

Birlik Encümenimiz İlk Toplantısını Yaptı



Belediyelerin Vergi Oranlarını Belirleme Yetkisi



Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

*Marmara Üniversitesi / Siyasal Bilgiler Fakültesi
Yerel Yönetimler Bölümü Öğretim Üyesi*

Yerel yönetimlere kanuni alt ve üst sınırlar içinde yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi verilmesi Anayasa'ya uygundur. Anayasa'nın 73'üncü maddesinde Bakanlar Kurulu'na yapılmış olan atıf, ülke çapında uygulanan, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, yani merkezi yönetimce tahsil edilen vergilere ilişkindir. Benzer yetki, kanunla yerel yönetimlere de verilebilir. Evet, Anayasa Mahkemesi, 18 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 10/04/2013 günlü kararında, özetle buna hükmetti.

Anayasa Mahkemesi'nin kararları bağlayıcıdır. Ancak bu bağlayıcılık hem iptal, hem de red yönündeki kararları için geçerlidir. Ne var ki, Mahkeme'nin bu yeni tarihli kararı ortada dururken, yine Anayasa Mahkemesi'nin 3 yıl önceki 29/12/2011 günlü kararı ile hareket edilmeye devam edilmektedir. Anayasa Mahkemesi, iki yıl arayla, birbiriyle aynı içerikteki iki davada farklı karar vermiş, Anayasayı farklı yorumlamıştır. Mahkeme yeni tarihli kararında, Anayasal kuralları yerel yö-

netimler lehine genişletici biçimde yorumlamış ve böylece önceki kararından ve yaptığı yorumdan dönmüştür. Bu makalede, gözden kaçırdığımız bu önemli karar üzerinde durulacaktır.

1. YEREL YÖNETİMLERE VERGİ ORANLARINI BELİRLEME YETKİSİ VERİLEBİLİR Mİ?

Anayasa Mahkemesi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan hükümlerle ilgili, farklı sonuçlar doğuracak iki karar vermiştir. Mahkeme'ye, farklı tarihlerde itiraz yoluyla iki başvuru yapılmıştır. Mahkeme bu başvurulara ilişkin kararlarını 2011 ve 2013 yıllarında vermiştir. Mahkemenin gerekçeli kararları sırasıyla 19 Mayıs 2012 ve 18 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazete'lerde yayınlanmıştır. İlginç olan husus, iki yıl arayla verdiği kararlarda Anayasa Mahkemesi'nin

olaya ve Anayasal kurallara bakışı değişmiş ve Mahkeme'nin sonraki tarihli kararı, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine ilişkin Anayasal çerçeveyi genişletici tarzda olmuştur.

Belediye Gelirleri Kanunu'nda, çeşitli yerel vergi ve harçlar düzenlemektedir. Söz konusu Yasa'da, kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar içinde vergi ve harçların belirlenmesi konusunda, bazı vergi ve harçlarda Bakanlar Kurulu'na, bazı vergi ve harçlarda ise belediye meclisine yetki verilmiştir. Diğer taraftan, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi ödevi düzenlenmektedir. Bu maddenin üçüncü fıkrasında "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır" denilerek vergilendirme yetkisinin Parlamento'ya ait olduğu belirtilmiş; dördüncü fıkrasında ise "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler(e)...

ilişkin... Kanun'un belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir" denilmiştir. Bu durumda Anayasal kurullarla Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin uyuşup uyuşmadığı sorunu ortaya çıkmaktadır. Anayasa'daki hükmün *yüzeysel biçimde* okunması durumunda, kanuni sınırlar içinde *sadece* Bakanlar Kurulu'na yetki verilebileceği görülmektedir. Halbuki ilgili Kanun, bazı vergi ve harçlarda bu yetkiyi belediye meclislerine bırakmıştır.

Anayasa Mahkemesi'ne Belediye Gelirleri Kanunu'yla ilgili yapılan başvurulardan *birincisi* ilan ve reklam vergisine ilişkindir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda (madde 96), ilan ve reklam vergisine ilişkin maktu tarifenin, "Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunacağı" düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne yapılan itirazda belediye meclislerine bırakılmış olan bu yetkinin iptal edilmesi istenmiştir. Bu iptale temel gerekçe olarak Anayasa'nın 73'üncü maddesinde Bakanlar Kurulu'na yapılmış olan atıf gösterilmiştir. Anayasa'daki bu hüküm ortada dururken, Bakanlar Kurulu dışındaki bir makama böyle bir yetki verilemeyeceği iddia edilmiştir. Ana-



**VERGİNİN MEYVESİ
HİZMETTİR**

yasa Mahkemesi de ilk kararında bu gerekçeye itibar etmiştir. Mahkeme gerek vergilendirme, gerekse alt ve üst sınırları belirleme yetkisinin kanun koyucuya ait olduğunu tespit ettikten sonra, "bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla *ancak* Bakanlar Kurulu'na verilebilir" demiştir. Bu nedenle Mahkeme, 29/12/2011 günlü kararında belediye meclislerine vergi tarifesini belirleme yetkisi veren düzenlemeyi Anayasa'nın 73'üncü maddesine aykırı bularak oybirliği ile iptal etmiştir (Karar için bkz. 19/05/2012 tarihli Resmi Gazete).

Belediye Gelirleri Kanunu'na ilişkin *ikinci* başvuru, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına ilişkindir. Yasa'nın 60'uncü maddesinde, bu harcın "işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az; 800 TL'den çok olmamak üzere belediye meclislerince tespit edil(eceği)" düzenlenmiştir. İptal başvurusunda, belediye meclisine bırakılan bu yetkinin iptali istenmiştir. Temel gerekçe olarak yine Anayasa'nın Bakanlar Kurulu'na atıf yapan 73'üncü maddesi gösterilmiş, ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirtilen 29/12/2011 günlü iptal kararı da dayanak olarak sunulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, bu kez iptal başvurusunu değerlendirirken, Anayasa'nın 127'nci maddesini de gündemine almış ve bu kapsamda bir değerlendirme yapmıştır. Halbuki Mahkeme, 2011 tarihli kararında 127'nci maddeyi gündemine almamış ve 73'üncü maddeyi lafzi haliyle değerlendirerek kararını vermişti. Benzer nitelikteki ikinci başvuruda ise Mahkeme şöyle demiştir: "Anayasalık denetiminde, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde öngörülen vergilendir-

meye ilişkin hükümler, mahalli idareler yönünden, Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirtilen kurallarla birlikte ele alınıp yorumlanmalıdır."

Bu kararında görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, Anayasa'daki bir hüküm yorumlanırken, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda, o hükümlerin Anayasa'nın 127'nci maddesindeki ölçütler göz önüne alarak yorumlanmasını istemiştir. Bu bağlamda Mahkeme, Anayasa'nın 127'nci maddesinde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin teminat altına alındığını belirtmiş ve yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar" hükmüne de vurgu yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi, ikinci başvuruya ilişkin karar gerekçesinde şu ifadelere yer vermiştir:

- "Çeşitlenen ve yaygınlaşan... gereksinimleri(n) ... ülke düzeyinde tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin biçimde yerine getirebilme(si) olanaksızdır).
- (Bu durum) bunların bir bölümünün yerel idareler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır.
- Merkezi yönetim, yerel gereksinimleri anlama ve değerlendirme yönünden yetersiz kalma riski taşımakta ve yerel idareler gibi dinamizm ve hareketlilik gösterememektedir.
- Yerel yönetimler, yerel çıkarlara, ekonomik ve coğrafi duruma göre değişken koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahiptir.
- (Belediye meclislerini yetkili kılan bu) düzenleme, merkezden yöne-

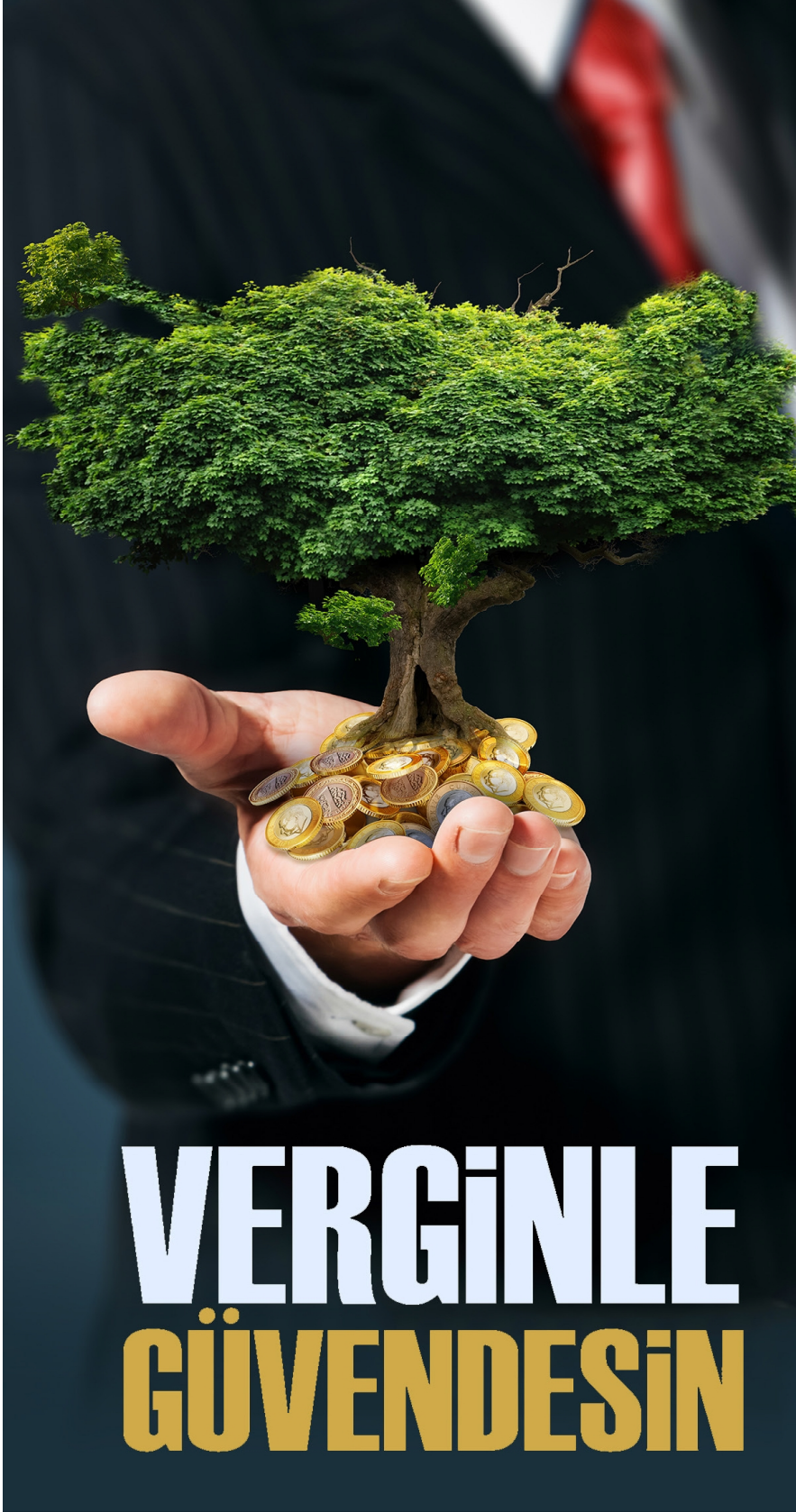
timin görev yükünü hafifletmeyi amaçla(maktadır)“.

Yukarıda sayılanlara benzer ifadelere, yerel yönetimlerle ilgili literatürde, yerel yönetimlerin önemi ve gerekliliği anlatılırken sıkça yer verilir. Ne var ki bu normatif değerlendirmelerin ötesinde, yasadaki düzenlemenin Anayasal kurallara uygun olup olmadığına da tespit edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Mahkeme, gerekçeli kararında tarihi nitelikteki şu değerlendirmeleri yapmaktadır:

- “Anayasa'nın 73'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında Bakanlar Kurulu'na tanınan yetki, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, *merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin* bir yetkidir. (Yani Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen vergilere ilişkin bir yetkidir.)
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler bakımından ise *hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı* görülmektedir.

- Anayasa'da anılan dördüncü fıkrada Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda *yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir*.
- Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım *mali yetkiler tanınması* Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirtilen *idari ve mali özerkliklerinin gereğidir*.
- Bir başka ifadeyle *yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması* demokratik devlet ilkesine uygun düşmektedir.
- Yerel ihtiyaçları karşılayacak *yerel gelirlerin belirlenmesinin merkezi yönetim tarafından yapılmasının zorluğu* ortadadır.
- Belediyelerin hizmet maliyetlerinin ve buna karşılık *gelirlerinin bir kısmının kendi yetkili organları tarafından belirlenmesi*, Anayasa'nın 127'nci maddesinde ifade edilen 'yerel yöne-





VERGİNLE GÜVENDESİN

timlerin özerkliği' ilkesine de *uygundur*".

Ayrıca Mahkeme gerekçeli kararında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilgili hükme de atıf yapmakta ve *"Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır."* biçimindeki hükmü Türkiye'nin kabul ettiğini hatırlatmaktadır.

Bu değerlendirmeleri takiben Anayasa Mahkemesi, harç konusunda belediye meclislerini yetkilendiren düzenlemenin iptal istemini, oyçokluğu ile reddetmiştir (Karar için bkz. 18/01/2014 tarihli Resmi Gazete).

2. KARARIN ANLAMI VE PARLAMENTOYA DÜŞEN SORUMLULUK

Öncelikle, yerel vergi ve harçlar konusunda, kanunun öngörmesi ve izin vermesi durumunda, yerel meclislerin yetkili olacağını ve hatta olması gerektiğini belirten Anayasa Mahkemesi kararının tarihi nitelikte olduğunun altını çizmek gerekir. İkinci olarak Mahkeme bu kararı verirken, yerel yönetimlerin Anayasal statüsünü düzenleyen 127'nci maddeye özel bir vurgu yapmış, adeta yerel yönetimlerle ilgili yasaların Anayasallık denetiminde 127'nci maddenin öncelikle dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Bu açıdan bakıldığında Anayasa Mahkemesi, "parlamento", "merkezi iktidar" ve "yerel iktidar" kavramları ve kurumları ayrımı çerçevesine oturan bir yaklaşımı benimsemiştir. Bu bağlamda Anayasa'nın 73'üncü

maddesinde Bakanlar Kurulu'na yapılmış olan açık atfı, bu atıf, "merkezi iktidara" ilişkindir ve sadece onu bağlar, "yerel iktidarı" bağlamaz şeklinde yorumlamıştır. Mahkeme bu yorumunu, Anayasa'nın 127'nci maddesindeki hükümlere, "yerel iktidarın" bu maddede karar organı ve yürütme organıyla tam teşekküllü biçimde oluşturulmuş olmasına ve idari, mali özerkliğe sahip olmasına dayandırmıştır. Anayasa Mahkemesi, 73'üncü maddedeki düzenlemenin sadece merkezi yönetimi ilgilendirdiği, yerel yönetimler için bir yasaklamayı içermediği, aksine idari ve mali özerkliğe sahip olmanın böylesi bir yetkilendirmeyi çeşitli açılardan gerekli kıldığı üzerinde durmuştur. Diğer bir ifadeyle, vergi oranlarını belirleyebilme konusunda, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde "merkezi iktidar" için açık biçimde yetkilendirme yapılmakta, benzer bir yetkinin "yerel iktidara" verilemeyeceği konusunda Anayasa'da bir yasaklama getirilmemektedir. Buna karşılık kanun koyucunun böyle bir yetkilendirmeyi yapabilmesi için, gerek 127'nci maddedeki hükümler, gerekse yerinden yönetim ilkesinin özü ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerliğe sahip olması yeterli ve gerekli bir sebeptir.

Anayasa Mahkemesi kararı öncelikle hafta tatili ruhsatı bağlamında sonuç doğurmaktadır. Ancak kararın gerekçesine bakıldığında, etki alanı daha geniştir. Kararın gerekçesinde açıkça, Belediye Gelirleri Kanunu'ndaki "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle bakıldığında ise *hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı*" belirtilmek-

tedir. Bu bağlamda gerek Mahkeme'nin iki yıl önceki kararı ile iptal ettiği ilan ve Reklam vergisi konusunda, gerekse örneğin eğlence vergisi ya da işgal harcı, imar harcı gibi konularda, kanuni sınırlar içinde yetkili kurum, *Bakanlar Kurulu değil, belediye meclisleri olması gerekir*. Benzer şekilde, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96'ncı maddesinde, yerel vergi ve harçlarla ilgili "uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirleme" konusunda Maliye Bakanlığı'na verilen yetki, Kanun'la belediyenin ilgili birimine *devredilmesi gerekir*. Her iki husus, belediyelerin idari ve mali özerkliğinin zorunlu sonucudur, Anayasa Mahkemesi'nin son kararı bu tespiti yapmaktadır.

Gerek vergi ve harç tarifeleri konusunda belediye meclislerinin yetkilendirilmesi, gerekse bunlara yönelik uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda belediyelere yetki verilmesi için *yeni bir kanuni düzenlemenin yapılması* gerekmektedir. Parlamento, yerel yönetimleri ilgilendiren hususlarda daha önce merkezi yönetimi yetkilendiren kuralları değiştirmeli, bu yetkileri ait olduğu yere, yerel yönetimlere *devretmelidir*.

Yerel vergi ve harçlar konusunda, Parlatonun *iki iktidardan birini tercih etme* konusunda takdir hakkının bulunduğu söylenebilir mi? Anayasa'da açık hükümlerin bulunmaması nedeniyle bu sorunun cevabı, Anayasa'nın nasıl yorumlanacağına bağlıdır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin son kararı okunduğunda, orada bir takdirden söz edilmeyip, aksine yerel iktidar lehine bir *zorunluluktan* söz edildiği görülmektedir. Buna karşılık, yasa koyucu, bazı yerel vergilerde alt ve üst sınırlar belirleyip bu sınırlar içinde yerel meclisleri yetkilendirmeyi tercih edebilir, bazı yerel vergilerde ise tek tarifinin olmasını öngörebilir. Parlamento bu konuda şüphesiz yetkilidir. Ancak Parlamento yerel vergi ve harçlarla ilgili, kanunda alt ve üst sınırlar belirlemişse, bu sınırlar içinde yetkili kılması gereken idare yerel yönetimler olmalıdır.

Bu bağlamda, yerel vergi ve harç tarifelerinin belirlenmesi konusunda Bakanlar Kurulunu, yerel vergi ve harçlara ilişkin idari usul ve esasların belirlenmesi konusunda ise Maliye Bakanlığı'nı yetkilendiren hükümlerin iptali için, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla başvuru yapılması mümkündür. Belediye Gelirleri Kanunu'nda Bakanlar Kurulu'nu ve Maliye Bakanlığı'nı yetkilendiren hükümlerin Anayasa'ya aykırı olduğu ve bu yetkilerin yerel yönetimlere ait olması gerektiği iddia edilebilir. Eğer Anayasa Mahkemesi, 10/04/2013 günlü kararındaki gerekçelerle hareket ederse, bu başvurularda iptal kararı vermesi gerekir.

Türkiye'de farklı nedenlerle henüz oturmamış olan merkezi ve yerel iktidar ayrımının veya diğer bir ifadeyle merkezi ve yerel yönetim ayrımının olması gereken yere oturması gerektiği açıktır. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler adına karar verdiği uygulamalara son verilmesi, buna karşılık denetim ve rehberlik yönünün ön plana çıkarılması gerekir. Küçük bir yerleşimde bir ağacın gövdesine çakılmış reklam unsurundan, belediyenin hangi kanuni sınırdan vergi alacağı konusu, ya da mahalle arasında kaldırım işgal eden dükkândan hangi kanuni sınırdan işgal harcı alınacağı konusu, yerel yönetimlerin yetki alanında olması gereken hususlardır. Yine bunlara ilişkin uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve bu bağlamda izlenmesi gereken idari usuller de, yasal çerçeve içinde yine belediyenin yetkili kurumlarına bırakılması gereken işlerdir.

Türkiye'de bu şekilde yapılmayıp, yerel yönetimlerin üstlenmesi gereken işlerin merkezi yönetime yaptırıl-

maya çalışılması, üç önemli sonuca yol açmaktadır. Birincisi, çok geniş bir yelpazeye yayılmış yerel ihtiyaçların, taleplerin ve sorunların çözümü merkezi yönetimin omzuna yüklenmekte ve merkezi yönetimin yükü gereksiz biçimde artırılmaktadır. İkincisi merkezi yönetim, bu çeşitliliği ve dinamizmi kucaklayacak ölçüde bunlara çözüm üretememektedir. Merkezi yönetimce alınan bu tür yerel kararlar gerekli dinamizmden, esneklikten ve ayrıntıdan yoksundur. Bu nedenle, hem uygulama sürecinde yerel yönetimler çeşitli zorluklarla karşılaşmaktadır, hem de uygulama sonuçları tarafları tatmin edici olmaktan uzaktır. Nihai olarak bu işleyiş tarzı, yerel yönetimlerin Anayasal özerkliğiyle ve demokratik devlet ilkesi ile çelişmektedir.

Kaynakça

1. Anayasa Mahkemesinin E:2010/62, K:2011/175, 29.12.2011 günlü kararı, Resmi Gazete, 19.05.2012.
2. Anayasa Mahkemesinin E:2012/158, K:2013/55, 10.04.2013 günlü kararı, Resmi Gazete, 18.01.2014.

