Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi
Third Sector Social Economic Review
56(4) 2021 3071-3089
doi: 10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.21.12.1709

Araştırma Makalesi

Belediyeler ve Bağlı İdareler Tarafından Alınan Yol, Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tespiti ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Determination and Assessment of Participation Share Applications in Roads, Water Facilities and Sewage Expenditures by the Municipalities and Affiliated Administrations

Mustafa TUNA	Erol DEMİR	Emrullah TÖREMEN
Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi	Doç. Dr., Ankara Üniversitesi	Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi
Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü	Uygulamalı Bilimler Fakültesi	Fen Bilimleri Enstitüsü
mtuna57@gmail.com	Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü	Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı
https://orcid.org/0000-0002-9614-6076	eroldemir@ankara.edu.tr	toremene@ankara.edu.tr
	https://orcid.org/0000-0002-5415-4246	https://orcid.org/0000-0003-0379-0549

Makale Gönderme Tarihi	Revizyon Tarihi	Kabul Tarihi
03.10.2021	06.12.2021	10.12.2021

Öz

Belediyeler veya bağlı idarelerce yapılan altyapı hizmetlerinden dolayı söz konusu hizmetlerden yararlanan gayrimenkullerin değerlerinde artış olmakta ve bu artışın 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında çok düşük bir oranının gayrimenkul maliki gerçek ve tüzel kişilerden alınması ve yatırım giderlerine "harcamalara katılma payı" adı altında maliklerin de katılması mümkün olmaktadır. Buna ilaveten 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında uygulama yapılan, ancak ulaşım olanağı bulunmayan parsellerin sahiplerinin de yatırıma başlamaları ve gerekli hizmetleri alabilmeleri için "teknik altyapı bedeli" ödemeleri de zorunlu olmaktadır. Bu çalışmada; belediyelerin öz gelirleri içinde yer alan yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının bütçeleri ve vergi gelirleri içindeki payı ile teknik altyapı bedelinin durumu ikincil verilere dayalı olarak irdelenmiştir. Araştırma sonuçlarına göre öncelikle harcamalara katılma payları ile teknik altyapı bedelleri arasındaki karmaşıklığın giderilmesine, mevcut yasal düzenlemelere uygun işlem yapılmasının kısmen, kapsayıcı bir yasal değişiklik yapılmasının ise hatırı sayılır şekilde belediyelerin öz gelirinde artışa imkân verebileceği ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Belediyeler, Harcamalara Katılma Payı, Teknik Altyapı Bedeli, Öz Gelir*

Abstract

One of the results of the rise in the value of real estates is infrastructure services provided by municipalities or affiliated administrations. Due to this increase, real estate owners who benefit from these services must pay "participation in expenditures" at a low rate under the Law No 2464. Additionally, the owners of the parcels, which are implemented under the Law No 3194 but don't have access to transportation, also must pay "technical infrastructure fee" to start their investment. In this study; the share of municipalities' participation in expenditures in their budgets and tax revenues and the state of the technical infrastructure cost were examined and as a results, it has been revealed that municipalities' own revenues can be increased by eliminating the confusion between

Önerilen Atıf /Suggested Citation
Tuna, M., Demir, E., Töremen, E. 2021, Belediyeler ve Bağlı İdareler Tarafından Alınan Yol, Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tespiti ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 56(4), 3071-3089

participation fees and technical infrastructure costs firstly by taking action accordingly with the current legislations and then by making an inclusive legal change.

Keywords: *Municipalities, Participation Share in Expenditures, Technical Infrastructure Cost, Own Income*

1. Giriş

Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleridir.[1] Belediyelerin, yerel hizmetleri karşılayabilmeleri için birtakım gelirlere gereksinimleri vardır. Bu gereksinimlerin bir kısmını öz gelirleri ile bir kısmını ise merkezi yönetimden aldıkları paylarla temin ederler. Belediyelerin merkezi yönetimden aldığı paylar ile bağış ve yardımlar dışında kalan gelirleri öz gelir olarak tanımlanabilir (MİGFR, 2021). Bu bakımdan belediyelerin vergi, resim, harç, harcamalara katılma payı (HKP), mülk ve teşebbüs gelirleri, ücretler ile diğer gelirleri öz gelir olarak belirtilmektedir.

Türkiye'de proje finansmanı ve özellikle altyapı yatırımlarının alternatif finansman olanakları ile inşa edilmesi uygulamalarında önemli sorunların olduğu görülmektedir (Aliefendioğlu ve Tanrıvermiş, 2017; Tanrıvermiş, 2019). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu[2] ile belediyeler tarafından veya bağlı idarelerce yapılan yol, kanal ve içme suyu yatırımlarından dolayı söz konusu yatırımlardan yararlanan gayrimenkul maliklerinden alınan harcamalara katılma payı ile yerel yatırımların finansmanına yararlanıcıların da katılımının altlığı oluşturulmuştur. Buna ilave olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun[3] 23. maddesi çerçevesinde; iskân sınırları dâhilinde olan ve imar planında o yerin gelişmesine bırakılan alanlarda, yapı ruhsatı alınabilmesi için; ilgili plan ve bölgesinin durumuna göre yol, içme ve pis su gibi altyapı tesislerin yapılması gereklidir. Bunların parselasyon planları onaylanmakla birlikte yol, içme ve pis su gibi altyapıların hâlihazırda yapılmadığı alanlarda, ilgili belediyenin onayı ve hazırlayacağı projesine uygun şekilde yaptırmaları halinde ya da parselleri kapsamında hissesine isabet eden teknik altyapı bedelinin alınması mümkün olmaktadır. Her iki yasal düzenleme çerçevesinde alınan belediye gelirlerinin amacının; yerel kalkınma ve yerleşim faaliyetlerine yönelik kamu yatırımlarının finansmanına gayrimenkul maliklerinin katılımının sağlanması ve bu yolla yerel yatırımların hızlı bir şekilde yapılmasının mümkün kılınması olduğu vurgulanmalıdır (Tanrıvermiş vd., 2017). Ancak gerek bu iki harcama tutarına esas yatırım büyüklüğünün tespiti, gerekse gayrimenkullerin değerinde söz konusu yatırımlar nedeniyle ortaya çıkan değer artışının tespiti ve rasyonel uygulama yapılmasında önemli sorunların olduğu dikkati çekmektedir (Tanrıvermiş, 2017).

Bu çalışmada, belediyelerin öz gelirlerine yer verilmiş, katılma paylarının kapsamı, mevzuattaki yeri ve uygulamada ortaya çıkan sorun ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Çalışmada harcamalara katılma payı, teknik altyapı bedeli ve bunların belediyelerin gelirleri içindeki paylarının analizi ve değerlendirilmesi yapılmıştır. İnceleme sonuçlarına göre belediyelere öz gelirlerin artırılmasına yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

2. Kavramsal Çerçeve

2.1. Belediyelerin Gelirleri

Türkiye'de belediyelerin gelirleri üç temel kaynağa dayanmaktadır. Birincisi belediyelerin vergi ve vergi dışı gelirlerden oluşan öz gelirleri, ikincisi belediyelerin merkezi yönetim bütçesinden aldıkları paylar, sonuncusu ise belediyelere yapılan çeşitli transferlerdir. Öz gelirleri, belediye birimlerinin gelir tabanının belirlenmesi, tahakkuku, tahsili, muhasebe ve bütçeleştirilmesi ile harcanmasında tamamen kontrol sahibi olduğu gelirlerdir (Yılmaz vd., 2017, s. 241). Diğer bir ifadeyle belediyelerin öz gelirleri, vergiler, resimler, belediye harçları, altyapı harcamalarına katılma payları, mülk ve teşebbüse ait gelirleri, para cezaları, ücret ve diğer pay/ücret gelirleridir. Belediyelerin mali transfer gelirleri ise merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerden alınan paylar ile gerçek veya tüzel kişilerce yapılan bağış ve yardımlardır. Bunlar dışında belediyelerin yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşlardan elde ettiği kaynaklar bakımından borçlanma bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 258-285).

[1] 5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete T: 13.07.2005 ve S: 25874.
[2] Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi Gazete T: 29.05.1981 ve S: 17354
[3] Resmi Gazete T: 09.05.1985 ve S: 18749.

Belediye vergilerine geçmeden önce verginin tanımı yapılacak olursa vergi, devletin veya devletin yetki verdiği kamu tüzel kişileri tarafından kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla devletin egemenlik ilkesi gereği bütün gerçek ve tüzel kişilerden zora dayalı olarak ve karşılıksız alınan ekonomik değer olarak tanımlanabilir. Vergi, resim ve harç yükümlülükleri, vatandaşlardan ve kurumlardan zora dayalı alınan bir ekonomik değer olması nedeniyle, mükelleflerin arzu etmeden yaptığı ödemelerdir (Buyrukoğlu ve Altunakar Mercan, 2020, s. 2017). Belediyelere ait vergiler, kendi sınırları içinde tarh edilen, bütçelerinde gösterilen ve yasaların verdiği yetki çerçevesinde tahsil edilen gelir kaynaklarıdır (Ayvenli, 2008, s. 51). Harçlar ise bazı kamu kuruluşlarınca sunulan hizmetlerden yararlananlardan bu yararlanma karşılığı alınan bedellerdir. Harç olarak alınan bu bedel ile hizmetin maliyeti arasında bir ilişki bulunmamaktadır (Nadaroğlu, 1981, s. 214-215, Erdem vd. 2017, s. 503). Yerel harçlar ise bu kapsamda belediyelerce verilen ve harca konu hizmetlerin karşılığı olarak bu hizmetten faydalananlardan alınan bir bedeldir (Töremen, 2018, s.74).

Türkiye'de belediyelerin vergi ve harç gelirleri, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu[4] ile 2464 sayılı Kanun'da yer almıştır. 1319 sayılı Kanun'a göre Türkiye sınırları içinde yer alan bina, arsa ve araziler emlak vergisine tabi tutulmuştur. 2464 sayılı Kanun'da belediye vergileri, belediye ve mücavir sınırları içinde bazı işlem ve harcamalar üzerinden alınmakta olup bunlar; haberleşme vergisi, ilan ve reklam vergisi, yangın sigortası vergisi, eğlence vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ve çevre temizlik vergisidir. Harçlara gelince, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı ve imar ile ilgili harçlardır (parselasyon, ifraz ve tevhit, plan ve proje tasdik, yapı kullanma izni ile zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı). Ayrıca, işyeri açma izni, muayene, ruhsat ve rapor ve sağlık belgesi harçları da bulunmaktadır (Tortop, 1999, s. 121-137). Bunlara ilave olarak 7099 sayılı Kanun'un[5] 10. maddesiyle 2464 sayılı Kanun'unun mükerrer 79. maddesinde altyapı kazı izni harcı düzenlenmiştir.

Belediyelerin öz gelirleri içinde resim olarak hâl rüsumu bulunmaktadır. Hâl rüsumu, 5957 sayılı Kanun'da[6] düzenlenmiştir. Buna göre, rüsum, malları satın almış olanlar tarafından toptan satış bedeline bağlı olarak toptancı halinin bulunduğu belediyelere ya da işletmelere ödenen bedeldir. Hâl rüsumu, toptancı hali içinde satın alınan mallardan %1, toptancı hali dışında olan yerlerde satılan mallardan ise %2 oranında alınmaktadır (m. 8/1). Hâl rüsumu, Kanun'da belirtilen kurallara uyulmaması (gerçeğe aykırı beyan gibi) halinde toptan satış bedelinin %25'i nispetinde cezalı olarak alınma yoluna gidilmektedir. Rüsumun cezalı şekilde tarh edilmesi bakımından yetki belediye encümenindedir (m. 8/8).

Belediyelerin öz geliri kalemlerinden birisi de harcamalara katılma paylarıdır. Bu paylar, yol giderleri, kanalizasyon ile su tesisleri ile ilgili olarak altyapı tesislerinin yapılması sırasında, bu altyapıdan faydalanacak olanların ödediği payları ifade etmektedir (Nadaroğlu, 1998, s. 99). 2464 sayılı Kanun'da sözü edilen katılma payları, belediyelerin ya da belediyelere bağlı idarelerin yol yapımı, kanalizasyon yapımı ile su şebekesi gibi altyapı hizmetleri karşılığında, bu hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerinden, verilen hizmetin maliyetinin bir kısmına katılmasını öngörmektedir (m. 86-94).

Belediyeler sahip olduğu bina ve arazi türünden mülklerinin satışından ya da kiralanmasından gelirler elde etmektedirler. Bu tür gelirlere mülk ve teşebbüslere ait gelirler denilmektedir (Nadaroğlu, 1998). Belediyelerin bünyesinde kurulan iktisadi teşekküller, kar amacı gütmeden üretmiş oldukları mal ve hizmetleri yararlanıcılara bedeli karşılığında sunmak suretiyle gelir elde etmektedirler. Etkin bir hizmet sunumu gerçekleştirildiğinde önemli gelirler sağlayabilen bu ekonomik girişimler, özellikle kent yaşamının seçimi nedeniyle ihtiyaç duyulan temiz su, kanalizasyon ile şehir içi ulaşım gibi kamusal sunumlardan ücret almaktadırlar. Ayrıca, belediyeler sosyal, kültürel ve sağlık hizmetlerden veya kullanıma sunmuş oldukları spor tesislerinden yararlananlardan da bedel almaktadırlar (Türkoğlu, 2009, s. 113).

Toplumsal yaşamda büyük önem taşıyan sağlık, çevre, trafik gibi alanlarda kurallara uyulmaması durumunda meydana gelecek zararların telafi edilmesi amacıyla para cezalarına başvurulmaktadır. Aynı

[4] Resmi Gazete T: 11.08.1970 ve S: 13576.
[5] Resmi Gazete T: 10.03.2018 ve S: 30356.
[6] Resmi Gazete T: 26.03.2010 ve S: 27533.

zamanda, yerel vergilerin veya diğer yükümlülüklerin zamanında ödenmemesinden dolayı uygulanan vergi cezalarının da amacı kamu düzenini sağlamaktır. Bu kapsamda alınan gelirler para cezaları olarak adlandırılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 277, Özer ve Akçakaya, 2015, s. 94).

Belediyelerin vergiler ve harçlar ile katılma payları dışında öz gelirleri içinde ücretler ve diğer gelirler de yer almaktadır. Ücret gelirleri 2464 sayılı Kanun'un 97. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre ücretler, belediyelerden özel hukuk hükümleri çerçevesinde hizmet talebinde bulunanlardan belediyenin karar organı tarafından çıkarılacak tarifeye göre alınmaktadır. Bu belirlemeye ilaveten ücret gelirleri harç ve harcamalara katılma payı konusu yapılmayan hizmetler üzerinden alınmaktadır. Ayrıca belediyeler sınırları içinde yer alan müze giriş ücretlerinden ve madenlerden de pay almaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 277-278).

Belediyelerin gelirleri içinde diğer gelir kalemi olarak mali transfer gelirleri de bulunmaktadır. Mali transferlerin birinci türü belediyelerin merkezi vergilerden tahsil edilen gelirlerden aldığı paylardır. Belediyelerin merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldıkları paylar, 5779 sayılı Kanun'da[7] düzenlenmiştir. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının[8] %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutarın %10'luk kısmı, 2560 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre, su ve kanalizasyon idareleri payı olarak ayrılır. 5779 sayılı Kanun'a göre, 4760 sayılı Kanun'a[9] bağlı (I) sayılı listeye ait mallardan alınan özel tüketim vergisi bu hesaplamaya dâhil değildir. Bunun dışında büyükşehir belediyesi olan illerde bu belediyelerin sınırları içinde tahsil edilen merkezi yönetimce alınan vergi gelirlerinin toplam tahsilâtının %6'sı ile yine 5779 sayılı Kanun'a göre büyükşehirlerde bulunan ilçe belediyelerine bırakılan payın %30'u büyükşehir belediyelerine ayrılmaktadır. Bu paylar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır (m. 2). Belediyelere yapılan mali transferlerin ikinci türü ise yardım ve bağışlardır. Bu şekilde belirtilen gelirler, merkezi yönetime dâhil kurum ve kuruluşların bütçelerine konulan ödeneklerden veya yasayla kurulmuş fonlardan ya da özel kuruluşlardan belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ya da koşulsuz olarak belediyelere aktarılan para vb. değerlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 281).

Gelir kalemi içinde yer almamakla birlikte belediyelerin mali kaynaklarından birisi de borçlanmadır. Özellikle yatırım projeleri için yapılmış olan iç ve dış borçlanmalar ön plana çıkmaktadır. Türkiye dâhil olmak üzere birçok ülkede belediyeler, olağan gelirleri ve merkezi yönetimden aldıkları payların yanı sıra kaynak tahsisinin yeterli olmadığı durumlarda borçlanma yoluyla finansman sağlamaktadırlar (Yılmaz vd., 2017, s. 271). Bu kapsamda, belediyelerce borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar olağanüstü gelir olarak tanımlanmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesine göre, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK)'na[10] göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanma için meclis kararı gerekirken, %10'u geçen iç borçlanmada meclis üye tam sayısının salt çoğunluk kararı ile Çevre ve Şehircilik (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği) Bakanlığının onayı gerekmektedir. Öte yandan, sözü edilen borçlanma tutarı, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Kanun'a göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır. Dış borçlanmada ise Hazine Müsteşarlığı'nın (Hazine ve Maliye Bakanlığı) da onayıyla meclis kararı gerekir ve yine aynı şekilde tahvil ihracı da Hazine Müsteşarlığının (Hazine ve Maliye Bakanlığı) onayı ve meclis kararı ile gerçekleşmektedir (Keskin, 2015, s. 121).

Belediyelerin tahvil ihracı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin (c) bendinde belirtilmiştir. Bu bentte, *"Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır."* ifadesine yer verilmiştir. Bu kurala göre, belediyelerin tahvil ihracı sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlandırılmış ve tahvil ihracında ilgili mevzuat

[7] İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete T: 15.07.2008 ve S: 26937.
[8] Ayrıca, %0,5'i il özel idareleri payı olarak ayrılmaktadır.
[9] Özel Tüketim Vergisi Kanunu, Resmi Gazete T: 12.06.2002 ve S: 24783.
[10] Resmi Gazete T: 10.01.1961 ve S: 10705.

hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan dış ihraçlarda 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'daki[11] düzenlemeler geçerli olacaktır. Türkiye'de belediyelerin tahvil ihracı tercih edilen bir borçlanma yöntemi olmamıştır. Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerince yurtiçi piyasada tahvil ihracı girişiminde bulunulmuş fakat yeterli talep oluşmamıştır (Ganpolat Bıcakcı ve Özgül, 2017, s. 121).

2.2. Harcamalara Katılma Paylarının Teorik Temeli ve Uygulaması

Kentte yaşayan insanların artması, buna bağlı hızlı ve düzensiz kentleşme, yapılaşma altlığının oluşması bakımından arsa talebinin artması, kentte gayrimenkul sahibi olanların rant elde etme olasılığını artırmaktadır. Bu bağlamda oluşan rantların merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin faaliyetleri nedeniyle yaptığı uygulamalar ve aldığı planlama kararlarının etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, rantların oluşumuna etki eden yönetimlerin bu ranttan pay almasının da hakkaniyete uygun olacağı değerlendirilmelidir (Ökmen ve Yurtsever, 2010, s. 58). Belediyelerin, kentin altyapısına yönelik olarak yaptıkları harcamaların, ilgili gayrimenkullerin değerinde bir artış olmaktadır. Bu şekilde değer artışına sahip gayrimenkul sahiplerine/yükümlülere vergi, resim, harç ve katılma payı şeklinde artan değerin bir kısmının veya ilgili gayrimenkule yönelik olarak yapılan kamusal/yerel harcamanın bir kısmının ilgili belediyece alınması anayasal ve sosyal devlet olmanın bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2015, s. 90). Altyapı yatırımları ve bu yatırımlar için belediyelerce yapılan harcamalar gayrimenkul değerini artırıcı nitelikte olduğundan altyapı harcamaları ile o bölgede yer alan gayrimenkul sahipleri arasında bir ilişki kurulmaktadır. Buradaki amaç kentsel altyapı yatırımlarının bir kısmının bu harcama sonucu belli bir değer elde eden veya elde etmesi gelecekte muhtemel olan kişilerce gayrimenkul değerleri ile orantılı olarak karşılanması oldukça yerinde olan bir anlayış olmaktadır (Tanrıvermiş, 2017, s. 106; Aliefendioğlu ve Tanrıvermiş, 2019).

Yerel bir kamu hizmetinden bedelsiz (meccanî) olarak faydalanılması düşünülemez. Hizmet konusu tesislerin bakımını yapmak ve hizmetlerin devamlılığını sağlamak için bir pay alınması gerekmektedir. Bu payın, belli bir kamu hizmeti karşılığında alınan harç, resim gibi mali yükümlülüklerden olmayıp, sunulan hizmetin bir kısmının parasal olarak karşılığıdır. Bu hizmetlerden faydalanan ile hiç faydalanmayan arasında bir menfaat dengesinin sağlanması bakımından, söz konusu bedelin alınması bir gerekliliktir. Bu hizmet giderlerinin tamamının vergilerle finanse edilmesi, bu hizmetten somut olarak faydalanan ile hiç faydalanmayan arasında eşitsizliğe sebep olacaktır (Rüzgaresen, 2012, s. 94). Bu bağlamda, kamu hizmetinden yararlanma noktasında Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında *"Klasik idare hukukunun bedelsiz-meccanî olmasını ilk koşul saydığı kamu hizmeti kavramı, giderek değişiklik görmüş, günümüzde karşılık olarak yararlananlardan ödeme güçleri oranında bir ücret alınması uygulaması yaygınlaşmıştır. Böylece yararlananlarla yararlanmayanlar arasındaki eşitsizlik de giderilmiştir."*[12] denilerek bu kapsamda bir pay alınması desteklenmektedir (Yurtseven, 2015, s. 65). Bu arada kamu bazen hiçbir harcama yapmadan sadece gayrimenkulün hukuki durumunu (imar planı değişiklikleri) değiştirerek bazen de dolaylı olarak yapılan altyapı harcamaları nedeniyle gayrimenkulün değerinin artmasına sebep olabilmektedir. Bu nedenle dış faktörlerin etkisiyle mali gücü artan gayrimenkul sahibinden yararlandığı ölçüde bir pay alınması gerektiği anayasal bir yükümlülük olabilecektir (Evcil, 2016, s. 134).

Bu anlamda, yerel hizmetler özellikle altyapı hizmetleri karşılığında bu hizmetten yararlananlardan çeşitli ad altında öngörülen bedellerin yerel bir gelir kaynağı olarak alınma gerekçesinin üç temel nedeni bulunmaktadır. Birinci neden bu tür gelirlerin yerel yönetimler için önemli miktarda gelir yaratma potansiyeline sahip olmasıdır. İkinci neden bu gelirlerin adil olduğu görüşüne dayanmakta olup bunların hizmetin karşılığında alındığından kullanan öder ilkesine de uyumlu olduğu düşünülmektedir. Üçüncü neden ise kaynakların daha etkin kullanımıdır. Bazı hizmetlerin bedel karşılığında sunulması kıt olan kaynakların israf edilmeden, etkin bir şekilde kullanılmasını gerektirdiği öngörülmektedir (Özer ve Akçakaya, 2015, s. 92). Söz konusu altyapı yatırımları nedeniyle yapılan harcamalar sonucu oluşan değerin vergilendirilmesinde sosyal bir amaç söz konusu değildir. Burada maksat, belediyelerin yapmış olduğu altyapı harcamalarını finanse edebilmek için mali amaç temeline dayanmaktadır (Nadaroğlu, 1998, s. 99).

[11] Resmi Gazete T: 09.04.2002 ve S: 24721.
[12] Resmi Gazete Esas No:1987/16, Karar No:1988/8, T: 23.08.1988 ve S: 19908.

Türkiye'de değer artışları farklı mevzuat hükümlerine göre vergilemeye tabi tutulmaktadır. Gelir Vergisi Kanunu kapsamında değer artış kazancı, İmar Kanunu kapsamında düzenleme ortaklık payı, Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında ise harcamalara katılma payı olarak alınmaktadır (Aslan, 2014, s. 117). Bu çerçevede değer artışları, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler[13] kapsamında harç, resim, şerefiye ve harcamalara katılma payı şeklinde gündeme gelmiştir. Sözü edilen yükümlülüklerin esas itibarıyla yerel yönetim gelirleri arasında özel bir yeri vardır. Bunlar temelde birer vergidir. Vergiler gibi zorunluluk içerir ve ödenen bedelle yapılan hizmetin arasında her zaman tam olarak bir karşılığı yoktur. Her ne kadar bu yükümlülükleri, kişi hizmetten yararlanmak için ödemek zorunda olsa da yine söz konusu ödeme ile yararlanma arasında bir bağlantı vardır (Özer ve Akçakaya, 2015, s. 90).

Belediyelerce yapılan altyapı yatırımlarına katılım noktasında söz konusu olan şerefiye, resim, harç ve harcamalara katılma payları kavramlarının açıklığa kavuşturulmasında fayda görülmektedir. Bu kapsamda şerefiye, kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri, bayındırlık ve altyapı hizmetleri ile imar faaliyetlerinden dolayı kişilerin mal varlıklılarında meydana gelen değer artışlarıdır. Belediyelerin yaptığı yatırımlar nedeniyle mal varlığında değer artışı meydana gelenlerin, bu artışa neden olan faaliyetlerin harcamalarına katkı vermesi öngörülmekte ve bu amaçla şerefiye yükümlüğü getirilmektedir. Zorunlu oluşu ve miktarının ortaya çıkan değer artışına göre belirlenmesi nedeniyle şerefiye değer artış vergisi olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte şerefiyede bir karşılık bulunması onu vergiden ayıran sebep olarak görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 114, Türkoğlu, 2009, Erdem vd. 2017, s. 503). Keleş, şerefiyeyi "özel bir değer artış vergisi" veya "değerlenme vergisi" olarak tanımlamaktadır (Keleş, 1980, s. 37) Onar (1952) ise "kıymet çoğalması resmi" olarak adlandırmıştır (Turan, 2008, s. 103).

Bu anlayışla, belediyelerin altyapı harcamalarını finanse etmek üzere 1948 yılında 5237 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle ile değerlenme resmi düzenlenmiştir. Değerlenme resmi gerçekte şerefiye olarak kabul edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013). Değerlenme resminin uygulamada bazı güçlükleri bulunduğundan, yürürlük süresince önemli bir gelir kaynağı olamamıştır. Bu güçlükler, şerefiye tutarının belirlenmesi bakımından kullanılacak ölçüler ile ölçüleri gayrimenkuller itibariyle değerlendirecek görevlilerin objektifliği, eşit uygulamaların sağlanması, takdir edilen şerefiye tutarının kişileri zor durumda bırakmayacak şekil ve zamanlarda toplanmasının sağlanması bakımından önemli olduğu belirtilebilir (Akdoğan, 2013, s. 105). Belediye Gelirleri Kanunu'nun genel gerekçesinde, değerlenme resminin, eskiden beri kendisine verilmek istenen önemi hiçbir zaman ihraz edemediği, verimsiz ve tali bir mükellefiyet halinde kaldığı, bir çok Batı ülkesinde ya hiç uygulanmadığı ya da uygulandığı bazı ülkelerde kısa süre içinde terk edildiği ve benzeri nedenlerle değerlenme resminin belediye gelir sistemine dahil edilmediği belirtilmiştir (GİB, 2021, s. 25). Bu nedenle 1981 yılında 2464 sayılı Kanun'un yasalaşmasıyla birlikte yürürlükten kaldırılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda[14] yer alan değerlenme resmi, teorik olarak önemle üzerinde durulmuş olması karşısında, uygulamada önemli bir gelir kaynağı olamamıştır (Nadaroğlu, 1988).

Harç geliri, kamu tüzel kişilerinin sundukları olumlu dışsallığa sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödedikleri bedeli ifade etmektedir. Harç olarak alınan bu bedel ile hizmetin maliyeti arasında bir ilişki bulunmamaktadır (Nadaroğlu, 1981, s. 214-215). Harcamalara katılma payı ise yol, kanalizasyon ve su tesisleri gibi altyapı tesislerinin yapılması sırasında, bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan masraf karşılığıdır. Değer artışını vergilendirmek gibi sosyal bir amaçla değil, söz konusu harcamaları finanse edebilmek için harcamalardan yararlananları bu harcamaya katkı sağlamasını temin etmek amacıyla alınmaktadır. (Erdem vd. 2017, s. 503).

Sonuç olarak, şerefiyede temel gerekçe herhangi bir imar faaliyeti veya bayındırlık hizmeti sonucu mülkte bir değer artışının ortaya çıkmasıdır. Harcamalara katılma payında ise belediyelerin sunduğu yol, kanalizasyon ve su tesisleri gibi altyapı faaliyetleri sonucu gayrimenkul sahiplerinden hizmetlerin finansmanı için topladığı gelirdir. Harcamalara katılma payında da gayrimenkul değerinde belli bir artış sağlasa da esas olan değer artışını vergilendirme olmayıp hizmetin finansmanına mali anlamda sağlanan özel faydanın kullanımı olarak görülmektedir. Harçlar da belediyenin sunmuş olduğu bazı hizmetleri karşılığı olarak alınmakla birlikte harç olarak alınan bedel verilen hizmetin maliyeti veya hizmetin

[13] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 73. Resmi Gazete T: 09.11.1992 ve S: 17863 (mükerrer).
[14] Resmi Gazete T: 09.07.1948 ve S: 6953.

konusu olan gayrimenkulün değeri ile bir bağ kurulmamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 114-115, Erdem vd. 2017, s. 503).

Türkiye'de mali yükümlülük olarak harcamalara katılma payları, 2464 sayılı Kanun'un 86-94. maddelerinde düzenlenmiş olup yol, su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payları olarak üçe ayrılmaktadır (Töremen, 2013, s. 66). Buna göre, yol harcamalarına katılma payı, belediyelerce ya da belediyelere bağlı idarelerce Kanun'da belirtilen şartlarda yapılan inşa ve tamir vs. faaliyetleri nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile alınabilmektedir (m. 86). Kanalizasyon harcamalarına katılma payı, belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınır. Bu payın alınabilmesi için; yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi gerekir. İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri dikkate alınır (m. 87). Su tesisleri harcamalarına katılma payları, yine belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden de su tesisleri harcamalarına katılma payları alınmaktadır. Söz konusu pay için; yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslah edilmesi gerekir. Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol uzunlukları esas alınacaktır (m. 88).

30 Mart 2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la[15] yol harcamalarına katılma paylarının alınması belediye meclislerinin kararına bırakılmıştır. Dolayısıyla yol harcamalarına katılma paylarının alınması ilgili belediye meclisinin takdirine bırakılarak zorunluluktan çıkarılmıştır. Buna karşın kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarının tahsili zorunlu bulunmaktadır (Güldoğan, 2017, s. 63; Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 275). Harcamalara katılma payının mükellefi, gayrimenkulün maliki, varsa intifa hakkı sahibi veya tahsisli olduğu kamu kurum ve kuruluşu, bunlar da yoksa gayrimenkulü sahibi gibi kullananlardır.[16] Harcamalara katılma payları vergi benzeri bir kamu alacağı olduğu için 213 sayılı Kanun ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun[17] hükümleri çerçevesinde tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil edilmektedir (m. 98). Bu anlamda, örneğin, belediyece bir caddeye 2.000.000 lira değerinde asfalt harcaması yapılmıştır. Hizmet alınan bölgede bulunan gayrimenkullerin toplam emlak vergi değerinin 5.000.000 lira olması ve A binasına ait emlak vergi değerinin ise 250.000 lira olması halinde ilgili belediyenin bu gayrimenkule isabet ettireceği harcamalarına katılma payı tutarı 5.000 lirayı geçemeyecektir (Tablo 1).

Tablo 1. Harcamalara Katılma Payı Hesabına İlişkin Hipotetik Bir Örnek

Yapılan harcama	2.000.000,00 TL
Gayrimenkullerin vergi değeri toplamı	5.000.000,00 TL
A gayrimenkulün vergi değeri	250.000,00 TL
Gayrimenkul başına isabet eden harcama	(2.000.000x250.000)/5.000.000=100.000,00 TL
A gayrimenkulün vergi değerinin %2'si	(250.000 x 2)/100=5.000,00 TL
Ödenecek harcamalara katılma payı	5.000,00 TL

Harcamanın yapıldığı yoldan yararlanmayan ve iki tarafında bulunan gayrimenkul sahiplerinden bu payın alınmaması[18] gerekir.[19] Söz konusu payın tahakkuku, verilen altyapı hizmetin bitimi ve halkın yararlanmasına bırakılmasını müteakiben yapılması gerekir. Payların tahsili, ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte yapılır. Satış, hibe ve trampa gibi devir hallerinde ferağ sırasında o tarihe kadar ödenmemiş taksitler peşin olarak tahsil edilir (m. 91-93). Harcamalara

[15] Resmi Gazete T: 06.02.2012 ve S: 28489. 6360 sayılı Kanun'un 36. maddesiyle bazı hükümleri ilk mahalli idare seçimleri olan 30/03/2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

[16] 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik m. 18.

[17] Resmi Gazete T: 28.07.1953 ve S: 8469.

[18] Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'nün T: 12.12.2001 ve S: 66844 yazısı.

[19] Aydın Bölge İdare Mah. T: 2.3.2011 ve E: 2011/154, S: 2011/234 kararı.

katılma paylarından sadece ibadet yerleri muaf bulunmakta (m. 90) olup başkaca bir muafiyet söz konusu değildir.[20] Ancak, muafiyete ilişkin özel kanunlarda yer alan hükümlere uyulur.[21] Harcamalara katılma payı, payın doğduğu tarihi takip eden 5 yıl içinde tarh ve tahakkuk ettirilmemesi halinde zamanaşımını kesen veya durduran haller hariç zamanaşımına uğrayacaktır (VUK m. 114). Harcamalara katılma payı esas itibarıyla gayrimenkulle ilişkilendirildiğinden payın tahakkuk ettirildiği tarihteki gayrimenkul sahibinden alınmaktadır.[22] Ancak, yargı kararları, harcamanın yapıldığı tarihten sonra satın alan kişi adına yapılan tarhiyatı isabetli bulmamaktadır.[23] Bu düzenlemeye paralel olarak payın tahakkukunda esas alınan vergi değeri de tahakkukun yapıldığı tarihteki emlak vergi değeri dikkate alınmaktadır.[24] Bu anlamda, harcamalara katılma payları, belediyelerin hem kendi öz geliri niteliğinde bulunması hem de bu belediyelerin kendi iş ve işlemleri sonucunda faaliyetlerini kontrol etme aracı olarak ortaya çıkması yönüyle büyük önem arz etmektedir (Yılmaz, 2009, s. 75; İpek ve Engin, 2016, s. 480).

Büyükşehir belediyesi olan illerde bağlı idareler olarak adlandırılan su ve kanalizasyon idareleri (SUKİ) bulunmaktadır. Büyükşehirlerde 2560 sayılı Kanun kapsamında su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları bu idarelerce alınmaktadır. 2560 sayılı Kanun'a göre SUKİ'lerin, su şebekesi ile kanalizasyon tesisinden faydalanan kişilerden bağlı olduğu belediye adına katılım payı (m. 13), kanalizasyon şebekesi bulunan cadde ve sokaklardaki her gayrimenkulün kanalizasyona bağlanmasında (m. 17) ve su tesislerine bağlanmasında (m. 18) su ve kanalizasyon katılım payı alması gerekmektedir.

2.3. Teknik Altyapı Bedeli

Yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi altyapı hizmetlerinden belli şartlar dâhilinde harcamalara katılma payına benzer bir başka yükümlülük ise imar mevzuatı gereğince alınan teknik altyapı bedelidir. Bu yükümlülük genel olarak yapı sahiplerinin yapı ruhsatı talebinde gündeme gelmektedir. Teknik altyapı bedeli, 3194 sayılı Kanun'un 23. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında, iskân sınırları içinde olup da, imar planında beldenin gelişmesine ayrılmış bulunan alanlarda yapı ruhsatı verilebilmesi için; bu alanların imar planı esaslarına ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak parselasyon planlarının belediye encümeni veya il idare kurulunca onaylanmış olması ve ayrıca plana ve bulunduğu bölgenin şartlarına göre yollarının, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması gerekir. Bununla birlikte parselasyon planları onaylanmış ancak yolu, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısı henüz yapılmamış olan yerlerde, ilgili idarenin izni halinde ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak yaptıranlara veya parselleri hizasına rastlayan ve yönetmelikte belirtildiği şekilde hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin %25'ini peşin ödeyip geri kalan %75'ini alt yapı hizmetinin ilgili idaresince tamamlanacağı tarihten en geç altı ay içinde ödemeyi taahhüt edenlere de yapı ruhsatı verilebilmektedir. Buna göre teknik altyapı bedelinin, imar uygulaması yapılan ve iskân sınırları içinde beldenin gelişmesine ayrılan alanlarda belediyece henüz bir altyapı hizmetinin verilmemesi halinde yapı ruhsatı sahibinden bu hizmetin karşılığı olarak alınacağı öngörülmektedir. Ayrıca teknik altyapı bedelinin, yapılacak veya yaptırılacak altyapı bedelinin tamamını ifade ettiği anlaşılmaktadır.

Harcamalara katılma payı ile teknik altyapı bedeline bakıldığında bu iki gelir kaleminin temelde birbirinden farklı niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Nitekim vergi idaresi tarafından verilen görüşlerde[25] ve süreklilik kazanmış yargı kararlarında, 3194 sayılı Kanun'un 23. maddesi uyarınca alınan teknik altyapı bedeli, 2464 sayılı Kanun gereği alınan harcamalara katılma payları olarak değerlendirilmemiş ve bu kapsamda, iskân sınırları içinde olup imar planında o yerin gelişmesine ayrılmış sahalarda verilecek yapı izni için teknik altyapı bedeli alınması, gelişme alanlarında olmayan ve teknik altyapısı tamamlanan yerlerden teknik altyapı bedelinin alınmaması gerektiği yönünde uygulamaya ilişkin görüş oluşturulmuştur.[26] Aynı doğrultuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 10.03.2020 tarihli ve 60063 sayılı Genel Yazısında "*... Bu kapsamda; teknik alt yapısı tamamlanmış meskûn sahalarda 3194 Sayılı Kanun'un 23. maddesine dayanılarak teknik altyapı bedelinin*

[20] T: 6.11.2006 ve S: 85581 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı özelgesi.
[21] Gelir İdaresi Başkanlığının T: 27.08.2009 ve 80929 sayılı ve T: 7.01.2010 ve S: 1408 özelgeleri
[22] Gelir İdaresi Başkanlığı'nın T: 25.08.2010 ve S: 74784 özelgesi.
[23] Danıştay 9. Dairesi T: 30.4.1998, E: 1997/1627, K: 1998/1668 karar.
[24] Gelir İdaresi Başkanlığı'nın T: 9.08.2001 ve S: 42373 özelgesi.
[25] Gelir İdaresi Başkanlığı'nın T: 20.05.2009 S: 51127 görüşü.
[26] Gelir İdaresi Başkanlığı'nın T: 15.09.2009 S: 87561 görüşü.

alınmaması gerektiği, ayrıca yerleşik alanlarda (meskûn sahalarda) 2464 Sayılı Kanun'un yukarıda sayılan maddeleri çerçevesinde bir işlem tesis edilmesi halinde bu Kanun gereğince harcamalara katılma payı alınabileceği ancak yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarının yapı ruhsatı verilmesi aşamasında idarece ön koşul olarak öne sürülemeyeceği, sadece ilgili mevzuat kapsamında tahsili yoluna gidilebileceği …" denilerek bu düşünce desteklenmiştir.

Aynı şekilde, Danıştay'ın bir kararında[27], belediyece altyapısı bitirilmiş alanlarda 2464 sayılı Kanun gereğince yapılan harcamaların, harcamalara katılma payı alınarak yapı ruhsatı verilebileceği, ancak imar planında bahse konu alanın gelişime ayrılmış olması ve parselasyon yapılmış olması ve ayrıca teknik altyapısı yapılmamış alanlarda 3194 sayılı Kanun'un 23. maddesi çerçevesinde teknik altyapı bedeli alınarak ruhsatı düzenlenebileceği belirtilmiştir (Danıştay Dergisi, 2018, s. 123). Yine bu farklılık Sayıştay Başkanlığı'nın 2019 yılı Ankara Büyükşehir Belediyesi Denetim Raporunda *"İmar Kanunu'nun 23. maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen "Geliştirme alanları" ile sınırlı tutulması, Kurum tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için ise 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi, yapılan işlemlerin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir."* denilerek katılma payları ile yol teknik altyapı bedeli arasındaki nitelik farkı bulgu konusu yapılmıştır (Sayıştay, 2020, s: 48-50).

3. Yöntem

Varsayım olarak; belediyelerce veya bağlı idarelerce alınan harcamalara katılma payı usulüne uygun olarak ve yeterince alınmamaktadır. Özellikle yol harcamalarına katılma payları, siyasi nedenlerle veya uygulamada ortaya çıkan olumsuz saiklerle alınmamakta veya alınamamaktadır. Söz konusu katılma payları önemli bir öz gelir kalemi olarak görülememektedir. Harcamalara katılma payı ile teknik altyapı bedeli uygulamada birbirinin içine geçmiş bulunmaktadır. Teknik altyapı bedeli usulüne uygun yürütülememektedir. Buna ilave olarak teknik altyapı bedeli mahalli idareler bütçe istatistiki içinde bir kalem olarak yer almamaktadır.

Çalışmanın amacı, harcamalara katılma payı gelirlerinin artışına yönelik farkındalık oluşturmak ve bu konuda uygulamada uzlaşmazlıklara neden olan hususlara açıklık getirmek ve bu kapsamda katılma payı ve teknik altyapı bedeli hakkında uygulayıcılara önemli bilgiler sunmaktır. Araştırma modeli, ikincil nitelikte elde edilen veriler, çubuk grafik ve bazı temel istatistiksel tekniklerden yararlanılarak ikincil kaynak olarak belirtilen ve nicel veriler kapsamında tarama modeli kullanılarak sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada, belediyeler ve bağlı idarelere ait harcamalara katılma payının tamamına ait nicel veriler kullanılarak tümdengelim yöntemiyle varsayımlar desteklenmiştir. Veriler, Muhasebat Genel Müdürlüğünün (MUH) muhasebat.gov.tr linkinde bulunan genel yönetim bütçe istatistikleri içindeki mahalli idare bütçelerine ait "ekod4" düzeyinden üretilmiştir (MUH, 2021). Belediyelerin ve bağlı idarelerin bütçe gelirleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne[28] göre "vergi gelirleri", "teşebbüs ve mülkiyet gelirleri", "alınan bağış ve yardımlar", "faizler, paylar ve cezalar", "sermaye gelirleri" ve "alacaklardan tahsilatlar" şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu sınıflandırma içinde "faizler, paylar ve cezalar" başlığının "kamu harcamalarına katılma payları" alt başlığında, kanalizasyon, su ve yol harcamalara katılma payları yer almıştır. Çalışmada, önceki akademik çalışmalar ile ilgili kurumların raporları ve ikincil veriler kullanılarak yorumlayıcı bir yöntemle söz konusu pay ve bedelin belediyelerin gelirleri içindeki durumu analiz edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır.

Belediyeler türleri bakımından il, ilçe ve belde belediyeleri tüm harcamalara katılma payını, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri sadece yol harcamalarına katılma payını, SUKİ'ler ise su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarını almakta olup veri kaynağında büyükşehir ilçe, diğer ilçeler ve belde belediyeleri topluca olması nedeniyle çalışmada il belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ile SUKİ'ler yer almıştır. İlgili belediye ve bağlı idarelerinin harcamalara katılma payının toplam bütçe gelirleri içindeki payı analiz edilmiş, ilaveten belediyelerde söz konusu payın vergi gelirleri içindeki durumu analiz edilmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun gereği 2014 yılı Mart ayı itibarıyla 14 yeni

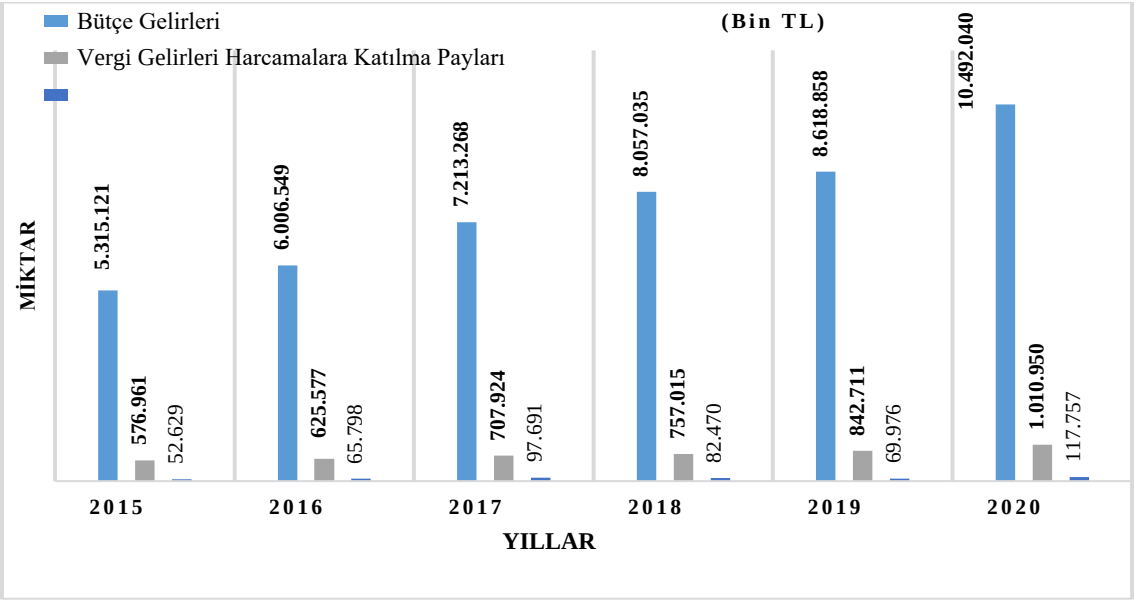
[27] Danıştay 6. Dairesi'nin T: 22.01.2018, E: 2013/8816, K: 2018/446.
[28] Resmi Gazete T: 27.05.2016, S: 29724 mükerrer.

büyükşehir belediyesi ve buna bağlı olarak SUKİ'lerin kurulması nedeniyle verilerin tam yılı içermesi bakımından çalışmada 2015-2020 yılları esas alınmıştır.

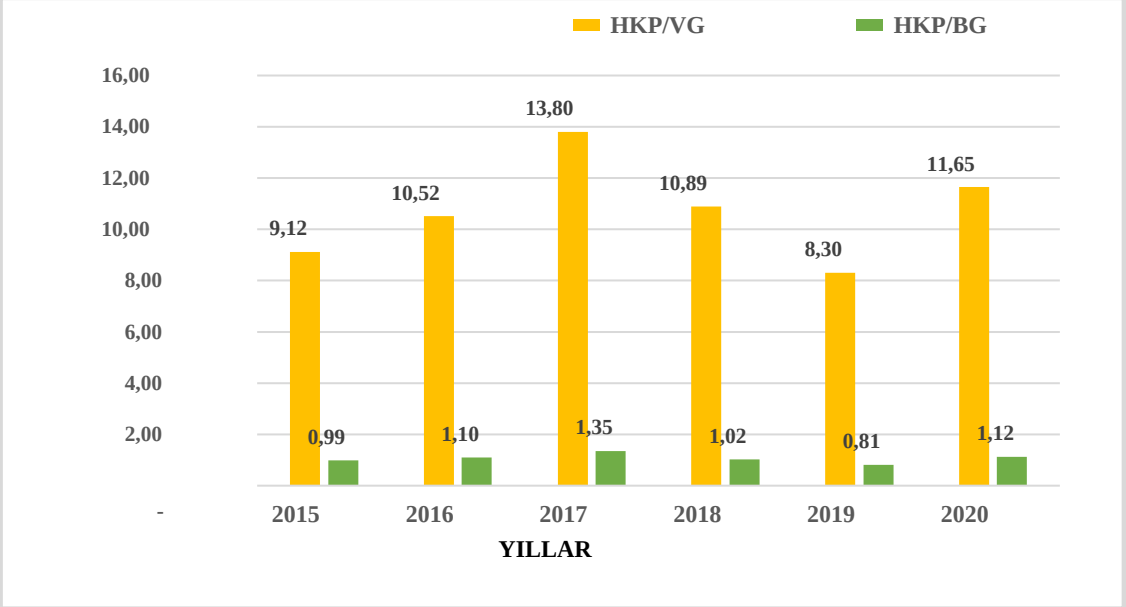
4. Bulgular

4.1. İl Belediyelerinde Harcamalara Katılma Payı

İl belediyelerinin 2015-2020 yılları arasında harcamalara katılma payı, vergi gelirleri (VG) ve toplam bütçe gelirlerine (BG) bakıldığında harcamalara katılma payının önemli bir miktar olmadığı görülmektedir (Şekil 1). Harcamalara katılma payının il belediyelerinin vergi gelirleri ve bütçe gelirleri ile karşılaştırıldığında payın vergi gelirlerinin yaklaşık %10'una, bütçe gelirlerinin ise yaklaşık %1'ine tekabül ettiği görülmektedir (Şekil 2).



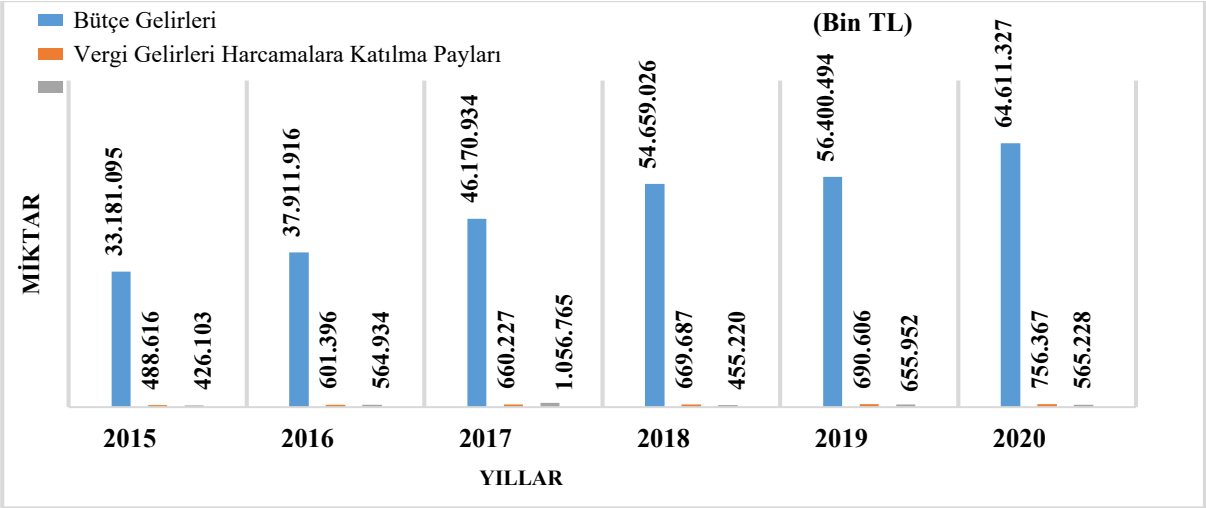
Şekil 1. İl Belediyeleri Bütçe, Vergi Geliri ve HKP Miktarı



Şekil 2. İl Belediyeleri HKP'nin Bütçe ve Vergi Geliri İçindeki Payı

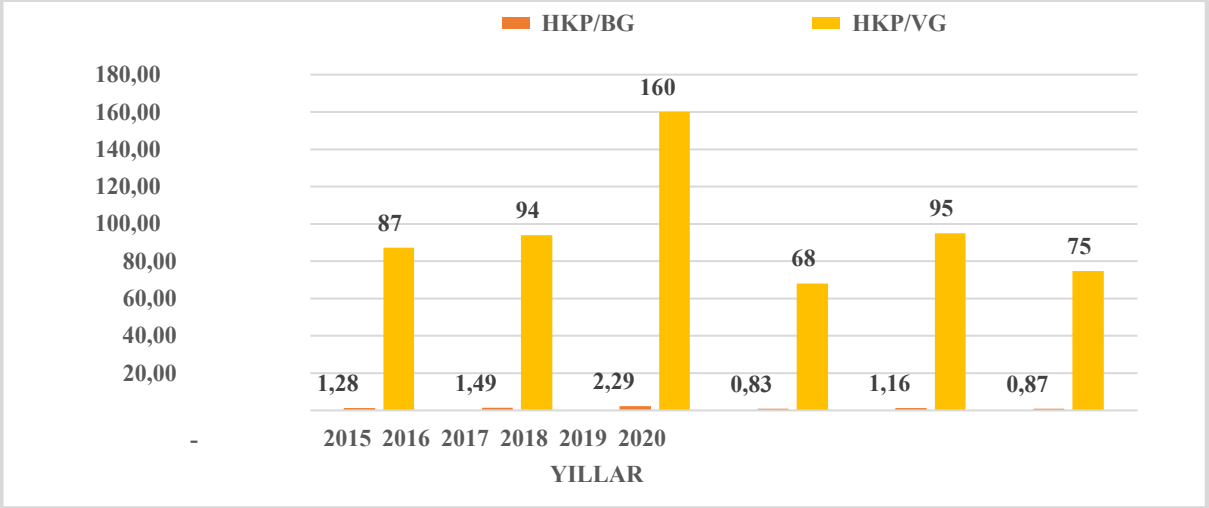
4.2. Büyükşehir Belediyelerinde Harcamalara Katılma Payı

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun[29] 23. maddesinde büyükşehir belediyelerince tahsil edilen vergi ve harçlar sayma yoluyla belirlenmiştir. Buna göre, 2464 sayılı Kanun'da yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %50'si, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlar ile Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyelerin geliri olmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2015, s. 112). İncelenen 2015-2020 yıllarında harcamalara katılma payının büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri içindeki oranına bakıldığında, il belediyelerinde olduğu gibi önemli bir gelir olmadığı görülmektedir (Şekil 3). Harcamalara katılma payının büyükşehir belediyelerinin toplam bütçe gelirleri ve vergi gelirleri içindeki durumuna bakıldığında ise bütçe gelirleri içinde %1-%2 civarında olduğu görülmektedir. Vergi geliri ile karşılaştırıldığında harcamalara katılma payının vergi gelirlerinin önemli bir tutarına isabet ettiği görülmektedir (Şekil 4). Büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinin sınırlı miktarda olduğu ve harcamalara katılma payının da yol harcamalara katılma payını oluşturduğunu belirtmek gerekir.



Şekil 3. Büyükşehir Belediyeleri BG, VG ve HKP Miktarları

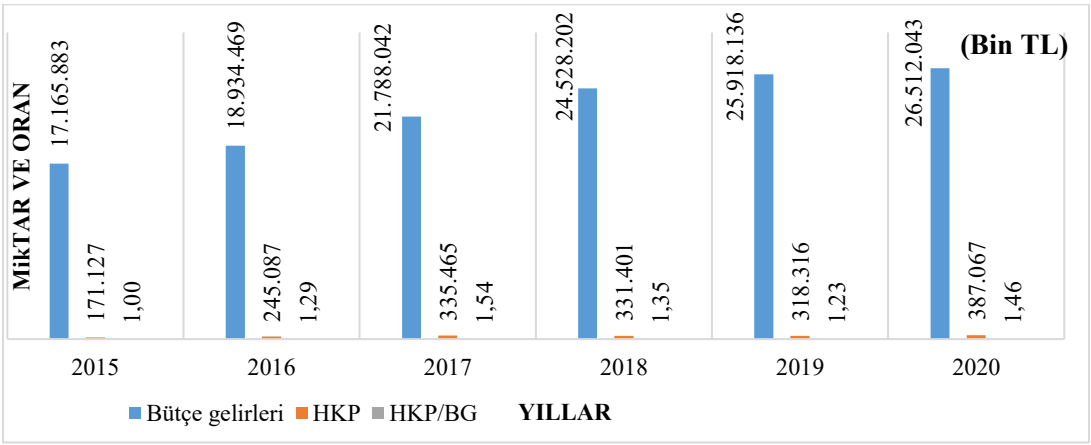
[29] Resmi Gazete T: 23.07.2004 ve S: 25531.



Şekil 4. Büyükşehir Belediyeleri HKP'nin BG ve VG İçindeki Payı

4.3. Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Harcamalara Katılma Payı

SUKİ'nin gelirleri; su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık abonelerden alınacak ücretler, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan alınan katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay, SUKİ'ye devredilecek tesis ve işletmelerden sağlanan gelirler, şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler ve her türlü yardım ve bağışlar ile diğer gelirler olarak belirtilebilir. SUKİ'lerin 2015-2020 yılları arasında bütçe gelirleri ile su ve kanalizasyon hizmetleri nedeniyle aldığı katılma paylarına bakıldığında SUKİ'lerde su ve kanalizasyon katılma paylarının önemli bir gelir olmadığı ve bütçe gelirleri içinde bu payların %1 civarında olduğu görülmektedir (Şekil 5).



Şekil 5. SUKİ'lerin BG, HKP ve Bütçe İçindeki Durumu

5. Sonuç ve Tartışma

Belediyeler, yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçları en yakın noktadan sunan birimlerdir. Belediyelere sundukları hizmetlerle orantılı olarak gelir tahsis edilmesi gerekli olmaktadır. Yerel yönetimler içinde en işlevsel olan belediyelerdir. Belediyelerin gelirleri; öz gelir ile merkezi yönetimden aktarılan paylar ile bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Belediyelere merkezi yönetimden aktarılan paylar ile bunlara yapılan bağış ve yardımların artırılmasında doğal olarak belediyelerin bir etkinliği bulunmamaktadır. Oysa belediyelerin öz gelirleri etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi halinde bu gelirlerin adil bir şekilde artırılması mümkün olabilecektir. Bu anlamda, belediyelerin öz gelirleri içinde vergi ve benzeri gelirlerin önemli bir yer tutması beklenmektedir.

Harcamalara katılma payının matrahı gayrimenkulün emlak vergi değerine göre belirlenmesi ve payın miktarı vergi değerinin %2'si üzerinden hesaplanması gerekirken daha yüksek bir oran uygulanmaktadır. Ayrıca, emlak vergi değerleri ilçe belediyelerinde bulunduğundan, büyükşehir olan illerde payın matrahının belirlenmesinde gerekli emlak vergi değerlerine ulaşılamamaktadır (Mutlu, 2017, s. 62). Belediyelerin vergi ve benzeri gelirleri içinde yer alan harcamalara katılma payı matrahının emlak vergi değerinin %2'si ile sınırlandırılması ve emlak vergi değerlerinin düşük olması, ayrıca birçok belediyenin siyasi ve benzeri nedenlerle yapılan harcamaya ilişkin katılma payını almaması, özellikle asfalt ve kaldırım yapımının kısa sürelerle yenilenmesi yükümlülerde gönüllü uyumu olumsuz etkilemesi payların belediye bütçeleri içinde düşük kalmasına yol açmıştır (İpek ve Engin, 2016, s. 479-480; Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 276). Payın uygulamasında 2464 sayılı Kanun, 213 sayılı Kanun ve 6183 sayılı Kanun hükümlerinin tam olarak uygulanmadığına zaman zaman rastlanılmıştır. Nitekim Danıştay 9. Dairesi'nin T: 14.2.2006 ve E: 2005/1831, K: 2006/284 sayılı kararında söz konusu payın tahakkuk safhası geçilmeden doğrudan düzenleme emri ile istenilmesinin 2464 sayılı Kanun'un 90. maddesinde belirtilen hükme uygun olmadığına karar vermiştir (Öz, 2014, s. 4).

Harcamalara katılma payının ilgili belediyece hiç alınmadığı, bazı belediyelerde mevzuatına uygun olarak yürütülmediği, bazı belediyelerde ise meclis kararı ile maktu bir tarife üzerinden alınmaya çalışıldığı, söz konusu payların tamamının bu paylar kapsamında alınıp alınmadığının net olmadığı, zira bu payın kişilerin talepleri üzerine özellikle su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının ücret kalemi kapsamında kayıtlara geçtiği anlaşılmıştır. Buna ilaveten 3194 sayılı Kanun uyarınca söz konusu olan teknik altyapı bedellerinin kayıtlara harcamalara katılma payı olarak geçtiği görülmüştür. Ayrıca, harcamalara katılma payları, belediyelere yönelik en önemli şikâyet konularından birisi olan asfalt ve kaldırımların sık sık yenilenmesi sonucu ortaya çıkan harcamalarının kontrolünün sağlanmasında önemli bir çözüm olduğu ileri sürülmektedir (Yılmaz, 2009, s. 86-87).

Bu anlamda, çalışmadan elde edilen sonuçlara göre, öncelikli olarak belediye türü itibarıyla yol, su tesisleri ve kanalizasyon harcamalara katılma paylarının ne kadar tahsil edildiği tespit edilememektedir. Genel yönetim mali istatistiklerini düzenli olarak yayımlayan Muhasebat Genel Müdürlüğünün web sayfasında "Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri" başlığı altında İl Özel İdaresi Bütçe İstatistikleri, Bağlı İdareler Bütçe İstatistikleri, Mahalli İdare Birlikleri Bütçe İstatistikleri, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları Bütçe İstatistikleri ve Belediyeler Bütçe İstatistikleri yer almaktadır. Benzer şekilde anılan Genel Müdürlüğün sözü edilen mali verilerinin incelenmesinden, "Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması ekod4" harcamalara katılma paylarının "Kamu Harcamalarına Katılma Payları" alt başlığında, "Kanalizasyon, Su Tesisleri, Yol ve Diğer Harcamalara Katılma Payları" şeklinde tasnife tabi tutulduğu ancak 2464 sayılı Kanun'da "Diğer Harcamalara Katılma Payları" adı altında bir gelir kalemi olmadığı görülmektedir. Kaldı ki diğer harcamalara katılma payı miktarının yol, su ve kanalizasyon paylarının toplamından da fazla olduğu görülmüştür.[30] Dolayısıyla "Diğer Harcamalara Katılma Payları"nın 3194 sayılı Kanun gereği alınan "Teknik Altyapı Bedeli" olup olmadığı anlaşılamamıştır. Bu durumda, "Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planları"nda bu hususun açıklığa kavuşturulması yaşanan tereddütleri gidererek kullanıcılara yarar sağlayacaktır.

Harcamalara katılma payı matrahının teknik veya uygulama bakımından gerçekçi bir şekilde hesaplanmadığı, bir kısım belediyenin meclislerinden maktu tarife kapsamında ücret şeklinde uyguladığı, payın matrahına esas emlak vergi değerinin gerekli hesaplamalar yerine rastgele hesaplandığı veya bir katsayı belirleyerek bu katsayı üzerinden hesaplandığı, büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon yönetimlerinin emlak vergi değerlerine sağlıklı bir şekilde ulaşamadığı görülmüştür. Dolayısıyla harcamalara katılma payının yasa kurallarına uygun olarak uygulama alanı bulamadığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, belediyelerin öz gelirleri içinde yer alan harcamalara katılma paylarının belediye bütçesi içinde kayda değer oranda yer almadığı görülmüştür. Yine harcamalara katılma

[30] Örnek 2020 Yılı Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

					Bin TL
05	2	4	0	Kamu Harcamalarına Katılma Payları	1.126.626
05	2	4	51	Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	76.199
05	2	4	52	Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	36.571
05	2	4	53	Yol Harcamalarına Katılma Payı	327.873
05	2	4	99	Diğer Harcamalara Katılma Payları	685.983

Kaynak: https://muhasebat.hmb.gov.tr, 2021.

paylarının vergi benzeri bir gelir olmasına rağmen, vergi gelirlerine nispetle düşük bir miktara sahip olduğu anlaşılmıştır. Bu durum belediyelerce harcamalara katılma paylarına siyasi veya benzeri nedenlerle yeterli derecede önem verilmediğini göstermektedir.

Belediye mevzuatında yer alan harcamalara katılma payı ile imar mevzuatınca alınan teknik altyapı bedelinin uygulamada birbirine karıştığı sonucuna ulaşılmıştır. Yol harcamalarına katılma payının belediye meclisinin takdirine bırakılması yöneticilere göre farklı uygulamalara, ilgili belediyelerde yaşayanlar bakımından da eşitsizliğe neden olduğu görülmektedir. Ayrıca, harcamalara katılma payının vergi benzeri bir gelir olması ve vergilerin tahsiline yönelik usul hükümlerinin uygulanması gerekirken bu hususun uygulamaya yansımadığı görülmektedir. Aynı şekilde teknik altyapı bedelinin de ilgili mevzuatına uygun olarak alınmadığı ve sonucunda yükümlüler ile belediyeler arasında hukuki uyuşmazlıklara neden olunduğu görülmüştür.

Harcamalara katılma payının belediye gelirlerinin önemli bir kalemi olması, yükümlülerinde gönüllü uyumu sağlaması bakımından ilgili mevzuatın günümüz şartlarına göre ele alınıp revize edilmesi yararlı olacaktır. Bunun için payın matrahının açık, anlaşılır olması, payın yapılan harcamanın hatırı sayılır bir oranında alınması, altyapı hizmetlerinin bir plan dâhilinde yapılması ve bunun yükümlülere duyurulması, bunun dışında yapılan harcamalardan pay alınması yönünde düzenleme yapılmasında payın ihtilafsız tahsiline katkı sağlayacaktır. Çalışma sonuçlarına göre, harcamalara katılma payları ile teknik altyapı bedelleri arasındaki karmaşıklığın giderilmesine, mevcut yasal düzenlemelere uygun işlem yapılmasında kısmen, kapsayıcı bir yasal değişiklik yapılmasında ise kayda değer bir şekilde belediyelerin öz gelirinde artışa imkân verebileceği ortaya konulmuştur. Özellikle, yerel yatırımlara bağlı olarak gayrimenkul değerindeki artış ile emlak vergisi değerinin parsel ölçeğinde piyasa değeri veya toplu değerleme modellerine göre tespiti ve etkin uygulama yapılması, yerel yönetim gelirlerinde ciddi artışın olması ve yerel hizmetlerden yararlananların yatırım projelerinin finansmanına katılımlarının sağlanması ve aynı zamanda ulusal düzeyde değerleme altyapısının ortaya konulmasının mümkün olabileceği vurgulanmalıdır.

Kaynakça

2020 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu (MİGFR), (2021). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Yayını Ankara, s.142. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2020_yili_mahall-_idareler_genel_faal-yet_raporu-20210621180102.pdf. Erişim Tarihi: 28.7.2021.

Akdoğan, A., (2013). Kamu Maliyesi, 15. Baskı, s. 420, Gazi Kitabevi, Ankara.

Aliefendioğlu Y. ve Tanrıvermiş, H., (2017). Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Araştırılması Açısından Taşınmaz Değerleme Sisteminin Geliştirilmesi ve Olası Etkileri, Uluslararası Kentsel Politikalar Konferansı (International Conference on Urban Politics), 18-19 September, 2017, Gazimağusa, KKTC (Kentsel Politikalar VI. Bölüm: Kentsel Rant), s.409-432, Palme Yayıncılık, Ankara.

Aliefendioğlu, Y. ve Tanrıvermiş, H., (2019). Türkiye'de Gayrimenkul ve Varlık Değerleme Çalışmalarının Gelişimi ve Kurumsallaşma Eğilimlerinin Değerlendirilmesi. Kent, İnşaat ve Ekonomi Kongresi, TMMOB Mimarlar Odası Gaziantep Şubesi, 2-4 Mayıs 2019, s.81-109, Gaziantep.

Aslan, M., (2014). Kentsel Rantların Vergilendirilmesi. Ankara Barosu Dergisi, s. 115-134.

Ayvenli, O., (2008). Yerel Yönetim Vergileri, Türkiye'de Yerel Yönetim Vergi Çeşitleri Üzerine Bir İnceleme Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Buyrukoğlu, S., Altunakar Mercan, S. Ş. (2020). Türkiye'deki Vergi Bilincinin Ölçümünde Yeni Bir Yaklaşım: Vergi Bilinci Endeksi, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 55(3), 2012-2029.

Canpolat Bıcakcı, S., Özgül, C. G. (2017). Türkiye'de Yerel Kredi Piyasası ve Belediyelerin Tahvil İhracı Üzerine Bir Değerlendirme, İçinde: Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, M. Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), s. 114-125. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, No: 106, Cilt: 2. İstanbul. https://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2018/02/12/6483de2e-00d5-4466-b035-0692ad54b7c6.pdf. Erişim Tarihi: 22.11.2021.

Erdem, M., Şenyüz, D. ve Tatlıoğlu, İ., (2017). Kamu Maliyesi, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 14. Baskı, s. 503, Bursa.

Evcil, D. G., (2016). Rant Vergisi, Örnek Ülke Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Hazine ve Maliye Bakanlığı. Uzmanlık Tezi, s. 149. Ankara.

Güldoğan, Ş., (2017). Kentlerde İmar Uygulamasının Emlak Vergi Değerine Etkisi: Pursaklar İlçesi'nde Bir Uygulama. Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, Dönem Projesi, s.120, Ankara.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), (2021). http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/gerekceler/2464_sayili_kanun.pdf. Erişim Tarihi: 27.07.2021.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü (MUH), Genel Yönetim Mali İstatistikleri, (2021). https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri. Erişim Tarihi: 27.7.2021.

İpek, S. ve Engin, R., (2016). Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği, Yönetim Bilimleri Dergisi, (14-28), s. 467-481. http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/belediye-gelirleri-icinde-harcamalara-katilma-paylarinin-yeri-ve-onemi-cana-2017-02-14-270.pdf. Erişim Tarihi: 8.08.2021.

Keleş, R., (1980). Kentbilim Terimleri Sözlüğü. Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.

Keskin S., (2015). Yerel Yönetimlerde Borçlanma, İçinde: Yerel Yönetimler Üzerine, s.109-140, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

Mutlu, S., (2017). Yol Harcamalarına Katılma Payında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, Dönem Projesi, s. 92, Ankara.

Nadaroğlu, H., (1981). Kamu Maliyesi Teorisi, 4. Baskı, Sermet Matbaası, Kırklareli.

Nadaroğlu, H. (1998). Mahalli İdareler, 6. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.

Ökmen, M. ve Yurtsever H., (2010). Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi. Maliye Dergisi, (158), 58-74.

Öz, E., (2014). Belediye Gelirlerinden Yol Harcamalarına Katılma Payı Nedir Nasıl Hesaplanır Tahakkuk ve Tahsil Edilir. http://www.erdogduozymm.com/2014/01/belediye-gelirlerinden-yol-harcamalarina-katilma-payi-nedir-nasil-hesaplanir-tahakkuk-ve-tahsil-edilir/. Erişim Tarihi: 31.07.2021.

Özer, M.A ve Akçakaya, M., (2015). Yerel Yönetimler Mali Boyut. Gazi Kitabevi, Ankara.

Rüzgaresen, C., (2012). Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılma Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar. Ankara Barosu Dergisi (3), 87-122.

Sayıştay Başkanlığı, (2020). Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Denetim Raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3116-ankara-buyuksehir-belediyesi. Erişim Tarihi: 28.07.2021.

Tanrıvermiş, H., (2017). Gayrimenkul Değerleme Esasları, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1014 (Konut Değerleme Sınavı, Gayrimenkul Değerleme Sınavı), Ankara.

Tanrıvermiş, H., Akipek Öcal, Ş. ve Demir, E., (2017). Gayrimenkul Mevzuatı, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1019 (Gayrimenkul Değerleme Sınavı), Ankara.

Tanrıvermiş, H., (2019). Türkiye Ekonomisinde İnşaat ve Gayrimenkul Sektörlerinin Rolleri ve Gelişme Eğilimlerinin Değerlendirilmesi, Kent, İnşaat ve Ekonomi Kongresi, 2 TMMOB Mimarlar Odası Gaziantep Şubesi, 2-4 Mayıs, Gaziantep, s.140-177.

Tortop, N., (1999). Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, 6. Baskı, s. 2020. Ankara.

Töremen, E., (2013). Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Kapsamında Yol Harcamalarına Katılma Payının Durumu. Maliye Postası Dergisi (790), 66-74.

Töremen, E., (2018). Emlak Vergisinin Belediye Gelirleri İçindeki Payına İlişkin Bir Analiz, Vergi Sorunları Dergisi, 356 (Mayıs 2018), s. 69-83.

Turan, A. (2008). Türkiye'de Kentsel Rantın Oluşumu ve Bölüşümü: Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete Geçiş Süreci. Yayınlanmamış Doktora Tezi, s. 311. Ankara Üniversitesi.

Türkoğlu, İ., (2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, s. 313. Ankara.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T., (2013). Mahalli İdareler, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yılmaz, N., (2009). Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalar Katılma Payları. Sayıştay Dergisi (71), 75-90. https://dergi.sayistay.gov.tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der71tam.pdf. Erişim Tarihi: 7.8.2021.

Yılmaz, H. H., Emil, M. F. ve Kerimoğlu, B., (2017). Yerel Yönetim Maliyesi, Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi. İkinci Baskı PYB Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık, s. 404, Ankara.

Yurtseven, Z., (2015). Yerel Yönetim Öz Gelirlerinin Artırılması Hususunda Öneriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, s. 139. Ankara.

Research Article

Belediyeler ve Bağlı İdareler Tarafından Alınan Yol, Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tespiti ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Determination and Assessment of Participation Share Applications in Roads, Water Facilities and Sewage Expenditures by the Municipalities and Affiliated Administrations

Mustafa TUNA	Erol DEMİR	Emrullah TÖREMEN
Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü mtuna57@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-9614-6076	Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü eroldemir@ankara.edu.tr https://orcid.org/0000-0002-5415-4246	Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı toremene@ankara.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-0379-0549

Extensive Summary

Introduction

Municipalities are local government units with administrative and financial autonomy that provide local and common services locally. Municipalities need income to meet local services. It is seen that there are important problems in the implementation of alternative financing opportunities, especially for infrastructure investments by municipalities.

In this context, according to the Municipal Revenues Law No. 2464, "participation share in expenditures" is collected from real estate owners who benefit from the investments in road, canal and drinking water made by municipalities and affiliated administrations (SUKI). According to the Zoning Law No. 3194, in order to be able to give a building permit in the areas that are within the boundaries of the settlement, but which are allocated for the development of the town in the zoning plan; in case of the permission of the relevant administration and in accordance with the project to be prepared by the relevant administration, it is possible to receive a "technical infrastructure fee" in return for the infrastructure fee such as the road, sewage and drinking water networks that fall into its share as specified in the regulation and coincide with the plots or the ones who have it built in accordance with the project to be prepared by the relevant administration.

In this study, own revenues of municipalities are included, also the scope of participation shares, their place in the legislation, and the problems and solutions in practice are emphasized. In the study, the share of participation in the expenditures, the technical infrastructure cost and their share in the revenues of the municipalities were analyzed and evaluated. According to the results of the examination, solution proposals for increasing self-revenues in municipalities were included.

Method

The purpose of the study is to raise awareness in terms of the increase in the mentioned share and to clarify the issues that cause disagreements in practice and to provide important information to the practitioners about the participation fee and technical infrastructure cost. In the research model, secondary data, bar graphs and charts and basic statistical techniques were used and the result was tried to be reached by using the screening model within the scope of quantitative data, which was specified as a secondary source.

In the study, the assumptions were supported by using the deductive method of quantitative data as a method, starting from the municipalities and affiliated administrations. The data were obtained from the "Local Administrations Budget Statistics" available at the address of the General Directorate of Public Accounts, which regularly publishes the general government financial statistics. By using previous academic studies and secondary data, the analysis and evaluation of shares and prices in the revenues of municipalities were made with an interpretive method. Since metropolitan district municipalities and other district and town municipalities are included in the data source, metropolitan municipalities, provincial municipalities and SUKIs are included. The situation between the share of participation in the expenditures in the total budget revenues of the relevant institutions and the tax revenues has been analyzed. In addition, the data of the relevant municipalities and affiliated administrations for the year 2015-2020 are taken as basis.

Results

It has been observed that between the years 2015-2020, the provincial municipalities did not have a significant share in the share of participation in expenditures, tax revenues and total budget revenues and this share corresponds to approximately ten percent of tax revenues and approximately one percent of budget revenues when compared to the tax revenues and budget revenues of all municipalities. Considering the ratio of participation in expenditures to the budget revenues of metropolitan municipalities, it is seen that the mentioned share is not significant as it is in the provincial municipalities, this share is around 1%-2% in the budget revenues of the metropolitan municipalities, and when compared with the tax revenue, it does not reach a significant amount. When we look at the participation shares of SUKIs due to their budget revenues and water and sewerage services between the years 2015-2020, it is seen that the water and sewerage participation shares are not an important income and these shares are around 1% in the budget revenues.

Conclusion and Discussion

According to the results obtained from the study, it is not possible to determine how much the participation fees for road, water facilities and sewerage expenditures are collected by which municipality type. According to Local Administrations Budget Statistics, the title "Sewerage, Water Facilities, Road and Other Expenditures Contribution Shares" is exist, but the legal basis of Other Expenditures Contribution Shares has not been understood.

It has been observed that the share of participation in expenditures is not calculated realistically, some municipalities apply as a fee within the scope of fixed tariffs from their councils, some of them are calculated randomly or by determining a coefficient and calculated over this coefficient, and metropolitan municipalities and water and sewerage administrations cannot reach the real estate tax values in a healthy way. In this context, it has been observed that the share of participation in expenditures is not included in the budget of municipalities at a significant rate. Again, although the share of participation in expenditures is a tax-like income, it is understood that it has a low amount compared to tax revenues. This shows that municipalities do not attach sufficient importance to the share of participation in expenditures due to political or similar reasons.

It has been concluded that the share of participation in the expenditures in the municipal legislation and the technical infrastructure cost received by the zoning legislation are mixed in practice. While the share of participation in the expenditures should be a tax-like income and the procedural provisions for the collection of taxes should be applied, it is seen that this issue is not reflected in the practice. Likewise, it has been observed that the technical infrastructure fee is not collected in accordance with the relevant legislation and as a result, legal disputes have been caused between the liable parties and the administrations. It would be useful to consider and revise the share of participation in expenditures according to today's conditions. For this purpose, making the basis of the share clear and understandable, receiving the share at an appropriate rate, making the infrastructure services within a plan and announcing this to the obliged parties, and making arrangements to receive a share from the expenses made will also contribute to the undisputed collection of the share.

It has been determined that in municipalities, first of all, the complexity between the costs of participation in the expenditures and the technical infrastructure costs can be eliminated, and that taking action in accordance with the current legal regulations can partially increase the own income of the

municipalities, while making an inclusive legal change considerably. Determining the real estate value based on local investments according to the market value or collective valuation models at the parcel scale will contribute to a significant increase in municipalities revenues and to the participation of those who benefit from local services in the financing of investment projects, as well as to the creation of a national level valuation infrastructure.