008	45.941.555	38.841.851	-7.099.704
2009	48.227.119	42.477.177	-5.749.942
2010	52.226.305	53.582.118	1.355.813

Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, 2011

Tüm mahalli idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2006 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 96,1'ini, 2007 yılında % 90,1'ini, 2008 yılında % 84,5'ini, 2009 yılında % 88,1'ini, 2010 yılında % 102,6'ini karşıladığı, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında bütçe açıklarının olmasına karşın 2010 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. 2010 yılında, tüm mahalli idarelerin gelirlerinin giderlerini karşılama oranındaki artışındaki temel etkenin, mali disiplin uygulamaları ve gelir kaynaklarındaki artış nedeniyle bütün mahalli idare türlerinde gelir gider dengesinde olumlu gelişmeye bağlı olduğu görülmektedir. Genelden özel doğru geldiğimizde belediyelerin bütçe gerçekleştirmelerini inceleyecek olursak,

**Tablo 3.2.** Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri(2006-2010) (1000 TL)

Yıllar	Bütçe Giderler	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2006	21.640.204	20.372.864	-1.267.340
2007	25.832.553	23.648.122	-2.184.431
2008	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
2009	31.048.589	26.844.961	-4.203.628
2010	34.474.935	34.233.863	-241.072

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/>, 2011

2006 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 94,1'ini, 2007 yılında % 91,5'ini, 2008 yılında % 83,1'ini, 2009 yılında % 86,5'ini, 2010 yılında % 99,3'ünü karşıladığı, diğer yıllara göre 2010 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranında önemli bir yükseliş olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.3.** Belediye Bağlı İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2006-2010) (1.000 TL)

Yıllar	Bütçe Giderler	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2006	5.706.536	5.716.057	9.521
2007	7.372.913	5.726.524	-1.646.389
2008	8.143.505	5.983.883	-2.159.622
2009	8.248.029	7.333.958	-914.044
2010	7.730.938	7.459.228	-271.710

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/>, 2011

Belediye bağlı idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2006 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 100,2'sini, 2007 yılında % 77,7'sini, 2008 yılında % 73,5'ini, 2009 yılında % 88,9'unu, 2010 yılında % 96,5'ini karşıladığı, 2006 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olmasına karşın, bütçe açığının 2007

yılında 1.646.389.000 TL, 2008 yılında 2.159.622.000 TL, 2009 yılında 914.044.000 TL, 2010 yılında 271.710.000 TL olduğu görülmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 129 maddesine istinaden düzenlenen ve 24.19.1990 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan yönetmelikle belirlenmiş anılan tüzüğün 4.üncü ve sözü edilen yönetmeliğin 5.,nci maddelerinde belediyelerin, biri gider, diğeri gelir bütçesi olmak üzere iki kısımdan oluşan bir program bütçeye sahip olduğundan önce harcamalar kısmını ele alarak inceleyelim.

**Tablo 3.4.** Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Harcamaları (2006-2010) (1.000 TL)

Türü	2006	2007	2008	2009	2010
Belediyeler	21.640.210	25.832.553	30.959.084	31.048.589	34.474.935
Belediye Bağlı İdareleri	5.706.536	7.372.913	8.143.505	8.248.029	7.730.938
İl Özel İdareleri	5.662.057	6.177.932	6.838.966	7.553.284	8.652.767
Mahalli İdare Birlikleri*	–	–	–	1.570.746	2.294.549
Konsolide Toplam**	33.008.797	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305

\* Muhasebat Genel Müdürlüğünce Mahalli İdare Birliklerine ait bilgiler 2009 tarihinden itibaren yayınlanmaya bağlanmıştır.

\*\* Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/>, 2011

2010 yılında belediyeler 34.474.935.000 TL, il özel idareleri 8.652.767.000 TL, mahalli idare birlikleri 2.294.549.000 TL ve belediye bağlı idareleri ise 7.730.938.000 TL harcamıştır.

**Tablo 3.5.** Mahalli İdarelerin Gelir Kalemlerine Göre Harcamaları (2006-2010) (1.000 TL)

<b>Türü</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Personel Giderleri</b>	7.096.245	7.515.642	9.043.538	9.531.236	10.285.548
<b>SGK Devlet Primi</b>	995.683	1.147.260	1.257.345	1.483.466	1.817.851
<b>Mal ve Hizmet Alımları</b>	9.915.305	11.784.732	14.343.058	15.468.201	17.983.695
<b>Faiz Harcamaları</b>	607.456	634.478	937.501	1.453.888	1.361.457
<b>Cari Transferler</b>	1.355.632	1.684.930	2.124.730	2.572.886	2.918.936
<b>Sermaye Giderleri</b>	12.255.992	15.771.294	17.390.963	15.331.530	16.391.304
<b>Sermaye Transferleri</b>	425.704	312.515	241.127	733.087	385.495
<b>Borç Verme</b>	356.780	532.547	603.293	1.652.825	1.082.019
<b>Konsolide Toplam*</b>	33.008.797	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305

\* Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, 2011

2010 yılı itibarıyla mahalli idarelerin personel harcamaları 10.285.548.000 TL, SGK devlet primi harcamaları 1.817.851.000 TL, mal ve hizmet alımları 17.983.695.000 TL, faiz harcamaları 1.361.457.000 TL, cari transferleri 2.918.936.000 TL, sermaye giderleri 16.391.304.000 TL, sermaye transferleri 385.495.000 TL, borç verme kalemi 1.082.019.000 TL'dir. 2009 ve 2010 yılı dışındaki yıllara ait harcamalara mahalli idare birliklerinin harcamaları dahil değildir.

**Tablo 3.6.** Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Gelirleri(2006-2010) (1.000 TL)

Tür	2006	2007	2008	2009	2010
Belediyeler	20.372.864	23.64	25.73	26.84	34.233.863
Belediye	5.716.057	5.726	5.983	7.333	7.459.228
İl Özel	5.635.984	6.099	7.121	7.299	9.752.093
Mahalli	-	-	-	1.291	2.317.412
Toplam**	31.724.905	35.47	38.84	42.47	53.582.118

\* Muhasebat Genel Müdürlüğüne Mahalli İdare Birliklerine ait bilgiler 2009 tarihinden itibaren yayınlanmaya bağlanmıştır.

\*\*Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, 2011

2010 Yılında belediyeler 34.233.863.000 TL, il özel idareleri 9.752.093.000 TL, mahalli idare birlikleri 2.317.412.000 TL ve belediye bağlı kuruluşları 7.459.228.000 TL gelir elde etmiştir. Mahalli idare gelirleri 2010 yılında bir önceki yıla göre % 26,14 artış göstermiştir. Bu artış belediyelerde % 27,52, il özel idarelerinde % 33,60 ve belediye bağlı idarelerinde % 1,71, mahalli idare birliklerinde 79,46'dır.

### 3.1. Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Öz gelirleri

2009 ve 2010 yılları itibarıyla türlerine göre mahalli idarelerin öz gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 3.7.** Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Öz gelirleri

Öz Gelir*	2009			2010		
	Toplam Gelir		%	Öz Gelir*	Toplam	
Belediyeler	13.262.827	26.844.961	49,41	16.670.036	34.233.863	48,70
Belediye Bağlı	6.656.771	7.333.985	90,77	6.920.179	7.459.228	92,77
İl Özel İdareleri	939.563	7.299.672	12,87	1.091.839	9.752.093	11,20
Mahalli İdare	679.454	1.291.325	52,62	798.511	2.317.412	34,46
Mahalli İdareler	21.538.615	42.769.943	50,36	25.521.320	53.582.118	47,63

\*Özgelirler; mahalli idarelerin, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile merkezi bütçeden ve diğer kamu kurumlarından aldıkları yardımlar ve özel gelirler haricindeki gelirlerini kapsamaktadır.

\*\*Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün mahalli idarelerin 2010 gelir verilerine dayalı olarak hazırlanmıştır.

2010 yılında belediyeler 16.670.036.000 TL, il özel idareleri 1.091.839.000 TL, mahalli idare birlikleri 798.511.000 TL ve belediye bağlı kuruluşları 6.920.179.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2010 yılı itibarıyla mahalli idarelerde öz gelirlerin toplam gelirler

içerisindeki payı % 47,47'dir. Bu pay belediyelerde % 48,70, belediye bağlı idarelerinde % 92,77, mahalli idare birliklerinde % 34,46 ve il özel idarelerinde % 11,20'dir.

### 3.2.Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri

2009 ve 2010 yılları itibarıyla türlerine göre mahalli idarelerin öz gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 3.8.** Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2009-2010) (1.000 TL)

2009				2010		
Öz Gelir	Toplam Gelir		%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Büyük şehir Belediye	4.838.110	11.335.294	42,68	4.650.915	13.322.111	34,91
İl Belediyeleri	1.565.637	2.917.161	53,67	2.106.546	3.872.328	54,40
İlçe ve Belde Belediye	6.859.080	12.592.506	54,47	9.953.330	17.039.424	58,41
Toplam	13.262.827	26.844.961	49,41	16.710.791	34.233.863	48,81

**Kaynak:** 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

2010 yılında büyükşehir belediyeleri 4.650.915.000 TL, il belediyeleri 2.106.546.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 9.953.330.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2010 yılı itibarıyla belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı % 48,81'dir. Bu pay büyükşehir belediyelerinde % 34,91, il belediyelerinde % 54,40, ilçe ve belde belediyelerinde % 58,41'dir.

### 3.3.Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri

2006 ve 2010yılları itibarıyla gelir kalemlerine göre mahalli idarelerin gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 3.9** Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri (2006-2010) (1.000 TL)

Türü	2006	2007	2008	2009	2010
Vergi Gelirleri	3.377.516	3.690.832	4.190.482	3.776.080	5.904.388
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.060.244	8.992.899	9.187.821	10.558.298	11.922.406
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.304.960	4.589.299	5.208.655	6.150.040	8.876.235
Faizler Paylar ve Cezalar	13.621.545	16.012.989	18.404.010	19.885.113	24.172.266
Sermaye Gelirleri	2.002.846	1.948.766	1.731.648	1.333.119	2.690.268
Alacaklardan Tahsilâtlar	357.794	239.447	119.235	1.067.293	16.555
Toplam*	31.724.905	35.474.232	38.841.851	42.477.177	53.582.118

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, 2011

2010 yılı itibarıyla mahalli idarelerin gelirleri 53.582.118.000 TL'dir. Vergi gelirleri 5.904.388.000 TL; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 11.922.406.000 TL, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 8.876.235.000 TL; faizler, paylar ve cezalar 24.172.266.000 TL; sermaye gelirleri 2.690.268.000 TL ve alacaklardan tahsilâtlar16.555.000 TL'dir.2009 ve 2010 yılı dışındaki yıllara ait gelirlere mahalli idare birliklerinin geliri dahil değildir.



**Tablo 3.10** Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler  
(2009-2010) (1.000TL)

Türü	2009			2010		
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir		Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%
Belediyeler	3.631.028	26.844.961	13,53	5.854.566	34.233.863	17,10
Belediye Bağlı İdareleri	0	7.333.985	0,00	0	7.459.228	0,00
İl Özel İdareleri	112.821	7.299.672	1,55	42.491	9.752.093	0,44
Mahalli idare Birlikleri	32.231	1.291.325	2,50	7.331	2.317.412	0,32
Toplam*	3.776.080	42.769.943	8,83	5.904.38	53.582.118	11,01

\*Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/>, 2011

2010 yılında vergi gelirleri olarak belediyeler 5.854.566.000 TL, il özel idareleri 42.491.000 TL ve mahalli idare birlikleri 7.331.000 TL gelir elde etmiştir. 2010 yılı itibarıyla mahalli idarelerde vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı % 10,98'dir. Bu pay belediyelerde % 17,10 ve il özel idarelerinde % 0,44'dür.

### 3.4.Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri

2009 ve 2010 yılları itibarıyla belediye türlerine göre vergi gelirleri ve toplam gelirler karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir

**Tablo 3.11.** Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2009-2010)  
(1.000 TL)

Türü	2009			2010		
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir		Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	249.378	11.335.294	2,20	286.067	13.322.111	2,15
İl Belediyeleri	400.010	2.917.161	13,71	587.048	3.872.328	15,16
İlçe ve Belde Belediyeleri	2.981.640	12.592.506	23,68	4.981.451	17.039.424	29,23
Toplam	3.631.028	26.844.961	13,53	5.854.566	34.233.863	17,10

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/>, 2011

2010 yılında vergi gelirleri olarak; büyükşehir belediyeleri 286.067.000 TL, il belediyeleri 587.048.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 4.981.451.000 TL gelir elde etmiştir. 2010 yılı itibarıyla vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı;

büyükşehir belediyelerinde % 2,15, il belediyelerinde % 15,16, ilçe ve belde belediyelerinde % 29,23'tür. Belediyelerin vergi gelirleri; ekonominin genelinde vergi yükünün artması, emlak vergisi tahsilatının belediyelere devri, büyükşehir belediyelerinin kurulması ve yeni vergilerin ihdas edilmesi gibi nedenlerle reel olarak bir artış göstermiştir (Kurtuluş, 2006: 48).

Vergi Yüğü (Ortalama GSMH'ye Oranı, %)

	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	96-2000	2001-2005
Yerel Yönetimler	0,77	1,03	1,77	2,03	2,60	2,46
GBVP		0,61	1,11	1,35	1,69	1,84
Belediye(2)		0,52	1,02	1,24	1,52	1,64
İl Özel İdare		0,09	0,09	0,11	0,17	0,2
Fonlar(3)		0,19	0,32	0,39	0,59	0,15
Yerel Vergiler		0,23	0,34	0,29	0,32	0,47
Belediye		0,22	0,32	0,28	0,31	0,46
İl Özel İdare		0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Toplam Vergi Yüğü	18,4	16,2	18,6	21,6	26,7	33,1

**Kaynak:** Kurtuluş, 2006: 48

(1) Sosyal Güvenlik primleri ve vergi iadeleri dahil vergi yüküdür.

(2) Büyükşehir ve normal statülü belediyeler ile su-kanalizasyon idarelerine aktarılan payları kapsamaktadır.

(3) Genel Bütçeden Belediyeler Fonu, İl Özel İdareleri Fonu ve Mahalli İdareler Fonuna aktarılan ve kesinti öncesi tutarları göstermektedir.

Yıllar itibariyle incelediğimizde 1975 yılında vergi gelirlerinin borçlanma hariç toplam gelirler içerisindeki payı yüzde 55,6 iken, 1979 yılında yüzde 45,3'e kadar düşmüştür. Daha sonraki zamanlarda sürekli bir şekilde artış göstererek 1994 yılında yüzde 71 seviyesine ulaşmıştır ve 2004 senesine gelindiğinde de yüzde 68,1 seviyesinde gerçekleşmiş bulunmaktadır. Emlak vergisine birinci bölümde geniş bir şekilde yer vermiştir. Kısaca tekrar bilgi verecek olursak Emlak Vergisi, vergicilik tarihinde rastlanan ilk vergilerden biridir. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri taşınmazlar üzerinden emlak vergisi alınmaktadır. Cumhuriyet döneminden 1972 yılına kadar emlak vergisi tahrir (yazım) sistemine göre toplanmış, bu tarihte yapılan kanun değişikliği ile beyan sistemine geçilmiştir. Beyan sistemi uygulamaya başladıktan sonraki zaman zarfında görüldü ki toplanan vergi gelirleri, tahsil masraflarını dahi karşılamamaktadır. Uygulanması oldukça zor fakat en güvenilir sistem olan tahrir sisteminde, vergi idaresi teker teker her taşınmazın değerini kendisi belirler. Beyan sisteminde ise, mülk sahibi her vatandaş vergi konusuna giren taşınmazı için beyanname verir ve taşınmazın değerini kendi iradesi ile beyannameye kaydeder ve vergisini öder (Mert vd.,1994). Beyan sisteminde görülen aksaklıklar dikkate alınarak 1982 yılında, emlak vergisinde bina, arsa ve araziler için asgari beyan sistemine geçilmiş ve mükelleflerin bina, arsa ve arazileri için beyan edecekleri değerini idarece tespit edilen miktardan az olmaması sağlanmıştır. Ancak, bugüne kadar yapılan uygulama göstermiştir ki genelde mükelleflerin beyan ettikleri rayiç değerleri, ilan edilen asgari metrekare değerler ile asgari bina inşaat birim metrekare maliyet bedelleri esas alınarak asgari beyan değeri civarında kalmıştır. Asgari beyan sistemi uygulaması sonucunda görülen olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve vergilemede kolaylığın ve basitliğin sağlanması amacıyla yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu bağlamda dört yılda bir alınmakta olan beyan esasının kaldırılması ve sadece vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde mükelleflerden bildirim alınmasını sağlamaya yönelik 4751 sayılı kanun, 03.04.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ayrıca vergilendirmede basitliği sağlamak amacıyla “rayiç bedel” yerine takdir komisyonlarınca takdir edilecek arsa ve araziye ilişkin olarak tespit edilen birim değerleri ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedelleri esas alınmak suretiyle bulunacak “vergi değeri” nin emlak vergisi tarhına esas alınmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmış bulunmaktadır (URL-1, 2003).

Emlak Vergisi tahsilatının belediye gelirleri içerisindeki payı, uygulanan sistemler dolayısıyla yıllar içerisinde büyük oranda dalgalanmalar göstermiştir (Kurtuluş, 2006:509). Emlak vergisine konu olan emlak değerinin 4 yılda bir tespit edilmesi ve gerçek değerinin altında beyan edilmesi nedenlerinden dolayı emlak vergisi tahsilatının borçlanma hariç belediye gelirleri içerisindeki payının yüzde 1,3 düzeyine kadar düşmesine neden olmuştur. Bu olumsuz durumlardan ötürü emlak vergisinde bazı önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 1998 yılında 4869 sayılı kanun ile emlak vergisi matrahının 4 yıl boyunca her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılması hükmü getirilmiştir. Ancak, 1999 yılında 4444 sayılı kanunla yapılan düzenleme sonucu her yıl yapılan matrah artışı, yeniden değerlendirilme oranının yarısı olarak düzenlenmiştir (Kurtuluş, 2006: 50).

Emlak vergisi uygulamasında önemli bir sorunda tahsilat üzerinden diğer yerel yönetim birimlerine aktarılan paylar konusudur. 2004 yılı sonuna kadar, belediyeler tarafından tahsil edilen verginin %15'i il özel idareleri payı, büyükşehir belediyesi bulunan şehirlerde il özel idareleri payı ayrıldıktan sonra kalan tutarın %20'si büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktaydı. Uygulanan bu pay verme sistemi emlak vergisinde etkinliği olumsuz yönde etkileyen unsurlardan biri olmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinin ardından büyükşehir belediyelerine ve il özel idarelerine emlak vergisinden pay verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Ancak 5226 Sayılı Kanun ile emlak vergisi tahsilatının %10'unun il özel idarelerine aktarılmak üzere özel bir hesapta toplanarak "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" ihdas edilmesine yönelik bir düzenleme yapılmıştır (Kurtuluş, 2006: 50).

Emlak vergisi aynı zamanda ekonomi politikalarının da bir aracı olarak kullanılmıştır. Ekonomik İstikrar Programının hedeflerine ulaşmak amacıyla belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar azaltılmıştır. Ve bu farkı kapatmak amacıyla emlak vergisi oranları artırılmıştır.

Bu uygulamalar sonrasında emlak vergisinin borçlanma hariç belediye gelirleri içerisindeki payı yüzde 6'lar düzeyine gelmiştir.

### 3.5. Emlak Vergisi uygulamasında karşılaşılan problemler

Yerel yönetimler tarafından toplanan emlak vergisi birçok problemi de beraberinde getirmektedir. Emlak vergisinden istenilen oranda verim alınamamasının nedenleri:

Takdir Komisyonlarınca belirlenen emlak vergisine matrah olacak vergi değerinin, gerçek değer oldukça altında kalması (10-100 kat farklılaşmalar olmaktadır.) (Ural, 1997 ve Hürriyet Gazetesi, 1998).

Emlak vergisinde beyan esası uygulandığı için beyan vermeyenler tespit edilememekte, ilk defa beyan verip daha sonra beyan vermeyen veya hiç beyan vermeyenlere yönelik cezai işlemlerde uygulanamamaktadır. Uygulananlarda ise adaletsizlikler yaşanmaktadır. Nitekim son çıkarılan 4751 sayılı Kanun (“Vergi Usul Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”), geçici md.21. “1.1.2002 tarihinden önceki dönemlerde meydana gelen vergiyi doğuran olaylar nedeniyle bu tarihe kadar mükellefiyetini tesis ettirmemiş bulunan bina ve arazi vergisi mükelleflerinin bildirimde bulunmak suretiyle mükellefiyetlerini tesis ettirmeleri ve 1998-2001 yıllarına ilişkin olarak idarece tarh ve tahakkuk ettirilecek vergilerini her yıl için ayrı ayrı % 50 fazlasıyla 2002 yılı Mayıs ayı sonuna kadar ödemeleri halinde, 1998 yılından önceki vergilendirme dönemlerine ait emlak vergileri aranmaz, 1998-2001 yıllarına ilişkin olarak yapılan tarhiyatlar hakkında vergi cezası kesilmez ve gecikme faizi uygulanmaz. Bu maddede belirtilen süre içinde bildirim vermeyen ve ödemelerini tam yapmayan mükellefler bu madde hükmünden yararlanamazlar” fıkrası vergisini ödeyen mükelleflere yönelik haksız uygulamalar gerçekleştirmiştir. Buda kanun koyucuların geleneksel af uygulamaları sonucu, vergisini ödeyen mükelleflerin vergi ödeme isteklerini kırmakta ve vergi hasılatı da düşmektedir (Resmi Gazete, 2002).

Bir diğer problemde EV kanunu uyarınca mükelleflerin hisseleri oranında sorumlu olması sonucu hissedar mükelleflerden bir kısmı vergisini ödemekte, diğer kısmı ödememektedir. Belediyeler ise EV mükelleflerinden, ancak beyanda bulunanları takip edilebilmektedir. Örneğin Büyük Çekmece ilçesine bağlı bir belediyede beyanda bulunan 1700 vergi mükellefine karşın, Tapu Sicil Müdürlüğünde 11000 taşınmaz kayıtlı bulunmaktadır. Yani %80 civarında vergi mükellefi bilinmemektedir. Ural, S., tarafından Trabzon belediyesinde yapılan incelemelerinde de mükelleflerin %40’ı

beyanda bulunmamakta, beyanda bulunanlarında yine %40'ı daha sonraki dönemlerde ödeme yapmamaktadır (Ural, 1997). Bir başka örnekte, 2002 yılında Trabzon ili Pelitli Belediyesine yönelik yapılan bir çalışmada; bilgisayar ortamındaki tapu bilgileri, emlak beyanları ile eşleştirilerek mükelleflerin %32'sinin hiç beyan vermediği belirlenmiştir (Çete, 2002).

Uygulamada bazı belediyeler Kıymet Takdir Komisyonlarınca belirlenen raporlarında birden fazla sokağa cephe olan parsellerde emlak vergi değerinin hesaplanmasında, değerce en yüksek olan sokağın birim değerine göre vergi değerinin alınacağını belirtmişlerdir. Oysa beyan esası olduğu için vergi mükellefleri buna uymayabilir. Çünkü bazı durumlarda vergi mükellefleri kot farkı gibi engellerden dolayı değerli caddeye direkt olarak çıkamadıkları için değerli caddeye göre emlak vergisi vermeyi kabul etmemektedir. Yasal olarak bu engeli aşamadıkları için de doğru olmayan beyanda bulunmaktadırlar. Dolayısıyla yapılan beyanın herhangi bir yöntemle belediyelerce kontrol edilmesi gerekmektedir.

Mevcut sistemler içinde belediyelerin bölge veya güzergah bazında tahmini emlak vergisi hesabını yapması uzun bir süreç olacaktır.

## SONUÇ

Emlak vergisi birçok ülkede yüzyıllardır uygulanan bir vergi olmasına rağmen Türkiye’de oldukça yeni bir uygulamadır. 1972 yılında 1972 yılında Bina ve Arazi Vergileri, Emlak Vergisine dönüştürülerek merkezi yönetime bırakılmış, 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla da 1986 yılından itibaren tahsili ve gelirleriyle tamamen yerel yönetimlere bırakılarak yerel bir vergiye dönüştürülmüştür.

Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin birçoğundan emlak sahipleri doğrudan yarar sağladığından, emlak vergileri bir tür fayda vergisi olarak yerel yönetimlere tahsis edilmesi en uygun vergi türüdür. Bazı OECD ülkelerinde emlak vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı Türkiye’deki oranların çok üzerinde önemli ve istikrarlı bir gelir kaynağıdır. Ancak, Türkiye’de de emlak vergileri gerçekçi olmadığı gibi verimli ve istikrarlı bir gelir kaynağı da olamamıştır. Bu verginin matrahı, oranları, muafiyet ve istisna gibi uygulama konularında belediyelerin belirleme yetkileri olmadığından bu verginin belediyelere bırakılması mali yönden bir rahatlık getirmediği gibi kanunun uygulanması birçok yörede belediyelere yük getirmiştir. Özellikle seçmenle yakın ilişkilerin yoğun olduğu orta ve küçük boyuttaki belediyelerde bu kaynaktan etkin bir şekilde yararlanılamamaktadır. Emlak vergisinde verimliliğin sağlanması için;

- i. Belediyelerin tabi oldukları yasal mevzuat çerçevesinde topladıkları vergi, resim ve harç türündeki gelirlerin oranlarında artış yapılması gerekmektedir. Örneğin “*Emlak Vergisi*”nin konusunu oluşturan emlak değerlerinin düşük tespit edilmesi ve oranlarının düşük olması belediyelerin bu gelirden yeterli ölçüde yararlanmasını engellemektedir. Yerinden yönetim anlayışının kurulması için kuvvetli bir vergi olan emlak vergisinin belediye gelirleri içindeki payının artırılması yerel bilincin artmasına da imkân tanıyacaktır.
- ii. Belediyelerin öz vergi gelirleri ve harçlarının tutarları 2005 yılından günümüze güncellenmemiştir. Bu gelirlerin yeniden değerlendirme oranında endekslenmesi ile güncel hale getirilmesi ile beraber belediyelerin bu vergilerin tahsilinde gereken özeni göstermeleri belediyelere azda olsa gelir artışı imkânı verecektir.
- iii. Vergide kayıt dışılık önlenmeli,

- iv. Vergi alacaklarının tahsilinde kanunlar uygulanmalı, oy kaygısı güdülmemeli,
- v. Vatandaşlık bilinci artırılmalı,
- vi. Gelir getirici mal ve hizmet üretim ve satış sürecinde etkinlik sağlanmalı,
- vii. Arsa üretimi etkin bir şekilde yapılmalı
- viii. Arsalar yüksek fiyata satışı sağlayabilecek imar düzenlemeleri yapılmadan satılmamalı.

Yapılan değerlendirme ve öneriler kapsamında belediyelerin nüfus artışı ve toplumsal gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan gider artışını karşılayacak gelir miktarı artışını sağlamak üzere hem gelir hem gider tarafında yapılması gerekenler vardır. Kamu maliyesinin gelir ve gider yönü ile bir bütün olduğu dikkate alındığında gelirlerin yetmemesi durumunda gelir kaynaklarının artırılması çözümünü öne sürmeden önce harcamaların durumunun gözden geçirilmesi önemli bir adım olmalıdır. Yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde yapılacak hizmetlerin öncelik sırasına göre belirlenmesi, yerel halkın buna karar vermesi ve kaynakları etkin kullanma teknik ve yöntemlerinin uygulanması ile yerel halka gereksiz maliyet yüklenmesine gidilmeden de gelir-gider denkleğinin sağlanmasına çalışılmalıdır. Bu noktadan sonra gelir miktarında artış zorunlu ise mevcut gelirlerin artırılması konusunda belirtilen öneriler üzerinde durulmalı bunlarda yeterli olmazsa çalışmada belirtildiği gibi belediyelere merkezi idarenin yeni gelir kalemleri tahsis etmesi sağlanmalıdır.



## KAYNAKLAR

- ACAR A. (2002). “4751 Sayılı Kanunla Emlak Vergisi Kanununda Yapılan Değişiklikler, Getirilen Af ve 2002 Yılı Emlak Vergisi Tarh, Tahakkuk ve Tahsil İşlemleri”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:7, Sayı: 4, s. 26-36.
- ACAR A. (1995). “Belediye Bütçelerinden Ayrılması Gereken Kanuni Paylar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4 Sayı:6, s. 51 .
- AKDOĞAN A. (2002). *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 8. Baskı, Ankara.
- AKSOY Ş. (1998). *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul.
- AKALIN G. (1994). Türkiye’de Mahalli İdareler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2.
- ALTINOK T. (1975). Belediye Gelirleri, *Maliye Dergisi*, Sayı 13.
- ALTUĞ F. (2002). *Kamu Bütçesi*, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- ARSLAN S. (1978). *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Kalite Matbaası, Ankara.
- ARSLAN M . (2001). *Türk Vergi Sistemi*, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara.
- ARSLAN S. (1978). *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Kalite Matbaası, Ankara.
- ATAÇ B. vd, (1977). *Belediye Bütçeleri*, E.İ.T.İ.A. Yay. Eskişehir.
- ATASOY V. (1992). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı Yay. İstanbul.
- BAĞDINLI İ. H. (2002). “Emlak Vergisi Kanununda Yapılan Son Düzenlemeler”, *Vergi Sorunları*, Sayı: 164, s. 56-63.
- BULUTOĞLU K. (2004). *Kamu Ekonomisine Giriş*, Batı Türkeli Yayıncılık, 8.Baskı, İstanbul.
- BULUTOĞLU K. (2004). *Türk Vergi Sistemi*, Batı Türkeli Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul.

- BULUTOĞLU K., KURTULUŞ E. (1998). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- BİLGİÇ V. (1999). *Yerel Yönetimler*, 21.Yüzyıl Yayınları, Baskı:8, Hukuk Serisi: 3, Ankara
- ÇETİNKAYA Ö. (1992) Belediye Gelirleri İçerisinde Öz gelirlerinin Yeri, *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Yıl:48, Sayı:559.
- ÇOMAKLI Ş. (2007). *Türk Vergi Sisteminde Emlak Vergisi ve Uygulaması*, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 12, Sayı: 12, Aralık.
- DAVEY K., EMREALP S. (1991). *Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi*, IULA EMME Yerel Yönetim El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul.
- DAVID N. (1 University Press, Cambridge.967). *The Origin and History of Program Budgeting*, Second Edition, Harvard.
- DAYAR H. (1998). *Türkiye'de Ve Almanya'da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet- Gelir Ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi (Bursa – Münih Örneği) 1991 Sonrası*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, No:7, Ankara.
- DERDİMAN R. (2005). *Yerel Yönetimler*, Aktüel , s.56
- DOĞAN M.E. (1996), “Belediyelerin Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:5.
- EDİZDOĞAN N. (1998). *Kamu Maliyesi II, (Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi)*, Ekin Kitabevi, 4. Baskı, Bursa.
- EDİZDOĞAN N., ÖZKER A. (2003). Niyazi, *Türk Vergi Sistemi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- ERDEM M. vd (2003). *Kamu Maliyesi*, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa.
- FEYZİOĞLU B. vd (1994). *Devlet Bütçesi*, Anadolu Üniversitesi Yayını, no:890, s.289. Eskişehir.
- GÖZLER K. (1999). *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi, Bursa.

- GÖZÜBÜYÜK, A. (1970). *Türkiye’de Mahalli İdareler*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- GÜLER B. (1998), *Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)*, Todaie Yayını, no:280, s.197, Ankara.
- KELEŞ R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3. Basım, Cem Yayınevi, s.200, İstanbul.
- KIZILOT Ş. (2003). *Servetlerin Vergilendirilmesinde Sorunlar ve Öneriler* , Maliye Seçme Yazılar, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’ni Geliştirme Vakfı İktisadi İşletmesi, 1. Baskı, s. 66-81, Ankara.
- KURTULUŞ B. (2006). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı*, DPT Yayını, Ankara.
- MUTLUER K. vd. (2007). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- NADAROĞLU H. (1998). *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- TÜRKOĞLU İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Ankara
- URAL S. (1997) *Emlak Vergi Sisteminde Taşınmaz Değerlendirmesinin İrdelenmesi* (Yüksek Lisans Tezi), KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.
- ÜSTÜNIŞIK B., YETER E. (1998). *Belediyelerde Özkaynak Sağlanması Ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi*, Türk Belediyecilik Derneği Eğitim Projesi, Ankara
- YETER E. (1999), *Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları. Ankara.
- T.K.İ.(T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı). (1993)-IULA/EMME
- URL-1, (2003).[www.belgenet.com/yasa/k4746.html](http://www.belgenet.com/yasa/k4746.html), (15/08/)
- [www.Hurriyet.com.tr](http://www.Hurriyet.com.tr) (31.10.2009)
- [www.Hurriyet.com.tr](http://www.Hurriyet.com.tr) (16.08.2008)
- [www.ilbank.gov.tr](http://www.ilbank.gov.tr)2011

[www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr)

[www.muhasibetr.com](http://www.muhasibetr.com)

[www.bumko.gov.tr/](http://www.bumko.gov.tr/)

[www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

[www.migm.gov.tr/](http://www.migm.gov.tr/)

[www.ekitapyayin.com](http://www.ekitapyayin.com)

[www.turkcebilgi.com/kose\\_yazisi\\_22099\\_arif-simsek-emlak-vergisi\\_tartismalari.html](http://www.turkcebilgi.com/kose_yazisi_22099_arif-simsek-emlak-vergisi_tartismalari.html)  
(19.06.2011)

**ÖZGEÇMİŞ****SEMRA ALTINGÖZ**

Doğum Tarihi: 10.04.1986

Medeni Hali: Bekar

E-Posta: [semraltngz@gmail.com](mailto:semraltngz@gmail.com)**EĞİTİM BİLGİLERİ**

- 2009- Halen Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD Tezli Y.Lisans Programı
- 2004–2008 Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü
- 2000–2004 Bursa Çelebi Mehmet Lisesi

**İŞ DENEYİMİ**

- Ocak 2010 – Halen Bilecik Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

**BECERİ VE YETENEKLER****Bilgisayar Bilgisi**

- İşletim Sistemleri : DOS, MS Windows  
Paket Programlar : MS Office, SPSS, Adobe Photoshop, Macromedia Freehand MX