

Belediyelerin Vergi, Resmi, Harç ve Tarifesi Belirleme Yetkisi

Bu Makalede, belediye gelirlerinin neler olduğu, belediyelerin vergi, resim, harç ya da tarife belirleme yetkilerinin olup olmadığı, belirlenen tarifelerin yeniden değerlemeye tabi tutulup tutulamayacağı konularına 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği, Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde yanıt aranmaya çalışılacaktır.

BELEDİYELERİN VERGİ, RESİM, HARÇ VE TARİFESİ BELİRLEME YETKİSİ

Şükrü ACIELMA

İçişleri Bakanlığı Kontrolörü

Yerel Yönetimler ve Kamu Yönetimi Uzmanı

1. Giriş

Belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişilikleridir. Karar organları seçimle iş başına gelir ve bu organlar Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanından oluşur. Türkiye’de yerel yönetimlerin, özelde belediye teşkilatının oluşum ve örgütlenmesi bir bakıma merkezi yönetimin yereldeki yansımasıdır. Belediye meclisini TBMM’ye, Belediye Encümenini Kabineye (eski Bakanlar Kuruluna) ve Belediye Başkanını ise yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına benzetebiliriz. Belediye meclisi belediyenin karar organı olup, stratejik planın kabulü, borçlanmaya karar vermek, imar planlarını kabul etmek gibi kararları alma yetkisi belediye meclisine aittir. Belediye başkanı ise belediye teşkilatının başı ve temsilcisidir. Belediyelerin Belediye Kanunu’nda ve Belediye Gelirleri Kanunu’nda sayılan çeşitli gelir kalemleri bulunmakta olup bazı gelirleri Kanunlarla merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olup belediyelerin bunları değiştirme

ve üzerinde tasarruf yetkisi yokken bazı gelirlerini ise Belediye Meclisinde tarife belirlemek suretiyle kendileri belirleyebilmektedirler. Belediyelerin gelirleri; ülke genelinde toplanan vergilerden aldıkları pay, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirlenen vergi, resim, harçlardan elde ettikleri gelirlerin yanında Belediye Meclisince kabul edilen tarifeler ile hizmet sunumlarından elde ettikleri ücret gelirinden oluşur. Makalemizde, belediye gelirlerinin neler olduğu, belediyelerin vergi, resim, harç ya da tarife belirleme yetkilerinin olup olmadığı, belirlenen tarifelerin yeniden değerlemeye tabi tutulup tutulamayacağı konularına 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği, Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde yanıt aranmaya çalışılacaktır.

2. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin Belediye Kanunu'nda ve Belediye Gelirleri Kanunu'nda sayılan çeşitli gelir kalemleri bulunmaktadır. Belediyelerin bazı gelirleri Kanunlarla merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olup belediyelerin bunları değiştirme ve üzerinde tasarruf yetkisi yokken bazı gelirlerini ise Belediye Meclisinde tarife belirlemek suretiyle kendileri belirleyebilmektedirler. Belediyelerin gelirleri; ülke genelinde toplanan vergilerden aldıkları pay, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirlenen vergi, resim, harçlardan elde ettikleri gelirlerin yanında Belediye Meclisince kabul edilen tarifeler ile hizmet sunumlarından elde ettikleri gelirden oluşur. 5393 sayılı Kanununun 59 uncu maddesinde ise Belediye Gelirleri şöyle sıralanmıştır;

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler
- Faiz ve ceza gelirleri
- Bağışlar
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler

- Diğer gelirler

2.1. Belediyelere Kanunlarla; Merkezi Yönetimce Takdir Edilen Gelirler

Ülkemizde Belediyeler her ne kadar idari ve mali özerkliğe sahip olsalar da kısıtlı sayıdaki gelirleri dışında gelirlerinin büyük bir kısmını belirleme yetkilerine sahip değillerdir. Belediye gelirlerinin önemli bir kısmı kanunlarla merkezi yönetimce belirlenmektedir. Yerel yönetimlere gelir kaynağı sağlanması ve yerel yönetimlerin vergileme yetkilerinin sınırları Anayasa ile belirlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 127 nci maddesi "Mahalli İdareler" başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında, mahalli idareler tanımlandıktan sonra, "Bu idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır." ibaresi bulunmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin gelir kaynakları başta 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun olmak üzere diğer ilgili kanunlarda düzenlenmiştir. Merkezi yönetimce belirlenen belediye gelirlerinin önemli bir kısmı, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belirlenmiş olup detaylı olarak aşağıda sıralanmıştır;

a) Vergiler: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi.

b) Harçlar: İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, Altyapı kazı izni harcı, Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı.

c) Harcamalara Katılma Payları: Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.

2.2. Belediyelerin Meclislerinde Tarife Belirlemek Suretiyle Elde Ettikleri Gelirleri

Belediyelerin kanunlar ve merkezi yönetimce belirlenen gelirleri dışında belediye meclislerinde tarife belirlemek suretiyle elde ettikleri gelirleri öz gelir olarak tanımlamak ta mümkündür. Bu gelirler kanunlar ve merkezi yönetimlerce belirlenen gelirlerle kıyaslandığında oldukça düşük kalmaktadır. Özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinde bu gelirler su, kanalizasyon ve ulaşım gelirleri de olmadığından daha da düşük seviyededir.

Belediye meclisinde tarife belirlemek suretiyle belediyelerin elde ettikleri gelirleri kısaca şöyle sıralamak mümkündür;

a) Ulaşım Gelirleri: Otobüs, metro, vapur vb. ücretleri, taşıma ücretleri.

b) Altyapı ve Kanalizasyon Gelirleri: Abonelik ve hizmet bedelleri, tamir ve bakım gelirleri.

c) Kiralama Gelirleri: İş makinesi, taşıt ve taşınır kiralama bedelleri.

Belediyelerin mecliste tarife belirleyerek elde ettikleri yukarıdaki gelirleri dışında; taşınmaz kiralama ve satış, ücret, faiz ve bağış geliri gibi gelirleri de bulunmaktadır.

3. Belediyelerin 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunda Sayılan Vergi, Resim ve Harç Oranlarını Belirleme Yetkisi

Ülkemizde belediyeler her ne kadar idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlansalar da Anayasanın 73 üncü maddesindeki; “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.” Hükmü nedeniyle kendi gelirlerini belirleme yetkileri yoktur. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun başlangıcında; kanunda belirlenen vergi, resim, harç ve katılma paylarını belirlenen alt ve üst limitlere uymak koşuluyla Kanunun 96/B maddesi kapsamında belirleme yetkileri bulunmaktayken Anayasa Mahkemesinin 29/12/2011 tarihli ve E.: 2010/62 K.: 2011/175 sayılı Kararı ile; “Anayasa’nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, “vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kurulu’na verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla ancak Bakanlar Kurulu’na verilebilir. Bu nedenle, belediye meclislerine vergi tarifelerini belirleme yetkisi veren kural Anayasa’nın 73. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.” denilmek suretiyle bu yetki tamamen ortadan kaldırılmış bunun üzerine Kanunun 96/A Maddesinde 2013 yılında yapılan değişiklik ile; “Bakanlar Kurulu, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve

tespit eder.” hükmü getirilmiş, 2014 yılında yine Kanunun aynı maddesine eklenen paragraf ile; “Ancak, bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılır. Bu şekilde hesaplanan miktar ve tutarların, virgülden sonraki iki hanesi dikkate alınarak uygulanır. Şu kadar ki, bu miktar ve tutarlar ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz. Bu uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.” şeklinde hükme bağlanmıştır. Böylece belediye meclislerinin Anayasa Mahkemesinin kararı ile 2464 sayılı Kanunla belirlenen vergi, resim, harç ve katılma paylarını belirleme yetkisi ortadan kaldırılmış, bu yetki Cumhurbaşkanlığı sistemi öncesinde Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bakanlar Kurulu ise en son 2013 yılında belediyeleri gruplara ayırmış ve gruplar itibariyle alınacak oranları belirlemiştir. 2013 yılından bu yana bu tutarlarda bir yenileme yapılmamıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş ile Bakanlar Kurulu ibareleri Cumhurbaşkanı olarak değişmiş ve Kanunun ilgili maddelerine eklenmiştir. Son durumda tarife oranlarını belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir ve bu yetki henüz bir değişiklik yönünde kullanılmış değildir.

4. Belediyelerin 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunda Sayılan Vergi, Resim ve Harç Tutarlarına Yeniden Değerleme Oranı Uygulanması

Belediyelerimizin 2464 sayılı Kanunda sayılan vergi, resim, harç ve katılma paylarına 213 sayılı Kanun kapsamında her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı uygulanıp uygulanmayacağı konusunda kafa karışıklıkları gözlemlenmektedir. 2464 sayılı Kanuna; 2014 yılında Kanunun 69/A maddesine eklenen paragraf ile; “Ancak, bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edilir. Tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılır. Bu şekilde hesaplanan miktar ve tutarların, virgülden sonraki iki hanesi dikkate alınarak uygulanır. Şu kadar ki, bu miktar ve tutarlar

ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz. Bu uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.” şeklinde hükme bağlanmıştır. Yine aynı Kanuna eklenen Geçici 7 nci madde de ise; “2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Cumhurbaşkanınca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir.” denilmektedir. Yukarıda değinilen Kanunun 96/A (Ek paragraf), ve Geçici 7 nci maddelerinden anlaşılacağı üzere Belediyeler; İlan Reklam Vergisi (15 inci madde), Eğlence Vergisi (21/III’üncü madde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerleri), İşgal Harcı (56 ncı madde), Tatil Günlerinde Çalışma Harcı (60 ıncı madde), İşyeri Açma Harcı (84/3 üncü madde) ile ilgili olarak

2013 yılında Belediye Meclislerinde belirlenen tarifelere her yıl yeniden değerlendirme oranlarını uygulayıp tahsilat gerçekleştirecekleri, bunun dışında kalan vergi, resim, harç ve katılma payları maktu olduğundan yeniden değerlendirme oranları uygulanmayacağı ve 2013 yılında Belediye Meclislerince belirlenen tarifelerin aynen uygulanmaya devam edileceği değerlendirilmektedir.

Kanunun 96/A maddesine eklenen paragraftaki; “Şu kadar ki, bu miktar ve tutarlar ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz.” ibaresi nedeniyle yeniden değerlemenin ancak alt limite uygulanabileceği, üst limite uygulanamayacağı yönünde görüşler de bulunmaktadır. Yeniden değerlemenin ancak alt limite uygulanabileceği, üst limite uygulanamayacağı görüşünün yerinde olmadığını düşünüyorum şöyle ki; örneğin iki belediyeden birinin alt limitten tarife belirleyip yeniden değerlendirme uyguladığını diğersinin ise üst limitten tarife belirlediğini ve yeniden değerlendirme uygulamadığını düşündüğümüzde belli bir süre sonra alt ve üst limit arasındaki makasın kapanacağı ve eşitleneceği bir gerçektir. Böylece belediyeler açısından alt ve üst limit belirlemenin ve gruplara ayırmanın bir anlamı kalmayacaktır. Kanunun ilgili maddesiyle kanun koyucu tarafından belediyelerin mahalle ve semtlerin sosyal ve ekonomik durumlarını dikkate alarak tarife belirlemesi amaçlanmış ve bunun için alt ve üst limitler içinde tarife belirlenmesi hükmüne yer verilmiştir. Kanun koyucu aksi durumda doğrudan bir tutar belirleyebilirdi. Yine bazı Kanun maddelerinde tutarlar maktu olarak belirlenmekte ve daha sonra bunlara yeniden değerlendirme oranı uygulanmaktadır. Kısacası farklı görüşler olsa da; yukarıda yeniden değerlendirme oranları uygulanabilecek vergi ve harçların hem alt limit için hem de üst limiti için uygulanabileceği değerlendirilmektedir.

Bunun dışında Çevre Temizlik Vergisi ile ilgili özel bir durum söz konusudur. Çevre

Temizlik Vergisi; Kanununun 44 üncü maddesinde belirlenmiş olup, vergi ile ilgili tarife Kanunda gruplar itibariyle tespit edilmiştir. Ayrıca her yıl Maliye Bakanlığınca Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği yayınlanmakta, belediyelerin gruplar itibariyle tahsil edecekleri çevre temizlik vergisi tarifesi ilan edilmektedir. En son 29.12.2020 tarih ve 31349 sayılı Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe giren 53 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği yayınlanmış ve 01.01.2021 tarihinden 31.12.2021 tarihine kadar uygulanacak çevre ve temizlik vergisi tarifesi belirlenmiştir. Dolayısıyla belediyeler çevre ve temizlik vergisi tahsil ederken bu tebliğe göre tahsilat gerçekleştireceklerdir.

5. Sonuç

Dünya genelinde bazı ülkeler idari ve mali özerkliğin bir gereği olarak yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme, yerel vergilendirme yetkisi tanımaktadırlar. Ülkemizde ise her ne kadar belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri olarak kabul edilmekte iseler de kendi gelirlerini belirleme hakları bulunmamaktadır. Başta Anayasanın 73 üncü maddesi buna engeldir ki 2011 yılındaki kararı ile Anayasa Mahkemesi 2464 Sayılı Kanununun 96/B maddesi gereği belediyelerin tarife belirleme yetkilerini Anayasanın 73 üncü maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve güçlü bir yerinden yönetim tesisi için yerel yönetimlerin yerel vergilendirme yetkisine sahip olması gerekir. 2464 Sayılı Kanunda sayılan vergi, resim, harç ve katılma paylarına ilişkin tarife en son 2013 yılında Bakanlar kurulunca Belediye grupları beşe ayrılmak suretiyle tespit edilmiş, daha sonra bu konuda yeni bir düzenleme ve tarifeler üzerinde yeniden değerlendirme yapılmamıştır. Dolayısıyla belirlenen tarife günümüz koşullarında önemini ve değerini yitirmiştir. Hatta bazı gelirleri tahsil etmek belediyeler açısından gelirden ziyade külfete dönüşmüştür. Belediyelerin etkin hizmet sunumu için tarifelerde değişikliğe gidilmesi zaruret halini almıştır. Tarifelerin kanunla ve merkezi yönetimce belirlenmesi ayrıca yerelde birçok çarpık ve adaletsiz durumu doğurmaktadır. Şöyle ki; belirlenen tarife de yereldeki sosyal ve ekonomik şartlar dikkate alınmadan belediyelerin nüfuslarına göre gruplandırılarak gruplar itibariyle tarife belirlenmektedir. Örneğin Keçiören belediyesi özelinde bakarsak; Keçiören Belediyesi sınırlarında olan tüm yerleşim yerleri için aynı inşaat harcının alınması gerekmektedir ki bu hiç de adil bir durum değildir. Oysaki Keçiören Belediyesi sınırları içerisinde metre karesi beş bin türk lirasına da arsa vardır, beş türk lirasına da arsa vardır. Özellikle inşaat harçları belirlenirken taşınmaz rayiç bedellerinin dikkate alınması daha adil olacaktır. Örnekleri uzatmak mümkündür ancak kısacası adil bir yerel vergilendirme; ancak yerel vergi ve tarifelerin Belediye Meclislerinde belirlenmesi ile mümkün olacaktır. Belediye vergi, resim, harç, katılma payına ilişkin tarife belirlerken Kanunda da bahsedildiği gibi, mahalle, semt, cadde ve sokakların sosyo-kültürel ve ekonomik durumuna uygun olarak

tarife belirleyecekler bu da adil bir yaklaşım olacaktır. Yine Kanunun belediye meclisinin teklifi üzerine tarifelerin Cumhurbaşkanınca belirleneceği hükmü de işlevsellikten çok uzaktır zira 1389 belediyenin bulunduğu bir ülkede her yıl 1389 tarifenin Cumhurbaşkanınca belirlenmesi hem Cumhurbaşkanının iş yükü düşünöldüğünde çok zor, hem de belediyeler açısından uzatıcı bir süreçtir. Peki ne yapılmalıdır diye sordüğümüzda řu cevapları verebiliriz; en ideali ve öncelikli olarak idari ve mali özerk olduğunu iddia ettiğimiz belediyelerimize yerel vergilendirme ile kendi gelirlerini belirleme yetkisi verebiliriz ki bu ancak Anayasanın 73 üncü maddesinin değişmesi ile söz konusu olabilecektir. Bunun dışında Belediye gelirleri Kanunu yeniden düzenlenerek tarifeler daha detaylı belirlenebilir ve belirlenen tarifelerin her yıl yeniden değerleme oranı ile değerleneceği hükmü konabilir. Ayrıca Cumhurbaşkanına verilen tarife belirleme yetkisi Cumhurbaşkanının yoğunluğu göz önüne alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı şeklinde Kanun değerikliği yapılması yerinde olacaktır.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA