

● *Belediyelerin Mali
Sorunları ve
Çözüm Önerileri*

ÇALIŞTAY RAPORU

2015



BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

ÇALIŞTAY RAPORU

(İstanbul, Aralık 2015)

MARMARA BELEDİYELER BİRLİĞİ

İçindekiler

Giriş	2
1. Belediye Gelirlerini Düzenleyen Temel Mevzuatın Güncel Olmaması.....	4
2. Belediyelere Sağlanan Öz Gelir Kaynaklarının Yetersiz Olması.....	7
3. Belediyelerin Vergi ve Harç Tarifelerini Belirleyememesi.....	11
4. Tarife Belirleme Konusundaki İstikrarsızlık	12
5. Belediyelerin Vergi Denetim Yetkilerinin Sınırlı Olması	13
6. Belediyelerin Gelir Tahsilatı Konusundaki Yetkilerinin Sınırlı Olması.....	14
7. Atık Ücreti Uygulamasında Yaşanan Zorluklar	17
8. Emlak Vergisi Uygulamasında Yaşanan Zorluklar.....	18
9. Çevre Temizlik Vergisi Uygulamasında Yaşanan Zorluklar	19
10. Büyükşehirlerde İlan ve Reklam Vergisi Uygulamasında Yaşanan Sorunlar	19
11. Kentsel Dönüşüm Kapsamındaki Riskli Yapılardan Harç Alınmaması.....	19
12. 6360 Sayılı Kanun İle Köyden Mahalleye Dönüşen Yerlerden 5 Yıl Boyunca Vergi Alınmaması	20
13. Para Cezalarında Gecikme Zammı Uygulanmaması	21
14. Belediye Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Yapılan Kesintiler.....	21
15. Genel Bütçe Vergi Geliri Payına İlişkin Sorunlar	23
16. Denkleştirme Ödeneği.....	27
17. Mahalli İdareler Hesap Planı	27
18. Belediyelerde Harcama Yetkilisi	27
19. Belediyelerin Kira Gelirlerinin Vergiye Tabi Olması	27
20. Suriyeli Göçmenler Sebebiyle Ortaya Çıkan Giderler	28
21. İl Dışına Cenaze Otobüsü Tahsisi.....	28
22. İller Bankası'ndan Borçlanma Yapmanın Zorluğu.....	28
23. Hizmet Alımı Yoluyla Personel İstihdamında KDV Muafiyeti Sağlanmaması	28
24. Mali Hizmetler Personelinin Niteliğine İlişkin Sorunlar.....	29
25. Yeni Asgari Ücretin Yol Açabileceği Sorunlar.....	29
Sonuç ve Değerlendirme	30
Rapora Katkı Sağlayanlar	31

GİRİŞ

Yerel hizmetlerin sunumunda önemli bir role sahip olan belediyelerin üstlendikleri hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için güçlü bir mali yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Bu noktada belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması ve gelir yapılanmalarının mali özerkliği ve esnekliği sağlayacak şekilde düzenlenmesi iki önemli boyut olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de 2000’li yıllarda yerel yönetimler alanında önemli reform çalışmaları yapılmış, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve sorumluluk alanları genişletilmiştir. Ancak, bu değişiklikler sonrası belediyelerin gelir kaynaklarını arttırmaya yönelik düzenlemeler eksik kalmış, yerel yönetimlerin öz gelirlerini düzenleyecek reformlar yapılamamıştır. Nitekim, belediyelerin gelir kaynaklarını düzenleyen temel kanun olan Belediye Gelirleri Kanunu 1981 tarihli olup, o tarihten bu yana 30 yıldan fazla süre geçmiş olmasına rağmen, Belediye Gelirleri Kanunu’nda önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Bu ise, belediyelerin gelir kaynaklarının özellikle de öz gelir kaynaklarının verimsiz ve yetersiz bir hale gelmesine neden olmuştur.

Günümüzde belediye gelirlerinin önemli bir bölümünü 5779 sayılı Kanun ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar oluşturmaktadır. Bu paylara ilişkin Kanun 2008 yılında güncellenmiş, son olarak 6360 sayılı Kanun ile de bu Kanun’da bazı değişiklikler yapılarak, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların miktarı ve dağıtım usulünde değişikliğe gidilmiştir. Ancak, bu payların belediyelerin görevlerini karşılamak için yeterli olup olmadığı ve pay dağıtım kriterleri 6360 sayılı Kanun öncesinde olduğu gibi, 6360 sayılı Kanun’dan sonra da tartışılmaya devam etmiştir.

Diğer taraftan belediyeler öz gelirlerinin tahsilinde ve diğer mali işlemlerinde mevzuattaki boşluklardan, yetki ya da koordinasyon yetersizliklerinden kaynaklanan birçok sorunla karşı karşıyadır.

Bu sorunların farkında olarak 64. Hükümet Programı’nda belediyelerin mali sorunlarının çözümüne yönelik bazı düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir. Hükümet programında;

Yönetişim başlığı altında;

- AB Müktesebatı ve uluslararası normlar esas alınmak suretiyle kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin gözden geçirilmesi
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olarak merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlenmesi

Mali Disiplin başlığı altında;

- Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması
- Sade ve kolay uygulanabilir vergi usul mevzuatı

Yerel Yönetimler başlığı altında;

- Mahalli idarelerin yerel gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemelerin yapılması
- Yerel yönetimlerin borçlanma sistematiği ve hesap verebilirliğini güçlendirecek mahiyette düzenlemelerin yapılması
- Büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılmasına yönelik tedbirlerin alınması

gibi hususlar yer almaktadır. Ayrıca, Hükümetin 6 aylık eylem planında ilçe belediyelerinin gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve İmar Kanunu'nda değişikliğe gidileceği belirtilmektedir.

Marmara Belediyeler Birliği, 15 Aralık 2015 tarihinde İstanbul'da üye belediyelerin katıldığı "*Türkiye'de Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri*" başlıklı bir çalıştay düzenleyerek bu alanda gerçekleştirilecek reform çalışmalarına katkıda bulunmayı amaçlamıştır. 27 farklı belediyeden 37 katılımcının yer aldığı çalıştayda, yuvarlak masa toplantıları ile belediyelerin gelir kaynakları ve gelir yönetimine ilişkin sorunlar ile harcama ve bütçe yönetimine ilişkin sorunlar ve çözümler tartışılmış ve tartışma sonuçları raporlanmıştır.

Bu çalıştayın yanı sıra, Marmara Belediyeler Birliği bütün üye belediyelerin yazışmalar yoluyla konuya ilişkin görüşlerini ve önerilerini talep etmiştir. Çalıştay sonuçları ve yazışma yoluyla gelen öneriler belirli bir sistematikte birleştirilerek belediyelerin mali sorunlarına ilişkin bu rapor hazırlanmıştır. Çalıştay sırasında, gerek belediyelerin gelir kaynaklarına ilişkin mevzuatın eskiliği ve belediyelerin kaynak yetersizliği, gerekse son günlerde Belediye Gelirleri Kanunu'nun güncellenmesi konusunun gündemde olması nedeniyle ağırlıklı olarak belediyelerin gelir kaynakları ve bu kaynakların yönetimine ilişkin sorunlara değinilmiştir. Bu nedenle raporda da ağırlıklı olarak belediye gelirlerine ilişkin sorunlar yer almakta, bunun dışında harcama ve bütçe yönetimi konusunda sık karşılaşılan bazı sorunlara da değinilmektedir.

BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1. Belediye Gelirlerini Düzenleyen Temel Mevzuatın Güncel Olmaması

Belediyelerin öz gelir kaynaklarını düzenleyen temel Kanun olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 1981 tarihli bir Kanun olup, o tarihten bu yana Belediye Gelirleri Kanunu'nda ufak tefek değişiklikler dışında önemli bir revizyon yapılamamıştır. Bu durum günümüzde aşağıdaki sorunların yaşanmasına neden olmaktadır:

1.1. Bazı vergi ve harç konularının günümüzde genişlemesi ve değişmesi nedeniyle, vergi ve harç kapsamında yer alması gereken bazı konulardan Kanun'da gerekli düzenlemeler yapılmadığı için vergi ve harç alınamaması.

Bu konuda şu örnekleri vermek mümkündür:

Haberleşme Vergisi: 2464 sayılı Kanun'un 29-33. maddeleri Haberleşme Vergisi'ni düzenlemektedir. Kanun'un 29. maddesine göre Haberleşme Vergisi'nin konusu "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri*"dir. Buna göre Kanun telefon, teleks, faksimli ve data ücretlerini kapsam içine almıştır. Günümüzde ev telefonlarından çok, cep telefonları yaygın olarak kullanılmaktadır. Ancak, yaygın olarak kullanılan cep telefonlarından alınan ücretler Haberleşme Vergisinin konusu olmaması nedeniyle, cep telefonlarından haberleşme vergisi alınamamaktadır. Dolayısıyla, bu verginin kapsamı 1981 yılından bu yana daralmış, bu ise belediyeleri gelir kaybına uğratmıştır.

Öneri: 2464 sayılı Kanun'un 29-33. maddelerinde değişiklik yapılarak cep telefonları da Haberleşme Vergisi'nin kapsamına alınmalıdır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: 2464 sayılı Kanun'un 34-39. maddeleri Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni düzenlemektedir. Kanun'un 34. maddesine göre Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin konusu "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimi*"dir. Buna göre Kanun havagazı tüketimini kapsam içine almıştır. Günümüzde birçok ilimizde havagazından çok, doğalgaz yaygın bir tüketim unsuru haline gelmiştir. Kanunda doğalgaz vergi konusu olmaması nedeniyle, doğalgazdan vergi alınamamaktadır. Ayrıca, likit petrol gazı da vergi kapsamı dışındadır.

Öneri: 2464 sayılı Kanun'un 34-39. maddelerinde değişiklik yapılarak doğalgaz ve likit petrol gaz tüketimi de Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin kapsamına alınmalı, verginin ismi Elektrik ve Gaz Tüketim Vergisi olarak değiştirilmelidir.

1.2.Belediye Gelirleri Kanunu'na göre vergi ve harç konusuna girmekle birlikte, tarifenin günümüz koşulları dikkate alınarak düzenlenmemesi nedeniyle, hangi tarife üzerinden vergi alınacağı belirsiz olması veya farklı mükellefler grupları arasında adaletin gözetilememesi:

Bu konuda aşağıdaki örnekler verilebilir:

İlan ve Reklam Vergisi: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12-16. maddelerinde ilan ve reklam vergisi düzenlenmektedir. Kanun'un 12. maddesine göre ilan ve reklam vergisinin konusu, "*belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklam*" olarak belirlenmiştir. Tarife ve nispet başlıklı 15. Maddede ise farklı reklam unsurları için uygulanacak tarifenin alt ve üst sınırları belirlenmiştir. 1981 yılından bu yana teknolojiye yaşanan değişmelere paralel olarak reklam yöntemleri de değişmiştir. Ancak, vergi tarifesinde yer alan reklam unsurları günümüz koşullarına uygun olarak revize edilmemiştir. Örneğin, günümüzde yaygın olarak kullanılan led ekran, totem ve lazerle yapılan geçici mahiyetteki reklamlara hangi tarifenin uygulanacağı belirsizlik taşımaktadır. Bu durum belediyeler arasında farklı uygulamalara yol açabilmekte ve bu konuda mükelleflerin itirazları ile karşılaşmaktadır. Özel tarife düzenlenmesi gereken bu durumda, belediyeler gelir kaybı da yaşamaktadır.

Öneri: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12-16. maddelerinde değişiklik yapılarak, ilan ve reklam vergisine ilişkin tarife günümüzdeki reklam unsurlarını kapsayacak şekilde revize edilmelidir. Bu çerçevede, led ekran, totem ve lazerle yapılan geçici mahiyetteki reklamlardan alınacak vergi tarifesi de ayrıca belirlenmelidir.

İşgal Harcı: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52-57. maddelerinde işgal harcı düzenlenmektedir. Kanun'un 52. maddesinde işgal harcının konusu, 56. maddesinde harca ilişkin tarife belirlenmiştir. Ancak, tarife incelendiğinde pazar, panayır, meydan, mezar yerleri gibi yerlerin işgali ile, yol, meydan, iskele, köprü gibi kamuya ait yerlerin işgalinde mükellefin türü ve işgalin niteliği dikkate alınmaksızın m2 başına aynı tarife uygulandığı görülmektedir. Örneğin, bir simit satıcısı ile büyük bir firmanın tanıtım standı için m2 başına aynı tarife uygulanmaktadır. Bu durum farklı mükellef gruplarına farklı tarifeler uygulanmadığı için adaletsizliğe neden olabilmektedir.

Öneri: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52-57. maddelerinde değişiklik yapılarak, işgal harcının konusu ve işgal harcına ilişkin tarife günümüz koşullarına uygun bir şekilde revize edilmelidir. Bu çerçevede, kamuya ait yerlerin işgalinde farklı mükellef gruplarına farklı tarifeler belirlenerek adalet sağlanmalıdır.

1.3.Vergi ve harç tarifelerinin yıllarca güncellenmemesi nedeniyle zaman içinde belediyelerin gelir kaybına uğraması:

Belediye Gelirleri Kanunu ile bazı vergi ve harçların tarifeleri oran olarak belirlenmişken, bazı vergi ve harçlar için Kanun'da alt ve üst sınırları yer alan maktu tarifeler belirlenmiştir. Ancak, bu alt ve üst sınırların her yıl güncelleneceğine ilişkin Kanun'da hüküm bulunmadığı için bu tarifeler uzun yıllar güncellenmemektedir. Nitekim, vergi ve harç tarifeleri 1992 yılından 2004 yılına, 2004 yılından günümüze kadar güncellenmemiştir. Bu durum, belediyeleri gelir kaybına uğratmaktadır. (Bu durumun istisnası, Emlak Vergisi Kanunu ile düzenlenen Emlak Vergisi ile, Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenen Çevre Temizlik Vergisi'dir.)

Öneri: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda değişiklik yapılarak alt ve üst sınırları Kanun'da gösterilen maktu vergi ve harç tarifelerinin her yıl yeniden değerlendirilmesinde güncellenmesi sağlanmalıdır.

1.4.Vergiye ilişkin beyan ve ödeme usullerinin günümüz koşullarına uygun olarak düzenlenmemesi nedeniyle, denetim ve tahsilat açısından zorlukların oluşması:

Eğlence Vergisi: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 22. maddesinde Eğlence Vergisi'nin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar belirtilmiştir. Buna göre, biletle girilen yerlerde Eğlence Vergisi'nin bilet bedeline eklenmek suretiyle hesaplanması ve belediye tarafından biletlere özel damga vurulması sırasında peşin olarak ödenmesi gerekmektedir. Ancak, günümüzde sinema, konser vb. faaliyetlere ilişkin biletlerin satış koşulları ve ortamları düşünüldüğünde Kanun'un bu hükmünü uygulamak oldukça zordur. Günümüzde birçok bilet önceden basılmamakta, elektronik ortamda satılmakta, ya da satış anında basılarak müşterilere anlık olarak verilmektedir. Bu durumda, Eğlence Vergisi'nin biletlere özel damga vurularak ödenmesi hükmünün uygulanması mümkün olmadığı gibi, verginin biletler satıldıktan sonra belge ibrazı ile beyan usulü ile ödenmesi yerine, eğlence faaliyeti gerçekleşmeden peşin olarak ödenmek zorunda kalınması da hem belediyeler, hem de vatandaş açısından sıkıntılara neden olabilmektedir. (Vergi fazla vergi ödendiğinde, iade etmek durumunda kalan belediye, önceden satılacak biletlerin doğru tahmin edilmek zorunda kalınması nedeniyle de vatandaş zor durumda kalmaktadır.)

Öneri: 2464 sayılı Kanun'un 22. maddesi yeniden düzenlenerek Eğlence Vergisi'nin beyan ve ödeme usulü günümüz koşullarına uygun hale getirilmelidir.

Ancak bu düzenleme sonrası, kayıtların doğruluğunu denetleyebilmek için Belediye Gelirleri Kanunu ve Vergi Usul Kanunu'nda gerekli düzenlemeler yapılarak belediyelere vergi inceleme yetkisi de verilmelidir.

Kaynak Suları Harcı: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63.-66. maddelerinde kaynak suları harcı düzenlenmektedir. Kanunun 66. maddesinde harcın ödenmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Buna göre; harcın *"bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak"* ödeneceği belirtilmektedir. Ancak, kaynak suları harcı tahsil edilirken üretilen her mamule özel işaret konulması hem teknik, hem de maliyet olarak zor hatta bazen imkansız olmaktadır. Belediyelerin bu amaçla her fabrikaya özel işaret koyan makineler koyması ve hatta bunların başına denetlemek için vardiya sayısı kadar personel bulundurması gerekmektedir. Bu ise, belediyelere yüksek maliyetler ve uygulama zorlukları getirmekte, bazı durumlarda fabrikalar belediye görevlisini kabul etmemektedir. Bu durum, uygulamada belediyeler arasında farklılıklar oluşması, bazı durumlarda harcın tahsil edilememesi sonucunu doğurabilmektedir.

Öneri: Kaynak suları harcının alınması usulü günümüz koşulları dikkate alınarak tekrar değerlendirilmelidir. Harcın alınmasında kapasite raporundaki üretim miktarına dayalı olarak beyan verilmesi ve belediyelerin denetim yapması önerilebilir.

2. Belediyelere Sağlanan Öz Gelir Kaynaklarının Yetersiz Olması

Türkiye'de belediyelere ayrılan öz gelir kaynakları yetersiz ve verimsiz kaynaklardan oluşmaktadır. 2000'li yıllardan bu yana yerel yönetimler alanında önemli reform çalışmaları gerçekleştirilmiş, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu güncellenmiş, belediyelere yeni görevler yüklenmiştir. Ancak, buna paralel olarak belediyelere yeni öz gelir kaynakları sağlanmamıştır. Büyükşehir belediyeleri ise öz gelir kaynakları, özellikle öz vergi gelirleri açısından diğer belediyelere göre daha kötü durumdadır. Büyükşehir belediyeleri günümüzde İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi olmak üzere üç vergi gelirine sahiptir. (Bkz. Tablo 1)

Tablo 1
Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri

Vergiler	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
Emlak Vergisi	x		x
Çevre Temizlik Vergisi	x	%20 Pay	x
Yangın Sigorta Vergisi	x	x	
Eğlence Vergisi	x	x	x
İlan ve Reklam Vergisi	x	x	x
Haberleşme Vergisi	x		x
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	x		x

Belediyeler yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmamaları nedeniyle mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir yapıya sahiptir. Tablo 2, 3, 4 ve 5'te belediye gelirlerinin bileşimi gösterilmiştir.¹ Buna göre, 2008-2014 yılları arasında belediye gelirlerinin (bütün belediyeler toplamı) ortalama yüzde 48'i öz gelirlerden oluşmuştur. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde 35, ilçe ve belde belediyelerinde yüzde 58, il belediyelerinde yüzde 52 düzeyindedir.

Tablo 2
Belediye Gelirlerinin Bileşimi (2008-2014, Yüzde)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
Öz Gelirler	50	49	49	48	47	48	44	48
Transferler	50	51	51	52	53	52	56	52

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
Bu tablodaki oranlar bütün belediyelerin gelirleri esas alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 3
Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Bileşimi (2008-2014, Yüzde)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
Öz Gelirler	36	43	35	34	31	32	33	35
Transferler	64	57	65	66	69	68	67	65

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹ Tablolar, belediyelerin borçlanma dışındaki gelirlerini içermektedir. Öz gelirler, belediyelerin tahsilatını kendilerinin yaptığı gelirleri, transferler ise genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile proje yardımları vs. gibi merkezi yönetim tarafından yapılan yardımları içermektedir.

Tablo 4
İlçe ve Belde Belediye Gelirlerinin Bileşimi (Yüzde) *

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
Öz Gelirler	59	54	58	59	59	60	56	58
Transferler	41	46	42	41	41	40	44	42

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile büyükşehir dışındaki illerde bulunan ilçe ve belde belediyelerini kapsamaktadır.

Tablo 5
İl Belediye Gelirlerinin Bileşimi (2008-2014, Yüzde)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
Öz Gelirler	61	54	53	51	53	50	44	52
Transferler	39	46	47	49	47	50	56	48

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Öz vergi gelirleri açısından ise belediyelerin iyi durumda olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Tablo 6, 7, 8 ve 9'da ise, 2008-2014 yılları arasında belediyelerin vergi ve harç gelirlerinin toplam belediye gelirleri içindeki payları gösterilmiştir. Buna göre, vergi ve harç gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içindeki payı söz konusu dönemde ortalama yüzde 16 düzeyindedir. Büyükşehir belediyelerinde ise vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı yalnızca yüzde 2 düzeyindedir. Bu oran, ilçe belediyelerinde yüzde 27, il belediyelerinde yüzde 17 düzeyindedir. Dolayısıyla, öz vergi ve harç gelirlerinin oranı bakımından büyükşehir belediyeleri, ilçe ve il belediyeleri arasında farklılıklar olduğu söylenebilir. Burada öz vergi gelirleri açısından en kötü durumda olan Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi gibi verimli öz vergi kaynaklarına sahip olmayan büyükşehir belediyeleridir.

Tablo 6
Belediye Vergilerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı (2008-2014, Yüzde)*

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
16	14	17	17	16	15	15	16

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Bu tablodaki oranlar bütün belediyelerin gelirleri esas alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 7
Büyükşehir Belediye Vergilerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı
(2008-2014, Yüzde)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
3	2	2	2	1	2	1	2

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 8
İlçe ve Belde Belediye Vergilerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı
(2008-2014, Yüzde)*

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
26	24	29	29	28	27	29	27

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile büyükşehir dışındaki illerde bulunan ilçe ve belde belediyelerini kapsamaktadır.

Tablo 9
İl Belediye Vergilerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı
(2008-2014, Yüzde)*

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
15	14	15	13	13	12	12	13

*Tablo Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Öneri: Belediye Gelirleri Kanunu ve ilgili Kanunlarda değişiklik yapılarak belediyelere, özellikle de büyükşehir belediyelerine yeni öz gelir kaynakları sağlanmalıdır. Bu kapsamda, mevcut vergi ve harç konularının ve tarifelerinin gözden geçirilerek günümüz koşullarına uyarlanması yanı sıra bazı yeni gelir kaynakları da önerilebilir:

Konaklama Vergisi: Otel, motel, tatil köyü, pansiyon, tesis gibi yerlerde yapılan konaklamalardan konaklama bedelinin yüzde 5'i oranında Konaklama Vergisi alınmalıdır. Vergi konaklama bedeli ile birlikte faturalandırılarak vatandaşlardan konaklama faaliyetini yürüten işletmeler tarafından tahsil edilmeli ve takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar ilgili belediyeye beyan verilerek ödenmelidir.

Tahsil edilen konaklama bedelinin büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilip, yüzde 20'sinin konaklama tesisinin bulunduğu yerdeki ilçe belediyesine verilmesi, yüzde 30'unun diğer ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılması uygulaması getirilebilir.

Değer Artış Vergisi: İmar Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanunu'nda gerekli düzenlemeler yapılarak imar planı değişiklikleri ve belediyelerin altyapı yatırımları sonucu meydana gelen değer artışlarından belediyelerce Değer Artış Vergisi alınmalıdır. Değer Artış Vergisi'nin mükellefi, taşınmazında değer artışı meydana gelen malikler olmalı ve vergi büyükşehir belediyelerinde büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilerek ilçe belediyelerine pay ayrılmalıdır.

Toplu Taşıma Ruhsat Harcı: Minibüs, servis araçları, taksi gibi ulaşım araçlarının belediyelerden ruhsat almak için izin almaları aşamasında alınan minibüs ruhsat ücreti, servis araçları ruhsat ücreti, taksi ruhsat ücreti gibi ücretler yargı organlarınca iptal edilmiştir. Bu nedenle, Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenleme yapılarak minibüs, servis araçları ve taksilerin belediyelerden ruhsat için izin almaları aşamasında peşin olarak tahsil edilmek üzere toplu taşıma ruhsatı harcı adı altında bir harç alınması sağlanmalıdır.

Motorlu Taşıtlar Vergisi Payı: Belediyelerin ulaşım ve altyapı maliyetlerinde artan görev, sorumluluk ve harcamaları nedeniyle, Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin % 50'sinin belediyelere aktarılması sağlanmalıdır.

Müze Giriş Ücreti Payının Artırılması: Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 97. Maddesinde değişiklik yapılarak müze giriş ücretinden alınan % 5 oranındaki pay, % 10'a yükseltilmelidir.

3. Belediyelerin Vergi ve Harç Tarifelerini Belirleyememesi

Belediyelerin Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan maktu vergi ve harç tarifelerini kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar çerçevesinde dahi olsa belirleme yetkisi bulunmamaktadır.

Belediye vergilerinin oran ve tarifelerine ilişkin değişiklik yapma yetkisi, kanunun öngördüğü sınırlar çerçevesinde Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Daha önce Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. Maddesi'nin B bendi uyarınca, belediye meclislerinin bazı vergi ve harçların tarifelerini (İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ve İşyeri Açma İzin Harcı) Kanunu'nun belirlediği alt ve üst sınırlar

çerçevesinde belirleme yetkisi bulunmakta iken, Kanun'un bu hükmü Anayasa'nın 73. Maddesine aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nin 2011/175 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir (Resmi Gazete, 19 Mayıs 2012). Belediyelerin vergi oran ve tarifelerini belirleyememeleri, vergi gelirlerini ihtiyaçlarına göre ayarlamalarına engel teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, bir başka Anayasa Mahkemesi kararında Anayasaya göre belediyelerin tarife belirleme yetkisi konusunda farklı bir yorum yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 10.04.2013 tarihli ve 2013/55 sayılı kararında Kanunda belirtilen sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesinin Anayasaya aykırı olmadığı belirtilmektedir (Resmi Gazete, 18 Ocak 2014). Dolayısıyla, Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan belediyelerin tarife belirleme yetkilerine ilişkin maddelerin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Öneri: 10.04.2013 tarih ve 2013/55 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı değerlendirilerek, belediye meclislerinin tarife belirleme yetkisi tekrar gözden geçirilmeli, belediye meclislerine tüm belediye vergi ve harçları için Kanun'un belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisi verilmelidir. Gerekli ise, Anayasa'nın 73. Maddesi'nde değişiklik yapılarak belediyelerin tarife belirleme yetkisinin önü açılmalıdır.

4. Tarife Belirleme Konusundaki İstikrarsızlık

Belediyelerin daha önce tarife belirleme yetkilerinin bulunduğu İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı'nda tarife belirleme yetkisinin Anayasa Mahkemesi kararı ile iptalinden sonra, belediyeler bu vergi ve harçların uygulamasında önemli zorluklar da yaşamışlardır. Örneğin; Anayasa Mahkemesi'nin Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. Maddesi'nin B bendini iptalinden sonra, vergi ve harç tarifelerine ilişkin 21.10.2013 tarihinde (2013/5585 Sayılı Karar) ve 10.02.2014 tarihinde (2014/5896 Sayılı Karar) Bakanlar Kurulu'nun iki farklı kararı yayınlanmıştır. Ayrıca 26.02.2014 tarihinde ise 2464 sayılı Kanun'un 96. Maddesinin A bendinde değişikliğe gidilerek, tarife belirleme konusundaki yöntemde değişiklik yapılmış ve uygulanacak olan tarife tekrar değiştirilmiştir (6527 Sayılı Kanun, Madde 5, 6). **Bu durum, özellikle binlerce mükellefle karşı karşıya kalan büyük belediyeleri sistemsel değişikliklerin getirdiği krizlerle başa çıkmak zorunda bırakmıştır. Ayrıca, sürekli farklı tarifelerle karşılaşan belediyelerin vatandaş bazında güvenilirliği zedelenmiştir.**

Ayrıca, 26.02.2014 tarihinde Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96 A bendinde yapılan son değişiklik ve 6527 sayılı Kanun'un 6. Maddesi ile Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenen

geçici madde uyarınca belediyeler **halen İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı için 2013 yılında alınan belediye meclisi kararı ile belirlenen tarifeleri uygulamaktadır. Yeni tarifenin belirlenmemiş olması ve ne zaman belirleneceğinin belirsizliği de belediyeler için bugün halen istikrarsızlık kaynağı olmaya devam etmektedir.**

Öneri:

Kısa Vadede: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ve İşyeri Açma İzni Harcı tarifelerinin bir an önce belirlenmesi, tarifeler belirlenirken belediyelerin görüşlerine başvurulması ve dönem içinde tarife değişikliğine gidilmemesi sağlanmalıdır.

Uzun Vadede: Anayasa'nın 73. Maddesi'nde değişiklik yapılarak belediye meclislerine tüm belediye vergi ve harçları için Kanun'da belirtilen alt ve üst sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisi verilmesi sağlanmalıdır.

5. Belediyelerin Vergi Denetim Yetkilerinin Sınırlı Olması

Belediyelerin vergi denetim yetkileri sınırlıdır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102. Maddesi belediyelerde gelir tahsilatı işlemlerini yürüten gelir şube müdürü, mali hizmetler müdürü gibi yetkililerin Vergi Usul Kanunu hükümlerinin uygulanması konusunda vergi dairesi müdürü yetkilerine haiz olduğunu belirtmekle birlikte, bu yetkinin sınırları çizilmiş, “vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere” ibaresi kullanılmıştır. Dolayısıyla, belediyelerin vergi mükelleflerinin kayıtlarını inceleme yetkisi bulunmamakta, belediyeler denetim yetkilerini yalnızca vergi mükellefiyetine ilişkin durumun tespiti yoluyla, yoklama fişi düzenleyerek yerine getirebilmektedir. Bu durum, belediyelerin nitelikleri gereği bazı vergileri denetleyememesi gibi bir sonucu ortaya çıkarmaktadır.

Örneğin, ilgili kuruluşlar tarafından bir ay içinde elde edilen hasılataya dayalı olarak belediyeye aylık olarak beyan verilmesi esası benimsenmiş olan Elektrik Havagazı ve Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi konusunda belediyelerin vergi incelemesi yoluyla, ilgili kuruluşların beyan ettiği hasılatların doğruluğunu kontrol etme imkanı bulunmamakta, belediyeler bu durumda ilgili kuruluşların beyanına güvenmek durumunda kalmaktadır.

Öneri: Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102. Maddesi ve Vergi Usul Kanunu'nda değişiklik yapılarak belediyelere de vergi inceleme yetkisi verilmelidir.

6. Belediyelerin Gelir Tahsilatı Konusunda Yetkilerinin Sınırlı Olması ve Tahsilat Konusunda Yaşanan Sıkıntılar

Belediyelerin gelir tahsilatı konusunda merkezi yönetim vergi daireleri ile benzer yetki ve imkanlara sahip olmamaları gelir tahsilatının etkin bir şekilde yapılmasını engelleyebilmektedir. Bu konuda aşağıdaki örnekleri vermek mümkündür:

6.1. Belediyelerin TAKBİS ve MERNİS Yazılımlarındaki Yetkilerinin Sınırlı Olması, POLNET Yazılımını Kullanamamaları

Haciz uygulaması 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre belediyelerin alacaklarını tahsil edebilmeleri için kullandıkları yöntemlerden biridir. Haciz yapılabilmesi için ise, borçlu mal bildiriminde bulunmamışsa, mal varlığı araştırmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca, alacakların tahakkuk ve tahsili noktasında yapılacak tüm tebligatlarda adres tespitini doğru bir şekilde yapabilmek gerekmektedir. Bu noktada, adres ve mal varlığı araştırmalarının hızlı, doğru ve en düşük maliyetle gerçekleştirilebilmesi için tüm teknolojik imkanların kullanılması büyük önem arz etmektedir. Ancak, belediyeler bu yazılımların kullanılmasında bazı yetki sorunları yaşayabilmektedir. Merkezi yönetim kurumları tarafından kullanılan TAKBİS, MERNİS ve POLNET yazılımları buna örnek olarak verilebilir.

TAKBİS: Tapu Kadastro Müdürlüğü'ne ait bu yazılımda, belediyeler borçlu mükelleflerin belediye sınırları dışındaki gayrimenkul bilgilerini görüntüleyememektedir. Bu ise, gayrimenkul araştırmasının eksik yapılmasına neden olmakta, mükellefin başka bir bölgede gayrimenkulü varsa bu yolla tespit edilememektedir. Bu noktada Tapu Müdürlükleri ile yazışmalar yapılması gerekmektedir.

MERNİS: Nüfus Genel Müdürlüğü'ne ait bu yazılımda, mükelleflerin belediye sınırları dışındaki adres bilgileri sorgulanamamaktadır. Bu ise, adres tespiti için Nüfus Müdürlükleri ile yazışma yapılmasına neden olmaktadır.

POLNET: Belediyeler mükelleflerinin araç kayıtlarına Emniyet Genel Müdürlüğü nezdinde bulunan ve araç kayıtlarının tutulduğu bu yazılım ile ulaşamadığı için, Trafik Tescil Müdürlükleri ile sürekli yazışma yapmak durumunda kalmaktadır.

İlgili yazılımların kullanılmadığı ya da eksik kullanıldığı yukarıdaki örneklerde sürekli yazışma trafiği hem belediyeler, hem de ilgili kurumlar için kaynak israfına (zaman, emek, para) ve belediyelerin alacakların tahsilatı ve takibi işlemlerinin gecikmesine neden olmaktadır.

Öneri:

- MERNİS programında; belediyelerin tüm Türkiye genelindeki mükelleflerin adres bilgilerine ulaşabilmelerini sağlayacak yetkilendirmeler yapılmalıdır.
- TAKBİS programında; belediye protokolünde il dışındaki gayrimenkullerle ilgili sorgulama yapma yetkisi ile ilgili düzenleme yapılması sağlanmalıdır.
- Belediyelere mükelleflerin üzerine kayıtlı araçları sorgulayabilmeleri için POLNET üzerinden sorgulama yetkisi verilmelidir.
- Belediyelere SGK kayıtlarında sorgulama yapma yetkisi verilmelidir.
- Şirket ve şahıslardan vergi dairesi nezdinde yapılacak kapanışlarda ilgili belediyeden borcu yoktur belgesinin istenmesi zorunlu hale gelmelidir.

6.2. Belediyelerin E-Haciz Uygulaması Yapamamaları

Gelir İdaresi Başkanlığı 6183 sayılı Kanun'un 62. ve 79. maddeleri ve Tahsilat Genel Tebliği'nin ilgili maddeleri kapsamında vergi dairelerinin mal varlığı araştırmalarını ve haciz yapmalarını kolaylaştırmak amacıyla e-haciz sistemini uygulamaktadır. Ancak, belediyeler bu sistemden faydalanamamaktadır. Bu nedenle, sürekli bankalarla yazışma yapmak durumunda kalmakta ve 10.000 TL.'nin altındaki borçlar için ise (belediyelerin alacakları çoğu zaman 10:000 TL.'nin altında olabilmektedir) Bankaların Genel Müdürlüklerine yazı yazılmadığından, bu borçların haczi mümkün olamamaktadır.

Öneri: Gelir İdaresi Başkanlığı'nca yürütülecek çalışma ile belediyeler için de e-haciz yapma imkanı tanınmalıdır.

6.3. Tebligat Konusunda Yaşanan Sorunlar

Günümüzde 7201 sayılı Tebligat Kanunu'na göre elektronik tebligat yapma imkanı bulunmakla birlikte, belediyeler elektronik tebligatı da diğer tebligatlar gibi Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü aracılığıyla yapmak zorundadır. Ancak, elektronik tebligat uygulamasına geçilebilmesi için gerekli olan prosedürlerin uzunluğu sebebiyle belediyeler halen elektronik tebligat uygulamasına geçememiştir. Diğer taraftan, Maliye Bakanlığı internet vergi dairesi üzerinden e-tebligat uygulamasına geçmek için gerekli düzenlemeler yapmıştır. Bu durum belediyelerin e-tebligat uygulamasını daha da karmaşık hale getirmiştir. Hem belediyenin hem de vergi dairesinin mükellefi olan şirketler, PTT'den ve Maliye Bakanlığı'ndan ayrı ayrı mı elektronik posta adresi alacaktır? Bu durum henüz açık değildir.

Ayrıca, Tebligat Kanunu'nun 7/a maddesi uyarınca anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlere elektronik yolla tebligat yapılması zorunlu iken, şahıslar için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Dolayısıyla şahısların elektronik posta alma mecburiyeti bulunmaması şahıslara e-tebligat yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Öneri: 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nda gerekli değişiklik yapılarak, belediyelerin de internet vergi dairesi üzerinden e-tebligat yapabilmeleri sağlanmalıdır.

Şirketlerin yanı sıra, vergi mükellefi olan kişilere de zorunlu elektronik posta alma mecburiyeti getirilmelidir.

6.4. 6183 Sayılı Kanun Uyarınca Zamanaşımına Uğrayan Gelirlere İlişkin Sorunlar

Borçlar Kanunu'na tabi alacaklarda zamanaşımı süresi 10 yıl olmakla birlikte, 6183 sayılı Kanuna tabi alacaklar ise 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğramaktadır (6183 sayılı Kanun, Madde 102). Ödeme, haciz tatbiki, mal bildiriminde bulunulması, taksitlendirme gibi 6183 sayılı Kanunda sayılan işlemler zamanaşımını kesmektedir. Ancak, mükellefin mal varlığı araştırması sonucu haczedilecek mal varlığına ulaşılamaması durumunda haciz uygulanamamakta, dolayısıyla da zamanaşımı süresi kesilmemektedir. Bu ise 5 yıl içinde hiç ödeme yapılmadığı ya da haczedilecek mal varlığı bulunmadığı takdirde kamu alacağın zamanaşımına uğramasına ve belediyenin gelir kaybına uğramasına sebep olmaktadır.

Zamanaşımı konusunda başka bir sorun ise, zamanaşımına uğrayan gelirlerin muhasebe kayıtlarından silinmesi konusundaki usule ilişkin belirsizliktir. 5018 sayılı Kanun öncesi dönemde Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ile zamanaşımına uğrayan belediye gelirleri ve kişi borçlarının belediye meclisi kararı ile silineceği düzenlenmişti. 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra 2006 yılından itibaren bu Tüzük yürürlükten kalkmış, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Ancak, bu yönetmelikte zamanaşımına uğrayan gelirleri muhasebe kayıtlarından çıkarma yetkisinin belediyenin hangi organına ait olduğu düzenlenmemiştir. Ortaya çıkan bu boşluk, bazı belediyelerin bu konuda ne yapacağını bilemediği için zamanaşımına uğrayan gelirleri kayıtlarından çıkarmamasına neden olmakta, ayrıca belediyeler arasında bu konuda yorum ve uygulama farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Bu konunun, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine bir hüküm eklenerek çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Öneri: 6183 sayılı Kanun'un 102. maddesindeki zamanaşımı süresinin 5 yıldan 10 yıla çıkarılması sağlanmalıdır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne bir hüküm eklenerek, belediye başkanına ya da belediye meclisine zamanaşımına uğrayan gelirleri muhasebe kayıtlarından silme yetkisi tanınmalıdır.

6.5. Tahsili İmkansız Gelirler İçin Terkin Yetkisinin Sınırlı Olması

6183 sayılı Kanun'un 106. maddesine göre, yapılacak takip sonucunda tahsili imkansız ve tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla bulunduğu anlaşılan alacaklardan 213 sayılı Vergi Usul Kanuna tabi alacaklar için 10 TL.'ye, diğer alacaklar için 20 TL.'ye kadar olan alacaklar terkin edilebilmektedir. Ancak, her bir yazışma için günümüzde yaklaşık 6 TL. maliyet gerekmektedir. Alacakların tahakkuk ve tahsilat aşamaları için yapılacak olan tebligat ve mal varlığı araştırmalarında yapılacak olan yazışmaların sayısı düşünüldüğünde özellikle vergi ve harçlar için belirlenen 10 TL. sınırı düşük kalmaktadır.

Öneri: 6183 sayılı Kanun'un 106. maddesine göre yapılacak terkin sınırının yükseltilmesi sağlanmalıdır.

7. Atık Ücreti Uygulamasında Yaşanan Zorluklar

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11. maddesi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın çıkardığı yönetmelik uyarınca belediyelerin atıksu ve evsel katı atık hizmetlerinden ücret alması düzenlenmiştir. Ancak, uygulamada birçok sıkıntı ortaya çıkmaktadır. İlgili yönetmelikte atıksu altyapı yönetimleri (su ve kanalizasyon idareleri) ve evsel katı atık idareleri (büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve mahalli idare birlikleri) olmak üzere birden fazla sorumlu tanımlanmış ve her bir abone ile sözleşme imzalanması gerektiği düzenlenmiştir. Her bir mükellefle ayrı ayrı sözleşme imzalanması uygulamada sorun oluşturduğu gibi, özellikle evsel katı atık ücretlerinin tarifelerinin belirlenmesi ve kim tarafından ne şekilde tahsil edileceği de çözülmesi gereken sorunlar arasındadır. Nitekim, bu sorunlar çözülemediği için yönetmeliğin uygulama süresi de sürekli ertelenmektedir. Son olarak 30.12.2015 tarih ve 29578 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan yönetmelik değişikliği ile tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik altyapı eksiklikleri ile kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmamış olanlar dahil olmak üzere uyum sağlayamamış atıksu altyapı yönetimleri ile evsel katı atık idarelerinin uygulamaya 31.12.2016 tarihine kadar geçebilecekleri belirtilmiştir.

Bu konudaki başka bir sorun ise vatandaşların Çevre Temizlik Vergisinin yanı sıra, atıksu ve evsel katı atık ücreti alınmasına tepki vermeleri ve konuyu yargıya taşımalarıdır. Atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi, atıksu ücreti ve evsel katı atık ücreti adı altında üç ayrı düzenlemenin olması vatandaşların tepkisine neden olmaktadır.

Öneri: Atıksu ve evsel katı atık ücreti uygulaması kaldırılarak, Çevre Temizlik Vergisi'nde yeniden düzenleme yapılmalı, atık su ve katı atık maliyetini karşılayacak şekilde Çevre Temizlik Vergisi uygulaması değiştirilmelidir. Bu çerçevede, Çevre Temizlik Vergisi'nin büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki paylaşımı yeniden gözden geçirilmelidir.

8. Emlak Vergisi Uygulamasında Yaşanan Sorunlar

8.1. Emlak Vergi Değerlerinin Reel Değerlere Göre Belirlenmemesi

Emlak Vergisi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. Maddesi ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Mükerrer 49. maddesine göre belirlenen vergi değeri üzerinden alınmaktadır. Bu kanun hükümlerine göre, vergi değerleri arazi ve arsalar için 4 yılda bir takdir komisyonları tarafından belirlenen asgari birim değerleri ile Maliye Bakanlığı ile Çevre Şehircilik Bakanlığı'nın belirlediği bina metrekare normal inşaat maliyetleri esas alınarak belirlenmektedir. Ancak, vergi değeri belirlenirken asgari değerlerin düşük tutulması ve maliyet esasına göre bir yaklaşım benimsenmesi vergi değerinin piyasadaki reel değerleri yansıtmamasına neden olmaktadır. Belediyeler için önemli bir yerel vergi olan Emlak Vergisi'nin reel değer üzerinden alamaması ise, belediyeler için gelir kaybına sebep olmaktadır.

Öneri: Emlak Vergi değerlerinin belirlenme usulü değiştirilerek, Emlak Vergi değerinin reel değerler üzerinden belirlenmesi sağlanmalıdır.

8.2. Emlak Vergisi Kanunu'nda Yer Alan Muafiyetler

Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. Maddesi'nde yer alan "*Bakanlar Kurulu, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup, onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin, dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir.*" hükmüne istinaden,

Bakanlar Kurulu Kararı ile 2007 yılından bu yana sayılan durumlarda vergi alınmamaktadır. Dolayısıyla, bu Kanun maddesi kapsamında belediyeler önemli oranda Emlak Vergisi gelirini tahsil edememektedir.

Öneri: Emlak Vergisi Kanunu'nda yer alan muafiyetler gözden geçirilerek daraltılmalıdır. Bu çerçevede Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. Maddesi'ndeki muafiyet için brüt 200 m² sınırı, 100 m²'ye düşürülmelidir. Ayrıca hiçbir geliri olmayanlarla ilgili muafiyet hane halkı başına bir kişi ile sınırlı tutulmalıdır.

9. Çevre Temizlik Vergisi Uygulamasında Yaşanan Sorunlar

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44. Maddesi'ne göre, Çevre Temizlik Vergisi'nde vergi mükellefi binayı kullanan kişi ya da kuruluşlardır. Vergi mükellefinin bina maliki değil, kullanan olması ve bina malikinin hiçbir sorumluluğu olmaması, işyerleri ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi'nde verginin kiracıdan tahsil edilemediği durumlarda sıkıntı oluşturmaktadır.

Öneri: Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44. Maddesi'nde değişiklik yapılarak, işyerlerinden alınan Çevre Temizlik Vergisi'nde bina maliklerinin de müteselsil olarak bina kullanıcıları ile birlikte sorumlu olması sağlanmalıdır.

10. Büyükşehirlerde İlan ve Reklam Vergisi Uygulamasında Yaşanan Sorunlar

İlan ve reklam vergisinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki karmaşası bulunmaktadır. Ana arterlerde vergi büyükşehir belediyeleri, ilçelerde ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Ancak, ana arterlerin belirlenmesi büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmakta ve sık sık değişikliğe uğramaktadır. Bu durum, ilçe belediyelerini gelir kaybına uğratmaktadır.

Öneri: Büyükşehirlerde ilan ve reklam vergisi ilçe belediyelerine devredilerek, %25 oranında ilçe belediyelerinin tahsil ettiği ilan ve reklam vergisinden büyükşehir belediyelerine pay verilmesi sağlanmalıdır.

11. Kentsel Dönüşüm Kapsamındaki Riskli Yapılardan Harç Alınmaması

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 7. Maddesi'nde, Kanun kapsamında yapılacak her türlü işlem, sözleşme, devir, tescil ve uygulamaların belediye harçlarından müstesna olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, 6306 sayılı Kanun hükümlerine göre riskli yapı konumunda olan ve kentsel dönüşüm alanında yapılan

yeni inşaatlardan belediyeler imar harcı alamamaktadır. Bu da belediyeler için gelir azaltıcı unsurlar arasında yer almaktadır.

Öneri: 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılardan belediyelerce harç alınması sağlanmalıdır. (Bu konuda en azından, dönüşüm kapsamına giren alanlarda dönüşümden önceki alan kadar miktarının harçtan muaf olması, bunu aşan kısmın harca tabi olması bir ara çözüm olarak önerilebilir.)

12. 6360 Sayılı Kanun İle Köyden Mahalleye Dönüşen Yerlerden 5 Yıl Boyunca Vergi Alınmaması

6360 sayılı Kanunu'nun Geçici 1. Maddesinin 15. Fıkrasında, *“Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz ve 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66 ncı maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümleri 31/12/2017 tarihine kadar (bu tarih dâhil) uygulanmaya devam edilir. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2 nci maddesi ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerde de bu fıkra hükmü uygulanır.”* denilmektedir.

Kanun koyucu bu düzenleme ile köylerde yaşayan insanları büyükşehir belediyesi kapsamına alırken oluşabilecek yerle vergilerden kaynaklı yüklerden 5 yıl süreyle korumak istemiş ve bir geçiş hükmü koymuştur.

Özünde çok makul olan bu yasal düzenleme bazı toplum kesimleri açısından önemli sorunlara neden olmakta ve verginin adalet ilkesini önemli oranda zarara uğratmaktadır. Şöyle ki, 2014 yılı Mart ayı öncesinde köy statüsünde olan ancak, belediye mücavir alan sınırları içine alınmış ve belediye hizmetleri götürülen ve bu haliyle 2014 yılına kadar vergileri ödeyen köy statüsündeki yerlerden de vergi alınmamaya başlanmıştır. Bu düzenlemenin amacına aykırılık teşkil etmektedir. Öteden yerel hizmetlerden yararlanan ve öteden bu yana vergilerini ödeyen mükellefler durumlarında herhangi bir değişiklik olmaksızın geçici muafiyet elde etmişlerdir.

Esasında söz konusu yerler Zekeriyaköy örneğinde olduğu gibi büyükşehirlerin yanı başında yer alan, rayiçlerin yüksek olduğu ve amaçlanan hiçbir özelliği bünyesinde

bulundurmeyen yerlerdir. Bu yerlerden vergi almamak verginin adalet ilkesine aykırıdır. Yine İstanbul'da bir köy yerleşim yerinde su tarifesini ¼ uygulamak makul değildir.

Öneri: 6360 sayılı Kanunun Geçici 1. Maddesinin 15. Fıkrasının başına “*Daha önce belediye mücavir alan sınırları içinde yer almayan*” ibaresinin eklenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

13. Para Cezalarında Gecikme Zammı Uygulanmaması

6183 sayılı Kanun'un 51. maddesinde gecikme zammı düzenlenmiştir. Buna göre, “*Amme alacağının ödeme müddeti içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı yüzde 1,40 oranında gecikme zammı tatbik edilir.*” denilmektedir. Ancak, bu Kanun hükümlerine göre belediyeler tarafından çeşitli Kanun hükümlerine göre kesilen para cezalarından (Örneğin, İmar Kanunu, Çevre Kanunu, Kabahatler Kanunu) gecikme zammı alınmamaktadır. Bu ise, cezalar geç tahsil edildiğinde belediyeleri gelir kaybına uğratabilmektedir.

Öneri: 6183 sayılı Kanun'un 51. maddesinde düzenleme yapılarak belediyelerin tahsil ettikleri para cezalarından da gecikme zammı alınması sağlanmalıdır.

14. Belediye Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Yapılan Kesintiler

Belediyelerin gelir kaynaklarından çeşitli Kanunlar uyarınca paylar ayrılmakta, gerek bu paylar gerekse belediyelerin diğer kurumlara olan alacakları İller Bankası tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden her ay düzenli olarak belediyelere aktarılan paylardan kesilmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri payının belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olduğu düşünülecek olursa, bu paydan çok sayıda kesinti yapılması ve özellikle de bu kesintiler yapılmadan önce belediyelerin bilgilendirilmemesi (özellikle ihtilafli durumlarda) belediyelerin mağduriyetine ve gelir kaybına sebep olmaktadır. Bu konuda aşağıdaki örnekleri vermek mümkündür:

14.1. Aydınlatma Gideri Kesintisi

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6. Maddesi'ne göre, 31.12.2015 tarihine kadar, genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde gerçekleştirilen aydınlatma giderlerinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesine konulacak ödenek ve ilgili il özel idaresi ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından karşılanacağı belirtilmektedir.

Belediyelerin genel aydınlatma giderine ilişkin sorumluluk oranı ilgili Kanun maddesinde belediyeler için yüzde 5, büyükşehir belediyeleri için yüzde 10 olarak

belirlenmiş, 3.10.2014 tarih ve 29138 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 8.9.2014 tarih ve 2014/6784 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu oran, belediyeler için yüzde 10'a, büyükşehir belediyeleri için yüzde 20'ye yükseltilmiştir.

Son olarak, 24.12.2015 tarih ve 29572 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 14.12.2015 tarih ve 2015/8317 sayılı Bakanlar Kurulu ile de Kanununun Geçici 6. Maddesinin uygulama süresi 31.12.2017 tarihine kadar uzatılmıştır. Dolayısıyla, belediyelerden yapılacak aydınlatma gideri kesintisi 2017 yılı sonuna kadar devam edecektir. Aydınlatma hizmeti belediyelerin görevleri arasında yer almamasına rağmen, genel aydınlatma giderleri için belediyelerden kesinti yapılması belediyeler için ilave bir yük getirmektedir.

Öneri: 6446 sayılı Kanun kapsamında genel aydınlatma giderlerine ilişkin olarak belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılan kesintiler kaldırılmalı, genel aydınlatma giderleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından karşılanmalı, ya da, elektrik tüketiminde bulunan kişi ve kuruluşların genel aydınlatma giderlerine katılımı sağlanmalıdır.

14.2. Kalkınma Ajansı Payı

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluş, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19. Maddesi'ne göre, belediyelerin borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere bir önceki yıl gelirlerinin yüzde biri oranında Kalkınma Ajanslarına pay ayrılması gerekmektedir. Bu pay, özellikle küçük belediyeler için gelir kaybı oluşturmaktadır.

Öneri: 5449 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak belediye gelirlerinden Kalkınma Ajanslarına ayrılan payın azaltılması ve yalnızca öz gelirlere pay ayrılması sağlanmalıdır.

14.3. İller Bankası Ortaklık Payı

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun'un 4. Maddesi'ne göre, belediyelerin 5779 sayılı Kanun hükümlerine göre Maliye Bakanlığı ve İller Bankası'ndan aldıkları genel bütçe vergi gelirleri toplamının yüzde 2'si oranında İller Bankası ortaklık payı kesilmektedir. Ancak, yapılan bu kesintiye ilişkin bir belge düzenlenerek belediyelere gönderilmemektedir. Ayrıca, belediyeler İller Bankası sermayesine ortak olmakla birlikte, İller Bankası'ndan herhangi bir kâr payı alamamaktadır.

Öneri:

- İller Bankası ortaklık payına ilişkin olarak genel bütçe vergi gelirlerinden yapılacak kesintiye ilişkin belgeler belediyelere tebliğ edilmelidir.
- Belediyelere İller Bankası kârından hisseleri oranında pay verilmelidir.

14.4. Mutabakat Sağlanmamış Borçlara İlişkin Kesintiler

SGK, vergi dairesi, ya da diğer kamu kurumları tarafından belediyelerin bazı borçlarına ilişkin kesintiler belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan, belediyelere önceden bildirimde bulunmadan kesilebilmektedir. Ancak, bu kesintilere ilişkin borçlar bazı durumlarda ihtilafli, mutabakat sağlanmamış borçlar olabilmekte, daha sonra kesintisi yapılan alacakların geri alınması ise uzun bir süreci ve zahmeti gerektirmektedir. Bu durum, belediyelerin mağduriyetine ve hak kaybına sebep olmaktadır.

Öneri: Belediyelerin borçlarına ilişkin genel bütçe vergi gelirlerinden yapılacak kesintiler İller Bankası tarafından en az 30 gün önceden belediyelere belgeli olarak tebliğ edilmelidir.

15. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payına İlişkin Sorunlar

Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar belediyelerin en önemli gelir kaynağıdır. Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ne miktarda pay ayrılacağı ve paylaşım usulleri 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve en son 6360 sayılı Kanun (Resmi Gazete, 6 Aralık 2012) ile bu Kanun'da değişiklik yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe girmiştir.

Tablo 10, 11 ve 12'de büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir sınırları dışındaki belediyelerin 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönemde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları ve dağıtım usulleri gösterilmiştir.

Tablolarda görüleceği üzere, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sayısının 16'dan 30'a çıkmasının yanı sıra, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları ve dağıtım usullerinde de değişiklik yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un getirdiği sistem ile 30 büyükşehir belediyesi kapsamında, yeni büyükşehir belediyeleri de il sınırları içindeki vergi gelirlerinden pay almaya başlamıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine ayrılan payların dağıtımındaki formül değiştirilerek yüzölçümü de nüfus kriterinin yanı sıra dağıtım kriteri olarak kabul edilmiştir. Bu yeni durumda bazı belediyeler kazançlı çıkarken, bazı belediyeler yeni durumdan şikayetçi olmuştur.

Tablo 10
Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
1. İl Vergi Gelirlerinden Pay:	1. İl Vergi Gelirlerinden Pay :
İl sınırları içindeki vergi gelirin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u nüfusa göre dağıtılmaktadır.	İl sınırları içindeki vergi gel. %6 'sının %60'ı doğrudan, kalan %40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.
2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay: İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay: İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Tablo 11
Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin % 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.
%2.50 pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın,	%4.50 payın; %90'ı nüfus esasına, %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın,
*%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı	*%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı
*%30'u büyükşehir belediye payı	*%30'u büyükşehir belediye payı
*%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.	*%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.

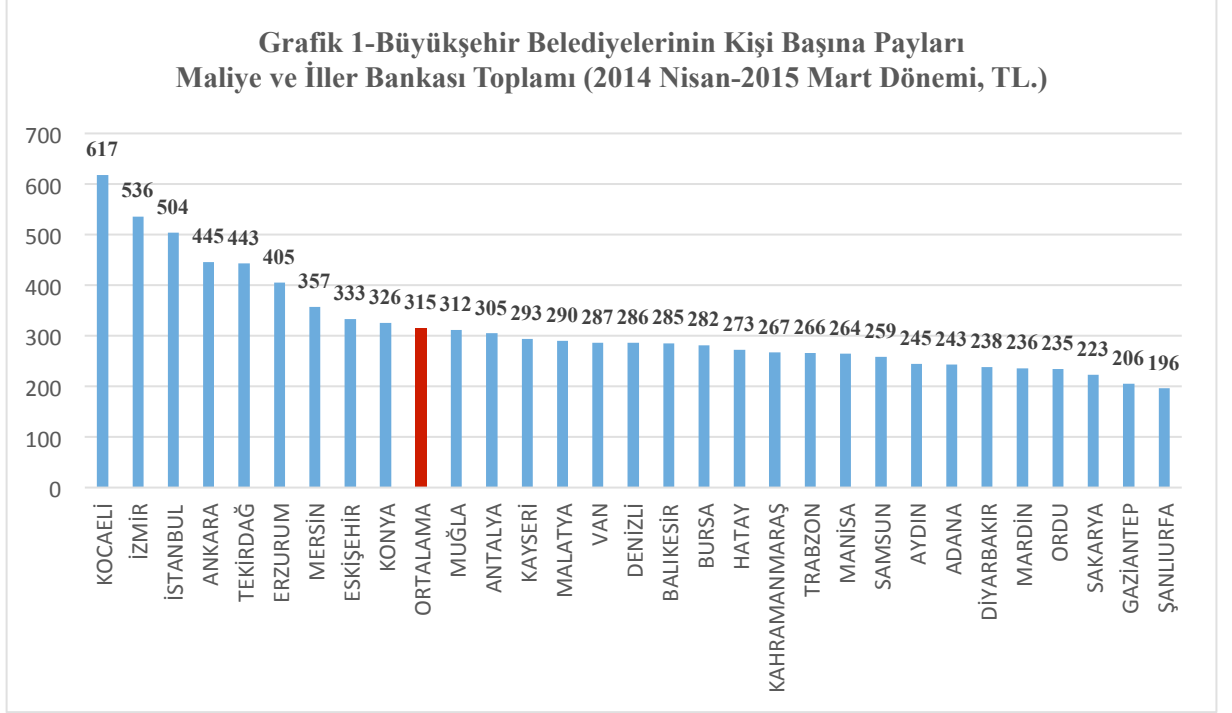
Tablo 12
Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın,	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın,
*%80'i nüfus	*%80'i nüfus
*%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	*%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

Yeni sistemden en çok şikayet edenler ise özellikle yeni büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleridir. İlçe belediyelerinin yeni sistemde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydan %30 oranında büyükşehir belediyesine, %10 oranında su ve kanalizasyon idarelerine pay ayrılmaktadır. Bu durum, daha önce İller Bankası payını doğrudan alan, ancak büyükşehir ilçe belediyesi olduktan sonra, büyükşehir belediyesi ve su kanalizasyon idarelerine pay ayırmak durumunda olan ilçe belediyelerini pek olumlu etkilememiştir. Ayrıca, yeni sistemde, kendilerine bağlanan köy nüfusuna da hizmet sunmak durumunda olan ilçe belediyeleri yeni duruma tam olarak uyum sağlayamamıştır.

Yine rakamsal olarak bakıldığında tüm büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay artmıştır. Ancak, sağlanan kazanç açısından büyükşehir belediyeleri arasında farklılıklar bulunmaktadır. Yeni büyükşehirlerin genel olarak gelirleri artmış, ancak üstlendikleri sorumluluklar da artmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin aldıkları kişi başına paylar değerlendirilecek olursa, 30 büyükşehir belediyesi arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Grafik 1’de 6360 sayılı Kanun uygulaması sonrası bir yıllık dönemde (Nisan 2014-Mart 2015) 30 büyükşehir belediyesinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları (Maliye ve İller Bankası Payı toplamı) kişi başına paylar gösterilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyelerinin kişi başına payları arasındaki farklılıklar açıkça görülmektedir. Kişi başına pay açısından 1. sırada yer alan Kocaeli, 30. Sırada yer alan Şanlıurfa’nın 3,15 katı düzeyinde bir paya sahiptir. 30 büyükşehir belediyesinin ortalaması alındığında kişi başına pay tutarı 315 TL.’dir. Kişi başına pay açısından Kocaeli, İzmir, İstanbul, Ankara, Tekirdağ, Erzurum, Mersin, Eskişehir, Konya ortalamasının üstünde, diğer büyükşehirler ortalamasının altında bir paya sahiptir.



Dolayısıyla, 5779 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların ve dağıtım kriterlerinin özellikle büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri açısından görev-gelir dengesi gözetilerek tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Öneri: Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranları ve dağıtım usulleri görev-gelir dengesi gözetilerek tekrar gözden geçirilmelidir. Bu çerçevede;

- Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranı belediyelerin görevleri ile orantılı olarak artırılmalıdır.
- Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar için ÖTV I sayılı liste istisna kapsamından çıkarılmalıdır.
- Gerçek bir eşitliğin sağlanabilmesi için yalnızca kişi başına payların değil, harcama ihtiyacı ve gelir arasındaki farkın eşitlenmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle, yeni sistemin uygulama sonuçları da dikkate alınarak dağıtım kriterleri revize edilmeli, dağıtım kriterleri arasına nüfus ve yüzölçümünün yanı sıra, belediyelerin öz gelir kapasitesi ve harcama ihtiyaçlarına ilişkin farklı kriterler de eklenmelidir. Ayrıca, nüfus kriteri mevsimlik nüfus hareketleri de dikkate alınarak kullanılmalıdır.

16. Denkleştirme Ödeneği

5779 sayılı Kanun'un 6. Maddesi uyarınca genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde biri denkleştirme ödeneği adı altında Maliye Bakanlığı bütçesine konulmakta ve nüfusu 10.000'in altındaki belediyelere aktarılmaktadır. Ancak, nüfusu 10.000'in üstündeki belediyeler bu ödenekten faydalanmamaktadır.

Öneri: 5779 sayılı Kanun uyarınca belediyelere dağıtılan denkleştirme ödeneğinin miktarı arttırılmalı ve nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyeler de denkleştirme ödeneğinden faydalanmalıdır.

Bu ödenek, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay, öz gelir kapasitesi ve belediyelerin harcama ihtiyaçları dikkate alınarak, genel bütçe vergi gelirleri dağıtımından sonra belediyeler arasında ikinci bir eşleyici mekanizma olarak düzenlenebilir.

17. Mahalli İdareler Hesap Planı

5018 sayılı Kanun sonrası yerel yönetim birimleri için oluşturulan Mahalli İdareler Hesap Planı belediyelerin bazı harcama ihtiyaçlarına uymamakta, dolayısıyla belediyeler harcamalarını muhasebeleştirirken doğru harcama kalemini bulmakta zorlanmaktadır.

Öneri: Belediyelerin ihtiyaçlarına uygun olarak ve belediyelerin görüşleri de alınarak Mahalli İdareler Hesap Planı revize edilmelidir.

18. Belediyelerde Harcama Yetkilisi

Belediye harcamaları konusunda fiilen karar alıcı pozisyonunda olan belediye başkan yardımcıları 5018 sayılı Kanun uyarınca harcama yetkilisi olarak görev alamamaktadır. Bu durum, karar alma yetkisi ile imza yetkisi ve sorumluluğun ayrı kişilerde olması nedeniyle belediyelerde sorun oluşturmakta, belediyelerdeki birim yöneticileri yetkisiz bir sorumluluğu üstlenmek durumunda kalmaktadır.

Öneri: Gerekli yasal düzenlemeler yapılarak belediye başkan yardımcılarının da harcama yetkilisi olarak görevlendirilebilmelerine imkan tanınmalıdır.

19. Belediyelerin Kira Gelirlerinin Vergiye Tabi Olması

Belediyelerin kira geliri elde ettiği yerler iktisadi işletme kabul edilerek Maliye Bakanlığı'nca Kurumlar Vergisi beyannamesi verilmesi gerektiği belirtilmekte, bu konuda belediyeler zor durumda kalmaktadır.

Öneri: Belediyelerin kira geliri elde ettiği yerler iktisadi işletme olarak değerlendirilmemeli, bu konuda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

20. Suriyeli Göçmenler Sebebiyle Ortaya Çıkan Giderler

Son dönemlerde ülkemize Suriye'den gelen yoğun göç sonucu belediyelerin hizmet sorumluluğu ve üzerlerindeki mali yük artmıştır.

Öneri: Suriyeli göçmenlere yönelik hizmetlerin yürütülmesi için belediyelere merkezi yönetim tarafından ilave gelir sağlanmalıdır.

21. İl Dışına Cenaze Otobüsü Tahsisi

Belediyeler tarafından şehir dışına cenaze nakli yapılması gerektiğinde, 5393 sayılı Kanun'un belediyelerin görevlerine ilişkin 14. Maddesine göre belediyelerin şehir dışına araç gönderme yetkisine sahip olmaması nedeniyle sıkıntı yaşanmaktadır. Vatandaşlar tarafından talep edilmesi nedeniyle şehir dışına araç gönderen belediyeler ise Sayıştay denetimi sırasında zor durumda kalmaktadır.

Öneri: Belediye Kanunu'nun 14. Maddesinde gerekli düzenlemeler yapılarak belediyelere il dışına da cenaze nakli aracı ve cenaze yakınları için otobüs gönderebilme yetkisi verilmelidir.

22. İller Bankası'ndan Borçlanma Yapmanın Zorluğu

İller Bankası'ndan borçlanma prosedürünün uzun olması ve faiz oranlarının yüksekliği belediyelerin İller Bankası'ndan borçlanma yapmasını zorlaştırmaktadır.

Öneri:

- Belediyelerin İller Bankası'ndan borçlanma prosedürü kolaylaştırılmalı ve faiz oranlarının düşürülmesi sağlanmalıdır.
- İller Bankası ortaklık payının borçlanmalarda teminat olarak kabul edilmesi sağlanmalıdır.

23. Hizmet Alımı Yoluyla Personel İstihdamında KDV Muafiyeti Sağlanmaması

Belediyelerin hizmet alımı suretiyle personel çalıştırması halinde, hizmet alımları KDV'ye tabidir. Bu durum, belediyeler için ilave bir maliyet oluşturmaktadır.

Öneri: İlgili kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılarak, belediyelerin personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımlarının KDV'den muaf olması sağlanmalıdır.

24. Mali Hizmetler Personelinin Niteliğine İlişkin Sorunlar:

Belediyelerin mali hizmetler biriminde çalışan personelin niteliği, gerek bu birimde yürütülen işlerin belirli bir uzmanlığı gerektirmesi, gerekse işlerin doğru ve verimli bir şekilde yapılabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Mali hizmetler biriminde, özellikle de gelir tahsilat ve denetiminde çalışan personelin alanında uzmanlaşmış kişiler arasından seçilmesi, vergi denetim ve tahsilatının etkin bir şekilde yapılması, vergi kayıplarının önlenmesi ve mükellef memnuniyetinin ve mükellefin vergiye uyumunun sağlanması gibi konularda da belediyelere önemli faydalar sağlayacaktır. Ancak, bütün belediyelerin uzman personel açısından aynı imkanlara sahip olduğunu söylemek pek mümkün değildir.

Öneri: Belediyelerin mali hizmetler biriminde çalışacak personelin seçimi ve yetiştirilmesi konusunda niteliği artırmaya yönelik düzenlemeler yapılmalı, belediyelerde çalışmak üzere yerel yönetim uzmanı, mali hizmetler personeli gibi kadrolar ihdas edilerek, ilgili bölüm mezunlarının bu alanlara yönlendirilmesi teşvik edilmelidir.

25. Yeni Asgari Ücretin Yol Açabileceği Sorunlar

Bilindiği gibi 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kanun gereğince personel çalıştırma esaslı hizmet ihaleleri çerçevesinde çalışanların alacakları ücret, genel olarak, asgari ücretin belirli bir katsayı ile çarpımı suretiyle belirlenmektedir. Öte yandan, 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren net asgari ücretin 1300 TL olarak belirlendiği ilan edilmiştir.

Çalışanların ücretinin belirlenmesinde ihale tarihindeki asgari ücret esas alındığından 1.1.2016 tarihinden itibaren geçerli olacak asgari ücret artışının fiyat farkı olarak yansımaları söz konusudur. Bu fiyat farkı, tüm alt işveren çalışanlarına ve müteahhit kârı, vergi vb. hususlara %30 oranında yansıyacak ve belediyelerin bütçe dengelerini bozacaktır. Diğer taraftan yıllara sari olarak yapılmış işlerde büyük ihtilaflara ve huzursuzluklara yol açılacaktır.

Öneri: Daha önce yapılmış olup hükmü 01 Ocak 2016 tarihinden sonraya da devam eden ve personel ücretinin asgari ücretin katları şeklinde belirlendiği personel çalıştırmaya dayalı ihale işlerinde, ücrete ilişkin hükümlerin - personelin 31 Aralık 2015 tarihinden önce aldığı ücretin altında olmayacak şekilde- tadil edilebileceğine ilişkin acil bir yasal değişikliğin yapılması problemlerin çözümüne katkı sağlayabilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yukarıda yapılan açıklamalarda belediyelerin gelir kaynakları ve bu kaynakların tahsili ve yönetiminde karşılaştıkları bazı sorunlar ve çözüm önerilerinden bahsedilmiştir. Ancak, bu sorunların tek tek çözümü yerine, bu sorunları da dikkate alarak, bütünsel bir yaklaşımla belediye gelirlerine ilişkin temel mevzuatın yeniden düzenlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu amaçla:

- Belediye gelirlerini düzenleyen temel mevzuat güncellenmeli, belediye gelirleri tek bir Kanun çatısı altında toplanmalıdır. Bu bağlamda, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun birleştirilerek İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu adı altında tek bir kanun çıkartılmalıdır.
- Yeni Belediye Gelirleri Kanunu düzenlenirken mevcut belediye vergileri tek tek gözden geçirilerek güncel olmayan vergi ve harçlar güncellenmeli, tüm vergi ve harçların konuları, tarifeleri ve ödeme koşulları günümüz koşullarına uygun olarak revize edilmelidir. Ayrıca, belediyelere yeni öz gelir kaynakları sağlanmalı, büyükşehir belediyelerinde vergi tahsilatı konusunda kimin sorumlu olduğu açıkça Kanunda tanımlanarak, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki yetki karmaşası engellenmelidir.
- Yapılacak yeni düzenlemede belediyelere merkezi yönetim tarafından yapılan transferler de yeniden düzenlenmelidir. Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak payların miktarı ve dağıtımında belediyelerin görev gelir dengesi dik kate alınmalı, dağıtım kriterleri belediyeler arasındaki yatay eşitliği (görev-gelir açısından) sağlayacak şekilde yeniden belirlenmelidir. Ayrıca, denkleştirme ödeneğinin miktarı, nüfus sınırı ve dağıtım kriterleri gözden geçirilerek, denkleştirme ödeneği genel bütçe vergi gelirleri paylaşımı sonrası ikincil bir eşleyici mekanizma olarak kullanılabilir.
- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda gerekli düzenlemeler yapılarak belediyelerin gelir tahsilat ve denetiminde yaşadığı sorunlar çözüme kavuşturulmalı, bu konuda özellikle belediyelerin yetki yetersizliği ya da yasal boşluklar nedeniyle yaşadığı sıkıntılar giderilmelidir.

Bunun yanı sıra, harcama ve bütçe yönetimi açısından da 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatın da gözden geçirilerek belediyelerin bugüne kadar uygulamada karşılaştıkları sorunlar ve yasal boşluklar da giderilmelidir.

RAPORA KATKI SAĞLAYANLAR

Genel Raportörler

Adı Soyadı

Yrd. Doç. Dr. Ülkü ARIKBOĞA

Dr. M. Cemil ARSLAN

Kurumu

Marmara Üniversitesi

Marmara Belediyeler Birliği

Çalıştay Raportörleri

Adı Soyadı

Burcuhan ŞENER

Esmâ GÖKÇEK

Gamze GÜLER DEMİREL

Merve ÇETİN

Mustafa KABİL

Salih DÖĞENÇİ

Serap Merve DOĞAN

Yusuf KARA

Kurumu

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Marmara Belediyeler Birliği

Çalıştay Katılımcıları

Adı Soyadı

Osman Nuri EKER

Lütfü KIRMIZI

Ahmet TOPAL

Ali Yılmaz DAVUTLU

Davut ULU

Tülay BİTİŞ

Nihan MOLLAOĞLU

Murat BERKBASAN

Aylin SEZER

Nalan IRMAK

Medine GÜR SOY

Hasan DEMİNCAN

Meltem YILDIZ

Kurumu

Adapazarı Belediyesi

Arnavutköy Belediyesi

Ataşehir Belediyesi

Bağcılar Belediyesi

Bağcılar Belediyesi

Bakırköy Belediyesi

Beyoğlu Belediyesi

Beyoğlu Belediyesi

Çatalca Belediyesi

Çekmeköy Belediyesi

Eyüp Belediyesi

Fatih Belediyesi

Gaziosmanpaşa Belediyesi

Yakup KESKİN	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Ali İhsan BAŞ	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Serpil KÜÇÜKKESKİN ÇAĞLAR	Kadıköy Belediyesi
M. Vedat ŞAHİN	Kadıköy Belediyesi
Hülya KAPLAN	Kağıthane Belediyesi
Rafet IŞIK	Kağıthane Belediyesi
Murat BAŞ	Pendik Belediyesi
Abdullah KARAKIŞ	Pendik Belediyesi
Yusuf GİRGİN	Sancaktepe Belediyesi
Bahsegül TINAZ	Saray Belediyesi
Sema BAKIRCIOĞLU	Saray Belediyesi
İbrahim TOHUMCU	Sultanbeyli Belediyesi
Mustafa BEKTAŞ	Sultangazi Belediyesi
Hakan YILDIRIM	Sultangazi Belediyesi
Mehmet Ertan TEKİN	Sultangazi Belediyesi
Metin GÜRLER	Süleymanpaşa Belediyesi
Ömer SARAL	Süleymanpaşa Belediyesi
İsmet KARAKOÇ	Şişli Belediyesi
Emre KAÇAN	Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi
Hüseyin YILMAZ	Tuzla Belediyesi
Metin KARADAĞ	Ümraniye Belediyesi
Coşkun ALKIŞ	Vize Belediyesi
İbrahim DİLMAÇ	Yalova Kadıköy Belediyesi
Tahsin UYSAL	Zeytinburnu Belediyesi

Yazışma Yoluyla Katkı Sağlayan Belediyeler

Altıeylül Belediyesi

Avcılar Belediyesi

Ayvacık Belediyesi

Bahçelievler Belediyesi

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi

Beşiktaş Belediyesi

Beykoz Belediyesi

Bolu Belediyesi

Çakıllı Belediyesi

Çatalca Belediyesi

Çiftlikköy Belediyesi

Edremit Belediyesi

Gemlik Belediyesi

Gelibolu Belediyesi

Gürsu Belediyesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Kotçaz Belediyesi

Lüleburgaz Belediyesi

Malkara Belediyesi

Maltepe Belediyesi

Osmangazi Belediyesi

Pendik Belediyesi

Sancaktepe Belediyesi

Sakarya Büyükşehir Belediyesi

Serdivan Belediyesi

Yıldırım Belediyesi

Zeytinburnu Belediyesi

