



BELEDİYELERİN ÖZ GELİRLERİ VE REFORM İHTİYACI: MARMARA BÖLGESİ BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

OWN REVENUES OF MUNICIPALITIES AND THE NEED FOR REFORM: AN EVALUATION ON MARMARA REGION MUNICIPALITIES

Ülkü ARIKBOĞA¹

ÖZ

Belediyelerin mali açıdan özerk bir yapıya sahip olması ve kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlayabilmesi için yeterli düzeyde öz gelir kaynaklarına sahip olması önem taşımaktadır. Bu makalede, belediyelerin öz gelir kaynaklarının yetersizliğine ilişkin temel nedenlerin tespit edilmesi ve öz gelirlerin artırılması konusunda önerilerin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, Marmara Belediyeler Birliği (MBB) üyesi belediyeleri kapsayan bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırma sonucunda, belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen mevzuatın güncelliğini yitirmesi öz gelirlerin yetersizliği konusunda belirtilen en önemli sorun olmuştur. Öz gelirlerin artırılması konusunda ise; öz gelirleri düzenleyen mevzuatın günümüz koşullarına uygun hale getirilmesi ve belediyelere yeni öz gelir kaynakları sağlanması en temel önerilerdir. Bunun yanı sıra, belediyelere vergi inceleme yetkisi verilmesi, e-haciz yetkisi verilmesi, denetim ve tahsilat konusunda görevli personelin güçlendirilmesi, kurumlar arası entegrasyonun sağlanması gibi hususlar da denetim ve tahsilattan kaynaklanan bazı sorunların çözülmesine ve öz gelirlerin artırılmasına katkı sağlayacak önerilerdir.

1- Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ulkuarikboga@gmail.com, 0000-0003-3260-6763.

Gönderim Tarihi/Submitted: 24.05.2025

Revizyon Talebi/ Revision Requested: 12.06.2025

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 25.06.2025

Kabul Tarihi/Accepted: 04.07.2025

Atıf /To Cite: Arıkboğa, Ü. (2025). Belediyelerin Öz Gelirleri ve Reform İhtiyacı: Marmara Bölgesindeki Belediyeler Üzerinden Bir Değerlendirme. Sayıştay Dergisi, 36(138), 603-634.

ABSTRACT

For municipalities to have a financially autonomous structure and to be able to adjust their resources according to their needs, it is important that they have sufficient own revenue resources. This article aims to identify the root causes of municipalities' inadequate own-source revenues and to develop recommendations for increasing these revenues. In this context, a field study was conducted covering municipalities that are members of the Marmara Municipalities Union (MMU). The study found that the most significant problem contributing to the inadequacy of local government own revenues was the outdated legislation governing them. The most fundamental recommendations for increasing local government own revenues were to update the legislation governing them to reflect current conditions and to provide local governments with new sources of own revenues. Additionally, granting municipalities the authority to conduct tax audits, granting them e-attachment authority, strengthening the personnel responsible for audit and collection, and ensuring inter-institutional integration are also recommendations that will contribute to resolving some issues arising from audit and collection and increasing own revenues.

Anahtar Kelimeler: Belediye Gelirleri, Öz Gelirler, Yerel Vergiler

Keywords: Municipal Revenues, Own Revenues, Local Taxes

GİRİŞ

Günlük yaşamımızı etkileyen birçok yerel hizmetin sunulması konusunda önemli görevler üstlenen belediyelerin sorumluluk alanı her geçen gün genişlemektedir. Belediyelerin üstlendikleri bu görevleri kesintisiz ve kaliteli bir biçimde sürdürebilmesi, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması halinde mümkün olacaktır.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin finansmanı; öz gelirler, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler ve borçlanmalar yoluyla sağlanmaktadır. Türkiye'de genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan transfer gelirleri belediyelerin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Belediyelere yapılacak transferleri düzenleyen 2008 tarihli 5779 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediye sistemini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun ile 2012 yılında bazı değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen 1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu ise 2005 yılında hazırlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Taslağı"nın yasalaşmaması ve sonraki süreçte de gerekli düzenlemelerin yapılmaması nedeniyle günümüzün ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Dolayısıyla gerek 1981 tarihli kanunda günümüz koşullarına uygun güncellemelerin yapılmamış olması, gerekse belediyelerin

öz gelirlerinin enflasyon karşısında giderek erimesi, önemli sorunlara yol açmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri konusu, günümüzde çözülmeyi bekleyen bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Bu çalışmada, belediyelerin öz gelir kaynaklarının yetersizliğine ilişkin temel nedenlerin tespit edilmesi ve öz gelirlerin artırılmasına yönelik önerilerin geliştirilmesi amacıyla Marmara Belediyeler Birliği (MBB) üyesi belediyeler nezdinde bir saha araştırması yapılmıştır. 2024 yılı Ağustos-Eylül aylarında MBB'nin talebi ve organizasyonu ile yapılan araştırmada, açık uçlu soru formu ve çalıştay yöntemi ile veriler toplanmış ve elde edilen bulgular, belirli bir sistematikte ele alınarak MBB'ye raporlanmıştır. Bu bulgulardan bir bölümüne bu makalede yer verilerek sorun ve öneriler akademik toplumun gündemine taşınmak istenmiştir. Çalışma ile belediyelerin öz gelirlerine ilişkin reform ihtiyacının güncel verilerle desteklenerek ortaya konulması ve bu konuda idari ve akademik çevrelerce yapılacak çalışmalara katkıda bulunulması umulmaktadır.

Makalede öncelikle öz gelir kavramı hakkında teorik bir çerçeve sunulmuştur. Daha sonra, Türkiye'de belediyelere yasalarla sağlanan öz gelir kaynakları hakkında bilgi verilmiş, öz gelirlerin bileşimi ve toplam belediye gelirleri içindeki payına ilişkin analizlere yer verilmiştir. Öz gelirlerin bileşimi ve toplam gelirler içindeki payı, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye gelir kesin hesap verilerinden yararlanılarak analiz edilmiş; tablo ve grafikler halinde sunularak yorumlanmıştır. Son olarak, MBB üyesi belediyelerle yapılan saha araştırması sonucunda elde edilen bulgulara yer verilmiştir.

1. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZ GELİRLERİ VE ÖNEMİ

Yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları "kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde üzerinde kontrol yetkisine sahip oldukları gelir kaynakları" şeklinde tanımlanmaktadır (Council of Europe, 1998: 7). Ancak bu kontrol yetkisi, mutlak ve sınırsız bir yetki olmayıp, ayrıntıları yasalarla tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin takdir yetkisi genellikle kanunun belirlediği yasal sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme ile sınırlı olmaktadır (Council of Europe, 1998: 8). Diğer yandan, yerel yönetimlerin öz gelirler üzerindeki yetkisi ülkeden ülkeye ve öz gelir türleri itibarıyla farklılaşmaktadır. Bu nedenle, asgari koşulları barındıran daha dar kapsamlı bir tanım yapıldığında, öz gelirler, "yerel yönetimlerin tarh,

tahakkuk ve tahsilat işlemlerini bizzat kendilerinin yaptıkları ve kullanımı kendilerine ait olan gelir kaynakları” şeklinde tanımlanabilir (Arıkboğa, 2016: 278).

Öz gelir kaynaklarına sahip olması, yerel yönetimlerin gelişmesi ve desantralizasyon sürecinin başarılı olması açısından kritik bir öneme sahiptir. Ekonomik gelişme, gelir dağılımı, istihdam gibi temel kamu politikalarının başarısını doğrudan etkileyen mali sürdürülebilirlik (Akıncı, 2023: 419-420), yerel yönetimlerde daha ziyade öz gelir kaynaklarının yeterli olması ve etkili yönetimi ile sağlanabilir. Üstlendikleri görevlerle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kaynaklarını etkin şekilde yönetebilmeleri (Arıkboğa, 2015: 2), yerel yönetimlerde başarının temel koşullarındandır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli unsurlarından olan mali özerkliğin sağlanması, bu yönetimlerin vergilendirme yetkisine ne ölçüde sahip olduğu ve bu yetkiyi ne ölçüde kullandığı ile doğrudan ilişkilidir (Egeli ve Diril, 2012: 25). Öz gelirlerinin yüksekliği, yerel yönetimin özerkliğini, özerklik de yerel hizmet sunumunun etkinliğini artıracaktır (Dündar, 2024: 104-105). Aynı şekilde, dünyada birçok ülkenin uzun yıllardır büyük önem verdiği, yetkilerin mümkün olduğunca yerel düzeye devredilmesini amaçlayan desantralizasyon sürecinin (Fleck, 2022: 139-140) başarısı için de yerelin sahip olduğu öz kaynak kapasitesi önem kazanmaktadır.

Vatandaşlara yakın olan yönetim birimlerinin, vatandaşların ihtiyaçlarını daha kolay bir biçimde tanımlama ve kamu hizmetlerini bu ihtiyaçlara uygun şekilde sunabilme konusunda avantajlı olduğu dikkate alındığında, yerel yönetimlere yapılan yetki devri ile hedeflenen amaçlara ulaşılabilmesi için bu yönetimlerin merkezi yönetim tarafından sağlanan kaynaklardan ziyade, öz gelirler ile finanse edilmesi, makul bir ölçüde gelir yaratma kapasitesine sahip olması gereklidir (Oates, 1972: 124; Bahl and Bird, 2008: 2; Fleck, 2022: 140). Zira öz gelir kaynakları, yerel yönetimlere hizmetlerin maliyet ve faydaları arasında somut bir ilişki kurabilme ve kendi toplayabilecekleri gelir miktarını artırarak hizmet çeşitliliğini ve düzeyini finanse edebilme imkanı sağlamaktadır (Vazquez ve Smoke, 2010: 16).

Yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından da serbestçe kullanabilecekleri yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmaları önem taşımaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin miktar ve bileşimini belirleyebilme konusunda

belli düzeyde bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimlere öz gelirleri üzerinde sağlanan bu özerkliğin sağladığı faydalar şöyle sıralanmaktadır (Ter-Minassian, 2020: 16-17):

- Merkezi yönetim düzeyinde ihmal edilebilecek ya da etkin bir şekilde yönetilemeyecek olan bazı gelir kaynaklarını (emlak vergisi ve ücret gelirleri gibi) kullanarak ulusal gelirleri artırabilme potansiyeli,
- Yerel yönetimlere kullanabilecekleri kaynaklar konusunda daha fazla kesinlik sağlayarak daha gerçekçi bütçe hazırlama imkanı sunması ve harcama programlarındaki değişkenliği azaltması,
- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yapılan transferlere olan bağımlılığı nedeniyle zayıflatılan mali sorumluluğunun öz gelirler sayesinde geliştirilmesi,
- Vergi yapısının yerel tercihlerle uyumlu hale getirilmesinin kolaylaştırılması,
- Yerel harcamaların seçmenler tarafından daha fazla görünür olması, dolayısıyla yerel yöneticilerin politik hesap verebilirliğinin ve verimli harcamalarının teşvik edilmesi.

Yerel yönetimlerin finansmanında öz gelirlerin payının artırılması, yukarıdaki faydaların yanı sıra, demokrasinin gelişmesi ve vatandaşların vergiye uyumunun sağlanması açısından da önemli faydalar sağlayacaktır. Sundukları hizmetleri yerel vergiler ile finanse etmeleri nedeniyle daha fazla hesap verebilir olan yerel yönetimler, diğer koşullar sabitken daha iyi kamu hizmeti sunacak, talepleri daha iyi karşılanan vatandaşlar ise ödeme yapmaya daha istekli olacaktır (Bahl, 2011: 332). Dolayısıyla vergilerin yerelleşmesi mükelleflerin vergiye uyumu üzerinde olumlu etkilere neden olacaktır. Diğer yandan, yerel vergiler nedeniyle halk ile daha yakın ilişkiler içinde olunması, katılımın ve denetim olanaklarının artmasına, dolayısıyla da demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır (Ulusoy ve Tekdere, 2020: 41).

Yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını vergiler, harçlar ve kullanıcı bedelleri, gayrimenkul gelirleri, işletme gelirleri, ceza gelirleri vb. gelirler oluşturmaktadır. Vergiler, yerel yönetimlerin en temel öz gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Yerel yönetimler harcamalarını yerel vergiler ile tahsil ettikleri ölçüde sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışları gelişecektir. Diğer yandan yerel yönetimlerin mali özerkliği, kaynaklarını serbestçe kullanabilme

ve ihtiyaçları çerçevesinde ayarlayabilmesi açısından da kendi tahsil ettiği vergilere sahip olması oldukça önem taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde, "Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde kendilerinin belirleyecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlayacakları" belirtilmiştir (Council of Europe, 2016: 16). Şartın bu maddesi ile yerel yönetimlerin yalnızca yerel vergi ve harçlara sahip olması değil, aynı zamanda kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde bu vergi ve harçlara ilişkin oranları belirleme yetkisine de sahip olması gerektiği vurgulanmıştır.

Yerel yönetimlerin bir başka öz gelir kaynağı, hizmetler karşılığında alınan harçlar ve kullanıcı bedelleridir (ücretler). Harçlar ve kullanıcı bedelleri yerel yönetimlerin fayda ilkesine göre gelir elde etmesinin en basit aracıdır. Yerel yönetimler sundukları hizmetlerin maliyetini finanse edebilmek için ücretlere başvurabilirler (Vazquez, 2008: 39).

Harçlar ve kullanıcı ücretlerinin şu durumlarda kullanılmasının uygun olduğu belirtilmektedir: Bir tesisin doğrudan kullanımı ya da bir hizmetin doğrudan tüketilmesi (otopark, spor tesisleri, çöp toplama ve kanalizasyon hizmeti ücretleri vb.); bir faaliyet ayrıcalığı için ödenen lisans ücretleri (işyeri açma, araç kullanma vb.); yerel altyapı hizmetleri karşılığında ödenen iyileştirme ödemeleri (planlama kararları sonrası arazi değerindeki artışlar, kaldırım yapımı ve onarımı sebebiyle ortaya çıkan maliyetleri karşılamak için alınan bedeller gibi) (Ebel, 2003: 11-12).

Yerel hizmetlerin harçlar ve kullanıcı bedelleri (ücretler) ile finanse edilmesi, yerel yönetimlere sadece finansman sağlamamakta, aynı zamanda vatandaşların hangi hizmetleri, ne miktarda ve kalitede talep ettikleri konusunda bilgi sağlaması açısından da önem taşımaktadır. Dolayısıyla, harçlar ve kullanıcı bedelleri ekonomik etkinliği sağlayan bir araç niteliğindedir. Fiyatlandırma sayesinde tüketici tercihleri doğrultusunda üretim sunulacağı için kıt olan kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılması sağlanacaktır. Diğer yandan hizmetlerin uygun bir şekilde fiyatlandırılması kaynak israfını da önleyecektir (Bird, 2001: 171-172).

İşletme (ekonomik girişim) gelirleri ise, yerel yönetimlerin ekonomik girişimleri sonucunda elde ettikleri gelir kaynağıdır. Ekonomik girişimler daha esnek yasal düzenlemelere tabi olmaları ve ek gelir sağlamaları nedeniyle

tercih edilmektedir. Ancak kar elde ederek gelir sağlaması gereken bu girişimler bazı durumlarda etkin bir şekilde yönetilememesi, aşırı istihdam politikalarının uygulanarak suistimal edilmesi gibi nedenlerle zarar edebilmekte ve kaynaklar etkinsiz bir şekilde kullanılabilir. Bu nedenle, ekonomik girişimlerin kuruluş, yönetim ve faaliyet alanlarının dikkatli bir şekilde belirlenmesi önem taşımaktadır (Güner, 2006: 69-70).

2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE ÖZ GELİRLERİNİN YAPISI

2.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Türkiye'de belediyelerin öz gelir kaynaklarını vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücret gelirleri ve diğer öz gelirler şeklinde gruplandırmak mümkündür.

2.1.1. Vergiler

Türkiye'de belediyelerin 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil etmeye yetkili olduğu öz vergiler şöyle sıralanabilir:

Emlak Vergisi: Bina, arazi ve arsa sahiplerinin ödediği bu vergi, bina ve arazi vergisi şeklinde iki ayrı başlıkta düzenlenmekte ve Emlak Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu hükümleri çerçevesinde tespit edilen vergi değerine, kanunda belirtilen oranlar uygulanarak yıllık olarak alınmaktadır. Emlak Vergisi'nin matrahını oluşturan vergi değeri ilgili kanun hükümleri çerçevesinde takdir komisyonlarınca dört yılda bir belirlenmektedir. Belirlenen bu vergi değeri dört yıl içerisinde yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde yıllık olarak artırılmaktadır.

Çevre Temizlik Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan binaları kullananların ödemekle yükümlü olduğu Çevre Temizlik Vergisi, konutlar ve işyerleri için farklılaşmaktadır. Konutlardan alınan vergi su tüketim miktarına göre metreküp başına Kanunda belirtilen miktarda alınan bir vergi olup, aylık su faturaları ile birlikte ödenmektedir. İşyerlerinden alınan vergi bina grup ve derecelerine göre Kanunda belirlenen rakamsal tarifeye göre yıllık olarak ödenmektedir. Çevre Temizlik Vergisi'nde konut ve işyerleri için kanunda belirtilen rakamsal tarife yeniden değerlendirme oranında yıllık olarak güncellenmektedir.

İlan ve Reklam Vergisi: Bu vergi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki ilan ve reklamları yapanlardan alınmaktadır. Verginin tarifesi çeşitli reklam unsurlarına göre farklılaşan, alt ve üst sınırları kanunda belirlenen rakamsal bir tarifiedir. Alt ve üst sınırlar içinde vergi tarifesinin ne olacağı konusunda belediye meclisinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı karar vermeye yetkilidir.

Eğlence Vergisi: Eğlence Vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde eğlence faaliyetlerini gerçekleştiren kişi ve kuruluşlardan alınmaktadır. Biletle girilen yerlerde bilet bedeli ile birlikte alınan farklı etkinlikler için belirlenmiş oransal bir tarife söz konusu iken, biletle girilmeyen eğlence yerlerinde Kanunda alt ve üst sınırları belirlenen günlük rakamsal bir tarifeye göre vergi alınmaktadır. Bu alt ve üst sınırlar içinde vergi tarifesinin ne olacağı konusunda ise belediye meclisinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı karar vermeye yetkilidir.

Haberleşme Vergisi: Haberleşme Vergisi'nin konusunu telefon, teleks, faks ve data ücretleri oluşturmaktadır. Bu ücretleri tahsil eden kurumlar, tahsil ettikleri bedel üzerinden yüzde 1 oranında Haberleşme Vergisi'ni ilgili belediyeye aylık olarak beyan ederek ödemek durumundadır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimi bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin tüketim bedeli üzerinden yüzde 5 oranında hesaplanarak, tüketim bedeli ile birlikte elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilmesi ve aylık olarak ilgili belediyeye beyan edilip ödenmesi gerekmektedir.

Yangın Sigortası Vergisi: Menkul ve gayrimenkullere yapılan yangın sigortalarının primleri üzerinden yüzde 10 oranında hesaplanan Yangın Sigortası Vergisi'nin, sigorta şirketleri tarafından primlerle birlikte tahsil edilmesi ve ilgili belediyeye beyan edilip ödenmesi gerekmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde yukarıda sayılan vergilerden Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerine ilişkin yetkili idare ilçe belediyeleridir. Emlak Vergisi'nden büyükşehir belediyelerine bir pay verilmezken, Çevre Temizlik Vergisi'nden büyükşehir belediyelerine yüzde 20 oranında pay aktarılması öngörülmüştür. İşyerlerine ilişkin Çevre Temizlik Vergisi doğrudan ilçe belediyelerine ödenmekte ve verginin yüzde 20'si büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Konutlara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi ise su faturalarında gösterilerek bu faturalarla

birlikte su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilmektedir. Tahsil edilen verginin yüzde 80'inin ilçe belediyeleri, yüzde 20'sinin büyükşehir belediyesi için ayrılarak ilgili belediyelere aktarılması gerekmektedir (2464 SK, Mükerrer Md.44).

Yangın Sigortası Vergisi'ni tahsilat yetkisi, itfaiye hizmetlerini yürüten büyükşehir belediyelerine verilmiştir. İlan ve Reklam Vergisi ve Eğlence Vergisi ise her iki idarenin de kendi alanlarında yetkili olduğu vergilerdir. 5216 sayılı Kanun'un 23. Maddesinde geçen "büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil alanlar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları" hükmü uyarınca büyükşehir belediyeleri Eğlence Vergisi'nin yanı sıra, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve Haberleşme Vergisi tahsilatı yapabilmektedir. Ancak bu vergiler konusunda, ilçe belediyelerine kıyasla büyükşehir belediyelerinin yetki alanı oldukça sınırlıdır.

2.1.2. Harçlar

Belediyelerin tahsil etmeye yetkili oldukları harçların tamamı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir (2464 SK, Md.52-85). Kanunda sayılan harçlar incelendiğinde çoğunlukla vatandaşların belirli faaliyetleri gerçekleştirmeden önce belediyeden almaları gereken izinler ya da belediyenin yasal olarak yapması gereken bazı denetimler sırasında alınan sembolik bedeller niteliğinde olduğu görülmektedir.

İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Bina İnşaat Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, İmarla İlgili Harçlar, Altyapı Kazı İzni Harcı vatandaşların ilgili faaliyetlerini gerçekleştirmeden önce belediyelerden izin alma aşamasında peşin olarak ödedikleri harçlara örnek verilebilir. Kayıt ve Suret Harcı da belediyeden istenecek harita, plan, kroki gibi çeşitli belgelerden birer örnek talep edilmesi halinde alınan bir harçtır. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Kaynak Suları Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı ise belediyelerin denetim faaliyetleri sonucu aldıkları harçlara örnek verilebilir.

Tellallık Harcı, karşılığında bir hizmet sunulması koşuluyla alınan farklı bir harç niteliğindedir. Hal, balıkthane, mezat yerleri gibi yerlerde ilgililer tarafından menkul ve gayrimenkullerin satışı sırasında belediye tellalı talep edildiği durumlarda, sunulan bu hizmet karşılığında satış bedeli üzerinden Kanunda yüzde 2 oranında Tellallık Harcı alınması öngörülmüştür.

Kanunda düzenlenen bu harçlardan yalnızca Tellallık Harcı ve 2018 yılında düzenlenen Altyapı Kazı İzni Harcı için oransal bir tarife belirlenmiştir. Diğer harçlar ise kanunda alt ve üst sınırları belirlenmiş olan rakamsal tarifelere göre alınmaktadır. Bu alt ve üst sınırlar içerisinde uygulanacak olan tarifeyi belirleme yetkisi belediyelerde olmayıp, bu konuda Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir.

2.1.3. Harcamalara Katılma Payı

Harcamalara katılma payları Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir (2464 SK, Md.86-94). Kanun, harcamalara katılma paylarını yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları başlıkları altında düzenlemiştir. Yol harcamalarına katılma payı yeni bir yol yapılması, yolların genişletilmesi, yolların ve kaldırımların onarımı, yenilenmesi gibi durumlarda; kanalizasyon harcamalarına katılma payı yeni bir kanalizasyon tesisi yapılması ya da iyileştirilmesi; su harcamalarına katılma payı ise yeni bir su tesisi yapılması ya da iyileştirilmesi durumlarında gayrimenkul sahiplerinden alınan katılım payları niteliğindedir. Harcamalara katılma paylarının miktarını kanunda öngörülen ilke ve sınırlamalar çerçevesinde belirleme yetkisi belediyelere aittir.

2.1.4. Ücret Gelirleri

Ücret gelirleri belediyelerin bir başka öz gelir kaynağını oluşturmaktadır. Hangi konularda ücret alınacağı ve ücret gelirlerinin miktarını belirleme konusunda belediye meclisleri yetkilidir. Ancak Belediye Gelirleri Kanunu'nda (2464 SK, Md.97) belediyelerin ücret geliri alabilmesi konusunda bazı şartlardan bahsedilmiştir. Bu şartlardan birincisi; ücretin Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç veya harcamalara katılma payı olarak düzenlenen konulara ilişkin olmamasıdır. İkincisi ise, ilgililerin talebine istinaden sunulan bir hizmet olmasıdır.

2.1.5. Diğer Öz Gelirler

Türkiye'de belediyelerin vergi, harç, harcamalara katılma payı ve ücret gelirleri dışında gerek Belediye Gelirleri Kanunu, gerekse diğer kanunlarla sağlanan başka öz gelir kaynakları da bulunmaktadır. Belediye sınırları içindeki müze giriş ücretlerinin yüzde 5'inden oluşan müze giriş ücretleri payı ve maden işletmelerinin satışlarından binde 2 oranında aktarılan maden payı (2464 SK, Mükerrer Md.97), taşınır ve taşınmaz malların satışı ya da kiralanması yoluyla sağlanacak menkul ve gayrimenkul gelirleri, çeşitli girişim ve iştirakler yoluyla sağlanacak kurum karları ve işletme gelirleri, kişi ve kuruluşların yapacakları

bağış ve yardımlar, otopark gelirleri (5393 SK, Md.59; 5216 SK, Md.23), çeşitli kanunlar uyarınca (Kabahatler Kanunu, İmar Kanunu, Çevre Kanunu vb.) tahsil edilecek cezalar belediyelerin diğer öz gelir kaynaklarına örnek verilebilir.

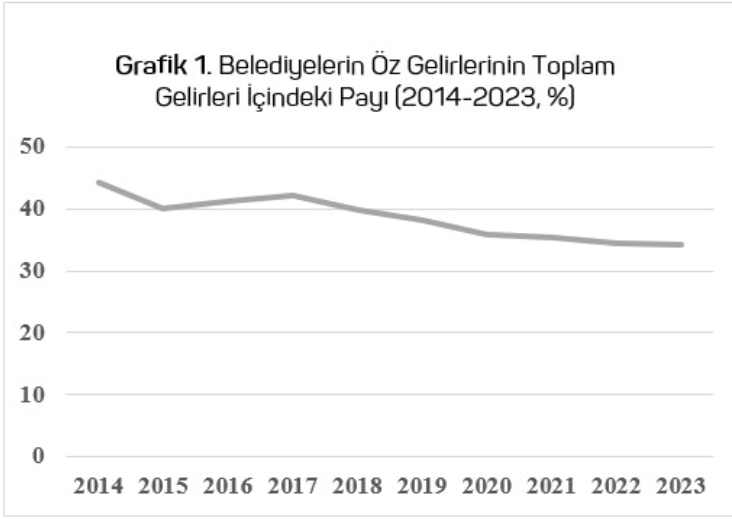
2.2. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Analizi

Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payları ve öz gelirlerin bileşimi, 2014-2023 yıllarını kapsayan dönem için Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye gelir kesin hesap rakamları kullanılarak analiz edilmiş ve Tablo 1 ile Grafik 1’de toplam gelirler içinde öz gelirlerin payı, tüm belediyeler için gösterilmiştir. Buna göre öz gelirlerin payı, söz konusu dönemde ortalama yüzde 39 seviyesinde gerçekleşmiştir. Öz gelirlerin oranı, dönem içinde yüzde 34 ile yüzde 44 arasında değişmiştir. Ancak öz gelirlerin payının, özellikle 2014 yılından itibaren bir düşüş sürecine girdiği, 2018 yılından itibaren düşmeye devam ederek yüzde 34’ler seviyesine gerilediği görülmektedir.

Tablo 1: Belediyelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Öz Gelirler (Bin TL)	Toplam Gelirler (Bin TL)	Öz Gelirler/ Toplam Gelirler (%)
2014	27658.054	62.544.796	44
2015	28.910.789	72.159.838	40
2016	33.378.719	80.994.408	41
2017	40.871.701	97.148.981	42
2018	44.113.994	110.933.045	40
2019	44.099.628	115.484.308	38
2020	49.142.981	136.768.350	36
2021	68.205.823	192.182.996	35
2022	128.408.041	372.749.078	34
2023	233.870.718	682.313.298	34
Ortalama			39

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023a’dan yararlanılarak hesaplanmıştır.



Kaynak: Tablo 1'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2 ve Grafik 2'de ise 2014-2023 yılları arasında toplam gelirler içinde öz gelirlerin payı büyükşehir belediyeleri için gösterilmiştir. Buna göre öz gelirlerin payının söz konusu dönemde ortalama yüzde 23 seviyesinde olduğu görülmektedir. Öz gelirlerin oranı, dönem içinde yüzde 33 ile yüzde 16 arasında değişmiş, belediyeler toplamında da görüldüğü gibi 2014 yılından itibaren giderek düşmüştür.

Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının belediyeler toplamı ve büyükşehir belediyeleri için 2014 yılından itibaren düşmesinde, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardaki artışın (genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan payın yüzde 5'ten yüzde 6'ya çıkarılmasının) etkili olduğu söylenebilir.

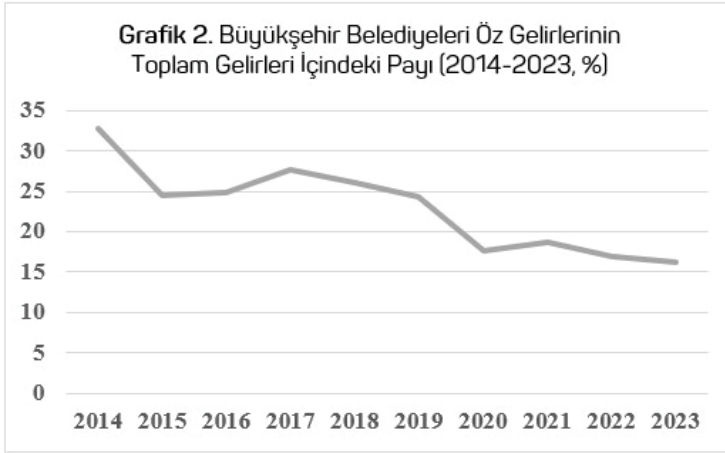
2014-2023 yıllarını kapsayan dönemde belediyeler toplamı için öz gelirlerin payı yüzde 44'ten yüzde 34 seviyesine düşmekte iken, transferlerin payı yüzde 56'dan yüzde 66'ya yükselmiştir (belediye gelir kesin hesaplarında öz gelirler dışındaki gelirleri merkezi yönetim transferleri oluşturmaktadır). Büyükşehir belediyelerinde ise söz konusu dönemde öz gelirlerin payı yüzde 33'ten 16'lara gerilemekteyken, transferlerin payı yüzde 67'den 84'e çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin 6360 sayılı Kanun sonrası genel bütçe vergi gelirleri paylarında yaşanan artışa karşılık, öz gelirlerini düzenleyen mevzuatta

bir değişiklik olmadığı için öz gelirlerde bir artış kaydedilememiştir. Bu durum hem büyükşehir belediyeleri, hem de büyükşehir belediyelerinin büyük çoğunluğunu oluşturduğu belediyeler toplamı için öz gelir oranının düşmesine neden olmuştur. Nitekim, 2008-2014 yılları için yapılan başka bir hesaplamada, toplam gelirler içinde öz gelirlerin payının tüm belediyeler için ortalama yüzde 48, büyükşehir belediyeleri için ortalama yüzde 35 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir (Arıkboğa, 2016: 287, 288).

Tablo 2: Büyükşehir Belediyeleri Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Öz Gelirler (Bin TL)	Toplam Gelirler (Bin TL)	Öz Gelirler/ Toplam Gelirler (%)
2014	9.798.819	29.823.555	33
2015	8.117.594	33.181.095	24
2016	9.395.854	37.911.916	25
2017	12.788.936	46.170.934	28
2018	14.268.034	54.659.026	26
2019	13.682.591	56.400.494	24
2020	11.395.966	64.611.327	18
2021	17.668.001	94.396.430	19
2022	31.360.489	184.556.590	17
2023	54.373.347	336.216.485	16
Ortalama			23

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023b'den yararlanılarak hesaplanmıştır.



Kaynak: Tablo 2'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Transferlerdeki bu artışa karşılık, öz gelirlerin de sabit kalmadığı, tersine düşüş sürecine girdiği görülmektedir. 2018-2019 yıllarından itibaren teşebbüs ve işletme gelirleri ve harç gelirlerinin, 2022 yılından itibaren de vergi gelirlerinin öz gelirler içindeki payı önceki yıllara göre düşmüştür (Bkz. Tablo 3, 4). Bu düşüş, vergi ve harç gelirleri çok önemli boyutlarda olmayan büyükşehir belediyelerinde daha az, belediyeler toplamında daha fazla olmuştur. Bunda, son yıllardaki yüksek enflasyon karşısında vergi ve harç gelirlerinde yeterli artış sağlanamamasının etkili olduğu söylenebilir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan maktu vergi ve harç tarifelerine ilişkin alt ve üst sınırlar en son 2004 yılında güncellenmiştir. Bu durum vergi ve harçlardan elde edilen gelirlerin her geçen gün giderek azalmasına neden olmaktadır.

Diğer yandan, Emlak Vergisi'nin matrahını oluşturan vergi değerinin hesabında kullanılan arsa ve araziler için asgari birim değer tespitleri dört yılda bir takdir komisyonları tarafından güncellenmekte, her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılmaktadır. Takdir komisyonları bu değerleri en son 2021 yılında belirlemiştir. Her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde yapılan artış ise yüksek enflasyonist ortamda piyasa koşullarını yakalamak için yeterli olmamıştır. Bunun yanı sıra, mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde tespit edilen vergi değerlerinin piyasa koşullarına uygun bir şekilde belirlenememesi de Emlak Vergisi'nin verimliliğini düşüren

bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Hacıköylü ve Heper, 2010: 3). Nitekim, vergi gelirlerindeki düşüşün sebebi araştırıldığında en büyük düşüşün Emlak Vergisi ile ilişkili olduğu tespit edilmiştir. 2014-2023 yılları arasındaki gelir kesin hesapları incelendiğinde, Emlak Vergisi'nin belediyelerin öz vergi gelirleri içindeki payı 2014-2021 yıllarını kapsayan dönemde yüzde 68 ile 71 arasında değişmekteyken, bu oranın 2022 yılında yüzde 57'ye, 2023 yılında yüzde 61'e düştüğü görülmektedir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2014-2023a).

Tablo 2 ve Grafik 2 incelendiğinde dikkati çeken bir başka husus, büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının tüm belediyeler toplamına göre daha düşük olmasıdır. Bunun sebeplerinden bir tanesi, büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere kıyasla genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın (transfer gelirleri) daha yüksek olmasıdır. Diğer sebebi ise, büyükşehir belediyelerine sağlanan öz vergi gelirlerinin sınırlı sayıda olmasıdır. Büyükşehir belediyeleri, en verimli iki yerel vergi olan Emlak Vergisi'nden yoksundur ve Çevre Temizlik Vergisi'nin yüzde 20'sini almaktadır (Arıkboğa, 2016: 286). 2014-2023 yılları arasındaki gelir kesin hesapları incelendiğinde, Emlak Vergisi'nin belediyelerin toplam vergi gelirlerinin ortalama yüzde 67'sini, Çevre Temizlik Vergisi'nin ise yüzde 9'unu oluşturduğu görülmüştür (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2014-2023a).

Öz gelirlerin bileşimini ve öz gelirler içinde hangi gelir türlerinin ön plana çıktığını anlayabilmek için Tablo 3 ve 4'te öz gelirlerin bileşimi belediyeler toplamı ve büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı gösterilmiştir. Tablo 3 incelendiğinde, belediyelerin öz gelirleri içinde en önemli payı vergi gelirlerinin oluşturduğu ve bu payın 2014-2023 yılları arasında ortalama yüzde 27,8 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir.

Vergi gelirlerini menkul ve gayrimenkullerin satış ve kiralananmasından oluşan menkul ve gayrimenkul gelirleri (yüzde 25,4) gelirleri takip etmektedir. Öz gelirler içinde hizmetler karşılığında alınan ücretler yüzde 14,8, harçlar yüzde 7, teşebbüs ve işletme gelirleri yüzde 4,5, ceza gelirleri yüzde 3,2 düzeyinde bir yere sahiptir. Harcamalara katılma payı ise oldukça düşük olup, ortalama yüzde 1 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Diğer gelirler ise söz konusu dönemde öz gelirler içinde ortalama yüzde 16,1 düzeyinde bir yere sahiptir. Diğer gelirler başlığı altında belediyelerin diğer kurumlara verdikleri borçların geri ödemelerini gösteren alacaklardan

tahsilatlar, müze giriş ücreti payı, maden payı, otopark gelirleri, faiz ve gecikme zammı gelirleri, kişi ve kuruluşların yaptıkları bağış ve yardımlar ve çeşitli gelirler yer almaktadır. 2014 yılında diğer gelirler başlığının diğer yıllara kıyasla yüksek olması alacaklardan tahsilatlar gelirindeki artıştan (özellikle büyükşehir belediyelerinin bağlı idarelerden yaptıkları tahsilatlardan) kaynaklanmaktadır.

Tablo 3: Belediye Öz Gelirlerinin Bileşimi (2014-2023, %)

Öz Gelir Türleri	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ort.
Vergiler	26,0	30,0	29,0	24,0	28,0	32,0	33,0	29,0	25,0	22,0	27,8
Harçlar	8,0	9,0	9,0	10,0	6,0	5,0	6,0	6,0	5,0	6,0	7,0
Harcamalara Kat. Payları	1,4	1,2	1,3	2,0	1,0	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	1,1
Ücretler	12,6	13,6	14,4	14,8	14,1	14,4	14,4	15,7	16,6	17,4	14,8
Teşebbüs ve İşletme Gel.	5,9	5,5	3,8	7,7	5,9	3,8	2,9	3,5	3,2	2,4	4,5
Menkul ve Gayri. Gel.	17,9	23,2	23,6	24,6	29,1	25,6	23,2	24,8	28,8	33,3	25,4
Ceza Gelirleri	3,0	3,6	3,4	3,0	2,6	3,8	3,7	3,1	3,3	2,9	3,2
Diğer Öz Gelirler	24,6	14,1	15,5	14,4	13,3	14,5	16,0	16,1	16,4	16,1	16,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023a'dan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4'te büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin bileşimi incelendiğinde belediyeler toplamından farklılaştığı görülmektedir. Belediyeler toplamı için en önemli öz gelir türünü oluşturan vergi gelirlerinin payı büyükşehir belediyelerinde öz gelirler içinde ortalama yüzde 4,5 düzeyindedir. Bu durum, yukarıda da belirtildiği gibi büyükşehir belediyelerine sağlanan öz vergi gelirlerinin sınırlı sayıda olmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri Öz Gelirlerinin Bileşimi (2014-2023, %)

Öz Gelir Türleri	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ort.
Vergiler	4,0	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0	6,0	5,0	4,0	2,0	4,5
Harçlar	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,2
Harcamalara Kat. Payları	0,8	1,0	0,8	2,6	0,8	0,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,7
Ücretler	10,3	16,0	16,3	14,9	14,4	15,6	17,8	20,3	24,2	24,7	17,5

Öz Gelir Türleri	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ort.
Teşebbüs ve İşletme Gel.	11,6	14,6	9,7	20,3	13,9	7,3	6,2	8,8	8,1	5,5	10,6
Menkul ve Gayr. Gel.	18,1	34,1	36,2	31,8	43,2	44,8	30,4	36,5	34,4	39,7	34,9
Ceza Gelirleri	1,1	1,3	1,7	1,4	1,3	2,0	2,0	1,7	2,1	1,7	1,6
Diğer Öz Gelirler	52,4	25,3	27,4	22,5	20,4	23,2	34,5	25,3	25,3	24,6	28,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014-2023b'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

Vergi gelirlerinin düşüklüğü büyükşehir belediyelerinin öz gelir toplamına da yansımıştır (Bkz. Tablo 2 ve Grafik 2). Büyükşehir belediyelerinde harç gelirleri de belediyeler toplamına göre daha düşük seviyelerde kalmış, öz gelirler içinde ortalama yüzde 2,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Harcamalara katılma payları büyükşehir belediyelerinde yüzde 1'in altındadır. Teşebbüs ve işletme gelirleri açısından ise büyükşehir belediyeleri yüzde 10,6 ile belediyeler toplamına göre daha iyi durumda olmakla birlikte son yıllarda teşebbüs ve işletme gelirin de öz gelirler içindeki payı düşmüştür. Büyükşehir belediyelerinin ücret gelirlerinin öz gelirler içindeki payı belediyeler toplamına yakın olmakla birlikte, dönem ortalaması alındığında yüzde 17,5 ile belediyeler toplamının biraz üzerine çıkmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde en önemli öz gelir kaynağını menkul ve gayrimenkul gelirleri (yüzde 34,9) oluşturmaktadır. Menkul ve gayrimenkul gelirlerinden sonra öz gelirler içinde diğer öz gelirler ön plana çıkmış ve dönem içinde ortalama yüzde 28,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2014 yılında bu gelir, öz gelirlerin yüzde 52'sini oluşturmuştur. Bu durum, yukarıda da bahsedildiği gibi alacaklardan tahsilat gelirinden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bağlı idarelerden yaptığı tahsilatlar nedeniyle, alacaklardan tahsilat geliri 2014 yılında öz gelirlerin yüzde 33'ünü oluşturmuştur. Büyükşehirlerde yaşanan bu durum Tablo 3'teki belediyeler toplamına da yansımıştır.

3. SAHA ARAŞTIRMASININ YÖNTEMİ

2024 yılında MBB'nin talebi ve desteği ile MBB üye belediyelerini kapsayan, "Belediyelerin Gelir Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Yeniden Yapılanma İçin Öneriler" başlıklı bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırmada sadece öz gelirler değil, transfer ve borçlanma gelirleri de ele alınmış; ulaşılan sonuçlar ve değerlendirmeleri içeren rapor MBB'ye sunulmuştur (Arıkboğa, 2024). Bu makalede, sadece öz gelirlerle ilgili bulgular üzerinde durulmuştur.

Öz gelirlere ilişkin araştırma soruları şu şekildedir:

"S1. Belediyelerin öz gelir kaynakları yeterli midir?"

S2. Öz gelir kaynakları yeterli değilse bunun sebepleri nelerdir?"

S3. Öz gelir kaynakları nasıl iyileştirilebilir?"

S4. Öz gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda yaşanan sorunlar nelerdir?"

S5. Öz gelir kaynaklarının denetimi konusunda yaşanan sorunlar nelerdir?"

S6. Öz gelir kaynaklarının tahsilat ve denetimi konusunda yaşanan sorunlar nasıl çözülebilir?"

Araştırmada belediyelerin gelir kaynaklarına ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri konusunda MBB üyesi belediyelerin görüşlerini alabilmek için iki aşamalı bir yöntem uygulanmıştır. Birinci aşamada açık uçlu 12 sorudan oluşan bir soru formu oluşturulmuştur. Bu sorulardan 7'si öz gelirlere ilişkindir. Yukarıda belirtilen araştırma soruları dikkate alınarak hazırlanan bu sorular ile belediyelerin öz gelir kaynaklarının yeterli olup olmadığı, yetersiz ise öz gelir kaynaklarının yetersizliğinin nedenleri, öz gelirlerin tahsilatı ve denetimi konusunda yaşanan sorunlar ve tüm bu konularda katılımcıların iyileştirme ve çözüm önerilerinin alınması hedeflenmiştir. Oluşturulan soru formu 15 Ağustos 2024 tarihinde MBB tarafından resmi yazı ile 197 üye belediyenin mali hizmetler birimlerine gönderilmiştir. Üye belediyelere cevap için 15 gün süre tanınmıştır. Gönderilen soru formuna 197 belediyeden 59'u cevap vermiştir. Gelen yazılı cevaplar, sistematik biçimde analiz edilmiştir.

İkinci aşamada gelir kaynaklarına ilişkin sorunları ve çözüm önerilerini daha derinlemesine tartışabilmek amacıyla bir günlük bir çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştay, 5 Eylül 2024 tarihinde, İstanbul'da, MBB'nin organizasyonunda

ve MBB hizmet binasında, yazarın moderatörlüğünde gerçekleştirilmiştir. Çalıştaya tüm üye belediyelerin mali hizmetler birimlerinden temsilciler davet edilmiştir. Toplantıya 36 farklı üye belediyeden toplam 58 kişi katılmıştır. Soru formunun doldurulması yoluyla katılım sağlayanların bazıları çalıştaya da katılım sağlarken, soru formunu cevaplamayanlar arasından da çalıştaya katılım sağlayan belediyeler olmuştur. Böylece, soru formu ve çalıştay yoluyla toplam 70 farklı belediyenin katkılarının alınması sağlanmıştır. Bu belediyelerin 4'ünü büyükşehir, 3'ünü il, geriye kalan 63 adedini ilçe ve belde belediyeleri oluşturmaktadır.

Çalıştay aşamasında yalnızca öz gelirlere odaklanılmış, genel bütçe vergi gelirleri ve borçlanma gelirlerine ilişkin sorunlar çalıştayın kapsamı dışında tutulmuştur. Çalıştay katılımcıları 7 farklı masaya ayrılarak önceden belirlenen üç ana başlıkta belediyelerin öz gelir kaynaklarına ilişkin sorunları ve çözüm önerilerini tartışmıştır. Bu başlıklar şöyledir: "Belediyelerin Gelir Kaynakları ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Belediye Gelirlerinin Tahsilatı ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Belediye Gelirlerinin Denetimi ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri."

4. SAHA ARAŞTIRMASININ BULGULARI

MBB üye belediyelerini kapsayan araştırma sonucunda elde edilen öz gelirlerle ilgili bulgular, aşağıda sorunlar ve çözüm önerileri şeklinde farklı alt başlıklar altında özetlenerek sunulmuştur.

4.1. Sorunlar

Öz gelirlere ilişkin sorunlar, soru formunda ve çalıştayda yer alan başlıklar esas alınarak kaynakların yetersizliği, denetim ve tahsilata ilişkin sorunlar şeklinde sınıflandırılarak incelenmiştir.

4.1.1. Öz Gelir Kaynaklarının Yetersizliği

MBB üyelerine gönderilen formlarda, öz gelir kaynaklarının yeterli olup olmadığı sorulmuş ve yetersiz ise nedenlerinin sıralanması talep edilmiştir. Çalıştayda da "Belediyelerin Gelir Kaynakları ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlığı altında öz gelir kaynaklarının yetersizliğinin nedenleri tartışılmıştır. Formu dolduran 59 belediyeden ikisi dışında diğer tüm belediyeler, öz gelir kaynaklarının yeterli olmadığını belirtmiştir. Öz gelirlerin yetersiz olmasının

temel nedenleri olarak da ilgili mevzuatın güncelliğini kaybetmesi ve yetersiz kalması ile yeni öz gelir kaynaklarının sağlanmamış olması belirtilmiştir.

Belediyelerin Öz Gelirlerini Düzenleyen Mevzuatın Güncelliğini Kaybetmesi ve Yetersizliği: Çalışmaya katılan 7 masanın tamamı ve soru formunu dolduran 59 belediyenin tamamına yakını öz gelir kaynaklarının yetersizliği konusunda temel sebep olarak, belediyelerin öz gelir kaynaklarını düzenleyen mevzuatın güncel olmamasını belirtmiştir. Belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen Belediye Gelirleri Kanunu 1981 tarihli olup, bazı küçük değişiklikler dışında günümüze dek bu kanunda önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Emlak Vergisi Kanunu'nda da bazı eksikliklere dikkat çekilmiştir. Katılımcıların belirttiği ve mevzuatın güncellenmemesinden kaynaklanan sorunlar şöyle özetlenebilir:

Kanunda yer alan rakamsal (maktu) vergi ve harç tarifelerinin uzun yıllardır güncellenmemesi: Bu durum pek çok katılımcı tarafından dile getirilmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi ve harç tarifelerine ilişkin alt ve üst sınırlar en son 2004 yılında güncellenmiş, bu tarihten beri rakamsal (maktu) tarifelerde güncelleme yapılmamıştır. Ayrıca, alt ve üst sınırlar çerçevesinde hangi tarifenin uygulanacağı konusunda Cumhurbaşkanına yetki verilmiş olan bazı vergi ve harçlara (İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşyeri Açma İzni Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşgal Harcı) ilişkin Cumhurbaşkanı tarafından alınmış herhangi bir karar bulunmamaktadır. Bu harçlarla ilgili, halen 2013 yılında alınan en son belediye meclisi kararları uygulanmaya devam etmektedir.² Katılımcılar tarafından bu durum, "vergi ve harçlardan sağlanan gelirler, enflasyon nedeniyle giderek eridi" şeklinde belirtilmiştir.

Bazı vergi ve harçların kapsamının dar ya da günümüz koşullarına uygun olmaması: Katılımcılar bu konuya örnek olarak Haberleşme Vergisi ve Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni vermiştir. Haberleşme Vergisi sabit hatlardan alınmaktadır, verginin konusu cep telefonlarını kapsamamaktadır, ilgili vergi güncelliğini kaybetmiş ve yetersiz kalmıştır. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nde ise yine verginin konusu doğalgaz tüketimini kapsamamakta, dolayısıyla doğalgaz tüketiminden bu vergi alınamamaktadır. Ayrıca çeşitli katılımcılar, kanunda düzenlenen harç konularının da genel olarak günümüz koşullarına uygun olmadığı ve gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

2- 2013 yılına kadar bu vergi ve harçlara ilişkin, Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar içinde tarife belirleme yetkisi belediye meclislerine aitti. Anayasa Mahkemesi'nin 2013 yılında yürürlüğe giren 29.12.2011 tarih ve 2011/175 sayılı Kararı ile 2464 sayılı Kanun'un belediyelere yetki veren 96/B bendi, Anayasa'nın 73. Maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Vergi oranlarının “sıfır” olarak belirlenmesi nedeniyle günümüzde birçok konuda Eğlence Vergisi alınamaması: 2020 yılından bu yana yerli ve yabancı film gösterimlerinden alınacak Eğlence Vergisi oranı “yüzde 0” olarak belirlenmiştir. 2023 yılından bu yana da at yarışları, spor müsabakaları ve konserlerden alınacak Eğlence Vergisi oranları “yüzde 0” olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla günümüzde biletle girilen yerlerden alınacak Eğlence Vergisi’nin kapsamı giderek daralmıştır. Bu durum belediyelerin gelir kaybı yaşamasına yol açmıştır.

Emlak Vergisi’ne ilişkin düzenlemelerdeki yetersizlikler nedeniyle emlak vergi değerinin piyasa koşullarının altında kalması: Emlak Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu uyarınca, Emlak Vergisi’nin matrahını teşkil eden vergi değeri arsa ve araziler için dört yıllık periyotlarla takdir komisyonları tarafından yeniden belirlenmekte ve her yıl Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılmaktadır. Katılımcılar, enflasyonun yüksek olduğu son yıllarda yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde yapılan artışların yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Ayrıca, dört yılda bir yapılan takdir çalışmalarında belirlenen vergi değerinin de emlak piyasa değerlerinin altında kaldığı vurgulanmıştır. Bina vergilerinde ise yine “bina metrekare normal inşaat maliyetlerini gösteren cetvelin” günümüz koşullarına uygun olarak düzenlenmediği belirtilmiştir. Bu hususlar Emlak Vergisi’nden elde edilen gelirlerin giderek düşmesine neden olmaktadır.

Belediyelere Yeni Öz Gelir Kaynaklarının Sağlanmamış Olması: 2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin görev ve sorumluluk alanı genişlemiş olmasına rağmen, bu görevlerle orantılı olarak belediyelerin öz gelirlerine ilişkin yeni düzenlemelerin yapılmamış olması, belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmamış olması gerek soru formlarında, gerekse çalıştayda katılımcılar tarafından dile getirilen sorunlar arasında yer almıştır. “Vatandaşların artan ihtiyaçlarına mevcut gelir kaynaklarının yeterli gelmediği, yeni öz gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği” belirtilmiştir. Tablo 1 ve 2’de görüleceği üzere, belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı yıllar itibarıyla giderek düşüş kaydetmiştir.

4.1.2. Öz Gelir Kaynaklarının Denetimi ile İlgili Sorunlar

Belediyelerin öz gelir kaynaklarının denetimine ilişkin yaşanan sorunlar konusunda soru formu ve çalıştayda belirtilen hususlar üç başlık altında gruplandırılabilir:

Belediyelere Yasalarla Tanınan Vergi Denetim Yetkisinin Sınırlı Olması: Belediyeler vergi inceleme yetkisine sahip olmadıkları için bazı vergilerde (örneğin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi) vergi denetimi yapamadıklarını belirtmişlerdir. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102. Maddesi ile belediyelerin gelir tahsilatını gerçekleştiren yetkililerin Vergi Usul Kanunu'nu uygulama hususunda vergi dairesi müdürü ile eşdeğer yetkilere sahip olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, "vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere" ifadesi ile bu yetkinin sınırları daraltılmıştır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi ve Yangın Sigortası Vergilerinde bir ay boyunca tahsil edilen ücretler ya da sigorta primleri üzerinden vergi hesaplanarak ilgili kuruluşlarca belediyelere aylık olarak beyanname verilmektedir. Ancak, belediyelerin vergi inceleme yetkisi olmadığı için beyan edilen hasılatların doğru olup olmadığı kontrol edilememektedir.

Personel Yetersizliği: Denetim yapacak personel sayısının yetersiz olması ve personelin vergi mevzuatına hakimiyet açısından nitelik olarak yetersizliği bu konuda belirtilen sorunlar arasındadır.

Kurumlar Arası Entegrasyon Sorunu: Belediyelerin vergi denetimine ilişkin verilere ulaşma konusunda merkezi yönetim kurumları ile entegrasyon sağlayamaması, zaman ve kaynak israfına yol açan bir sorun olarak belirtilmiştir. Tapu müdürlükleri ile vatandaşların emlak sahibi olduklarında anlık bilgi akışını sağlayan bir entegrasyonun olmaması, mükelleflere ilişkin bilgiler konusunda vergi daireleri ile gerekli entegrasyonların bulunmaması bu hususta verilen örnekler arasındadır.

4.1.3. Öz Gelir Kaynaklarının Tahsilatı ile İlgili Sorunlar

Belediyelerin öz gelir kaynaklarının tahsilatının düşük oranlarda kalması, Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan raporlarda (Sayıştay, 2024, 2025) da yaygın tespitler arasında yer almaktadır. Öz gelirlerin tahsilatı konusunda katılımcıların öne çıkardığı sorunlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

Mükellefe Ulaşılamaması Nedeniyle Tebligat Yapılamaması: Mükelleflerin borçlarına ilişkin çeşitli belgelerin tebligatının adres bilgilerinin olmaması ya da eksik olması nedeniyle yapılamaması ya da gecikmesi önemli bir sorun olarak belirtilmiştir. Tebligat ile ilgili bilgilere ulaşma hususunda vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumu, tapu müdürlükleri gibi kurumlarla entegrasyon sağlanamaması nedeniyle tahsilatta sorun yaşandığı ifade edilmiştir.

Alacakların Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemelerin Çok Sık Yapılması: Belediye alacaklarını da kapsayan yapılandırma kanunlarının çok sık yapılmasının, "nasıl olsa yakın zamanda bir yapılandırma kanunu çıkacağı inancıyla", vatandaşların borç ödemelerini aksatmalarına neden olduğu belirtilmiştir. Vergi aflarının sıklıkla gündeme gelmesi, vatandaşların vergiye uyumunu zorlaştırmaktadır.

Terkin Rakamlarının Düşük Olması: 6183 sayılı Kanun'un 106. Maddesi'ne göre, "yapılacak takip sonucunda tahsili imkansız ve tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla bulunduğu anlaşılan 213 sayılı Kanun kapsamına giren alacaklarda 10 TL, diğer alacaklarda 20 TL'ye kadar olan amme alacakları" terkin edilebilmekte, idarenin kayıtlarından silinebilmektedir. Ancak, bu rakamlar günümüzde takip için gerekli tebligat masrafları düşünüldüğünde oldukça düşük ve anlamsız kalmaktadır.

E-Haciz Uygulamasına Geçilememesi: Belediyelerin alacaklarının tahsiline ilişkin Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kullandığı e-haciz sisteminden yararlanamaması nedeniyle ilgili kurumlarla sürekli yazışma yapmak zorunda kaldıkları ve bu durumun haciz işlemlerini zorlaştırdığı ve uzattığı belirtilmiştir.

Para Cezalarında Gecikme Zammı Uygulanamaması: Belediyeler çeşitli kanunlar uyarınca tahsil ettikleri idari para cezalarına gecikme zammı tatbik edemedikleri için bu cezaların tahsilatının gecikmesi durumunda yüksek enflasyonist ortamda gelir kaybına uğradıklarını belirtmiştir. Vadesi geçen kamu alacaklarında 6183 sayılı Kanun'un 51. Maddesi aylık gecikme zammı alınmasını öngörmektedir. Kanunun bu maddesinde bazı istisnalar dışında "ceza mahiyetinde olan amme alacakları için" gecikme zammı alınamayacağı belirtilmiştir. Bu durum belediyeleri gelir kaybına uğratmasının yanı sıra, cezaların ödenmesinde gecikmelere neden olmaktadır.

4.2. Çözüm Önerileri

Katılımcılar tarafından önerilen çözümler, aşağıda üç alt başlıkta sunulmuştur:

4.2.1. Öz Gelir Kaynaklarının Yetersizliğine İlişkin Çözüm Önerileri

Öz gelir kaynaklarının yetersizliği konusunda mevzuatın güncelliğini yitirmesi ve yetersizliği ile belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmamış olması ana başlıklarında ele alınan sorunlara ilişkin katılımcılar tarafından dile getirilen çözüm önerileri şöyle sıralanabilir:

Belediye Gelirleri Kanunu'nun günümüzdeki koşullarla uyumlu bir şekilde güncellenmesi, soru formuyla cevap veren ve çalışmaya katılanların tamamına yakını tarafından dile getirilmiştir. Bu çerçevede, Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenen vergi ve harçların gözden geçirilmesi, günümüze uygun yeni harçlar (servis, minibüs, taksi gibi araçlara ruhsat verilmesi aşamasında harç alınmasını öngören Toplu Taşıma Ruhsat Harcı gibi) konulması, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nde doğalgazın, Haberleşme Vergisi'nde cep telefonlarının ilgili vergilerin kapsamına alınması, Eğlence Vergisi'nde biletle girilen yerler için "yüzde 0" olarak değiştirilen oranların tekrar eski haline getirilmesi somut öneriler arasında yer almıştır.

Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenen vergi ve harçlara ilişkin rakamsal tarifelerin öncelikle günümüz koşulları dikkate alınarak güncellenmesi ve tarifelerin yeniden değerlendirme oranında yıllık olarak artırılması önerisi katılımcıların tamamına yakını tarafından dile getirilen bir diğer öneridir. Bu hususta yeni bir düzenleme ile Kanunda belirlenen alt ve üst sınırların güncel hale getirilmesi ve kanuna ilave edilecek bir madde ile bu rakamların her yıl otomatik olarak yeniden değerlendirme oranında artırılmasının, belediyelerin vergi ve harç gelirlerinin giderek erimesini önleyeceği ifade edilmiştir.

Maktu vergi ve harç tarifelerinin kanundaki alt ve üst sınırlar dahilinde belirlenmesi konusunda belediye meclislerine yetki verilmesi bir başka öneridir. Emlak Vergisi matrahını oluşturan vergi değerinin her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılmasının sağlanması yine katılımcıların tamamına yakını tarafından önerilmiştir. Bunun yanı sıra, dört yılda bir takdir komisyonlarının yaptığı değerlemede piyasa koşullarının daha fazla dikkate alınması, binalar için "bina metrekaresi inşaat maliyetleri cetvelinin" günümüze uygun hale getirilmesi, Emlak Vergisi'nden elde edilen gelirin azalmasını önlemek için sunulan öneriler arasındadır.

Katılımcıların büyük çoğunluğu Konaklama Vergisi'ni tahsil yetkisinin tamamen belediyelere verilmesini önerirken, bir kısmı ise Konaklama Vergisi'nden belediyelere pay verilmesini önermiştir. 2019 yılından beri ülkemizde uygulanmakta olan ve mevcut durumda merkezi yönetim tarafından tahsil edilen, ancak yerel bir vergi niteliğinde olan Konaklama Vergisi'nin belediyelere devredilmesi daha doğru bir tercih olacaktır. Özellikle yaz-kış nüfusu turizm nedeniyle farklılaşan bölgelerde ortaya çıkan ilave hizmet talebinin gerektirdiği gelir açığı, Konaklama Vergisi sayesinde karşılanabilecektir. AB ülkeleri incelendiğinde turizm vergisi, şehir vergisi gibi isimler ile de alınabilen Konaklama Vergisi'nin Malta dışındaki AB ülkelerinde yerel bir vergi olarak uygulandığı görülmektedir (Scottish Government, 2018: 20). Türkiye'de 2005 yılında hazırlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı"nda da Konaklama Vergisi yerel bir vergi olarak düzenlenmişti (Başbakanlık, 2005).

Katılımcıların bir kısmı Motorlu Taşıtlar Vergisi'nden belediyelere pay verilmesini önermiştir. Taşıtların çevreye yaydığı kirliliğin giderilmesi, yıpranan yolların bakım ve onarımı vb. hizmetleri belediyelerin yerine getirdiği dikkate alınacak olursa, hizmet fayda-ilişkisi açısından bu vergiden belediyelere pay verilmesi isabetli olacaktır. Nitekim, AB ülkeleri üzerinde yapılan bir araştırmada 11 AB ülkesinde Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin kısmen ya da tamamen yerel yönetimlere aktarıldığı ya da yerel yönetimlere tahsilat yetkisinin bırakıldığı görülmektedir (Çavdar, 2022: 99).

Katılımcılar, Emlak Vergisi Kanunu uyarınca 2021 yılından bu yana merkezi yönetim tarafından alınan Değerli Konut Vergisi'nden belediyelere pay ayrılmasını, ya da genel bütçeden belediyeler için ayrılan paylar hesaplanırken bu verginin de hesaba dahil edilmesini önermiştir. Mevcut durumda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler ve il özel idareleri için pay ayrılırken Emlak Vergisi Kanunu'nun 48. Maddesi uyarınca bu vergi hesaplamalara dahil edilmemektedir. Kanunda düzenleme yapılarak Değerli Konut Vergisi'nden belediyelere pay ayrılması belediyelere ilave bir gelir sağlayacaktır.

Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca belediyelere müze giriş ücretinden ayrılan yüzde 5'lik payın yüzde 10'a çıkarılması da öneriler arasındadır. Belediye Gelirleri Kanunu güncellenirken, vergi ve harçların beyan ve tahsilatına ilişkin hükümlerin de gözden geçirilerek günümüz koşullarına uygun hale getirilmesi, uygulamada ortaya çıkan birçok sorunun giderilmesine katkı sağlayacaktır.

4.2.2. Öz Gelir Kaynaklarının Denetimi ile İlgili Çözüm Önerileri

Belediyeler vergi denetim yetkilerinin artırılması ve vergi inceleme yetkisi verilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bu hususta Belediye Gelirleri Kanunu'nun belediyelerin gelir tahsilatından sorumlu müdürlerine vergi tahsilat ve denetiminde vergi dairesi müdürü yetkilerini veren 102. Maddesi'nin yeniden düzenlenerek "vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere" ibaresinin kaldırılması ve Vergi Usul Kanunu'nun ilgili maddelerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Personel sorununun çözümü konusunda belediyelere yeterli sayıda denetim personeli sağlanması, denetim işlerinde çalışacak personelin merkezi olarak özel bir sınavla işe alınması ve başka bir işte çalıştırılmasının yasaklanması, personele düzenli eğitimler verilmesi, denetim yapan personelin özlük haklarının iyileştirilmesi önerileri getirilmiştir.

Entegrasyon sorununun çözümü konusunda vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumlarının ve tapu müdürlüklerinin belediyeler ile dijital ortamda bilgi paylaşımında bulunması, belediyeler ile etkileşim açısından e-belediye sisteminden bu konuda yararlanılması öneriler arasındadır.

4.2.3. Öz Gelir Kaynaklarının Tahsilatı ile İlgili Çözüm Önerileri

Belediyelerin alacaklarını kapsayan yapılandırma kanunlarının sıklıkla çıkarılmaması, tebligata ilişkin gerekli verilere ulaşma konusunda diğer kurumlarla entegrasyonun sağlanması, e-devlet üzerinden belediyelerin vatandaşlara borçlarını tebliğ edebilme imkanı getirilmesi, 6183 sayılı Kanun'un 106. maddesinde düzenleme yapılarak terkin rakamlarının yükseltilmesi, 6183 sayılı Kanun'un 51. maddesinde düzenleme yapılarak para cezalarından da gecikme zammı alınabilme imkanı getirilmesi, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak bir çalışma ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin rehberliği ile e-haciz konusunda belediyeler için ortak bir yazılım geliştirilmesi öz gelirlerin tahsilatına ilişkin katılımcılar tarafından getirilen öneriler arasındadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de belediyelerin gelir yapısı öz gelirlerden çok, merkezi yönetim transferlerine bağımlı bir niteliğe sahiptir. Belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payı 2014-2023 yılları arasında ortalama yüzde 39 düzeyinde iken, 2014 yılından itibaren bir düşüş sürecine girerek, son yıllarda yüzde

34'ler seviyesine kadar gerilemiştir. Bu oran büyükşehir belediyelerinde daha düşük olup, 2014-2023 yılları arasında ortalama yüzde 23 düzeyinde gerçekleşmiş, günümüzde yüzde 16'lar seviyesine inmiştir. Bu düşüşte, belediyelerin öz gelirlerine ilişkin bir reform çalışmasının yapılmamış olması, dolayısıyla, öz gelirlerin günümüzde giderek erimesi ve enflasyon oranında artış sağlanamaması etkili olmuştur.

MBB üye belediyeleri nezdinde yapılan saha araştırması sonucunda katılımcıların tamamına yakını öz gelir kaynaklarının yeterli olmadığını belirtmiştir. Öz gelir kaynaklarının yetersizliğine yol açan nedenler arasında belediyelerin gelir kaynaklarını düzenleyen mevzuatın güncellenmemesi en çok vurgulanan husus olmuştur. Bazı vergi konularının kapsamının dar kalması, maktu vergi ve harç tarifelerinin yıllardır güncellenmemiş olması, bazı harç konularının günümüzde geçerliliğinin kalmaması, emlak vergi değerinin yüksek enflasyonist ortamda piyasa koşullarını yakalayamaması mevzuatın güncellenmemesinden kaynaklanan sorunlar arasında sayılmıştır. Belediyelere günümüz koşullarına uygun yeni öz gelir kaynakları sağlanmamış olması da belediyelerin öz gelir yetersizliği konusunda vurgulanan bir başka sorundur.

Saha çalışmasında belediyelerin öz gelirlerinin yetersizliğinin sebeplerinin yanı sıra, tahsilat ve denetimde yaşanan sorunlar da araştırılmıştır. Bu çerçevede, mevzuatın belediye yetkililerine vergi inceleme yetkisi vermemesi, denetim konusunda nitelik ve nicelik olarak yeterli personele sahip olunmaması, mükellef bilgilerine ulaşabilme konusunda kurumlar arası entegrasyonun sağlanamaması, belediyelere e-haciz yetkisinin verilmemiş olması, yapılandırma kanunlarının çok sık çıkması, terkin rakamlarının çok düşük olması, para cezalarından gecikme zammı alınamaması öz gelirlerin tahsilat ve denetimi konusunda değinilen sorunlar arasındadır.

Öz gelir yetersizliğinin giderilmesi konusunda; Belediye Gelirleri Kanunu'nun güncellenerek günümüze uygun bir şekilde vergi ve harç konularının kapsamının gözden geçirilmesi, maktu vergi ve harç tarifelerinin güncel hale getirilmesi ve bu güncellemeden sonra yıllık olarak yeniden değerlendirme oranında artırılmasının sağlanması, belediyelerin kanundaki alt ve üst sınırlar dahilinde maktu vergi ve harç tarifelerini belirleyebilmeleri katılımcılar tarafından getirilen öneriler arasındadır. Emlak vergi değerinin takdir komisyonlarınca piyasa koşullarına uygun olarak belirlenmesi, yıllık artışların yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde değil, yeniden değerlendirme oranında yapılmasının

sağlanması, Eğlence Vergisi'nde "yüzde 0" olarak belirlenen oranların tekrar eski haline getirilmesi diğer öneriler arasındadır.

Konaklama Vergisi tahsilatının belediyelere bırakılması, Motorlu Taşıtlar Vergisi'nden ve Değerli Konut Vergisi'nden belediyelere pay verilmesi, Toplu Taşıma Ruhsat Harcı gibi yeni harçlar konulması katılımcılar tarafından getirilen yeni gelir kaynakları önerileridir.

Belediyelere vergi inceleme yetkisinin verilmesi, belediyelerin denetim konusunda nitelikli personele kavuşturulması, kurumlar arası entegrasyon yoluyla mükellef bilgilerine kolayca ulaşılmasının sağlanması, belediyelere e-haciz yetkisinin verilmesi, alacaklara ilişkin yapılandırma kanunlarının çok sık çıkarılmaması, terkin rakamlarının yükseltilmesi, vadesi geçen para cezalarına gecikme zammı uygulanabilmesi öz gelirlerin tahsilat ve denetimine ilişkin katılımcıların getirdiği önerilerdir.

Bu araştırmada ortaya çıkan sorunların bir bölümü yaklaşık yirmi yıldır farklı çalışmalarda ve platformlarda ifade edilmesine rağmen, günümüzde hala çözülememiş olup, bu sorunların artarak ve çeşitlenerek devam ettiği gözlenmektedir. Bu bağlamda, belediyelerin öz gelirlerine yönelik reform ihtiyacının artık ertelenemez bir zorunluluk haline geldiği açıkça ortaya çıkmıştır. Belediyeler, birikmiş sorunlarının çözümüne katkıda bulunma konusunda günümüzde oldukça hazır ve istekli bir tutum sergilemektedir. Bu nedenle, akademik çevreler, merkezi yönetim, yerel yönetim temsilcileri ve ilgili tüm paydaşların bir an önce bir araya gelerek mevzuatın güncellenmesine yönelik çalışmalara başlaması, belediyelerin öz gelir kaynaklarının güçlendirilmesi ve hizmetlerini kesintisiz bir şekilde sürdürmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Akinci, A. (2023). Analysis of Fiscal Sustainability in Türkiye: Bootstrap Fourier ARDL Approach. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 34(130), 419-439.
- Anıkboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi. *Maliye Dergisi*, (168), 1-19.
- Anıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13(33), 276-297.
- Anıkboğa, Ü. (2024). Belediyelerin Gelir Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Yeniden Yapılanma İçin Öneriler. Araştırma Raporu. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği. <https://mbbkulturyayinlari.com/belediyelerin-gelir-yapisindan-sorunlar-ve-sorunlar-ve-yeniden-yapilanma-icin-oneriler>, Erişim: 20.05.2025.
- Bahl, R. ve Bird, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting&Finance*. 28(4), 1-25.
- Bahl, R. (2011). Financing Subnational Governments with Decentralized Taxes. *The Elgar Guide to Tax Systems*. Albi, E. ve Vazquez, J. M. (Ed.). Cheltenham UK: Edward Elgar, 328-359.
- Başbakanlık (2005). İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı. https://kutuphane.tbmm.gov.tr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=276742&shelfbrowse_itemnumber=272632, Erişim: 10.12.2024.
- Bird, R. (2001). User Charges in Local Government Finance. *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. M. Freire ve R. Stren (Ed.). Washington DC: World Bank Institute, 171-182.
- Council of Europe (1998). Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants. Strasbourg Cedex: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe (2016). European Charter of Local Self-Government. Congress of Local and Regoinal Authorities of the Council of Europe. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3/7D>, Erişim: 10.12.2024.
- Çavdar, F. (2022). Belediyelerin Gelirlerini Artırmaya Yönelik Öz Gelir Önerisi: Motorlu Taşıtlar Üzerindeki Vergisel Yükümlülüğün Paylaşımı. *Sosyal Bilimler Dergisi*. 8(2), 86-102.
- Dündar, A. (2024). Kümeleme Analizi ile Türkiye’deki İllerin Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerine Göre Sınıflandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 35(132), 101-130.
- Ebel, R. (2003). Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization. https://www.kdi.re.kr/upload/7050/V_RobertEbel.pdf, Erişim: 18.11.2024.

- Egeli, H. ve Diril, F. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 23(84), 25-44.
- Fleck, L. (2022). Towards a Framework for Own Source Revenue Optimization. *Local Government Finance is Development Finance*. D. Jackson (Ed.). New York: UNCDF, 139-159.
- Güner, A. (2006). Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar. *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*. Güner, A. ve Yılmaz, S. (Ed.). İstanbul: Güncel Yayıncılık, 61-90.
- Hacıköylü, C. ve Heper, F. (2010). Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Maliye Dergisi*. 158, 1-14.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014-2023a). Belediyeler Bütçe İstatistikleri. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, Erişim: 10.09.2024.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014-2023b). Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, Erişim: 10.09.2024.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt.
- Sayıştay (2024). Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2025). Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Scottish Government (2018). *Transiet Visitor Taxes in Scotland: Supporting A National Discussion*. <https://www.gov.scot/>, Erişim:14.09.2024.
- Ter- Minassian, T. (2020). Challenges of Sub National Capacity Development. *Local Public Finance and Capacity Building in Asia*. Kim, J.ve S. Dougherty, S. (Ed.). OECD, 13-33.
- Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2020). AB Üyesi Ülkelerdeki Yerel Vergi Uygulamaları ve Türkiye’deki Belediyeler İçin Vergi Önerileri. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(17), 37-70.
- Vazquez, J. M. (2008). Revenue Assignments in The Practice of Fiscal Decentralization. *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Bosh, N. ve Duran, J.M. (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar, 27-55.
- Vazquez, J. ve M. Smoke, P. (2010). Introduction. *Local Government Finance: The Challenges of The 21 St Century*. United Cities and Local Governments. Cheltenham: Edward Elgar, 13-21.

OWN REVENUES OF MUNICIPALITIES AND THE NEED FOR REFORM: AN EVALUATION ON MARMARA REGION MUNICIPALITIES

Ülkü ARIKBOĞA

EXTENDED ABSTRACT

In this article, field research covering the municipalities that are members of the Union of Marmara Municipalities (MMU) has been conducted to identify the main reasons for the insufficiency of municipalities' own revenues and to develop suggestions for increasing own revenues.

The article first presents a theoretical framework on the concept of own revenue and types of own revenue. Then, information on own revenues provided to municipalities by law in Turkey is given and numerical analyses on the composition of own revenues and their share in total municipal revenues are presented. The last section includes the findings obtained from the field research conducted with municipalities that are members of the MMU.

The results of the research can be summarised as follows:

As a result of the field survey conducted among MMU member municipalities, almost all of the respondents stated that their own revenue resources are not sufficient. Among the reasons for the insufficiency of own revenue sources, the lack of updating the legislation regulating the revenue sources of municipalities was the most emphasised problem.

The fact that municipalities have not been provided with new sources of own revenue in line with today's conditions is another problem emphasised in terms of the insufficiency of municipalities' own revenues.

The problems mentioned in relation to the collection and audit of own revenues include, limited tax audit authority granted to municipalities by law, the lack of sufficient personnel in terms of quality and quantity, the lack of inter-institutional integration in accessing taxpayer information, the lack of e-attachment authority for municipalities, the frequent issuance of tax amnesty laws, failure to exclude very small amounts of tax receivables from accounting records, and the inability to apply a delay increase in the collection of fines.

In order to overcome the inadequacy of own revenues, the participants suggested that the Law on Municipal Revenues should be updated and the scope of taxes and fees should be revised in accordance with the present day, the fixed tax and fee tariffs should be updated and increases should be made every year at the revaluation rate, and municipalities should be able to determine the fixed tax and fee tariffs within the lower and upper limits in the law. Other suggestions include determining the property tax value by appraisal commissions in accordance with market conditions, ensuring that annual increases are made at the rate of revaluation, not at the rate of half of the revaluation rate, and reinstating the rates set as 0 per cent in the entertainment tax.

Giving the authority to collect accommodation tax to municipalities, giving municipalities a share from the motor vehicles tax and valuable housing tax, imposing new fees such as public transport licence fee are among the suggestions for new sources of revenue made by the participants.

Giving tax audit authority to municipalities, providing qualified personnel for audit, providing easy access to taxpayer information through inter-institutional integration, giving e-attachment authority to municipalities, not issuing tax amnesty laws on receivables too often, facilitating the removal of very small amounts of tax receivables from accounting records are the suggestions made by the participants regarding the collection and audit of own revenues.

In this study, it has been observed that the need for reform regarding municipalities' own revenues has become inevitable. It is of great importance that academic circles, central government, local government representatives and all relevant stakeholders come together as soon as possible and start working on updating the legislation in order to strengthen municipalities' own revenue sources and to continue their services uninterruptedly.