

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK
ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hasan Hüsnü TÜRKER

KOCAELİ 2024

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK
ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hasan Hüsnü TÜRKER

Danışman: Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL

KOCAELİ 2024

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Hasan Hüsnü TÜRKER
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 14.06.2024/21

KOCAELİ 2024

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE ÖZERKLİK

1.1. YEREL YÖNETİMLER.....	5
1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	5
1.1.1.1. Batı'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	7
1.1.1.2. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	10
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Önemi.....	19
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Türleri ve Denetimi.....	22
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ.....	27
1.2.1. Ekonomik Nedenler.....	28
1.2.2. Siyasi Nedenler.....	29
1.2.3. İdari Nedenler.....	30
1.2.4. Demokratik Nedenler.....	31
1.3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK KAVRAMI.....	32
1.3.1. Yerel Yönetimlerde Siyasi Özerklik.....	34
1.3.2. Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik.....	35
1.3.3. Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik.....	37
1.4. YEREL KAMU HİZMETLERİN ÖNEMİ.....	38

İKİNCİ BÖLÜM

2. BELEDİYELERİN ÖZERKLİĞİ VE MALİ İLİŞKİLERİ

2.1. BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİĞİ VE YEREL ÖZERKLİKLE İLİŞKİSİ.....	42
2.2. BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİĞİ.....	44
2.2.1. İdeal Mali Özerklik.....	47
2.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yönetimler Arası Mali İlişkiler.....	49
2.3. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN TARİHİ VE İDARİ YAPISI.	51
2.3.1. Türkiye'de Belediyecilik Tarihi.....	52
2.3.2. Belediyelerin İdari Yapısı.....	54
2.3.2.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları.....	54
2.3.2.2. Belediyenin Organları.....	59
2.3.2.3. Belediye Meclisi.....	59
2.3.2.4. Belediye Encümeni.....	61
2.3.2.5. Belediye Başkanı.....	62
2.4. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİYESİ.....	64
2.4.1. Belediye Gelirleri.....	64
2.4.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri.....	66
2.4.1.1.1. Belediye Vergi Gelirleri.....	67
2.4.1.1.2. Belediye Harç Gelirleri.....	73
2.4.1.1.3. Belediye Resim Gelirleri.....	79
2.4.1.1.4. Belediye Harcamalarına Katılım Payı.....	80
2.4.1.1.5. Belediye Diğer Öz Gelirler.....	80
2.4.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar.....	82
2.4.3. Belediyelerin Transfer Gelirleri.....	85
2.4.4. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri.....	86

2.4.5. Belediyelerin Harcamaları.....	88
2.4.6. Belediye Bütçelerinin Hazırlanması.....	92

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMESİ

3.1. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERE MALİ ÖZERKLİK TANINMASI	96
3.2. TÜRKİYE'DE YEREL VERGİLENDİRME YETKİSİ VE MALİ ÖZERKLİK.....	98
3.3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMLERARASI KAYNAK, YETKİ VE GÖREV DAĞILIMI.....	101
3.4. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ DURUMLARI.....	106
SONUÇ.....	120
KAYNAKÇA.....	124
ÖZGEÇMİŞ.....	133

ÖZET

Belediyelerde mali özerklik, kamu yönetimi ve maliye alanında en fazla tartışılan konularından birisi olarak gösterilmektedir. Bu çalışmada da Türkiye’deki yerel yönetim kurumlarından olan belediyelerin mali özerkliğinin yeterliliği değerlendirilmiştir. Çalışmada ulusal ve uluslararası mevzuat kapsamında belediyelerin mali özerkliğe sahip olup olmadıklarının tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Bu amaç doğrultusunda temel araştırma sorusu ‘Türkiye’de belediyelerin mali özerkliği yeterli midir?’ şeklinde belirlenmiş ve soruya cevap aranmıştır. Bu ana sorunun türevinde ise bazı sorular: “Belediyelerin mali kaynaklarından 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ihtiyacı karşılıyor mu?”, “mali yeterliliği sağlayıp mali özerkliği tesis edebiliyor mu?”, “hangi vergi, resim, harç ve şerefiyeler mülga olmuş?”, “1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu mali özerkliğe ne kadar etkili?” şeklinde sıralanmıştır. Bu çalışmanın konusu belediyelerle sınırlandırılmıştır. Bunda, belediyelerin vatandaş nezdinde daha görünür olması ve 6360 sayılı Kanun ile bazı il özel idare ve köylerin ilga olmaları etkili olmuştur. Çalışmada yöntem olarak nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır.

Anahtar Kelime: Mali Özerklik, Belediye, Yerel Yönetim

ABSTRACT

Fiscal autonomy, public administration and finance in municipalities is shown as one of the most discussed issues in the field of finance. In this study, the adequacy of the financial autonomy of municipalities, which is one of the elements of local administration in Turkey, has been evaluated. In the study, it is aimed to determine whether municipalities have financial autonomy within the scope of national and international legislation.

For accordance with this purpose basic research question ‘Is the financial autonomy of municipalities sufficient in Turkey?’ was determined and answers were sought. Some of these questions are, “Does the Municipal Revenue Law No. 2464 meet the need from the financial resources of the municipalities?”, “Can it provide financial adequacy and establish financial autonomy?”, “Which taxes, duties, fees and goodwill have been abolished?”, “The property tax numbered 1319 How effective is the law on financial autonomy? sorted as. The subject of this study is limited to municipalities. The fact that the municipalities were more visible to the citizens and that the province private administration and villages were abolished with the Law No. 6360 were effective in this. As a method in the study qualitative research method was used.

Keywords: Fiscal Autonomy, Municipality, Local Government

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.T	: Erişim Tarihi
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GMSİ	: Gayri Menkul Sermaye İradı
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
İLBANK A.Ş.	: İller Bankası Anonim Şirketi
MTV	: Motorlu Taşıtlar Vergisi
PTT	: Posta-Telefon-Telgraf
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
VİV	: Veraset ve İntikal Vergisi
%	: Yüzde

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Yerel Yönetimlere Yönelik Denetimler	24
Tablo 2. Belediyelerin Temin Ettikleri Vergi Gelir Türleri	72
Tablo 3. Belediyelerin Tahsil Ettiği Harçlar	78
Tablo 4. Belediyelerin Tahsil Ettiği Resimler	80
Tablo 5. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Verilen Pay Oranları	83
Tablo 6. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları	83
Tablo 7. Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları	84
Tablo 8. Ekonomik Giderler	91
Tablo 9. 2006-2023 Yılları İtibariyle Belediyelerin Bütçe Dengesi (Bin TL)	108
Tablo 10. 2006-2023 Yılları İtibariyle Belediye Gelirleri (Bin TL)	111
Tablo 11. Farklı Yasalara Göre Belediye Oluşturulmasında Nüfus Kriterleri	114
Tablo 12. Belediyelerin Vergi ve Harç Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Gelişimi	115

GİRİŞ

Belediyeler gün geçtikçe önemi artan, insanlar tarafından daha fazla tanınan yerel yönetim kuruluşlarıdır. İnsanlar zaman içinde siyasal ve yönetsel imkânları elde ettikçe, hakları, özgürlükleri, refahı ve iradesi geliştikçe belediyeler daha değerli ve etkili hale gelmektedir. Belediyeler tarihi yapı olarak yüzyıllar öncesine götürülemese de anlayış ve hizmet etme düşüncesi insanlık tarihi kadar kadimdir.

İnsanlık; tarihi süreçte geliştikçe, ekonomik ve siyasal yapılar değişip dönüştükçe, yönetsel yapılarda farklı form veya anlayış da evrim göstermiştir. Bu yönetimler merkezden yerele, otokratik yapılardan demokratik yapılara, sosyal sıfatlardan liberal sıfatlara kadar farklı şekillerde adlandırılmış olsalar da nihayetinde insanlara hizmet etme, halkı yönetme anlayışlarını içermektedir. Sonuçta bu anlayış gelişip dönüştükçe belediyeler üzerinde mali özerklik düşüncesine varmış, halka daha iyi hizmet etme ve halkın kendi hizmetini kendisi görmesi noktasında bu düşüncenin kökleşmesi beklenmiştir.

Yerelde özerklik anlayışı; yerel halkın kendi imkânları ile kendisini yönetmesi, kendisini yönetecek kişileri kendileri belirleyip kendileri üzerinde karar almalarını istemesidir. İşte bu anlayış yerel yönetimlerde belediyelerin durumunu sorgulamaya açmış, belediyelerin özerkliği bu çerçevede araştırılmıştır. Ülkemizdeki araştırmalar, ülke dışında belediyelerin özerklikleri veya nasıl yönetildikleri değerlendirildiğinde, Türkiye’deki belediyelerin mali ve idari özerkliği sorusu uzun süre gündem olmuştur. Uzun yıllar tartışılan bu konuda ülkemizde belediyelerin özerkliği zayıf olduğundan geliştirilmesi için başta Avrupa ülkeleri ve diğer ülkelerdeki uygulamalara bakılmış ve bu yolda bazı yasal değişiklikler ve iyi uygulama örnekleri geliştirilmiştir. Yapılan düzenlemeler temelde özerkliğin bağımsızlık olmadığı, görev ve yetki genişliği olduğu düşüncesi doğrultusunda yapılmaya çalışılsa da istenilen durum da bihakkın gerçekleşmemiştir. Hatta bazı dönemler bu uğurda yapılan ileri düzenlemeleri geri de götürmüştür.

Mali özerklik yerel özerkliğin önemli bir koşulunu, tamamlayıcı bir unsurunu oluşturmaktadır. Belediyelerin kanunlarla kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri, yeterli düzeyde gelir kaynaklarına sahip olmalarına bağlıdır. Belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip

olmaması bazı hizmetleri yerine getirememesi, eksik yerine getirmesi ya da hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında merkezi yönetime bağımlı olması sonucunu doğurabilecektir. Diğer taraftan, belediyelerin gelir kaynakları üzerinde ne ölçüde kontrol yetkisine sahip oldukları konusu da mali özerkliğin derecesini belirleme açısından önem arz etmektedir. Bu noktada, belediyelerin gelirlerini nasıl temin ettikleri (öz gelir ya da transfer), öz gelir kaynakları üzerinde oran ve tarife belirleme yetkilerinin bulunup bulunmadığı, borçlanma imkânına sahip olup olmadıkları öncelikle cevaplanması gereken konular arasındadır (Arıkboğa, 2017: 44).

Bu çerçeveden bakıldığında ülkemizdeki belediyelerin mali özerkliği mevcut durumda yeterli olmadığı, yapılan pek çok düzenleme ile istenilen sonucun elde edilemediği, mali tablolar, istatistiki veriler ve sahada yapılan gözlemlerle ortaya konulabilmektedir. Elbette bu alanda yapılmış çalışmalar ile ileride yapılacak düzenlemeler neticesinde belediyelerin mali özerklik düzeyleri daha iyi bir noktaya geleceği; süreç içerisinde elde edilen bilimsel veriler, akademik çalışmalar ve edinilen deneyimler bu durumu destekleyeceği anlaşılmaktadır.

Araştırmanın Konusu

Yapılan bu çalışma ile ‘belediyelerin mali özerklik düzeyi’ incelenmiştir.

Araştırmanın Problem Cümlesi

“Türkiye’de belediyelerin mali özerkliği yeterli midir?” sorusu çalışmanın problem cümlesi olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın Amacı

Ulusal ve uluslararası mevzuat kapsamında belediyelerin mali özerkliğe erişip erişemediklerinin analiz edilmesi çalışmada amaçlanmıştır.

Araştırmanın Önemi

Belediyeler, günümüz dünyasında kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması, yerel düzeyde kamusal hizmet sunumunun en uygun seviyede yerine getirilmesi bakımından büyük öneme sahiptir.

Belediyelerin ülkemizde sorumluluk alanlarının artmasına rağmen öz gelirlerinin, özellikle de vergi gelirlerinin aynı düzeyde artmaması; buna karşın genel bütçe gelir payları ile gelir-gider dengesini sağlamaya çalışması belediyeleri gerek mali anlamda gerekse mali özerklik anlamında güçsüz kılmaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Çalışma ‘nitel araştırma yöntemi’ ile hazırlanmış, bu yöntemde ‘gözlem’ ve ‘doküman inceleme’ gibi nitel veri toplama teknikleri kullanılmıştır. Elde edilen dokümanlar ve tecrübe edilen gözlemler analiz ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Nitel yöntemin amaçlarından olan ‘belirli problemlerin çözülmesi ve yeni problem durumlarının fark edilmesinin kolaylaştırılması’ için bu yöntem tercih edilmiştir.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Çalışmada konu belediyelerle sınırlandırılmıştır. Ancak bazen meramın anlaşılması veya ortak hususların varlığı, konu ve bağlam noktasında Büyükşehir Belediyesine atıf ve teması gerekli kılmıştır. Bunun nedeni olarak belediyelerin (Belde, İlçe, İl ve Büyükşehir) vatandaş nezdinde daha görünür olması, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile bazı yerel yönetimlerin ilga olmaları gösterilmiştir. Belediyelerin yaşamımıza doğrudan müdahil olması da sınırlamanın nedenleri arasında yer almıştır.

Bu tez ile ülkemizdeki belediyelerin mali özerkliğinin ne aşamada olduğu irdelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetim ve özerklik kavramları, yerel yönetimlerin tarihsel gelişim süreçleri, yerel yönetimlerin varlık nedenleri, yerel kamu hizmetleri ve yerel yönetimlerde özerklik işlenecektir. İkinci bölümünde belediyelerin özerkliği ve mali ilişkileri nasıl olduğu, belediye organları ve yapıları ile belediyelerin maliyeleri nasıl şekillendiği tartışılacaktır. Üçüncü bölümünde ise Türkiye’de belediyelerin mali özerkliği mali tablolar, istatistikler ve bazı veriler bağlamında değerlendirilecek ve ülkede belediyelerin mali özerkliği ne aşamada olduğu anlatılmaya çalışılacaktır.

Tezin bitiminde ise bu alanda çalışabilecek araştırmacılara yönelik konu ipuçları verilecek, gelecekte ülkemizde yapılacak yerel yönetim reformuna katkı sağlayabilecek noktalarda tez önerilerinde bulunulacaktır. Bu şekilde önceden yapılacak çalışmalar ile yerel yönetimler alanında var olan problemlere veya doğabilecek sorunlara çözüm üretmeye destek verilmiş olacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE ÖZERKLİK

1.1. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, demokrasinin yapı taşlarıdır. Demokrasinin veya yerel yönetim kültürünün gelişip olgunlaşması yerel yönetimlerin yerelde kökleşmesine, yaygınlaşmasına ve yönetim sanatını kullanmasına bağlıdır. Bu sebeple yerel yönetimlerin ülkemizde tarihten günümüze aldıkları yol önemli olmakla beraber, nasıl bir dönüşüm süreci gösterdikleri de görülmeye değerdir. Yerel yönetim en başta yerelde ve insanların topluca bulundukları yerde veya mahalde yönetilmelerini veya kendilerini yönetmelerini ifade eder. İşte bu başlık altında da yerel yönetimler ve yönetilme anlayışları açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Günümüzde yaşamın her bölümünde yönetim kavramı bulunmaktadır. Yönetim kavramının sözlükteki anlamı bir işi çekip çevirmek, idare etmek şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetim kavramı özel sektörde genel olarak karar alıcıların konumunu ya da bir işlemin gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Kamu sektöründe gerçekleştirilen işlemlerin yanında bu işlemleri yapan kurum ya da kuruluşları göstermektedir. Yönetim kavramı bu kapsam doğrultusunda bazen kamu sektöründe yapılan işlemleri ifade etmekte bazen de bu işlemleri yapan kurum düzenini açıklamaktadır (Türk Dil Kurumu, 1998: 1643).

Yönetim kavramı yerine kurum yapısından söz edilirken idare sözcüğünden daha çok faydalanılmaktadır. Örnek vermek gerekirse “*vergi idaresi*” derken vergi dairesi müdürlükleri ya da vergi dairesi başkanlıkları ifade edilmektedir. Bunun yanında “*toplu konut idaresi, özelleştirme idaresi, gelir idaresi*” çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarını belirtmektedir. Yine bunların haricinde konu ile alakalı olan “*merkezi yönetim*” ve “*yerel yönetim*” kavramlarının yerine “*merkezden yönetim*” ve “*yerinden yönetim*” kavramları kullanılmaktadır. Bunlar esas olarak kamu yönetimi içerisinde söz konusu kamusal kurum ya da düzenlerin ne şekilde idare edileceğiyle alakalı yaklaşımı belirtmektedir. Yönetim, sosyal hayatın yarattığı, eski dönemden günümüze

dek gelişim gösteren devlet mekanizması, çağdaş toplumun gereksinim duyduğu menfaatlerin giderilmesi adına meydana gelen bir örgütlenme olarak nitelendirilmektedir. Bunun yanında tarihsel süreç içerisinde aynı yerleşim bölgesinin daha mahalli özellikteki gereksinimlerini gidermek amacıyla farklı bir örgütlenme kurulduğu belirtilmektedir. Bu örgütlenme şekli bazen devletlerin kurulum süreci ile beraber oluşmakta bazen de devletlerin öncesinde oluşarak ve komşuluk bağlantılarından kaynaklı şekilde kurulmaktadır (Akdoğan, 2011: 409).

Doktrine göre yerel yönetimler tarihi, orta çağda oluşan komünlere kadar varmaktadır. Komünler, belli bir coğrafi bölgede yaşamını sürdüren kişi topluluklarının, beraber yaşam oluşturduğu, problemleri çözmek ve insanların toplumsal gereksinimleri gidermek amacıyla kurulan siyasal örgütlenmeler olarak nitelendirilmektedir (Keleş, 2014: 24).

Diğer bir tanımlamaya göre komünler, kişilerin belli bir toprak parçası üstünde, topluluk biçiminde, devamlı yaşamaları neticesinde, kendi içlerinde yardımlaşma, güvenlik ve öteki benzer ihtiyaçları karşılamaya dair bir örgütlenme şekli olarak açıklanmaktadır (Aykanat ve Aykanat, 2007: 102).

Komünler, bu dönem içerisinde yasama, yürütme ve yargı organlarını bulunduran bağımsız yapılar şeklinde değerlendirilmektedir. Orta çağda burjuvanın doğumu ve burjuva destekli mutlak monarşik yönetimlerin güç kazanmasıyla merkezi devletler oluşmuş ve monarklar komün düzeninin yetkilerine kısıtlama getirmiştir. Orta çağda farklı sosyal yapıların kendi ortak gereksinimlerini gidermek için oluşan ve daha fazla mahalli özellikli gereksinimlerin karşılanması işlevini üstlenen komünler, günümüzdeki belediye yapılanmasının temellerini oluşturmuştur (Ertan, 2002: 24). Belediyeler oluşturulurken belli bir bölgede yaşayan insanların sorunlarını çözmek ve mahallin ihtiyaçlarını gidermek istemiştir.

Yerel yönetimler ile kent kavramı yakından alakalıdır. Kent kavramı geçmişten günümüze çeşitli anlamlar barındıran durağan olmayan bir görünüm oluşturmuştur. Tarihsel süreç içerisinde medeniyet sözcüğüyle anlamdaş olan kent kavramı, çağdaşlığın ve gelişimin, kentleşme sonucu oluştuğunu göstermektedir. Ayrıca hukuk kuralları ve hukuk yapısının, kentlerin emniyetli bölgeleri ve korunaklı düzeni yoluyla geliştiğine işaret etmektedir (Topal, 2004: 277).

Her ne kadar doktrinde yerel yönetimler tarihi orta çağda komünler üzerinden incelenmeye başlanmış, belli kriterler ve kabuller çerçevesinde yerel yönetimler anlayışı oluşturulmaya çalışılmışsa da aslında ön kabul olarak yerel yönetimler insanlık tarihi kadar eski olduğu da bilinmelidir. Öyle ki insanların var olduğu yerde mutlaka bir yönetsel anlayış oluşmuş, insanlar arasındaki düzenin kurulması için yöneten ve yönetilen kesimler meydana çıkmıştır.

1.1.1.1. Batı’da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

İngilizce’de “*civilization*” sözcüğü kent anlamını karşılamakta, Arapça’da “*medeniyet*” kavramının kökeni ve bir kent adı olan “*medine*” sözcüğü kent kelimesine karşılık gelmektedir. Bu iki dilde de kent sözcüğü uygarlığı, gelişimi, kent içerisinde ikamet eden insanla kent dışında yaşamını sürdüren kişi toplulukları arasındaki hayat stilini, iktisadi ve toplumsal düzen çeşitliliklerini ifade etmektedir (Çelik ve Aykanat, 2007: 101).

Eski Yunan kentlerinin oluşumuyla kent kavramı gelişim göstermiştir. Yüksek duvarlarla ya da kalelerle muhafaza edilen kentlerin bölgeleri sınırlı olduğundan tacirler bu düzenin çevrelerine dış kentler, diğer bir deyişle banliyöler kurmuşlardır. 9. ve 10. yüzyılda bu dış kentler ticaretin gelişmesiyle özelliğini kaybetmiş, ticaret yeni kentleri meydana getirmiştir. Komünlerin kentlerde oluşması ve derebeylik rejiminin sonlanmasıyla 11. ve 12. yüzyıllarda günümüzdeki anlamda yerel yönetimlerin ve belediyelerin ilk örnekleri oluştuğu görülmüştür (Ertan, 2002: 25).

Antik Çağ’da kentlere benzeyen “site devleti” belirli bir toprak parçası üstünde yaşamlarını sürdüren kişilerin meydana getirdiği, kendi kendini idare etme yetkisine sahip, politik bir fonksiyonu ve karar verme gücü olan en ufak demokratik idari birim şeklinde belirtilmektedir (Tortop, 2014: 1).

Kentlerin oluşumuyla alakalı ortak bir görüş bulunmamaktadır. Bunun yanında Mezopotamya ve Mezo-Amerika’da ilk kentleşme süreçlerine dair yaygın bir düşünceden de söz edilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 23). Araştırmacılara göre ortak bir kent görüşü oluşmaması, kentin ve kentleşmenin tarihsel süreçte farklı boyutlarda, değişik şekillerde meydana gelen yerleşmeler ve bu yerleşme türlerinde insanların birbirinden ayrı yaşam kültürlerini ve görüşlerini ortaya çıkarmıştır.

Kentlerin oluşumlarına dair ortaya konulan birtakım kuramlardan söz edilmektedir. Bazı kişiler kentlerin oluşumunu feodal mülkün gelişimine bağlamıştır. Bunlar, kentlerin feodal malikânenin genişlemesinden ve büyümesinden sonra oluştuğunu ifade etmişlerdir. Bu doğrultuda kent nüfusunun malikâne nüfusundan örnek alınarak geliştiği belirtilmiştir. Başka bir görüşe göre bilhassa 9. yüzyılda Avrupa’da oluşan kale-kentler örneğine benzer olarak, kentlerin meydana gelişi askeri gerekçelere dayanmaktadır. Bu görüşe göre kaleler etrafta yaşayan halka güven, savaş esnasında sığınma hizmeti sunmuştur. Bu kaleler barış süreçlerinde yargı hizmeti vermiştir. Başka bir kuramda ise kentlerin meydana gelişi ticarete bağlanmıştır. Bu kuram, pazar kuramı şeklinde isimlendirilmektedir. Bu kurama göre ticaretin gelişiminden kaynaklı şekilde, tüccarlar ticareti yapabilecek kentleri oluşturmuştur (Tortop, 2014: 2).

Kentlerin oluşumunun İbn-i Haldun’a göre iki ana nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi refah ve rahat arayışıdır. Kentler; abidelerin, önemli eserlerin ve büyük yapıların yer aldığı alanlar olarak gösterilmektedir. Bu kentlerde kişilerin özel gereksinimlerini giderecek hamamlar, pazar yerleri, ibadethaneler gibi birçok bina yer almaktadır. İkinci neden ise güvenlik gereksinimidir. Kentlerin, kale ya da surlarla muhafaza edilmesi ve kenti yöneten hanedanın oluşturduğu askeri gücün de kentin muhafazası amacıyla hazır bulundurulmasıyla kentler dışarıdan oluşabilecek taarruzlara yönelik güvenli bir yaşam sahası olmaktadır. Böylece yerel yönetimler ya da kent yönetimleri, tarihsel gelişim içerisinde ilk defa bir idari yapılanma şeklinde oluşmuştur (Keleş, 2014: 26). Anlaşıyor ki; kentlerin oluşumu üzerinde farklı kuramlar olsa da hemen her biri bu oluşuma katkı sağlamış, bu katkı ile kentler (şehirler, siteler, yerleşkeler...) meydana gelmiş, kentlerin oluşumu sorunları ve ihtiyaçları doğurmuş, bu durum orada yönetsel çözümleri beraberinde getirmiştir. Yerinde veya yerelde meydana getirilen çözümler, sorunları çözme ve ihtiyaçları giderme becerisi günümüz yerel yönetimler anlayışının oluşmasına ve gelişip olgunlaşmasına da vesile olmuştur.

Roma İmparatorluğu’nda imparatorluğa yeni giren topraklara “*municipe*” denilmektedir. Bu yerleşim yerlerinin ilk başta ticari işlemlerinde serbest bırakıldığı sonrasındaysa idari bir özerklikten faydalandırılması için kentin idaresine dair politik yetkilerin mahalli idarelere verildiği belirtilmiştir (Keleş, 2014: 27).

Avrupa’da kent yönetimlerine, kiliselerin hâkim olmasında Roma İmparatorluğu’nun 476 senesinde yıkılması etkili olmuştur. Kilise döneminde kent meclislerine son verilmiştir. Kiliselerde görevli olan piskoposlar tek başlarına yönetimin sahibi olmuştur. Bu dönemin 10. yüzyıla kadar devam etmesinde savaşların, salgın hastalıkların ve doğudan İslam’ın yayılması etkili olmuştur. 10. ve 15. yüzyıllar arasında feodalite ve komün idareleri batıda hâkim olmuştur (Pustu, 2006: 129).

Batı Avrupa’da komün yönetimlerinin oluşumu ticaretin gelişmesini sağlamıştır. Kent nüfusunun yükselmesinde, seyyar tüccarların kentin çevresinde oluşturdukları yeni yerleşim alanları ve zanaatkârları bu alanlara çekmeleri etkili olmuştur. Bu dönemde feodal düzen hâkimiyetini kurmuş, içerisinde bir yerel idare unsuru şeklinde bulunan komünler, kapitalizmin gelişimi adına uygun ve muhafaza edici bir ortam oluşturmuştur (Güler, 1993: 88).

16. yüzyıldan beri Avrupa düşüncesinin evrimi, hâlihazırdaki idari yapıların değiştirilmesinde ve dönüştürülmesinde oldukça etkili olmuştur. Avrupa bilimsel devrimi, Tanrı ile insan arasındaki ilişkiyi iddialı ve odaklı ilişkisinden kurtararak, nesnel dünyada sebep-sonuç ilişkilerine dayalı ve insan ile evren arasındaki hümanizmi temel alan yeni bir bilinç düzeyinin oluşumunun başlangıcı olarak nitelendirilmiştir. 1550 ile 1650 yılları arasındaki bu dönemde, “*Polonyalı Kopernik, Danimarkalı Brahe, İtalyan Galileo ve Alman Kepler*”in, dogmatik düşüncenin varsayımlarına karşı doğal dünyayı idare eden metotları ve kanunları keşfetmek için bilimi kullanmaya başladığı ifade edilmiştir (Woodruff, 2002: 198).

16. yüzyıldan sonra Avrupa’da ulus-devlet ve milliyetçilik akımlarının gelişimiyle birlikte idari yapılanmada da önemli değişimler yaşanmıştır. Bu dönemde “*merkezi devletin kente karşı ideolojik üstünlüğü*” kuvvetlenmiştir. Bu süreç içerisinde ulus-devletlerin oluştuğu ve komünlerin merkezi devlet yapılanmasına karşı güç kaybettiği ifade edilmiştir. Fakat yine de komünlerin bir kurum şeklinde varlığını koruduğu belirtilmiştir. Komünler, Batı Avrupa’da yerel yönetim birimleri olarak nitelendirilmektedir. Rousseau ve Kant, özgür devlet ile özgür vatandaş arasına diğer kurumların girmesini gereksiz olarak değerlendirirken, “*Bentham, Turgot ve Mill*” yerel yönetimlerin varlığına özen göstermiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 25).

19. yüzyıldan beri Batı Avrupa’da yerel yönetimlerin belediyeleşmeye başladığı görülmüştür. 1835-1919 yılları arasında İngiltere’de gerçekleştirilen reformlar ile yerel yönetimler, yerel hizmet kuruluşları şeklinde değerlendirilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 26).

Yerel yönetim fikrinin esas temeli bu süreçte kapitalizm, ulus-devlet ve liberalizme dayandırılmıştır. Kentleşme hareketi, 20. yüzyılda da hızlı bir şekilde artmış ve yerel yönetimlerin altın çağını yaşadığı dönem olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde, bilhassa 20. yüzyılın ikinci yarısında dünya nüfusunun büyük bir kesimi kentlere taşınmıştır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden kaynak elde ederek halka mecburi hizmetler sunduğu görülmüştür (Ökmen, 2008: 18).

1.1.1.2. Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler ilk defa Tanzimat Dönemi’nde gündeme gelmiştir. Yapılan bu düzenlemeler 15. ve 18. yüzyıllar arasında Batı Avrupa monarşilerindeki düzenlemelerle benzerlik göstermiştir. Taşranın daha rahat bir şekilde kontrol altında tutulması amacıyla, eyaletlerin fiziki sınırları, merkezi idare tarafından daraltılmış ve vilayet ismini almıştır. Vilayetlerin gelirlerinin ve nüfuslarının daha az olduğu, kontrollerinin daha rahat olduğu ve ataması yapılan vali tarafından daha etkili bir biçimde yönetildiği belirtilmiştir. Bu kapsamda Osmanlı’da Tanzimat Dönemi’ne dek Batı tipi bir yerel idare türü oluşmamıştır. Osmanlı’nın kendine has kurumları marifeti ile yerel yönetim hizmetleri gerçekleştirilmiştir. Tanzimat ile birlikte Batı tipi yerel yönetim kurumları şehirlerde kurulmaya başlamıştır (Ortaylı, 2006: 147).

Osmanlı’da yerel yönetimlere ilişkin çeşitli yapılar veya adlandırmalarla görülen yönetim şekilleri, 19. yüzyıl ortalarına doğru devlet yönetimlerinde etkili olan pek çok yenilik veya değişim, yerel yönetimlerde de kendisini göstermiş, batı tipi yerel yönetim uygulamalarının adımları atılmaya başlanmıştır.

Yerel yönetimler tarafından sunulan tüm hizmetlerin merkezi idarenin uhdesinde bulunan kamusal işler olduğu ve bu hizmetlerin merkezden atanan görevliler tarafından yerine getirilmesi Tanzimat öncesi dönemdeki geleneksel Osmanlı şehir yönetiminde bulunan temel düşünce olarak gösterilmektedir. Bu doğrultuda merkezi

idare tarafından ataması yapılan kadı, muhtesip ve subaşı merkezi idare adına faaliyetlerini sürdürmüş, Osmanlı'da taşra yönetiminin temelini kadılık müessesesi oluşturmuştur (Ünal, 2011: 241).

Osmanlı döneminde ülke idaresi “eyalet”, “sancak”, “kaza” ve “köy” ayırımına göre yapılmaktaydı. Bu ayırım, eyaletler ve sancaklar askeri şekilde nitelendirilmekte; yöneticiler askeri faaliyetlerin yanında yönetim ile de ilgilenmekteydiler. Beylerbeyi ve sancakbeyi, yönetimin askeri bölümünden sorumlu bulunduklarından dolayı sivil alanda yönetici olan kadının sorumlu tutulduğu alana müdahale etmemekteydi. Kent yönetiminde ise yetki sahibi kişinin kadı olduğu ve kadıların kent ve ilçelerin belediye ve emniyet işlerinden sorumlu olduğu bilinmektedir. Kadılar, kazalarda merkezi yönetimin iradesini vekâleten yürüttüğü ve belediye başkanının şer’i ve idari kararlarının da sorumlusudur. Günümüze bakıldığında Osmanlı’daki yerel hizmetlerin yetersiz olduğu görülmektedir. Kadı, kent idarecisi olmakta ve sorumluluk alanı halk ve esnaf birliklerinden oluşmaktaydı. Çarşı içerisindeki tacirler, pazar bölgelerinin güvenlik ve temizlenme faaliyetlerinden sorumlu tutulmaktaydı. Esnaf birlikleri “lonca” olarak anılmakta, esnafın sorunlarını sonlandırmak için uğraşmaktaydı. Bunun yanında hizmet sunulması amacıyla kentlere ayrı bir mali imkân sağlanmamıştır. Halktan alınan vergi veya ceza paraları kent idaresinde görev alan memurların maaşlarını karşılamaktaydı. Temizlik faaliyetlerinde de halktan para istenmekteydi (Eryılmaz, 1997: 214-215).

Kadı, Osmanlı Devleti’nde belirli bir kaza ya da sancak bölgesinde görev almış ve bu bölgede bulunan şehir, kasaba, nahiye ve köyler adına hizmet sunmuştur. Kadı, yargı işlemlerinin yanında şu faaliyetleri gerçekleştirmiştir (Çiçek, 2014: 54):

- Şehrin yönetilmesi,
- Şehrin asayışı,
- Esnaf loncalarının denetlenmesi,
- Üretimin ve pazar yerlerinin kontrolünün sağlanması,
- Narh ve fiyat kontrolünün yapılması,
- Vakıfların denetlenmesi,
- Okul ve camilerin denetlenmesi,
- İmar nizamının yapılması,

- Naib, Muhtesip, Subaşı ve İmamların denetlenmesi,
- Temizlik ve alt yapı tesislerinin denetlenmesi.

Kadı, sorumluluğu altındaki her nahiye'nin başında kendisini temsil etmesi ve görevlerini yapması için bir naib tayin etmiştir. Naib, kovuşturmalara karışmış ve gerekirse keşif gezileri yapmıştır. Naiblerin yanı sıra mahallelerin yönetici ve temsilcileri olan imamlar da (bir diğer) kadı yardımcıları olarak gösterilmiştir. İmamlar kadının isteği üzerine atanmış ve kadı tarafından denetlenmiştir. Toplumun bireyleri arasındaki birliğe, paylaşıma ve komşuluk ilişkilerine değer veren mahalle kültürü ve mahalle yönetimleri, Osmanlı Devleti'nde şehir yönetiminin önemli bir parçası olarak kabul görmüştür (Ünal, 2011: 243). Ancak kentleşme ve küreselleşme olgusu, mahalle yapısını ve ismini hala tam bozamamışsa da, mahalle kültürü diye tabir edilen anlayışı ve etkileşimi çok ciddi zayıflatmış ve hatta bazı yerel veya bölgesel noktalarda yok etmiştir.

Kadı yardımcıları arasında, subaşılar ve muhtesipler de bulunmaktadır. Subaşı, vergilerin toplanmasını sağlamak ve şehrin güvenliğinden sorumlu şekilde kolluk güçlerini idare etmektedir. Suçluları yakalamanın subaşının görevi, bu suçluları yargılamanınsa kadının görevi olduğu bilinmektedir. Muhtesibin, kadının yerine yerel faaliyetlerin takibinden sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Esas olarak çarşı ve pazarda, taban fiyatı belirlemek, üst fiyatları düzenlemek, fiyatların kontrolünü sağlamak, çarşı ve pazarın düzenini sürdürmek, tartı ve ölçü aletlerinin denetlemesini yapmak, gıda maddelerinin üretiminin yapıldığı ve satıldığı yerlerin sağlık vb. kontrolünü sağlamak, karaborsaya engel olunmasını temin etmek ve benzeri işlemler muhtesibin görevleri arasında yer almaktadır (Ortaylı, 2006: 148).

Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin karşılanmasında kadılık teşkilatına etkili bir görev yüklenmiştir. Hizmetlerin sağlanması adına kadılık müessesesine merkezi idareden iletilen bir bütçenin bulunmadığı bilinmektedir. Kadı hem hizmetler adına gerekli ödeneği hem de kadılık sistemi içerisinde görevli olanların maaşlarını yerel vergilerden ve verilen cezalardan oluşturduğu bütçeyle sağlamaktaydı. Osmanlı'da şehir hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ayrıca vakıflar ve loncalar da önemli bir konumda bulunmaktaydı (Çiçek, 2014: 56).

Osmanlı'da Kadılık müessesesi uygulaması bugünkü yerel özerklik bağlamında değerlendirildiğinde, yerel yönetim bütçelerinin merkezi idareden finanse edilmemesi, ihtiyaçlarını ve yerel hizmetleri yerelden oluşturduğu bütçe ile gidermeye çalışması önemli bir noktadır. Tarihte bu sistem yürümüş, sonrasında sistemde bozulmalar oluşsa da bugünün yerel özerklik anlayışını kavrama noktasında bizlere önemli ipuçları ve yol haritaları sunmaktadır.

Yönetim sistemi, Osmanlı'da öncelikle merkezi idareden kaynaklı şekilde biçimlenmiştir. Yerel hizmetler sunan görevlilerin de merkezi idarece atanmasından dolayı yerel hizmetleri sağlayan farklı bir tüzel kişilikten söz edilmemektedir. Bunun yanında vakıfların çok aktif ve yaygın olmasında Osmanlı'da egemen olan kültürel ve sosyal alandaki İslami görüş ve öğreti etkili olmuştur. Bir malın satış kârının kişilere sunulması, mülkiyetininse dondurularak mülk edinilmesinin ya da mülk şeklinde verilmesine engel olunması vakıf kurumunun temel özelliği olarak belirtilmiştir. Başka bir deyişle bir malın vakfedilmek amacıyla kamu hizmetine sunulması olarak ifade edilmiştir (Ertem, 2011: 48).

Osmanlı'da vakıf sistemi güçlü bir özelliğe sahiptir. Vakıflar, toplumsal yaşamdaki gereksinimlerin giderilmesinde önem arz ediyordu. Bir bütünün içinde fonksiyonelliği arttıran vakıflar; hastane, kütüphane, okul, sebil, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım vb. gibi önemli gereksinimleri karşılamaktaydı. Ancak Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile bu tür hizmetler belediye yapılanmasında yer edinmeye başladı (Akar, 2009: 34).

Lonca teşkilatı, Osmanlı Devleti'nde şehir hizmetlerinin sağlanmasında diğer önemli bir kurum olarak kabul edilmiştir. Lonca teşkilatı, hiyerarşik bir düzende örgütlenen esnaf birlikleri olarak nitelendirilmektedir. Kadı tarafından her meslek dalının başına atanan bir kethüda ve kethüdaların amiri olarak bir de şehir kethüdası vardır. Üyelerin mesleki faaliyetlerinin denetlenmesi ve üyeler arasındaki anlaşmazlıkların çözülmesinin yanı sıra loncalar, devlet ile halk arasında aracılık yapmışlardır. Loncalar, devletin talimatlarını halka bildirmişler ve bunlara uyum sağlayıp sağlamadıklarını gözlemlemişlerdir (Ortaylı, 2006: 149).

Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'ne dek şehir ve eyalet yönetim düzeninden, vakıflar ve loncalar gibi iktisadi ve toplumsal yapılardan, cemaat örgütlenmelerinden

söz edilmektedir. Fakat modern manada yerel idarelerden ya da süreklilik arz edecek biçimde merkezi yönetime destek verecek mahalli idare kurumlarından bahsetmenin mümkün olmadığı bilinmektedir. Merkezi idarenin teknik ve icrai sebeplerle üstlenemeyeceği bir kısım hizmetleri yerel yapılara bırakması esas olarak hem merkezi yönetim sistemine hem de yerel demokrasiye uyumlu olmayan bir halin oluşumuna yol açmıştır. Buna rağmen dönemin gereksinimini giderebilen ve oldukça etkili bir şekilde işleyen bir taşra yönetim düzeninin bulunduğundan söz edilebilmektedir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 25).

Dış dünyayla ilişkilerin gelişmesi, azınlıkların politik ve idari hak ve talepleri, Tanzimat Dönemi'ne gelindiğinde kentlerin büyümesi, idari yapıda değişimlerin gerçekleştirilmesini zaruri hale getirmiştir. Tanzimat sözcüğü “düzenleme, nizam etme” manasına gelmekte olup, yaratıcının yasa koyucu şeklinde nitelendirildiği fakat kişilerin de bu yasalarda düzenlemeler yapabileceği düşüncesine dayandığı bilinmektedir. Bu durumda amaçlanan esas hedef Avrupa'nın baskısına yönelik devleti güçlendirmek olarak belirtilmiştir. Tanzimat Dönemi; Gülhane-i Hattı-ı Hümayun 'un 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilmesi ile başlamış, tekrardan yapılanma, Batı uygarlığına hayranlık, taklitçilik ve akılcılık temeli üstüne inşa edilmiştir (Demirel, 2011: 45).

Tanzimat Dönemi, daha önce başlayan ve bilhassa askeri alanda Batı örnek alınarak gerçekleştirilen reformlar onaylanınca bu süreci politik, yönetsel ve etnik bölgelerde reformlar ile sürdürme ve destek olma görüşünün egemen olduğu bir dönem olarak açıklanmıştır. 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilanı sonrasında, 1856 yılında Islahat Fermanı ilan edilerek, Tanzimat Fermanı ile gayrimüslimlere sunulan vaatler yeniden teminat altına alınmıştır. 1876'da ise Osmanlı'nın tüm vatandaşlarını eşit sayan Kanun-i Esasi ilan edilmiş ve kurumsal şekilde bu süreç 1918 yılında dek sürmüştür. Tanzimat Dönemi ile kanunlara dayalı ve çağdaş bir devlet düzenine geçilmiştir. Bu kapsamda merkezi otorite saraydan ayrılıp bürokrasiye taşınmıştır. Merkezi idarenin, merkez ve taşra yapılanmasındaki gözlem ve denetimi bu dönemde artış göstermiştir. Yine bu süreçte şehirlerde yerel katılımın gerçekleştiği meclislerin kurulmasına ve belediyeçilik girişimlerine de başlanmıştır (Gülpınar, 2010: 62). Tarihimizde Tanzimat ile başlayan modern manada yerel yönetimler, Batının hukuki

ve yapısal düzenlemelerini dikkate almış, çoğu kez tercüme ve taklit yöntemi ile Kıta Avrupası ile uyum sağlanmaya çalışılmıştır.

Tanzimat Dönemi'nde görülmeye başlanan muhassıllar, vergilerin konması ve toplanması gibi işlemler için merkezi idare tarafından gönderilmiştir. Bu muhassıllar kendilerine yardımcı olması adına şehrin ileri gelenlerini, müftü ve nüfus kâtibi gibi şahısları yanına alarak muhassıl meclislerini kurmuşlardır. Yerel yönetim anlayışının uygulamaya dönüştürüldüğü ilk somut örneklerinden biri olarak muhassıl meclisleri gösterilmiştir. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde merkeziyetçi bir düzen kuran merkezi idarenin bu süreçte oluşturduğu yerel yönetim faaliyetleri de merkezi devlet yapısının simgelerini bulundurmaktadır. Bu dönemde merkeziyetçi idari yapı egemen olmuş ve Osmanlı belediyeçiliği bu yüzden merkezi idarenin bir unsuru şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu süreçte kurulan “*vilayet, liva ve kaza idare meclisleri*”, bir tür yerel yönetim kurulları olmakla birlikte merkezi idarenin otoritesi altında yer almışlardır. Burada bulunan mahalli temsilcilere yalnızca istişari bir sorumluluk yüklenmiştir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 31).

Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'nde çağdaş manada belediyeçilik faaliyetleri oluşmuştur. Kentlerin idare edilmesinde belediye yapılanması gereksinimi Osmanlı'da Batı'ya göre daha farklı nedenlerle başlamıştır. Öyle ki kentlerde temel alt ve üst yapı hizmetleri gereksinimi, kentlerin gelişmesi, nüfusunun yükselmesi ve ticaretin artarak liman kentlerinde yoğun bir ekonomik hareketlilik yaşanması, belediyelere zemin hazırlamıştır. Bu sebeplerin yanında 1854-1856 yılları arasında süren Kırım Savaşı'nın ardından bilhassa İstanbul'da yabancı nüfusunun çoğalmasından dolayı müttefik devletlerin etkisinin de belediye yapılanmasına geçiş sürecinde etkisi olmuştur (Nadaroğlu, 2001: 171).

Kırım Savaşı'ndan dolayı şehirdeki asker, gazeteci, diplomat ve tüccar nüfusunun artması Avrupalı devletlerin kendi uyrukluğunda bulunan bu insanların çağdaş, bakımlı ve temiz bir kentte hayatlarını sürdürmeyi talep etmelerine yol açmıştır. Bu durumdan dolayı Batılı ülkelerle yükselen temas neticesi Fransız komün yönetimleri örnek alınmış ve 1854'te ilk defa belediye yönetimi oluşturma faaliyetlerine hız verilmiştir (Ünal, 2011: 243). Bu durum Osmanlı'nın gelişmiş

dünyadan geri kalmadığını veya ileri toplumların yönetim noktasında güzel örneklerini alma gayretinde olduğunu göstermektedir.

16 Ağustos 1854 tarihinde; uzun yıllar biriken beklenti ve gereksinimler, müttefik devletlerin baskısından kaynaklı konjonktür, İstanbul kentinde “*İstanbul Şehremaneti*” ismiyle ilk belediyenin kurulmasına sebep olmuştur. Kurulumu yapılan belediyenin başına atama ile gelen “*Şehremini*” ve yanında kendisine yardımcı olması için yine atama ile işbaşı yapan ve 12 üyeden meydana gelen “*Şehir Meclisi*” oluşturulmuştur. Meclis üyelerinin İstanbul’da ikamet eden her kesim Osmanlı halkından, esnaftan, güvenilir ve saygın bireylerden seçildiği ve her sene meclis üyelerinin üçte ikisinin yenilenmesi gerektiği kararlaştırılmıştır (Uçar, 2014: 126).

1854 yılında “*Şehremaneti*” adıyla İstanbul’a has ilk belediye düzeni oluşturulmuş ve çeşitli kollara bölünmüştür. Bu yeni yönetim sistemi eski yönetim sisteminde bulunan “*İhtisab Nezareti*” görevine son vermiştir. Bu sistemdeki ilk adım olarak Beyoğlu-Galata bölgesi pilot alan seçilmiştir. İstanbul’daki yabancı kişilerin büyük bir kısmının Beyoğlu-Galata’da yaşıyor olması yabancıların ihtiyaçlarını giderme amacının yanı sıra yeni sistemin çok fazla tepki çekmeden devam ettirilmesi adına bu bölge tercih edilmiştir. “*Altıncı Daire-i Belediye*” adıyla Paris uygulamasının uyarlanması belediye yapılanmasında ilk örnek olarak gösterilmiştir. “*Altıncı Daire-i Belediye*”nin ilk başkanı olarak Kâmil Bey seçilmiştir. Düzenlenen yeni sistemde, hükümetin görevlendirdiği “*şehremini*” denilen memur, “*Şehremaneti*” başkanlığına getirilmiştir. Yetkileri geniş olmasına karşın, devletin olanaklarında o dönemdeki eksiklikten kaynaklı olarak güç odağı haline gelememiştir. Bâb-ı Âli tarafından düzenlenen ve padişahın atadığı üyelerden meydana gelen “*şehremaneti meclisi*” şehremininin yanında yer almaktaydı. Meclis aktif bir karar mekanizması şeklinde değil, danışma kurulu hüviyetinde kurulmuştu (Ortaylı, 1978: 3-6). Merkezi idare, Avrupa’ya batı tipi belediyeciliğin Osmanlı’da da bulunduğunu gösterebilmek için bu tür belediye yapılanmasının başarıya ulaşması adına özel bir çaba harcamıştır (Kırıışık ve Sezer, 2006: 7).

Tanzimat Dönemi ile beraber yerel yönetimlerin yapılanması yoğunlaşmıştır. Yerel yönetimlerin yapılanmasının bütün İstanbul’da yaygınlaşmasında 1869 yılında ilan edilen “*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*” etkili olmuştur. “*İstanbul*

Şehreminliği” adına iki düzeyli bir belediye düzeninin oluşmasında bu nizamnamenin payı büyük olmuştur (Nadaroğlu, 2001: 172).

Alt düzeyin, “*Altıncı Daire modeli*” ile benzerlik gösterdiği ve farklı semtlerin yerel idarelerinden sorumlu 14 daireden oluştuğu belirtilmiştir. Üst düzeyinse, “*Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin*” yanı sıra “*Şehremininin başkanlığında*”, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen üyelerden meydana gelen “*Cemiyet-i Umumiye*”den oluştuğu ifade edilmiştir (Keleş, 2014: 31).

Bu dönem içerisinde İstanbul haricinde de belediye yapılanması oluşturulmuştur. 1868’de ilan edilen Talimatname doğrultusunda İstanbul haricinde belediye yapılanmalarının kurulduğu belirtilmiştir. Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulması kararı “*1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” ile alınmıştır. Bu nizamnameye göre belediye başkanlarının atanarak görev yapacağı, belediye meclislerinin ise belediyenin bulunduğu yerde taşınmazı olan ve her sene asgari düzeyde belirlenen vergi oranınca devlete vergi veren erkekler içinden mahalle ihtiyar kurulları tarafından seçileceği ifade edilmiştir (Ünal, 2011: 244).

1876 yılında Kanunu Esasi (Anayasa) ilan edilmiş, kentlerde ve taşrada oluşturulacak belediye teşkilatlarının seçim sonucunda göreve geleceği açıklanmıştır. Belediyelerin, meclisler tarafından idare edileceği, kuruluş ve sorumluluklarının ve meclis üyeleri seçim usulünün yasayla düzenlenmesi ifade edilmiştir. 1876’da çıkarılan “*Vilayet Belediye Kanunu*” ile her şehir ve kasabada birer belediye teşkilatının kurulduğu belirtilmiştir. Bu nizamnameye göre taşrada oluşturulacak her belediyenin “*başkan, belediye meclisi, cemiyet-i belediye*” olacak şekilde üç organı bulunmaktadır. Belediye meclisinin seçimle gelen üyelerden oluştuğu, belediye başkanının iktidar tarafından belediye meclisi üyeleri içinden atandığı, cemiyet-i belediyenin ise yerel idare meclisi ile belediye meclisinin birleşiminden oluştuğu belirtilmiştir (Özer ve Ökmen, 2013: 20).

Osmanlı’da il yapılanmasının 1864’e kadar olmadığı ve yerel yönetimin eyaletler üstünde kurulu olduğu bilinmektedir. 1864 yılında yerel yönetimin, idari ve fiskal sistemdeki merkezîyetçiliği azaltılmış ve düzenin sağlanabilmesi amacıyla

“*Vilayet Nizamnamesi*” ilan edilmiştir. İl yapılanmasının başında vali yer almakta ve genel yönetimden sorumlu olmaktadır (Kartal, 2013: 2). Bu nizamnameyle merkezi idare ile yerel idare arasındaki ilişki güçlenmiş, ayrıca kamu hizmetlerinin daha seri bir biçimde sunulması hedeflenmiştir. Her vilayet, sancak ve kazada mülki idare amirine tabi idare meclislerinin kurulduğu ve idare meclislerinde memur üyelerin yanında yerel halktan seçim sonucunda belirlenen temsilcilerin bulunduğu belirtilmiştir. İdare meclislerinde seçim sonucunda düzenlenen üye sayılarının vilayet ve sancaklarda “*ikisi müslüman, ikisi gayri müslim*” olacak şekilde dört kişi, kazalarda dine göre üç kişi şeklinde belirlendiği açıklanmıştır. Seçimle belirlenen bu üyeler aracılığıyla, vatandaşların yerel yönetimlerde temsilinin sağlanması amaçlanmıştır (Demirel, 2011: 45).

İdare meclislerinin günümüzdeki il özel idarelerine karşılık geldiği ve vali başkanlığında senede bir defa kırk günlük bir oturumla bir araya geldiği belirtilmiştir. Gündemdeki hususların değerlendirildiği idare meclisinde, meclisin icra yetisi bulunmamaktadır. Bunun yanında idare meclislerinde değerlendirilen hususlara dair görüş ve tavsiyeler salt çoğunluk ile verilen kararlar hükümete yöneltilmiştir. İl özel idarelerinin yapısının oluşturulmasında “*1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” etkili olmuştur. Bununla beraber Meclis-i Umumi’nin sorumlulukları artmıştır (Ünal, 2011: 245).

Osmanlı’da Tanzimat Dönemi ile beraber belediyeler ve il özel idareleri oluşturulmuş, bunların oluşumunda Fransız yönetim sisteminden esinlenilmiştir. Devlet sistemine eklenen bu kurumların yanında, köylerin Osmanlı’nın ilk kuruluşundan beri toplumun sosyal gereksinimlerinin neticesinde olduğu ifade edilmiştir. Köylerin Tanzimat Dönemi’nde yerel yönetim birimi olmasında güvenlik düşüncesi ve vergilerin toplanması konuları etkili olmuştur. 1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ile köylerin bir yerel yönetim birimi şeklinde düzenlendiği görülmüştür. Yapılan bu düzenlemeye göre köylerde emniyetin ve nizamın sağlanması ile vergi toplanması için muhtarlar hükümet tarafından icra yetkisi sunulmuştur. Bunun yanında su yolu, çeşme, okul ve cami bakım ve tamiratlarının sağlanmasından sorumlu tutulmuşlardır (Şahin ve Işık, 2011: 222).

Tanzimat Dönemi'nde yeniden organize edilen köyler ve yeni oluşturulan il özel idareleri ve belediyeler günümüzde ilk düzenlemelere göre yeniden şekillendirilmiş veya değiştirilmiştir. Köyler sayıca azaltılmış, büyükşehir belediyesi yasası ile bazı köyler mahallelere dönüştürülmüştür. İl özel idarelerinin bir kısmı ilga edilmiş, imkân ve varlıkları diğer yerel yönetimlere devredilmiştir. Anlaşılan şu ki; toplum geliştikçe ve devletin hukuki yapısı değiştikçe yönetsel yapılarda da değişim kaçınılmaz olmakta ve bu durum yerel yönetimlere de sirayet etmektedir.

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Önemi

Belli hedeflere erişmek ve belirli ihtiyaçları gidermek için insanlığın tarihi gelişimi ile aynı doğrultuda yerel yönetimler oluşmuştur. Yerel yönetimlerin sorumlulukları arasında bazı kamusal hizmetler bulunmaktadır. Söz konusu bu kamusal hizmetlerin politik, idari ve sosyal özellikler taşıdığı bilinmektedir. Yerel yönetimler, bu doğrultuda belirlenmiş kamusal hizmetleri gerçekleştirebilmek için maddi kaynaklara gerek duymaktadır (Nadaroğlu, 2001: 174). Bu kaynakları belirlerken öncelikle ihtiyaçların neler olduğu, ne tür kamu hizmetlerinin verileceği planlanıp, hesaplandıktan sonra yeterli ve gerekli kaynaklar veya maddi imkânlar hazır edilmelidir. Zaman içinde hem ihtiyaçlar hem kaynaklar değişip çeşitlenmekte ve piyasa ekonomisine göre yeniden şekillenmektedir.

Bilhassa serbest piyasa ekonomisinin 1950'li yıllardan sonra etkisinin artmasıyla ve özelleştirme işlemlerinin hızlanmasıyla birlikte yerelleşme fikri öne çıkmıştır. Günümüze bakıldığında hem kapitalist hem sosyalist hem de dini temelli bütün kamu yapılanmalarında yerel yönetimlerden söz edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 23).

Günümüzde idari bilimlerde, yönetim sistemleri oluşturulurken bazı ilkelerden yola çıkılmaktadır. Etkinlik bu ilkelerden biri olarak gösterilmektedir. Etkinlik ilkesine göre sorumlulukların hiyerarşik düzende dengeli bir şekilde dağıtımı yapılmaktadır. Bu durumun neticesi olarak gündelik rutin işlemler alt derece idarelere, daha güç ve stratejik yöntemler ya da önceden hiç rastlanmamış, olağanüstü faaliyetler üst derece idarelere bırakılmaktadır. Böylece sistem rutin işlemlerini sağlıklı bir biçimde yürütmektedir. Daha mühim faaliyet ve işler de daha nitelikli üst derece yöneticiler aracılığıyla sağlıklı bir biçimde yapılmaktadır (Şahin, 2015: 26).

Kamu yönetiminde merkezi yönetim ile yerel yönetim bakımından ‘etkinlik’ ilkesi ele alındığında yerel yönetim kuruluşlarının yerel hizmetleri daha verimli ve etkili biçimde yürüttüğü görülmektedir. Bu durumda üç ölçüte özen gösterilmektedir. Bu ölçütler şöyle sıralanmıştır (Keleş, 2014: 33):

- En ideal hizmet alanı büyüklüğünün incelenmesi,
- Yerel yönetim birim sayılarının incelenerek israfa engel olunması,
- Yerel yönetimlere verimli ve etkili bir biçimde gerçekleştirebilecekleri sorumlulukların yüklenmesi.

Yerel yönetimlerin kamudan ayrı tüzel kişiliklerinin, bütçelerinin ve gelir kaynaklarının bulunmasına, bölgesel sınırlamalarının açık bir biçimde belirli olmasına, yerel yönetim kuruluşlarının yetki ve sorumluluk alanlarının yasalarca belirlenmiş olmasına gerek duyulmaktadır. Yerel yönetimlerin önemi aşağıda sıralanan maddelerde belirtilmiştir (Pustu, 2005: 130):

- Kamusal mal ve hizmetlerin talebinde işlem harcamalarının düşürülmesi,
- Kamu kesimince üretimi yapılan mal ve hizmetlerin vatandaşların arz ve seçimlerine uyumluluğunun sağlanması,
- Kaynak israfının engellenmesi,
- Demokrasi bilinci ve katılımcı yönetim yaklaşımını geliştirmesi.

Bu maddeler yerel yönetimlerin önemini açıklamaya çalışırken, hizmetlerin neden yerelden verilmesi gerektiğini de göstermektedir. Ancak yereldeki her hizmetin yerel hizmet olmayacağı ve bu hizmetlerin yerel üstü veya yerel dışı yönetimlerle de giderileceği bilinmektedir. Örnek vermek gerekirse enerji üretilmesi ve dağıtılmasında bölgesel, milli ve küresel düzenlemelere gerek duyulmaktadır. Fakat toplu taşıma hizmetinin yerel bir hizmet olduğu ortadadır (Batırel, 2007: 72). Bazı kamu hizmetleri genel kamu hizmeti gibi görünse de yerel yönetimler tarafından da sunulabilmektedir. Yerel yönetimlerin sunduğu bazı genel görünümlü hizmetler şu şekildedir:

- Güvenlik,
- Sağlık,
- Eğitim,
- Su,

- Bayındırlık Hizmetleri,
- Kültürel ve Sosyal Faaliyetler

Bir yerel kamu hizmetinin hangi ölçekte sunulacağı önemlidir. Bu çerçevede yerel kamu hizmetlerinden bazıları şunlardır (Özdenkoş, 1999: 84):

- Temizlik faaliyetleri,
- Kanalizasyon hizmetleri,
- İçme suyu hizmetleri,
- Taşıt parklanması,
- Şehir içi yolların yapımı, bakımı ve tamirâtı,
- İmar ve planlama faaliyetleri,
- Açık ve yeşil alanların kurulması ve bakımının yapılması,
- Şehir içi ulaşımın planlanması ve ulaşım hizmetinin sunulması,
- Gıda maddelerinin denetlenmesi.

Vatandaşların ihtiyaçlarının giderilmesinde lazım olan hizmetlerin verimli, etkili ve yerel özelliklere uyumlu şekilde sağlanmasında yerel yönetimlerin çeşitli imkânlarının bulunduğu bilinmektedir. Aynı zamanda demokratik bilinç düzeyinin artması, katılımcılığın oluşması ve hesap verilebilirliğin sağlanması gibi demokratik unsurların gelişimi bakımından yerel yönetimler merkezi yönetime göre daha aktif olmaktadır (Pustu, 2005: 126). Ancak bu durum öncelikle bu şekilde bilinip kabul edilse de bazen maddi imkanlar, konjonktür, siyasi irade, yetkinlik vb. nedenlerden dolayı merkezi yönetimin daha etkin ve aktif olduğu da görülebilecektir.

Yerel yönetimler yer aldıkları bölgenin iktisadi, toplumsal, politik ve etnik (yörenin yerleşik insanının yaşam tarzı, mimari, kültürel ve folklorik unsurları) gelişimine katkı sağlayabilmektedir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları mevcut maddi olanaklara paralel şekilde düzenlenmektedir. Bu hususta bir yandan kamu gücünün kanunlarla yerel yönetimlere verdiği görevler bulunmakta, bir yandan da kamu gücünün yerel yönetimlerin inisiyatifine bıraktığı fakat seçmenlerin talebinden dolayı yerel yönetimlerin kendilerini gerçekleştirmek mecburiyeti hissettiği yerel hizmet alanlarından söz edilmektedir. Yerel yönetimler hem yapmakla yükümlü oldukları hem de kamuoyu baskısı ile gerçekleştirmek zorunda hissettikleri durumları, mevcut

bütçelerine göre sunmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2011: 91). Yerel yönetimlerin alt yapı ve temizlik hizmetleri ile eğitim ve sağlık hizmetleri dâhil olacak şekilde birçok konuda hizmet sunması, yerel yönetimlerin mali yapısının önemli hale gelmesine ve bütçe rakamlarının büyümesine neden olmuştur.

Bütçelerin rakamsal olarak yükselmesi; yerel hizmetlerin artması, kamusal ihtiyaçların fazlalaşması veya konjonktürel ekonomik dalgalanmalar ile açıklanabilir. Fakat reel gelirin veya bütçenin aynı düzeyde veya oranda yükselmemesi yerel kamu hizmetlerinin ve kamusal ihtiyaçların karşılanamamasına neden olmakta, bu durum belediyeleri vermesi gereken hizmetleri sunmakta yetersiz bırakmaktadır.

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Türleri ve Denetimi

Yerel yönetim birimleri birtakım niteliklere göre gruplandırılmaktadır. Yerel yönetimler genel olarak amaçlarına ve niteliklerine göre iki başlıkta ele alınmaktadır. Yerel yönetimler, amaçlarına göre genel amaçlı ve özel amaçlı olacak şekilde sınıflandırılmaktadır. Yerel yönetimler niteliklerine göre ise temsil niteliği bulunan ve temsil niteliği bulunmayan yerel yönetimler şeklinde gruplandırılmaktadır. Amaçlarına göre ayrılan yerel yönetimlerin ilk türü genel amaçlı yerel yönetimler olarak belirtilmektedir. Yerel halkın temel hayatında etkili olan iş ve hizmetleri sağlamak amacıyla, yerel halk tarafından kurulan, yönetim ve yürütme unsurları genel amaçlı yerel yönetimler olarak nitelendirilmektedir (Yaylı ve Pustu, 2016: 134). Bu tür yerel yönetimlere örnek olarak il özel idareleri, belediyeler (büyükşehir belediyesi, il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi) ve köyler verilebilmektedir.

Özel amaçlı yerel yönetimler, amaçlarına göre yerel yönetimlerin ikinci türünü meydana getirmektedir. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri eğitim, sağlık, posta hizmeti gibi birtakım kamu hizmetlerinin yerinden görünümüyle alakalı görevli kurumlar olarak nitelendirilmektedir. Bu gibi yerel yönetimler birden çok yerel yönetim unsurunun görev alanında yer alan, bölgede yalnızca kendisine yüklenen görevi gerçekleştirmek amacıyla işlem yapmaktadır. Özel amaçlı yerel yönetimler, merkezi idarenin taşradaki uzantısı olarak nitelendirilmesinin yanında kendi çalışanları ve bütçeleriyle direkt olarak merkezi idarenin hiyerarşik denetlemesine bağlı bulunmayan özerk yapılar olarak gösterilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 32). Özel amaçlı yerel yönetimlere Amerika Birleşik Devletleri'nde özel okul bölgeleri

veya elektrik (Akdeniz, Akedaş, Aydem, Başkent, Çoruh, Dicle, Fırat, Meram, Trakya, Vangölü, Yeşilirmak, ... Elektrik Dağıtım A.Ş.), doğalgaz (İGDAŞ, BAŞKENT, AKSA, İZGAZ, ESGAZ, ENERYA, AKMERCAN, SERHAT,... Doğalgaz Dağıtım A.Ş.) işletmesi gibi teknik amaçlar güdülerek kurulan birimler örnek gösterilebilir.

Temsil niteliği bulunan yerel yönetimler, niteliklerine göre yerel yönetimlerin ilk grubunu meydana getirmektedir. Temsil niteliği bulunan yerel yönetimlerde yerel idareciler seçmenin oyları sonucunda göreve gelmektedir. Yerel yönetimlerin seçimle göreve geldiği ülkelerde belli dönemlerde gerçekleştirilen seçimlerle demokrasi güvence altına alınmaktadır. Bunun yanında yerel yöneticiler halk tarafından sürekli denetlenmektedir. Temsil niteliği bulunan yerel yönetimler seçim sonucunda görev alan ve kanunla kendilerine verilen sorumluluk ve yetkileri üstlenen yerel yönetim unsurları olarak görülmektedir. Temsil niteliği bulunmayan yerel yönetimler, niteliklerine göre yerel yönetimlerin ikinci grubunu meydana getirmektedir. Yerel yöneticiler, merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve bulundurdıkları yetkilere göre yerel kamu hizmetlerini sağlamaktadır. Bu grupta yer alan yönetimler genellikle Afrika kıtası ülkelerinde, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 35).

Devletin hâkimiyetinde yer alan ve sınırları belirli alanlarda ve kendilerine verilen yetkiye göre işlem yapan idari yapılar, yerel yönetimler olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin, kamu yönetiminin bir unsuru şeklinde devletin amaç ve hedeflerine uyumlu faaliyet göstermesine gerek duyulmaktadır. Buna göre yerel yönetimler denetleme yetkisinin verildiği anayasal kuruluş açısından “*yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütme denetimine*” bağlı olmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimler, uygulama şekli bakımından “*yerindelik denetimi, performans denetimi ve hukuka uygunluk denetimine*” de bağlı olmaktadır. Ayrıca denetleyen ve denetlenen kurumlar arası bağlantı bakımından iç ve dış denetime bağlı olunmaktadır (Derdiman, 1995: 74).

Tablo 1’de yerel yönetimlere yönelik mevzuat açısından iç ve dış denetimler hakkında açıklamalar yapılmıştır.

Tablo 1. Yerel Yönetimlere Yönelik Denetimler

Denetimler	Açıklamalar
Yasama Denetimi	Bu denetim yasama organı tarafından gerçekleştirilmektedir. Demokrasilerde her türlü kamusal sorumluluk ve yetki kaynağı olarak parlamentolar gösterilmektedir. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına dair gereksinim hissettikleri kanuni düzenlemeler parlamentolar tarafından yapılmaktadır. Bunun yanında yetki devrinden dolayı belli bölgelerde yerel yönetimlere hâkimiyet haklarına dair kısıtlı yetkiler sağlanabilmektedir. Vergilendirme yetkisi bu duruma örnek gösterilmektedir. Yerel yönetimler bu doğrultuda sorumluluklarını yerine getirirken kanuni yetkiye gereksinim hissetmektedir. Buna karşın yasama erki verdiği yetkileri sürekli geri alma hakkını saklı bulundurmaktadır. Bu durum yasama erkinin denetim yetkisini göstermektedir.
İdari Denetim	Bu denetim, idari faaliyet ve işlerin idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi olarak açıklanmaktadır. İdari denetim, kendi içerisinde iç denetim, dış denetim ve hiyerarşik denetim olacak şekilde üçe ayrılmaktadır. İç denetim idari kuruluşların kendi içerisinde oluşturduğu denetim unsurlarıyla kendi fiil ve faaliyetlerinin denetimini gerçekleştirdiği denetim türüdür. Dış denetim idari kuruluşların

	kendileri haricindeki birtakım diğer idari kurumlarca denetlenmesi olarak ifade edilmektedir. Hiyerarşik denetimse üst yönetim unsurlarınca gerçekleştirilen denetim biçimidir. Yerel yönetimlerin yaptıkları işlemlerin yetkili yerel yönetim amiri veya başkanı tarafından denetiminin yapılması hiyerarşik denetim olarak adlandırılmaktadır.
Yargı Denetimi	Yargı denetimi, idari fiil ve faaliyetlerin alakalı yasa ve yasadaki kaynaklı şekilde düzenlenen tüzük ya da yönetmelik gibi mevzuat düzenlemelerine uyumluluğunun yargı kuruluşlarınca denetiminin yapılmasıdır. Hukuk devletinin bir özelliği şeklinde idarenin gerçekleştirdiği fiil ve faaliyetlerin hukuka uyumlu olması ve kanunların öngördüğü biçimde sağlanmasına gerek duyulmaktadır. Bu bakımdan idarenin de yargı kuruluşlarınca denetiminin yapılması ve yargı unsuruna göre kamuoyuna hesap vermesi yargı denetimi şeklinde belirtilmektedir. Yargı denetiminin esas niteliği bağımsız yargı kuruluşlarınca gerçekleşmesi ve bu denetlemenin gerçekleşmesi amacıyla ilgili idareye dair yargı kuruluşlarına bir ihbar ya da şikâyetin ulaşması olarak ifade edilmektedir.

Kaynak: Ekici ve Toker, 2005; Coşkun, 2002; Ulusoy ve Akdemir, 2014.

Denetim türleri, uygulama şekli bakımından “*yerindelik denetimi, performans denetimi ve hukuka uygunluk denetimi*” olacak şekilde üç başlıkta ele alınmaktadır. Yerel yönetimlerin fiil ve faaliyetlerinde öncelik sırasını nesnel şekilde saptayıp saptamadıklarının değerlendirilmesi ve bunun yanında mevcut ekonomik, teknik ve insani kapasitenin öncelikli sorumluluklarının gereklerine uyumlu biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi yerindelik denetimi şeklinde tanımlanmaktadır. Performans denetimi ise yerel yönetimlerin fiil ve faaliyetlerinde gerçekleştirilen planlama ve alınan neticeler bakımından aktifliğin, verimliliğin ve ekonomikliğin denetlenmesi olarak açıklanmaktadır. Yerel yönetimlerin yaptığı fiil ve faaliyetlerin kanunlara ve mevzuata uyumluluğunun denetlenmesi, hukuka uygunluk denetimi olarak bilinmektedir (İnanç ve Ünal, 2007: 44).

İç denetim, denetleyen ve denetlenen kurumlar arası bağlantı bakımından yerel yönetim biriminin kendince, kendi işlem ve performans neticelerini incelemek üzere otokontrol gibi bir denetim olarak nitelendirilmektedir. Dış denetim ise kendi kurumu haricindeki kurumlar aracılığıyla bağlı bulunduğu denetim işlemi olarak görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin bağlı bulunduğu dış denetimde vesayet özelliği bulunmaktadır. Yerel yönetimleri kontrol etmek ve merkezi yönetimle bağlantılarında devletin hâkimiyet haklarını muhafaza etmek vesayetin amacı olarak gösterilmektedir (Karanfiloğlu, 2000: 12).

Dış denetim çerçevesinde yerel yönetimler; parlamento, yargı organları, merkezi yönetim, kamu denetçisi ve kamuoyu denetimi altında bulunmaktadır. Bu denetleme düzeninde parlamento siyasi denetimi üstlenmekte ve yargı kuruluşları hukukilik denetimi gerçekleştirmektedir. Bunların yanında yürütme erki de idari denetlemeyi yerine getirmektedir. Kamu denetçisine gelen talepler doğrultusunda yapılan denetim, ombudsman denetimi olarak adlandırılmaktadır (İnanç ve Ünal, 2007: 45).

Demokratik hukuk devletinde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması önemli yer tutmaktadır. Bu bağlamda bireyin kamu gücüne sahip yönetim karşısında etkili bir korumaya sahip olması önemli sorun alanlarından birisidir. Devletler, bireyleri yönetim karşısında korumak amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları benimsemektedirler. Büyüyen, karmaşık ve teknik hale gelen yönetimin eylem, işlem ve tutumlarının bireyleri mağdur etmesi olasıdır. Mevcut denetim yöntemlerinin

bireyin yönetim karşısında korunmasında yeteri derecede etkin olamamaları yeni denetim modellerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Denetim konusundaki yeni modeller var olan denetim modellerinin yerine geçmek üzere değil, daha ziyade onları desteklemek üzere uygulamaya konulmaktadır (Şengül, 2007: 126).

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin varlık sebepleri, çağdaş manada yerel yönetim kavramının oluştuğu 19. yüzyıl ve ardından gelen dönemden yola çıkarak ele alınmıştır. Bu dönemde merkezi yönetimler güç kazanmış ve yerel yönetimler kurumsal şekilde belediyeçilik işlemlerini gerçekleştirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 39).

Yerel yönetimlerin varlık sebepleriyle ilgili genel manada açıklamalar yapılmıştır. Bu açıklamalar özünde yerel yönetimlerin demokrasinin temelini oluşturduğu, kamu hizmetlerinin yerelde ve yerinde yerine getirilmesi ve vatandaşların yönetişim, demokrasi gibi bilinç düzeyinin gelişmesi üzerinedir.

Yerel yönetimler, demokrasinin esası olan halkın yönetimini yerel kapsamda yerine getirmektedir. Toplumu meydana getiren kişilerin, yerel yönetimlerin yöneticiliğine talip olan adaylara kendi arzu ve taleplerine göre destek olmaları ve seçimlerinde tercih yapmaları önemlidir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin varlığı, demokrasi bağlantısı bakımından da önemli görülmektedir (Toprak, 2014: 36).

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında arz-talep mekanizmasının düzenli bir şekilde işlemesi de bulunmaktadır. Kişilerin hususi mallara olduğu kadar kamusal mallara da talebinin olabildiği bilinmektedir. Kamusal malların bir bölümünün ulusal seviyede, bir bölümünün ise yerel seviyede sunulduğu ifade edilmektedir. Yerel seviyede sağlanan kamusal malların kişilere daha seri, daha verimli ve toplumun seçimine uyumlu şekilde sunulması bu hizmetlere yönelik taleplerin düzenli bir biçimde saptanmasıyla mümkün olmaktadır. Bu bakımdan yerel düzeyde kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sağlanması, hem sunulan hizmetin kalitesi ve etkinliği hem de halkın taleplerini yerine getirmesi bakımından yerel yönetimlerin gerekliliğini göstermektedir (Kıncal, 2014: 56).

Kamu hizmetlerinin tümünün merkezi yönetim aracılığıyla sağlanmasında rastlanan güçlükler idari yönden iş bölümüne gerek duyulmasını ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda yerel özellikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere verilerek milli seviyedeki hizmetlerin merkezi idarece sağlanması, bu iş bölümünde fayda-maliyet analizi bakımından en akılcı opsiyon şeklinde nitelendirilmiştir. Açıklanan durumlar kapsamında, yerel yönetimlerin varlık sebepleri, “*demokrasinin gelişimi ile ilgili nedenler, siyasi nedenler, ekonomik nedenler ve idari nedenler*” olarak ele alınmıştır (Dönmez, 2014: 155).

1.2.1. Ekonomik Nedenler

Neo-Klasik kuram, iktisadın iki ana unsuru olan etkinliğin ve adaletin sağlanması olduğunu kabul eder. Kaynakların verimli şekilde dağıtılması benzer koşullarda daha çok refah oluşturacak farklı bir dağılım şeklinin bulunmayacağı manasına gelmektedir. Bu durum, marjinal analiz şeklinde belirtilmektedir. Marjinal analiz, üretim etkenlerinin çeşitli sektörlere kaydırılarak daha çok ürüne erişme olanağının olmadığı durum olarak nitelendirilmektedir (Kirmanoğlu, 2009).

Yerel yönetimlerde kaynakların en aktif bir biçimde kullanımı, hizmetlerin sunulduğu marjinal yararın marjinal üretim harcamasına denk olduğu ve kaynak israfının olmadığı durum şeklinde değerlendirilmektedir. Piyasa başarısızlıklarının kaynak temininde etkinliğin sunumu için kamunun ekonomiye müdahalesinin genel nedenleri arasında bulunmaktadır. Bu çerçevede haksız rekabet, kamusal mallar, dışsallıklardan bahsedilmektedir (Kıncal, 2014: 57).

Her ne kadar marjinal sosyal fayda idealize ediliyorsa da bu faydanın ideal noktaya erişmesi tüm etmenlerin sabit veya bulunması gerektiği noktada olması ile mümkündür. Ayrıca insan unsurunun ve moral değerlerin de ekonomi üzerinde etkili olduğu dikkate alındığında ekonomik sebeplerden ötürü gerek kamusal mallar gerekse de özel mallar üretim mekanizmasında ideal seviyeye erişme gayretinde olacaktır.

Özel malların üretiminin piyasa mekanizması aracılığıyla arz-talep dengesi yönünde sürdürüldüğü ve ideal kaynak dağılımının yapıldığı bu durumda bir denge kurulmaktadır. Ancak kamu malları toplumsal gereksinimleri karşılayan her türlü mal ve hizmet biçiminde açıklandığından dolayı kamu mallarının ideal üretim ve tüketim

noktasının marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu nokta şeklinde tanımlanmaktadır (Şener, 2010: 51).

Burada yerel yönetimler, ekonomik açıdan kamusal mal ve hizmetlerin temininde rol alacak, maliye politikaları bağlamında ihale verme, kamu harcamaları yapma vb. yöntemlerle satın alınan mal ve hizmetler sayesinde kamu yararını sağlamaya çalışacaktır. Ayrıca yerel yönetimler tam (adalet, diploması) ve yarı (eğitim, sağlık, kanalizasyon, parklama) kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde sağladığı katkı dışında yerelde, özel sektör üzerinden üretilen mal ve hizmetleri elde ederek yerel ekonomik aktörlere kaynak aktaracak ve böylece ekonomiye fayda sağlamış olacaktır.

1.2.2. Siyasi Nedenler

Kişî gereksinimleri esas olarak kamu ya da özel sektörçe giderilmektedir. Piyasada arz-talep dengesi içerisinde özel sektörde bir gereksinimin giderilmesi üretim ve tüketim kararlarının alınmasıyla mümkün olmaktadır. Fakat kamusal malların tüketim ve üretim kararlarında piyasa mekanizmasının aksaklık gösterdiği belirtilmektedir. Kamusal malların barındırdığı nitelikler, piyasa oluşumunu önleyici özellik taşımaktadır. Kamu kesimi, bu yüzden siyasal mekanizma aracılığıyla kararlar vermektedir. Yasama ve yürütme erklerinin seçim ile görev alması demokratik siyasal düzenlerin en vazgeçilmez özelliği olarak ifade edilmektedir. Hangi kamusal mal ya da hizmetin ne denli üretileceği siyasi irade ile saptanmaktadır. Halk, seçimde öne çıkan politik planlardan seçimini belirlemekte ve en fazla seçilen politik program kamu gücünü kullanmaya başlamaktadır (Özay, 1996: 127).

Yerel yönetimlerin kamu malı seçimlerinin belirlenmesinde merkezi yönetimlere nazaran daha ekonomik davrandığı bilinmektedir. Zira kamu kesiminin faaliyet alanlarının düzenli olması, kişilerin seçimlerini yansıtma ve davranışlarında daha anlaşılır davranmaktadır. Halkın siyasal taleplerini somut bir biçimde yansıtabilmesinde yerel yönetimlerin daha çok fırsata sahip olduğu bilinmektedir. Bu talepleri çeşitli düzeylerde sağlamak amacıyla programlar sunulmaktadır. Halk da oy verdiği ve destek olduğu siyasi iradenin, yerel yönetimin icrai gücünü kazandığında seçimden önce verdiği vaatleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğini takip etmektedir. Bundan

kaynaklı şekilde gelişim gösteren hesap verebilirlik ve saydamlık yaklaşımı da kamu yönetimlerinin demokratik hale gelmesi neticesini oluşturmaktadır (Kıncal, 2014: 57).

Gerek ülkenin genel yönetimi gerekse de yerel yönetimi siyasi irade ile yani siyasetçilerin siyasi kimlikleri ile olacaktır. Ülkemizde yerel yöneticiler yereldeki seçmenlerin seçimi ile işbaşına gelecek, yereldeki kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesine karar verecektir. Bu noktada yereldeki mal ve hizmetlerin daha ekonomik, daha optimal, daha hızlı ve daha isabetli kararlar çerçevesinde elde edilebilmesi yerel yönetimlerin varlığına ve yerel yöneticilerin yereldeki seçmenlerin verdikleri siyasal tercih kararlarına bağlı olacaktır.

1.2.3. İdari Nedenler

20. yüzyılın ikinci yarısından sonra devletin işlevlerinin arttığı kabul edilmektedir. Çok farklı yerlerde kamu yönetiminin bulunması, merkezi yönetimlerin idari yönden güçlükler oluşturması sonucunu yaratmıştır. Toplumsal yaşamda meydana gelen iktisadi, etnik ve teknik değişimler yüzünden artan kamu yükümlülüğü idarede etkili ve verimli hizmet sağlanmasını güçleştirmiştir. Bu yapının tek bir yerden idare edilmesinin imkânsız hale gelmesinde devlet kurumunun, barındırdığı işlev ve sorumluluklarının artışı etkili olmaktadır. Kamuya yüklenen bu sorumlulukları gerçekleştirecek unsurlar içinde sağlıklı iletişim sağlayabilmenin zorlaştığı belirtilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 39).

Bu konudaki problemler listesine merkezi yönetimin yükselen iş hacminden kaynaklı artan bürokrasi, kamu yönetiminin yavaşlaması, idari hantallık ve kırtasiyecilik sorunu dâhil edilmiştir. Merkezi idarenin bulundurduğu bazı yetki ve sorumlulukların yerelde oluşturulan idari kuruluşlara bırakılmasında, merkezi idarece kamu hizmetinin düzgün ve verimli olarak temin edilememesi etkili olmuştur. Merkezi idare tarafından sağlanmakta güçlük çekilen hizmetlerin bir kısmını hiyerarşik açıdan merkezi idareye tabi olmayan yerel yönetim kurumları aracılığıyla etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yerine getirmesi yerel yönetimlerin idari yönden varlık sebepleri arasında gösterilmektedir (Keleş, 2014: 42).

Yerel yönetimler bazı kamu hizmetlerini merkezi yönetime göre daha etkin ve hızlı şekilde yapabilmektedir. Ayrıca son yüzyılda artan kamu hizmetlerinin birçoğu

da yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin sorumlu oldukları hizmetleri yaparken alacağı kararlara vatandaşların dâhil olması, seçmenlerin gerek seçimlerde oy vermesi gerekse de idari organ veya birimlerde yer edinmesi, daha sonra da hizmet alan tarafta bulunup bu kamusal hizmetlerden istifade edip fayda sağlaması, demokrasinin yerleşmesine ve demokrasi bilincinin veya kültürünün gelişmesine çok büyük katkı sağlayacaktır. Bu sayede yerel yönetimler, merkezi yönetimin yükünü hafifletmiş ve kamu hizmetlerinin yerelden ve yerel idarecilerle yürütülmesine de ciddi katkılar sağlamış olacaktır.

1.2.4. Demokratik Nedenler

Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisinin, eski dönemlerde kent devletlerine, 11. yüzyılın ardında komünlere ve yakın dönemde ise çağdaş manada belediye yönetimlerine dayandığı ifade edilmektedir. Eski dönemlerde Yunan-Roma medeniyetindeki demokrasi, o dönemde komünler aracılığıyla merkezi iktidara yönelik eşitlik, özgürlük, katılım ve kendi kendini idare etme taleplerinin yerine getirilmesi ile sağlanmıştır. Bu durum yerel yönetimler ile demokrasi arasında önemli tarihi derinliği bulunan bir bağlantıyı işaret etmektedir (Yaylı ve Pustu, 2016: 138).

Ülkelerin siyasi yapısına göre kamu yönetiminde rolü değişebilen yerel yönetimler; demokrasinin gerçekleşmesi için büyük önem taşıyan kuruluşlar olarak gösterilmektedir. Çünkü kendilerini yönetecek oluşumları halk kendisi seçmektedir (Demircan, 2007:136). Yerel yönetimler, vatandaşların en basit ve en kolay şekilde erişebildiği idari kuruluşlar olduğundan halk, isteklerini merkezi yönetime göre çok daha az bürokratik sorunlara rastlayarak yerel yönetimlere iletebilmektedir. Halkın isteklerinin neticeleri daha seri bir biçimde öğrenilmekte ve sağlanan hizmetler vatandaşlar tarafından belli unsurlarla rahat bir şekilde denetlenmektedir. Bu yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre daha küçük çaplı ve yerel karakterli unsurlar içerdiğini göstermektedir (Çitçi, 1996: 6).

Yerel yönetim kuruluşlarının yöneticilerinin genellikle yerel seçim bölgesinden seçildiği ve halk tarafından tanınan kişiler olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler, bu çerçevede iyi bir politik eğitim alanı olarak nitelendirilmektedir. Toplumu meydana getiren kişiler yerel yönetimler aracılığıyla seçilme şansına erişmekte ve yereldeki icrai faaliyetlerden sorumlu sayılabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 41).

Yerelde demokrasinin ve demokratik bilincin gelişmesi, merkezi yönetimin hukuki, idari ve demokratik yolları işletmesi ile ilintilidir. Ancak yerel halkın yerel yönetimleri doğrudan seçmesi, yerel yöneticileri tanınması ve hizmetleri doğrudan alması salt bu bilinci oluşturmaz. Çünkü söz konusu demokratik nedenler halkın yönetim aşamasında varlığını hissettirmesi ile gerçekleşecektir. Bu sadece siyasi nedenlerle yerelde kendilerini yönetecek siyasi kişileri seçimle işbaşına getirmek demek değildir. Demokratik nedenler arasında seçimlerin yanında halkın yerel yönetim sürecine aktif katılımını anketler, meşru gösteriler, dilekçe ile şikayetini veya hakkını iletmek, halk toplantıları ile yerel halkın nabzını ölçmek gibi çeşitli ve değişik yöntemler ile gösterebilmesidir. Yani halka sorulması, halkın karar mekanizmalarına katılım sağlaması, yerel kararlara katkı sunabilmesi, alınan veya alınacak kararları etkileyebilmesi şeklinde ortaya çıkacaktır.

1.3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK KAVRAMI

Özerklik, idare yöntemi bakımından idarelere aktif karar vermeleri ve kamu yararına uygun hizmetlerin sunulması adına tanınan bir statü olarak nitelendirilmektedir (Türkoğlu, 2017: 42). Yerel yönetimlerin demokratik ve özerk bir kuruluş özelliği kazanmasında, seçimle göreve gelmeleri, sorumluluklarını herhangi bir dış müdahale olmadan kendi birimleriyle yerine getirmeleri ve kendilerine özgü tüzel kişiliklerinin olması etkili olmuştur. Yerel özerklik ile yerel demokrasi kavramlarının anlamdaş olduğu belirtilmektedir. Çünkü yerel özerklik kavramı, demokratik hakların ve yerel yönetim anlamında takdir yetkisini karşılamaktadır. Yerel özerklik kavramı bu doğrultuda yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sağlarken sorumluluk alma ve kendi seçimlerine göre hareket edebilme özgürlüğünü bulundurma şeklinde ifade edilmektedir (Aktalay, 2010). Netice itibarıyla özerklik; mali ve idari anlamda görünse de içerisinde personel rejimini, yönetim organizasyonunu, karar alma mekanizmasını, yerindelik anlayışını da barındırmaktadır.

Yönetim ilişkileri bakımından idare eden ile idare edilen arasındaki keskin sınırın yok olduğu görülmektedir. Yerinden yönetim ve yerindelik ilkeleri, demokratik devlet anlayışı neticesinde oluştuğu ve yerele dair hizmetlerin sunulmasında yerel halkın, yerele dair olanak ve gereçleriyle önceliklerini seçtiği şekilde anlaşılabilir

(Toprak, 2014: 39). Bu yüzden yerelde yerel yönetim ile yerel halk arasında yönetişimin olacağı, merkezi yönetimin ise ancak bu yönetişimi destekleyeceği anlaşılmalıdır. Aksi durum ve davranışlar yerel bilincin oluşmasına engel olacak, demokrasi kültürünün yerleşmesini olumsuz etkileyecektir. Sonuçta yerel özerlik değil, merkezileşme anlayışı güçlü ya da hâkim olacaktır.

1993 yılında ABD İdareler arası İlişkiler Komisyonu tarafından yayınlanan rapora göre, yerel özerklik kavramının dört temel unsuru bulunmaktadır. Bu dört temel unsur şu şekilde sıralanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 45):

- Yerel yönetimlerin kendi organizasyon ve idare yapılarını oluşturmaları,
- Yerel yönetimlerin gerçekleştirecekleri işlevlere kendi karar organları vasıtasıyla karar alabilmeleri,
- Gelir, harcama ve borçlanma durumlarında yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı harekete geçebilmeleri,
- Yerel yönetimlerin kendi personelini belirleme, personelinin iş şartlarını düzenleyebilme, personel sayısı ve özelliği durumunda özgür bir şekilde harekete geçebilmeleri.

Yerel özerklik ilkesi, Avrupa Konseyi tarafından 1957 yılından toplanan “*Yerel Yönetimler Konferansı*”nda şu şekilde değerlendirilmiştir (Keleş, 2014: 46):

- Yerel özgürlüklere saygı duyulması,
- Yerel hayatın öznel ve partiler üstü özelliğinin muhafaza edilmesi,
- Devletle komünler arasındaki bağlantının belirlenmesi,
- Komün maliyesinin özerk olması,
- Gerçek bir komün bilicinin oluşturulması.

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde yerel özerklik kavramıyla ilgili şu tanıma yer verilmiştir:

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre

serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir” (www.https://inhak.adalet.gov.tr, E.T: 25.03.2023).

Yerel özerklik anlayışı ile yapılan araştırmalara ve ülkedeki uygulamalara bakıldığında yerel özerkliğin üç unsurunun olduğu kabul görmektedir. Bu unsurlar şu şekilde adlandırılmaktadır:

- Siyasi Özerklik
- İdari Özerklik
- Mali Özerklik

1.3.1. Yerel Yönetimlerde Siyasi Özerklik

Yerel yönetimlerde siyasi özerklik federal devletlerde, anayasa tarafından yerel yönetimlere verilen belli statülere dayandırılan bir yönetim biçimi olarak bilinmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerini alakadar eden durumlarda yasa koyma ve bağımsız hareket edebilme hakları siyasi özerklik şeklinde açıklanmaktadır. Siyasi özerklik ile bağımsızlık kavramlarının birbirinden farklı olduğu bilinmektedir. Siyasi özerkliği bulunan yerel yönetimler, yalnızca sorumlu bulundukları alanlarda karar alma ve hareket serbestliğine sahip olmaktadır. Buna karşın hâkimiyet (egemenlik) yetkisi federal devlete ait olmakta ve uluslararası bağlantılarda merkezi yönetimin yetkili olduğu bilinmektedir (Koç ve Yatkın, 2012: 1274).

Yerel yönetimlerde siyasi özerklik; federal devletlerde görülen, federe statüsü olan, içişlerinde belli bir serbestlik alanına sahip, kendi bünyesindeki meclislerde siyasi kararlar alıp kendi sorumlu olduğu bölgede aldıkları bu kararları uygulayan yerel yapılardır. Bu yapılar genelde federe devlet (ABD), diye adlandırılrsa da başka bir ad (Eyalet, Canton-İsviçre, Land-Almanya) ile de karşımıza çıkabilmektedir. Yerel yönetimlerdeki bu siyasi özerklik, yerel yönetimin organlarından meclisin yasa yapması ve yasama meclisine sahip olması demektir. Yasama organının yani meclisin aldığı bu yasaları/kararları yürütme organı ile de uygulayabilmesidir.

Mevcut idari unsurlarla kendine ait sorumlulukları gerçekleştirme ve idare etme yetkisinin yerel bir yönetime devri özerklik olarak açıklanmaktadır. Bu yetkinin yalnızca yönetsel işlemlerle alakalıysa idari özerklikten bahsedildiği, siyasi alanı da kapsadığında siyasi özerklikten bahsedildiği ifade edilmektedir (Çelik, 2013: 19).

Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahip ülkelerde yerel yönetimlerde siyasi özerklik söz konusu değildir. Siyasi özerklik anlayışı ve düşüncesi federal devletlerde federe devletlerin kendi iç düzenlerinde bağımsız olmalarını, dış ilişkilerde federal devletin siyasi politikalarına ve uluslararası ilişkilerine bağlı olduklarını ifade ettiğinden bu durum federal ülkeler için geçerlidir. Üniter devlet yapılarında tek devlet, tek yargı, tek yürütme olduğundan siyasi özerklik pratikte de uygulama alanı bulamayacaktır.

1.3.2. Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik

Seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin merkezi idarenin etkisi bulunmadan idari karar verme ve görevli olacak unsurlarını hür bir biçimde kendilerince düzenleyebilme hak ve yetkilerinin olması idari özerklik olarak tanımlanmaktadır (Çelik, 2013: 22). İdari özerkliğe sahip bir mahalli idare, kesin karar alma yetkisine malik demektir ki bu durum idare tarafından verilen kararların üst kuruluşların iznine ya da merkezi idarenin onayına tabi tutulmamasını ifade eder. Aynı zamanda yerel yönetimlerin sorumlu personelinin atanma, idari iş ve işlem konularında merkezi idarenin etkisinde bulunmaması durumunu da gerekli kılar

Yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi çerçevesinde belirli kararları, iş ve işlemleri, unsurları ve çalışanları bu denetime tabi tutulmaktadır (Koç ve Yatkın, 2012: 1277). T.C. Anayasası'nın 127. maddesinde konuyla ilgili şu ifadeye yer verilmiştir: "Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel yönetimlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunla belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

İdari vesayet: merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir (Günday, 2013: 45). İdari vesayet kurumu, yalnızca idarenin bütünlüğü ile merkezden

yönetim-yerinden yönetim ilkelerinin bir sonucu değildir. İdare Hukukuna egemen olan diğer ilkelerin gerekleri de bu kurumun varlığına ihtiyaç doğurmuştur. Bu ilkelerden biri olan hukuk devleti ilkesi, Anayasanın 2. maddesi ile de güvence altına alınmıştır. Hukuk devleti ilkesinin görünümülerinden biri, devlet faaliyetlerinin belirliliği ilkesidir. İdarenin davranışları, idare edenlerce öngörülebilir olmalı, idarenin keyfi ve serbestçe hareket etmesi önlenmelidir (Günday, 2013: 46). İdari vesayet yetkisi idarenin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini tesis etmek amacıyla, merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının, bazı işlem ve eylemlerini denetleme konusundaki sahip olduğu yetkidir (Tortop, 1999: 13). İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendi yapıları dışındaki, başka bir idari birim tarafından yasaların öngördüğü sınırlar ölçüsünde denetlenmesidir (Gözübüyük, 1996:310). Vesayet; genel vesayet, önleyici vesayet ve temsili (yürürlüğe girebilmesi için) vesayet şeklinde kullanılabilir. Genel vesayet kapsamında vesayet kuruluşu, kanuna aykırı veya kamu yararını ihlal eden yerel kararları denetleyerek geri gönderebilmektedir. Ön/önleyici vesayet, vesayet kuruluşunun ön onayını veya kanunda açıkça tanımlanmış konularda yerel kararların incelendikten sonra uygulanması için kararların onayını gerektirebilmektedir (Korkmaz, 2009: 42). Temsili vesayet ise yerel kararların uygulamaya girebilmesi için alınan kararların vesayet makamına gönderilmesini, vesayet makamının haberdar olmasını, gerekiyorsa hukuki denetim için harekete geçebilmesini ifade eder.

Yerel yönetimlerde idari özerklik anlayışı anayasal ve yasal çerçevede çizilmeli, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler hukuki zemine oturtulmalıdır. Bu anlayış, konuyla ilgili klasik siyaset bilimi perspektifini temsil etmekte ve yerel özerkliği, yerel yönetimlerin merkezi hükümetten aldığı takdir yetkisi açısından ifade etmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimler yerinden yönetim modeline göre özerk kuruluşlar olmakla birlikte, yerel yönetim birimleri bağımsız ve devlet egemenliğine aykırı hareket edememektedir. Bu doğrultuda idari özerkliğin sınırlı olması, yerel yönetimlerin içinde bulundukları devletin amaçlarına uygun hareket etme sorumluluğunu ifade etmektedir (Coşkun, 2002: 81). Bu anlayıştır ki; yerel yönetimlerin merkezi yönetimin genel politikaları, iç ve dış siyaseti, yasal ve anayasal hükümler çerçevesinde hareket etmesini gerekli kılmaktadır. Bu genel çerçeveye

aykırı olmamak şartı ile yerel düzeyde kamu hizmetlerini serbestçe, yerindelik anlayışı ve yerinde kararlarla yerine getirebilecektir.

1.3.3. Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik

Yerel yönetimlerde mali özerklik en geniş anlamda gelir toplama ve harcama yapma hususunda merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yönetsel sorumlulukların devri olarak açıklanmaktadır (Hayrulloğlu, 2016: 340). Yerel yönetimlerde özerkliğin ön şartı olan mali özerklik, yerel yönetimlerin serbestçe karar almaları, alınan kararları özgürce uygulayarak kamu hizmeti sunabilmeleri için onlara tanınan özel bir statüdür. Bu statü mali özerkliğin gereği için gelir toplamada, bütçe hazırlamada, borçlanma ihtiyacını karşılamada ve kamu harcamalarına karar vermede serbest hareket etmeyi zorunlu kılar.

Özerk bir yerel yönetimin sahip olması gereken nitelikler, yerel yönetimin karar verme ve yürütme özerkliğine, idareler arasında dengeli bir görev ve gelir dağılımına ve her şeyden önce ekonomik kaynaklara ve harcama yetkilerine sahip bağımsız organlara malik olması şeklinde sıralanmıştır. Genel kabul gören bir yaklaşıma göre, kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetim tarafından ortaklaşa yönetilmesi ve yürütülmesi gerekir (Hayrulloğlu, 2016: 341). Kamu hizmetleri merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaklaşa yürütülürken kamu kaynağına ihtiyaç duymaktadırlar. Kamu kaynağını merkezi yönetim yasal ve anayasal kurallarla belirlerken yerel yönetimler de bu kurallar çerçevesinde serbestçe gelir yaratabilmekte ve kamu harcamaları yapabilmektedir.

Yerel yönetim anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu maliyesi yönetiminin benimsediği temel ilkeler, halka kaliteli bir hizmet sunmak amacıyla kurulan yerel yönetimlerin etkin bir şekilde hizmet verebilmesi için büyük önem taşımaktadır. Bu ilkelerin, mali şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç yönetimi ve katılım şeklinde sıralandığı ifade edilmektedir (Demircan, 2007: 136). Yerel halk seçtiği yerel yöneticilere aynı zamanda yerel mali özerklik bağlamında kendileri üzerinde gelir toplama ve yeni gelir kaynakları oluşturma hak ve yetkisini tanımış olmaktadır. Aynı zamanda yerel yöneticiler bu gelir ve yeni kaynaklarla da yerel halka kamu harcaması yaparak kamusal hizmetleri de sunmuş olacaklardır.

Merkezden yönetim ilkesi gereğince merkez, idari yetkilerinin bir kısmını kendi tüzel kişiliği dışındaki yerel kamu tüzel kişilerine devretmektedir. Böylece belirli kamu hizmetleri yerelde ve halka en yakın kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Merkezi yönetim, belirli bir özerkliğe sahip olan bu kamu tüzel kişilerinin faaliyetlerini belirli prosedürler aracılığıyla mali özerkliklerine hanel getirmeyecek şekilde denetlemektedir (Hayrulloğlu, 2016: 342). Bu denetimler idari vesayetin yolunu genişletmeden, yerel yönetimlerin özerkliğini dikkate alarak yapılmalıdır. Çünkü yerel yönetimlerin özerkliği hem mali hem de idari özerkliğe dayanmaktadır. Özellikle mali özerklik merkezi yönetimden bağımsız olarak karar alıp uygulamak ve gelir-gider dengesini kurmakla mümkün olabilmektedir.

Sonuç olarak yerel yönetimler mali bağımsızlıklarını hukuki çerçevede serbestçe gelir toplama ve kamu harcaması yapmakla gösterebilecektir. Gelir toplarken yerel düzeyde ekonomik unsurlar üzerinden hareket edecek yerel yönetimler, kamu harcamalarını da yerel halka ve yerel ekonomik aktörlerin/unsurların uzantılarına yansıtabilecektir. Bu da kendi içinde kendi kendini yönetme, kendi kendine yetme, yerelde kalkınmayı başlatma, yerelin genel idaresinin yürüyüşüne uyum sağlama zeminini oluşturmaktadır.

1.4. YEREL KAMU HİZMETLERİN ÖNEMİ

Yerel yönetimler, belirli bir bölgede yaşamlarını sürdüren insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan idari birimler olarak açıklanmaktadır. Türkiye'de anayasaya dayalı yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy olacak şekilde üç tür şeklinde ele alınmaktadır. Bu birimler tarafından verilen hizmetler de yerel kamu hizmetleri şeklinde ifade edilmektedir (Sezer, 2008: 162).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde 'Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi' ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde 'Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi' ve 5302 sayılı İl Özel

İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde il özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimler, halka en yakın idari birimler olarak yerel kamu hizmetlerinin sunumunda yönetim sistemimizde önemli bir rol oynamaktadır. Son senelerde yerel yönetimler daha fazla önemsenmiş ve merkezi yönetimin sunduğu kamu hizmetlerinin bazıları yerel yönetimlere devredilmiştir. Zira kaliteli bir kamu hizmeti günümüz vatandaşlarının en ciddi beklentilerinden biri haline gelmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarına doğrudan cevap veren ve yerel hizmetler sunan önemli kuruluşlar olarak nitelendirilmiştir (Kavas, 2017: 75).

Yerel yönetimlerin varlığı, yerel özellikli hizmetlerde etkinlik ve verimlilik oluşturmaları açısından da büyük önem arz etmektedir. Belli bir bölgede yaşamlarını sürdüren halkın müşterek şekilde yararlanacağı yerel özellikteki hizmetleri sağlamakla yükümlü bulunan yerel yönetimler, bu gibi hizmetleri halka sunan en yakın yönetim kuruluşları olarak görülmektedir (Söyüt ve Sürmeli, 2017: 233).

Yerel hizmetler, bir yerde veya bölgede yaşayan insanları ilgilendiren hizmetlerdir ve ülke çapındaki insanları alakadar etmemektedir. Bu hizmetler, özellikleri gereği yerel halkın günlük hayatında önem arz eden bir yer tutar ve hayatı kolaylaştırır. Bu kapsamda yerel hizmetler, belirli alanlara uzanan hizmetler olarak nitelendirilmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 203).

Bir hizmetin yerel kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi için öncelikle hizmeti sağlayanın yerel yönetim kuruluşu olması veya alakalı yerel yönetim kuruluşunun yakın gözetimi ve denetiminde bulunan bir kuruluş olup, o hizmeti sunması gerekmektedir (Vural, 2007: 15).

Yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasında zaman zaman bazı problemler karşımıza çıkmaktadır. Örnek vermek gerekirse bir yörede hayatını sürdürenlerin ortak gereksinimi ulusal nitelikte veya yerel nitelikte olmaktadır. Bu konuda gereksinimin ulusal olmaktan ziyade yerel nitelikte olması bir hizmetin yerel hizmet şeklinde ele alınmasında daha belirleyici olmaktadır (Sezer ve Vural, 2010: 21).

Yerel yönetimlerden belediyeler, günümüzde yerel hizmet sağlanmasının esas unsurları şeklinde değerlendirilmektedir. Büyükşehirlerde yerel hizmetlerin sağlanması büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin sorumluluğunda bulunmaktadır (Keleş,2012:2). Ülkemizde de yerel nitelikli kent hizmetleri büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında bölünmüştür. 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre; il mülki sınırlar çapında önem arz eden hizmetler ve büyük kaynak gerektiren görevler büyükşehir belediyelerine; ilçe mülki sınırlar içinde daha küçük çapta olan, büyük kaynak ve yatırım gerektirmeyen hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Yerel hizmetlerden bazıları ortaklaşa sağlanırken büyükşehirlerde, büyükşehir ve ilçe belediyesi arasında iş birliği sağlama görevi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Zira büyükşehirdeki hizmetlerde bütünlüğün sağlanmasında çıkabilecek karışıklıklarda çözüm yasayla büyükşehir belediyelerine devredilmiştir (Şengül,2011: 225).

Yerel yönetimler, halka en yakın kuruluşlar olmakta ve yerel yönetimlerin halka sağladığı yerel kamu hizmetlerinde bazı ortak nitelikler bulunmaktadır. Bu nitelikler kamu hizmetlerinin özellikleri, görev ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi yasal düzenlemelerde sıralanmıştır (Gözler,2018,30).

- “Yerel halkın gündelik hayatıyla yakından alakalı hizmetlerdir.”
- “Yerel halkın yerel özellikteki müşterek gereksinimleridir.”
- “Yerel halkın seçimlerine dikkat edilir.”
- “Yerel kamu hizmetleri devamlılık sağlayan hizmetlerdir. Bu yüzden yerel halkın sağlık, huzur ve esenliğini bozacak seviyede aksaklık çıkarılmamalıdır.”
- “Yerel kamu hizmetlerine dair kararlar, yerel yönetimin karar organlarında verilir.”
- “Yerel kamu hizmetlerinin kuluçka döneminde yerel siyasetin etkisi fazladır.”
- “Yerel kamu hizmetlerine dair karar verme sürecinde; yerel halkın sürece katılımını sağlayacak, kent konseyine katılım, meclis toplantılarına katılım, komisyonlara katılım, stratejik plan yapım sürecine katılım, plebisit gibi demokratik gereçler daha aktif kullanılmaktadır.”

- “Yerel kamu hizmetlerine yerel halkın gönüllü katılımı sağlanmaktadır.”
- “Yerel kamu hizmetlerinin sunumuyla alakalı sorumluluk, o yerel yönetime aittir.”
- “Yerel kamu hizmetleri hukukilik ve yerindelik bakımından idari vesayet denetimine bağlı bulunmaktadır.”
- “Yerel kamu hizmetleri için gereken kaynak; ilgili yerel yönetimin kendi bütçesinden sağlanabileceği gibi, merkezi yönetimin yardım ve transferleri ile de temin edilmesi mümkündür.”

Nihayetinde mer’i mevzuat bağlamında bakıldığında pek çok kamu hizmeti, yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları içerisinde belirlenmiştir. Yerel yönetimler bu görev ve sorumlulukları idari ve mali özerklik çerçevesinde yerine getirirken merkezi yönetimin destek ve katkısına ihtiyaç duyabilmektedir. Zaten üniter devlet yapısında özerklik anlayışı; siyasi bağımsızlıktan öte, kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde uyumlu, koordineli ve dayanışma ruhu içerisinde, merkezi ve yerel yönetimin kendi yasal sorumlulukları çerçevesinde hareket ederek kamunun ihtiyaç ve gereksinimlerini karşılamak olarak anlaşılmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. BELEDİYELERİN ÖZERKLİĞİ VE MALİ İLİŞKİLERİ

2.1. BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİĞİ VE YEREL ÖZERKLİKLE İLİŞKİSİ

Yerel kamu tüzel kişilere anayasa ve kanunlar kapsamında yüklenen sorumluluklar için gerek duyulan ekonomik olanaklara, farklı bir bütçeye ve karar mekanizmalarına sahip olunması yerel özerklik olarak adlandırılabilir. Bu tanımın yanında belediyelerin ekonomik ve idari yönden re'sen harekete geçebilmeleri ve serbestçe uygulama yapabilmeleri de yerel özerklik şeklinde ifade edilebilir.

Bu doğrultuda yerel özerklik; bir yerel topluluğun, yerel özellikteki faaliyetleri, kendi başına, kendi unsurları aracılığıyla sunabilmesi ve bunun yanında mali kaynakları bulundurabilmesidir (Keleş, 2014: 36).

Yerel özerkliğin, bu tanımlarından yola çıkarak mali ve idari olacak şekilde iki yönü vardır. Bir belediyenin serbest biçimde kurulabilmesi, idari iş ve işlemler yapabilmesi idari özerklik olarak görülürken, belediyelerin ayrı bir bütçeye sahip olması ve yeterli gelir kaynaklarını bulundurabilmesi mali özerklik şeklinde açıklanmaktadır. Mali özerklik, yerel özerkliğin önem arz eden bir ön şartı olduğu kabul edilmektedir. Belediyelerin kendilerine verilen görevleri, etkinlik, toplumsal adalet ve objektiflik ilkelerine bağlı bir biçimde gerçekleştirmelerinde, bu yönetimlerin gerekli seviyede mali bütçeyi bulundurmalarına bağlıdır. Yetersiz kaynak durumu, belediyelerin özerklik durumunu kısıtlamaktadır. Bunun yanında merkezi idareyi daha çok söz sahibi haline getirmektedir. Belediyelerin birtakım faaliyetlerine yetersiz kaynak durumundan dolayı merkezi idare engel getirmekte, süreci hantallaştırmakta ve zaman zaman sonlandırmaktadır (Korkmaz, 2009: 92).

Yerel özerklik kavramının yönetsel anlamda bağımsızlık ya da egemenlik kavramlarıyla eşanlamlı olmadığı, bağımsızlığın özerklikten ayrı bir kavram olduğu belirtilmektedir. Özerklik belediyelerin kendi sorumluluklarını, merkezi idarenin müdahalesi olmadan ve kendi imkânlarıyla yerine getirebilmeleri olarak tanımlanmaktadır. İdari vesayet kavramının ise yerel özerklik ile bağdaşmayan bir

kavram olduğu ifade edilmektedir. İdari vesayetin belediyelerin yetkilerini kullanırken merkezi yönetimce kısıtlama getirilebilmesi olarak ifade edilmektedir (Koç ve Yatkın, 2012: 1280).

Bu gibi kısıtlamalar amaçlananın tam tersine hizmet verimini olumsuz şekilde etkilemektedir. Ayrıca toplum menfaati korunmamakta ve yerel gereksinimler gereğince giderilememektedir. Bu kapsamda asıl olanın mali özerkliğe hasar vermeyen ve sadece istisnai bir durum şeklinde görünmesi gerekli olan idari vesayet denetimi düzenlemesi olmalıdır (Çelik, 2013: 25). Ülkemizde vesayet yetkisi ülkenin özel şartları ve tarihi gerçekliği ile de bağlantılıdır. Çünkü ülkemizin imparatorluk geçmişi, jeo-stratejik konumu ve uluslararası ilişkileri nedeniyle merkezi yönetimin güçlü olmasını, belediyelerin iş ve işlemlerinde, mali imkân yaratmalarında ve kamusal ihtiyaçları karşılamalarında merkezi yönetimin denetim ve yönlendirmesine gerek duyulabilmektedir.

Yerel özerklikte önem arz eden başka bir durum da gelir kaynaklarının temin edilmesi ve kullanılmasında belediyelerin ne derece serbest olduğudur. Bir belediye sorumluluklarını gerçekleştirebilmek için gereken gelirleri kendi kaynaklarından sağlamaktadır. Bu durumda belediyenin kendi ihtiyaçlarına göre ne kadar kaynak ve tasarruf sağlayabilirse o kadar mali özerkliğe erişebilecektir. Bu hususta bir ülkede belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki gelir ve sorumluluk paylaşımının düzenlenme şekli, belediyelerin özerkliğinde negatif veya pozitif etkiyi oluşturacağı ifade edilmektedir (Türkoğlu,2017:42). Bu noktada belediyelerin söz konusu mali özerkliği, yerel özerkliğin temeli ve ön koşulu sayılacaktır. Mali özerklikte temel gelir unsurları, harcama kalemleri, bütçe imkânları ve bütçe oluşturulması tamamıyla yerel yönetimin hür iradesinde ve serbest çalışma inisiyatifindedir. İfade edildiği şekilde oluşturulan bütçe ile belediyeler hizmet sunabilecek ve bu durum yerel özerkliğin temel ayaklarından birini gerçekleştirmiş olacaktır.

Belediyeler, yerel yönetimlerin en bilinen kurumlarından olduğundan belediyelerin mali özerkliğine bu bağlamda şu değerlendirme yapılabilecektir. Yerelde belediyeler, yerel yöneticileriyle bütçelerini hazırlarken, yerel halktan gelir toplarken ve yerel halka kamu harcaması yaparken idari özerklik gereği kendi kararlarını

alabilmektedirler. Yerelde ve yerel yöneticilerle alınan bu kararların uygulanması belediyelerin mali özerkliğine katkı sağlaması anlamına da gelecektir.

2.2. BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİĞİ

Mali özerklik, belediyelerin farklı biçimlerde kendi öz kaynaklarını yaratabilmeleri, bulundurdıkları gelir ve varlıkları iş hedeflerine uyumlu şekilde değerlendirebilmeleri, kendi gelir ve giderlerini belirlemek ve dengede tutmak amacıyla bütçe oluşturabilmeleri, gerekli durumlarda dış kaynak alımı gerçekleştirebilmeleri şeklinde ifade edilmektedir (Egeli ve Diril, 2012: 25).

Belediyelerin günümüze bakıldığında görev ve sorumluluk alanları artmıştır. Yerel yönetim kuruluşlarından bilhassa belediyeler üstlendikleri sorumlulukları aktif olarak gerçekleştirebilmeleri amacıyla görevleriyle orantılı gelir kaynaklarını bulundurmaları önem arz etmektedir (Arıkboğa, 2016: 276).

Belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları, varlıklarını koruyabilmelerini ve sorumluluklarını yerine getirebilmelerini sağlamaktadır. Fakat genellikle merkezi yönetimin, verimli ve gelir artışına yönelik esnek gelir kaynaklarını kendi tasarrufunda bulundurduğu bilinmektedir. Merkezi yönetimin, belediyelere “vergi matrahı kısıtlı, toplanması güç, esneklikten yoksun, verimliliği düşük ve yerel hizmetleri karşılamada yeterli olmaktan uzak gelir kaynaklarını” bıraktığı bilinmektedir. Yerel düzeyde kamu hizmeti veren belediyelerin sorumluluklarını yerine getirirken aksamaların yaşanmasında belediyelerin yeterince mali kaynaklarla donatılmaması bulunmaktadır. Mali özerklik sayesinde kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik sorumluluk, halka daha yakın olan belediyelere bırakılmıştır. Bu yüzden halk, demokratik haklarını kullanma hususunda daha serbest hale gelmektedir. Seçmenin kendisini doğrudan alakadar eden hususlarda daha çok söz sahibi oluşu, hizmetleri sağlayan yönetimlerin daha yakından denetlemesini beraberinde getirmektedir. Bu durum sonucunda yerel yöneticiler daha da sorumlu davranmaktadır. Bu kapsamda mali özerklik sağlanabilmesi için ön şartlar şu şekilde sıralanabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 73):

- Belediyelerin ayrı tüzel kişilik bulundurması,
- Seçilen karar organlarının bulunması,

- Vesayet denetiminin yerel özerkliğe hasar vermemesi

Bahse konu bu şartlar mali özerlik için elzem olduğu kadar, idari özerkliğin de bir göstergesidir. Mali özerkliğin temin edilmesinde, idari özerkliğin içeriğini oluşturan bağımsız organların olması ve bu organların serbestçe karar alması etkilidir. Öyle ki; bütçe süreci, gelir toplama ve kamu harcaması yapma kararları hep idari özerliği göstermektedir. Ayrıca mali özerliğin gerçekleşmesinde yerel yönetimlerin idari karar alma süreçlerinin serbestliği önemli yer tutmaktadır. Belediyelerde mali özerliğin gerçekleşmesi, idari özerklik sağlanmadan olamayacağı anlaşılmaktadır.

Belediyeler görev ve sorumluluklarını karşılarken merkezi idareden ayrı bir şekilde harekete geçme ve merkezi idareye gereksinim hissetmeden kendini idare edebilme kapasitesine sahiptir. Öte taraftan mali özerklik, belediyelerin sağlayacağı hizmetleri belirleme ve vergilendirme hakkını kapsamaktadır. Belediyelerin sağlayacağı hizmet sunumunun düzenlenmesi ve vergilendirmesine dair faaliyetlerin uygun bir ortamda gerçekleşmesi bu düzenlemeyi gerçekleştirecek karar mercilerinin seçimle göreve gelmiş olmasıyla sağlanabilmektedir (Özdenkoş, 1999: 90). Bu doğrultuda birtakım kamu hizmetleri merkezi idare sistemi haricinde bulunan kamu tüzel kişilerin yerine getirilmektedir. Bu yönetimler bazı ülkelerde komün adıyla anılmakta, ülkemizde ise belediye, il özel idaresi ve köy olarak adlandırılmaktadır (Dönmez, 2014: 161).

Mali özerliğin daha çok hesap verilebilirliği sağladığı, seçimle göreve gelenleri toplanan vergiler açısından daha özenli davranmaya ittiği ve halkın sağlanan hizmetlere yönelik daha bilinçli şekilde hareket etmesini sağladığı kabul edilmektedir. Aynı zamanda mali özerliğin oluşturulması pek çok işlemin daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağladığı düşünülmektedir. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanmıştır (Güner, 2005: 23):

- Vergilerin tahsil edilmesinde,
- Mükellefin gönüllü uyum sağlamasında,
- Yönetimde saydamlığın oluşturulmasında,
- Gelirlerin planlanmasında,
- Bütçenin oluşturulmasında.

Bu doğrultuda mali özerkliğin iktisadi şartları “vergilendirme yetkisi, harcama yapma, bütçe hazırlama ve borçlanma” şeklinde sayılmaktadır (Öncel vd., 2012: 33). Ancak bu düşünülen durumların gerçekleşmesi, toplumun kültür ve eğitim seviyesinin yükselmesine, ortak gelecek ve refah toplumu anlayışının gelişmesine bağlıdır.

Kamu hizmetleri finansmanının oluşturulması amacıyla gerekli olan kaynakları yaratmak, birtakım mali ve toplumsal hedeflere erişmek üzere, hâkim olan kamu otoritesince vatandaşlardan kamu gücü gerekçe gösterilerek alınan pay vergi olarak adlandırılmaktadır. Kural olarak vergilendirme yetkisinin, hâkimiyet gücünü bulunduran tek kuruluş olan devlete ait olduğu ifade edilmektedir. Devletin ilgili yasal kurumları vasıtasıyla vergi ile alakalı gereken düzenlemeleri yaptığı bilinmektedir. (Oktar, 2013: 4).

Devlet, vergilendirme yetkisini belli ölçülere göre diğer kamu kuruluşlarına devrederek kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesini arzulamaktadır. Bu yetki hem mali yönden ve hem de idari vesayet yönünden merkezi idarenin elinde bulunmaktadır. Belediyeler kendilerine verilen yetki sınırları kapsamında bulunmak suretiyle yerel hizmetleri gerçekleştirmek için bazı mali imkânlar oluşturabilmektedir (Akdoğan, 2011: 409).

Oluşturulan mali imkânlar devletin vergilendirme otoritesine zarar vermeden, vergilendirme uygulamalarının yasal dayanaklarını bozmadan olmalıdır. Aksi durum devlet otoritesinin belediyelere aktarılması, belediyelerin yasal yükümlülükler oluşturması manasına gelecektir. Bu durum özerklik anlayışında siyasi özerklik üzerinden devlet yapısına aykırılık teşkil edecek ve federal devletin uygulamalarına geçilmiş olacaktır.

Belediyelerin mali özerkliği ile kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi arasında doğru orantı bulunmaktadır. Vergilendirme yetkisinin sınırlarının demokratik hukuk devletlerinde verginin kanuniliği ilkesine göre düzenlendiği ifade edilmektedir. Verginin kanuniliği ilkesi, keyfi ve takdiri faaliyetlere engel olacak ilkelerin anayasa ve kanunda yer edinmesini sağlayan ve vatandaş devleti karşı muhafaza eden esas bir ilke olarak nitelendirilmektedir. Devletlerin verginin kanuniliği ilkesi kapsamında vergilendirme yetkisinin merkezi idare ile belediyeler arasındaki paylaşımı hususunda farklı düzenlemeler gerçekleştirilmektedir (Güneş, 2008: 12).

Belediyelerin harcama yükümlülüklerinin düzenlenmesi idareler arası ekonomik bağlantıların önem arz eden bir başlığını meydana getirmektedir. Harcama yükümlülüklerinin belirlenmesinde etkinlik ilkesi belirleyici olacaktır. Merkezi idare büyük ölçekli hizmetleri düşük maliyetle sağlayabilmektedir. Ancak buna karşın merkezi idare çeşitli bölgelerdeki kişilerin seçimlerine ve yerel koşullara uyumlu “hizmet sağlayamama, kırtasiyecilik, kaynak israfı ve zaman kaybı” gibi problemlere engel olamamaktadır. Kaynaklarda atıl kapasite bırakılmasında belli bir hizmet amacıyla ayrılan kaynakların kullanılma oranının tam kapasiteye yaklaşamaması etkili olmaktadır. Merkezi idare tarafından sağlanan kamu hizmetinde kaynak istihdamı tam kapasiteye yaklaşmadıkça hizmet sağlanmasının belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi atıl kapasite problemine çözüm olabilmekte ve tüketici seçimleri bakımından da daha tatminkâr neticeler yaratabilmektedir. Belediyelerin harcama yapma yetkisinin olması bu yanıyla mali özerklik açısından mecburi bir iktisadi koşul olarak belirtilmektedir (Akdoğan, 2011: 410).

Bütçenin tarihi gelişimine bakıldığında bütçe hakkının parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üstünde tam yetkiye sahip oldukları bilinmektedir. Bu çerçevede bütçe tarihi, ülkelerin gösterdiği demokratik gelişimden kaynaklı gelişme kaydetmiştir. Kamu hizmetlerinin türü ve miktarı ile bu hizmetlerde değerlendirilecek kamu kaynaklarına dair karar verme yetkisi bütçe hakkı olarak belirtilmektedir. Belediyeler, bütçenin hazırlanması ve uygulanması gibi öteki mali işlemlerde 5018 sayılı kanun doğrultusundaki hükümlere bağlı kalmaktadır. Belediyeler bütçelerinin yürürlüğe geçmesinde ve faaliyetlerin aksamamasında yasama organına gerek duyulmadan mahalli idare meclisinin onayı yeterli olmaktadır. Bu yanıyla belediyelerin kendi bütçelerini oluşturabilmesi, kaynakların daha aktif kullanımını, hizmetlerin vatandaş seçimlerine göre düzenlenmesini ve daha esnek bir yönetsel sistemi bulundurmasını sağlamaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2011: 91-92).

2.2.1. İdeal Mali Özerklik

Belediyelerde ideal mali özerkliğin sağlanması merkezi idare ve belediyeler için pek çok fayda sağlamaktadır. Belediyelerin mali kaynakların kullanımındaki serbestliği, ideal mali özerkliğe sağladığı en önemli fayda olarak gösterilmektedir. İdeal mali özerkliğin düzenlediği çerçeveye göre harcama ve gelirler hususunda

oluşturulan serbestlik, bu unsurlardaki bütçelerin yerel halkın gereksinim ve seçimlerine dair düzenlenmesini sağlamaktadır. İdeal mali özerklik sayesinde vatandaşların gereksinim ve seçimlerine uyumlu hizmet yaklaşımlarıyla yerel halkın seçimlerine duyarlı, taleplerine göre hizmetler oluşturularak kamusal hizmet sunulmasında etkinlik sağlanmaktadır. Ayrıca ideal mali özerklik, yönetimde daha çok hesap verilebilirliği getirmektedir. Yerel hesap verilebilirlik seçim sonucunda iş başına gelen mahalli yöneticileri ödenen vergilerden kaynaklı kararlarında daha sorumlu duruma sokmaktadır. Böylelikle siyasal sistem daha saydamlaşmakta ve mahalli idareciler de daha sorumlu olmaktadır (Aygen, 2017: 256).

İdeal mali özerklik ile kararlarında daha sorumlu duruma gelen yöneticilerin, aldıkları görev ve işlemleri gerçekleştirememekten oluşacak yönetsel sorumluluğu üstlenmeme gibi durumlara son verilmektedir. Yerel sorumluluğun gelişimi seçim düzeninin ve mali yönetimin etkili işlemesine de bağlı olmaktadır. İdeal mali özerklik, idari özerkliği de desteklemektedir. Yerel yönetimlerin, özerk bir şekilde verdikleri kararları uygulama ve özerk bir şekilde işlemlerini devam ettirmesi ideal mali özerklik ile gerçekleştirilmektedir (Öncel vd., 2012: 36).

Mali özerkliğin ideal yaklaşımı ile şeffaflığın artacağı belirtilmekte ve harcamaların vatandaşın gözünde şeffaf bir şekilde gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. İdeal mali özerklikle birlikte, belediyelerin gelirleri ile ilgili hızlı ve aktif bir kontrol sistemi oluşturulmaktadır. Bunun yanında vergilemenin yerelleşmesi bu konuda yeni anlayış ve yöntemlerin gelişimine de imkân tanımaktadır (Aygen,2017: 257).

Bahse konu bu tür anlayış ve beklentiler hukuk çerçevesinde uygulanacak kurallar, yapılacak objektif denetimler ve sonuca göre tatbik edilecek müeyyideler ile gerçekleşebilecektir. Siyasi beklentiler veya hassasiyetlerin bu uygulamaların önüne geçmesi halinde ideal mali özerklik sözde ve bir temenni olarak kalacaktır. Oysa bu düşüncelerin uygulama bulması hem ideal mali özerklik hem de merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki işleyişin veya ilişkinin daha anlaşılır, demokrasiye uygun, halkın iradesine münasip hale gelmesine vesile olacaktır.

2.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yönetimler Arası Mali İlişkiler

Yönetimler arası mali ilişkiler açısından hizmetlerin sunumunda optimal noktaya ulaşılarak yerel ihtiyaçlara cevap verilebilmesi açısından kaynak tahsisinde etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu etkinliğin sağlanması açısından yerel ihtiyaçların doğru olarak belirlenmesine yönelik olarak belediyelerin daha rasyonel kararlar verebilecekleri öngörülmektedir. Bu çerçevede hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesine göre, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından görülmesi esastır. Bu ilke, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki görev ve yetkilerin düzenlenmesinde özellikle Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından dikkate alınmaktadır (Yontar ve Dağ, 2014: 148). Ülkemizde de yürürlüğe giren AYYÖŞ'nin 4. madde 3. fıkrasında yer verilen “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşın en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” hükmü ile söz konusu ilke kabul edilmiştir (www.https://inhak.adalet.gov.tr, E.T: 25.03.2023).

AYYÖŞ Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve ülkelere yerel yönetimlerin özerklik seviyelerini değerlendirmeleri amacıyla birtakım temel ilke ve standartlar sunan küresel bir belge özelliği taşımaktadır. Bu belge ülkelere bir öneri olmaktadır. Türkiye birtakım çekinceler belirterek bu belgeyi imzalamıştır (www.tbb.gov.tr, E.T: 25.03.2023).

Bu belgede yer alan maddelere uyumu sağlamak, belediyelerin özerkliklerini ve demokrat düzenlerini güçlendirmek amacıyla Türkiye 2000'lerin başında belediyelerde önem arz eden reformlar gerçekleştirmiştir. Daha sonraları ise özellikle Avrupa Birliği sürecinin ivme kaybetmesi, ülkemizin dış politika konjonktürü, meydana gelen küresel olaylar ve gelişmeler ile Türkiye'de iç siyasi konuların yereldeki yansımaları belediyelerin özerklik konusunu ve düzenlemelerini geri plana itmiştir.

AYYÖŞ'nin 9. maddesinde “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığında mali özerklik kavramına değinilmiş ve şu ifadelerle yer verilmiştir:

- “Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel kuruluşlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır”.
- “Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır”.
- “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır”.
- “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır (Türkiye’nin çekince koyduğu paragraf)”.
- “Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır”.
- “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır (Türkiye’nin çekince koyduğu paragraf)”.
- “Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir (Türkiye’nin çekince koyduğu paragraf)”.
- “Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.” (www.https://inhak.adalet.gov.tr, E.T: 25.03.2023).

Türkiye’nin bu belgede en fazla çekince koyduğu maddeler, mali özerklikle ilgili olanlarıdır. Bu maddeler; 9. maddenin, 4. 6. ve 7. paragraflarıdır. Bu paragraflardan dördüncü paragrafın çekincesi; yerel yönetimlere kaynak oluşturulurken mal ve hizmet harcamalarındaki yükselişin dikkate alınması mecburiyetinin mali yönden birtakım

sorunlar oluşturma olasılığı Türkiye'nin bu paragrafa çekince koymasının sebebi olarak gösterilmektedir (Yontar ve Dağ, 2014: 147).

Anayasa'nın 127'inci maddesinde, “mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı” belirtilerek bir teminat verilmiştir. Fakat bu teminatın ne şekilde sağlanacağı kesin bir şekilde ifade edilememiştir. Ülkemizde belediyelerin yasalara göre miktarlarını kendilerinin düzenlediği mahalli vergi, resim, harç gibi gelirleri yok denecek kadar az olmaktadır. Belediyelere verilen kaynakların, görevleriyle orantılı olmadığı açıktır.

Diğer yandan yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan belediyelerin, mevcut kaynaklarını da verimli, etkin ve amaca müteallik harcadığı da tartışmalıdır. Bu tartışma söz konusu ise öncelikle mevcut kaynakların harcanmasında saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesinin gerekleri yerine getirilmeli, daha sonra ihtiyaçlar ile harcamalar arasındaki dengenin sağlanması için mali konularda düzenlemelere gidilip mali özerkliğin gereği yapılmalıdır. Burada olması gereken, tespitler yapılmadığı müddetçe verilecek her yeni ek mali imkân yetmeyecek, mali özerklik bir türlü belediyelere gelmeyecektir. Bu durumda Türkiye AYYÖŞ'ye çekince koymaya devam edecek, ülkede bu konu üzerindeki tartışmalar nihayet bulmayacaktır.

Türkiye'nin çekimser yaklaştığı maddeler ile diğer maddeler genel olarak incelendiğinde, çekimser olunan maddelerin merkezi yönetimce mahalli idarelerin paydaş şeklinde görmesi gerektiğine, koordinasyona işaret eden “*yerel yönetimlere danışma*”, “*mali özerkliğin güçlendirilmesi*” ve “*kendi aralarında ve uluslararası alanda iş birliğine girme*” gibi hususları çerçevelediği anlaşılmıştır. Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde uyum bakımından bilhassa “*görevler ile doğru orantılı gelir kaynaklarının tahsisi*” durumunda problemlerin yaşanacağı düşünülmektedir. (Yontar ve Dağ, 2014: 149).

2.3. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN TARİHİ VE İDARİ YAPISI

Belediyeler ülkemizde temel yerel yönetim şekli olarak bilinmekte ve belli çerçevede yasalarca kendilerine sunulan yetkilerle idare gücüne sahip olmaktadır. Belediyeler kanunların belirlediği çerçevede idari ve mali yapısı olan kamu tüzel kişileridir. Hukuksal yapı, belediyelere yasal ve anayasal dayanak oluşturmuş, idari ve

mali yapılanmalarının çerçevesini belirlemiştir. Belediyeler bu çerçevede yerel ihtiyaçlarına, ekonomik gelişmelerine, toplumsal anlayışlarına göre zaman zaman idari ve mali yapı düzenlemelerine gitmektedir.

2.3.1. Türkiye’de Belediyecilik Tarihi

Belediyeler, batılı ülkelerde bir yerdeki yönetimin merkeze daha az bağımlı olmasıyla, mali ve idari yönde gelişim göstermesiyle, merkezi idareden ayrı bir güç oluşumu olarak değerlendirilmektedir. Bir diğer ifadeyle, merkeze yönelik karşıt görüş ve sivil toplum kuruluşu sorumluluğunu yüklenmiştir. Ülkemizde yerel yönetimlerin çağdaş gelişimi, Tanzimat Dönemi ile beraber başladığı bilinmektedir. Günümüzdeki yerel yönetimlerden il özel idareleri ve belediyeler Tanzimat Dönemi’nin ardından yönetim sistemimizde yer alsa da köyler, Tanzimat Dönemi ile oluşan revizyon öncesinde de yer almaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin gelişiminde, modernize etme ve batılılaşma faaliyetlerinin etkisi bulunmaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010: 295). Tarihimizde belediyelerin uzun bir geçmişi olmakla beraber hala değişme, gelişme ve yenileşme süreçleri devam etmektedir.

Pek çok alanda görülen Tanzimat yenilikleri, yönetim anlayışını dönemin oluşturduğu şartlara göre düzenlenmesi amacıyla yenilemiştir. Çeşitli bölgelerde gerçekleşen değişimlerin etkileri, kentlerdeki yenilenmeleri sağlamıştır. Avrupa ve Akdeniz limanlarının ticari faaliyetlerinde artış yaşanmış ve mali yapıda değişiklik yaratarak gereksinimleri de çoğaltmıştır. Tanzimat Dönemi’ndeki yenilikler, bir plan dâhilinde gerçekleştirilmiş, bu yenilikler, kentlerin mali altyapısını, ticari işlemlerle uyumlaştırmanın doğal neticesi şeklinde ortaya çıkmıştır (Aslantürk, 2018: 141).

Belediyeleşmenin esas olarak I. Meşrutiyet’in getirisi şeklinde olduğu kabul görmektedir. İstanbul’da “*Dersaadet Belediye Kanunu*” vilayetler de ise “*Vilayetler Belediye Kanunu*” ile iki ayrı sistem düzenlenmiştir. Tüzel kişilik oluşturulması da bu zaman diliminde yaşanmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimdeki belediyelerin hizmet ve faaliyetleri kanunlarda açık bir biçimde bulunsun da hem fiskal hem de yetersiz kadrodan kaynaklı belediyelerin alanında belirtilen hizmetlerin bazılarında merkezi idarenin aktif olduğu belirtilmektedir. Belediyeler, oluşum ve gelişim sürecinin etkisiyle merkeziyetçilikten faydalanmıştır (Ortaylı, 1978: 7-8).

İstanbul, belediye yönetiminde hâlihazırdaki düzenini muhafaza etmektedir. Belediyecilik faaliyetleri 29 Ekim 1923 tarihi olan Cumhuriyet'in ilanından 1930'a dek geçen süreçte, yeni sistemin getirisine uyumlu bir belediye düzeni için zemin yaratılmasında deneme fonksiyonu olarak görülmüştür (Tekeli, 1978: 25-26).

Belediyecilik, II. Dünya Savaşı'nın bitimi olan 1945 yılından 1960 yılına dek devam eden süreçte dünya çapında gelişen olayların yarattığı mali ve toplumsal değişikliklerle beraber ilerleme kaydetmiştir. Taşradan kente doğru başlayan göçler kent nüfusunu yükseltmiş ve bu durum kentlerde mali ve toplumsal şekilde pek çok sorun oluşturmuştur. Kadro eksikliklerinin sonlandırılması, bayındırlık, altyapı gibi sorunların karşılanmasında teknik ve mali çözüm ve yönetimde demokrasi anlayışını iyileştirme arayışları oluşmuştur. 1948'de çıkarılan kanunla belediye başkanını meclisin seçmesine karar verilmiştir. 1954 yılında çıkartılan kanunla il ve belediye teşkilatı farkının gündem olması da o dönemin yapısal farklılıklarından biri olarak gösterilmektedir (Tekeli, 2011: 50).

1960'tan önce kurulan kentlerin gelişmelerinden kaynaklı ortaya çıkan yönetim sorunlarının çözümüne dair tartışmalar bu zaman diliminde de sürmüştür. Nüfusun hızlı bir şekilde artmasıyla kentlerin etrafında yer alan çeşitli yerleşim bölgeleri yönetimi güçleştiren kopuk bir düzene neden olmuştur. Bu gibi problemlerin 1982 senesine kadar sürdüğü ve bu dönemin ardından etrafındaki yerleşimlerin kentin merkez belediyesine bağlandığı belirtilmiştir (Arıkboğa, 2013: 48).

Daha sonraki yıllarda belediyeler üzerinde çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir. 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuştur. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İstanbul ve Kocaeli

il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.

2.3.2. Belediyelerin İdari Yapısı

Belediye, yerel birimler konumunda bulunan yapılanmalardan biri olarak gösterilmektedir. Doğal bir şekilde fiziki kapsamda sınırları belli bir bölgeyi çerçevelemektedir. Yerel birimlerin mali, hukuksal ve idari açıdan fiziki bir çerçevede yer alması mecburi bir durum olarak belirtilmektedir. Bu yönde belediyelerin sorumluluk alanı düzenlenirken dikkate alınması gerekli olan durumlar şu şekilde sıralanmıştır (Keleş, 2021: 42):

- Mevcut belediye alanı içerisinde bulunan tarlalar, bağ, bahçe vb. fiziki bölgeler belediyenin kapsamında yer almaktadır.
- Belirlenecek alanın sınırı nereye kadar gidiyorsa alan o bölgeden ayrılmalıdır. Bu olanaksız bir durumsa düz çizimli bir düzenleme yapılmalıdır.
- Mevcut müşterek kullanıma bağlı bulunan ve belediye alanı içerisinde kalan mesire bölgesi, çayır, kaynak vb. mekânların kamu kullanım durumları hukuksal bir şekilde sürdürülmektedir.
- Belediye alanına eklenen bütün hususlar “*sınır kâğıdı*” adındaki belgede bulunmaktadır. Sınır düzenleme tutanağında belirlenen alanın krokisi olmaktadır. Yan köy ya da belediyelerle tartışmalı durumda bulunan alanlara söz konusu belgede ve krokide yer verilmektedir.

Bu çerçevede hazırlanan belediye sınırları bugünde aynı anlayışla devam etmekte, belediyelerin idari veya mülki sınırları bu şekilde düzenlenmektedir.

2.3.2.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan yerel yönetim birimleridir. Coğrafi olarak belirlenen sınırlar, belediyelerin sorumluluk sahalarında komşu belediyelerle oluşabilecek olası karmaşalara engel olmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kendi alanları içindeki sorumluluklarının düzenlenmesi de büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerle olan sorumluluk bölüşümünü açık hale getirmektedir. Belediyelerin

görev ve sorumlulukları kendi sorumluluk bölgelerini kapsıyor ise de mevcut mevzuatlar doğrultusunda mücavir alanda kamu hizmetleri yapabilmelerinde bir engel gözükmemekte, meclis kararları dâhilinde sorumluluk sahası dışına çıkabilme ve hizmet götürebilme ve hemen her tür hizmeti verebilmenin yolu açıktır.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımına yer verilmektedir. Büyükşehir belediyesinin belirlenen görevleri ve yetkileri Kanun'un 7. maddesinde sıralanmıştır (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- a) Büyükşehir belediyesinin stratejisini düzenlerken ilçe belediyelerinin de görüşlerinden faydalanarak, mali yıl içinde yapılması amaçlanan hedefleri, yatırım planını ve bu amaçlara erişilmesi için bütçe oluşturmak,
- b) Çevre planlamasına bağlı kalarak büyükşehir belediye alanında yer alan ve belli bir değeri olan her ölçekte imar planı düzenlemesi yapma, yaptırma ve onaylama işlemlerini takipçisi olmak,
- c) Benzer biçimde ilçe belediyeleri alanında bir program kapsamında düzenlenen imar planlarını, planlar üzerindeki düzenlemeleri, arazileri imar parseline dönüştürme faaliyetlerini ve imar geliştirme planlarını olduğu gibi veya ideal bir şekilde yenileyip onaylamak ve kontrolü sağlamak,
- ç) Büyükşehir geneli ulaşım planı düzenlemek ve uygulamak. Bu ilkeye göre yol rotalarına uyumlu bulunan toplu taşıma faaliyetleri için program düzenlemek ve bu programların koordinasyonunu sağlamak,
- d) Büyükşehir belediyesi bölgelerinde planlı bir şekilde yollar yapmak, mevcut ve bakıma gereksinim duyulan yolların bakımını sağlamak,
- e) Yolların temizliğinden sorumlu bulunmak,
- f) Yol, cadde, bulvar gibi yerlere adlandırma ya da numaralandırma gerçekleştirmek,
- g) Tarıma uygun yerleri ve su havzalarını muhafaza etmek,

- ğ) Çevrenin ve halkın yararına uygulamalar gerçekleştirmek, faydası bulunmayan işlere engeller oluşturmak,
- h) Gıda işletmelerinin ruhsatlandırılmasını yapmak ve kontrolünü sağlamak,
- ı) Büyükşehir belediyesinde yer alan kamu düzeninin bozulmasına engel olan işlemleri gerçekleştirmek,
- i) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar kurmak,
- j) Gereksinim duyulan sosyal alanların yapımı ve işletiminden sorumlu bulunmak,
- k) Dini yerler, sağlık, eğitim vb. alanlarında gereksinim duyulan yapılar oluşturmak,
- l) Tarihi yapıların, mekânların muhafaza edilmesinden ve ileriki yıllara taşınmasından sorumlu olmak,
- m) Su ve kanalizasyon işlemlerinden sorumlu olmak,
- n) Baraj vb. tesislerin oluşturulmasında sorumlu olmak,
- o) Doğal afetler öncesi afet olasılığına yönelik önlem almak, bu konuda kurum ve kuruluşların kontrolünü sağlamak,
- ö) Afet dönemlerinde gereken malzemeleri temin etmek,
- p) Toplumda çeşitli durumlarda olanların gereksinimlerine dikkat ederek yaşamlarını basitleştiren işlemler yapmak.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde ilçe belediyesinin görev ve yetkileri sayılmıştır (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevlerin dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

c) Sıhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...)spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

g) Cem evlerinin yapım, bakım ve onarımını yapmak.

h) Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmeti yapmak.

5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinde ise belediyelerin görev ve sorumlulukları şöyle belirtilmiştir (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve

hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cem evlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Şehir hizmetleri, geniş bir alana hitap ettiği için bu hizmetlerin sağlanması zaman zaman güçleşebilmektedir. Bu yüzden etkin ve verimli talebin yaratılması yönetsel ve ekonomik yeterliliği oluşturabilmektedir. Söz konusu yönde yeterlilik oluşturmak için belli yıllarda yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde yapılan son reform çalışmasıyla, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sorumluluğunun genişletildiği bilinmektedir. Yukarıda ifade edildiği gibi ikili düzenlenen (Büyükşehir-ilçe belediyesi) sistemde büyükşehir belediyesinin kapsamının arttırılması, yetki ve sorumluluk seviyesini de yükseltmektedir. Bu işleyiş oluşabilecek iş birliği problemlerini yaratabilmektedir. Bu gibi bir durumda sorunların oluşmaması adına 5216 sayılı Kanun’un 3. maddesinde, bahsi geçen belediye sınırlarında bulunan bütün ilçe belediyelerinin koordinasyonundan büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yerel yönetimler mevzuatı ve yerel yönetimler konusu araştırıldığında, ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi birlikte ele alınıp, değerlendirmeler yapılmadığında; birbirini etkileyen, birbirinin sorumluluk sahalarına hizmet götürebilen veya birlikte hizmet üreten bu yönetimlerin çalışmalarını tam olarak ortaya koymak olası olmayacaktır.

2.3.2.2. Belediyenin Organları

Belediyeler anayasamıza dayanan yerel yönetim kuruluşlarındandır. Karar organları seçimle belirlenirken, organları kanunla şekillendirilmiştir. Bu başlık altında belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı hakkında açıklamalar yapılmıştır.

2.3.2.3. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.
- d) Borçlanmaya karar vermek.
- e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- g) Şartlı bağışları kabul etmek.
- h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.

- i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.
- o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- p) Yurt içindeki ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- r) Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek.
- s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

2972 sayılı Kanun, belediye meclisi seçimine dair esaslara yer vermiştir. Buna göre meclis üyeleri beş seneliğine belirlenmektedir. 5216 sayılı Kanun'a göre seçimle belirlenen büyükşehir belediye başkanı, aynı anda büyükşehir belediye meclisi başkanıdır. Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde ise seçilen belediye başkanları o belediyenin meclis başkanıdır.

Büyükşehir belediyesi kapsamındaki ilçe belediyelerinin belediye başkanları büyükşehir belediyesi meclisinin doğal üyeleridir. Diğer üyeler ilçe belediye meclisleri adına seçilecek üye sayısının bütün ilçeler adına beşte bir oranında olması gerekmektedir. Böylece belli bir süre için ilçede belediye meclisine belirlen üyeler arasında yer alan kişiler aynı anda büyükşehir belediye meclisi üyeliğini de kazanmaktadır. Bu konuda sabit bir sayı kısıtlaması bulunmamaktadır. Bunun yerine söz konusu kent sınırlarının içinde bulunan ilçelerin tümü belli oranda temsil edilecek biçimde üye seçmektedir (Köken, 2016: 3511).

2.3.2.4. Belediye Encümeni

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye encümeni seçilirken seçim ve atama yöntemi beraber kullanılmaktadır. Meclis üyeleri arasından her yıl için beş kişi encümen üye olarak seçilmektedir. Atama şeklinde ise sorumlu belediye başkanı ve birim amirleri arasından her yıl için beş üye belirlenmektedir. Atama ile seçilen encümenlerden birisinin mali hizmetler birim amiri, bir diğerinin de genel sekreter olmasının gerektiği belirtilmektedir. Genel sekreterin bulunmasının bir gereklilik olduğu, belediye başkanının olmadığı toplantılarda encümene başkanlık yapacak kişi büyükşehir belediyesi genel sekreteridir.

5393 sayılı Kanun'un 34. maddesinde encümenin görevlerine yer verilmiştir. Belediye encümeninin görevleri şöyle sıralanmıştır (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- a) Meclise iletilecek stratejik plânı, senelik faaliyet programını, bütçe ve kesin hesabın takibini yapmak.
- b) Belediye meclisine görüşlerini belirtmek.

- c) Belli yıla dair faaliyet planlarında bulunacak kamulaştırma kararlarını almak ve bunların kullanımından sorumlu tutulmak.
- ç) Öngörülmeven giderler ödeneğinin ne kadar harcanacağını düzenlemek.
- d) Bütçe gruplandırmasının ikinci seviyesinde transferler gerçekleştirmek.
- e) Yasaların belirlediğı cezalandırmaları yapmak.
- f) Vergi, resim ve harçlar mevzuları dışında belediye anlaşmazlıklarında uzlaşılmasından sorumlu tutulmak.
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- ğ) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- h) Başka yasalarda encümene ayrılan sorumlulukları gerçekleştirmek.

2.3.2.5. Belediye Başkanı

5216 ve 5393 sayılı Kanunlara göre, belediye başkanları büyükşehir ve ilçe belediyelerinde yürütme işlerinin başında bulunup yönetimde birinci derece yetkilidirler. Ayrıca belediye başkanları, belediye tüzel kişiliğinin temsilciliğini de üstlenmektedir. 2972 sayılı yasada bulunan şartlar çerçevesinde başkanın seçimi doğrudan o yöredeki halk tarafından gerçekleştirilmektedir.

Mer'i mevzuatta büyükşehir ve diğer belediye başkanlarının görev ve yetkileri yönetsel ve mali planlama bakımından birbirlerine benzediğı görülmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 38. maddesinde belediye başkanının görevlerine yer verilirken, 5216 sayılı Kanun'un 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanının görevlerinden bahsedilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanmıştır (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- ç) Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- d) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- e) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- f) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- g) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- ğ) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- h) Belediye personelini atamak.
- ı) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- i) Şartsız bağışları kabul etmek.
- j) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- k) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- l) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- m) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

2.4. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİYESİ

Belediyelerin mali yapılanmasıyla ilgili mevzuatımızda bazı düzenlemeler yapılmıştır. En temel mevzuat 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Ayrıca 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun da belediyelerin temel mali kaynaklarının yasal dayanakları arasında yer almaktadır.

2.4.1. Belediye Gelirleri

5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinde büyükşehir belediyesi gelirlerinden bahsedilmiştir. Bu gelirler şöyledir (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

a) 2464 sayılı Kanun'da olduğu haliyle, büyükşehir belediyesi tarafından elde edilecek ortak bahislerden sağlanan Eğlence Vergisinin %20'si bu bahislerin yapıldığı bölgelerde yer alan belediyeye, %30'u nüfuslarına göre dağıtımı düzenlenen ilçe belediyelerine bölünmektedir. Bu oranlar haricinde bulunan, vergi gelirinin %50'si büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

b) Büyükşehir belediyesinin yükümlülüğünde yer alan toplumsal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme alanlarıyla yeşil sahalardan elde edilecek her türlü vergi, resim ve harçları.

c) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, cadde vb. yerlerin ve bu yerlere cephesi mevcut olan binalar üstünde her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım gelirleri.

ç) Parkların işletiminden erişilen gelirlerin %50'si nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtılmakta ve kalan %50'si de büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

d) 2464 sayılı Kanun'da ifade edilen ve hizmetin bahsi geçen belediyelerce gerçekleştirme şartlarından kaynaklı şekilde alınacak yol, su ve kanalizasyon maliyetlerine katılma payları.

e) Ceza, faiz ve kira gelirleri.

f) Kamu kurumlarının yardımları.

g) Bağlı kurumların gelirleri ile giderleri arasında meydana gelen fazlalıktan erişilecek gelirler.

ę) Büyükşehir belediyesi yükümlüğündeki mali teşebbüslerin safi hasılatı içerisinde büyükşehir belediye meclisi tarafından düzenlenecek ölçüdeki hisseler.

h) Büyükşehir belediyesinin taşınan ve taşınamayan mal gelirleri.

ı) Hizmet karşılığında temin edilecek parasal gelirler.

i) Şarta bağlı ya da bağlı olmadan erişilen bağış gelirleri.

j) Diğer gelirler.

5393 sayılı Kanun'un 59. maddesinde belediye gelirleri hakkında açıklamalar yapılmıştır. Bu gelirler şöyledir (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

a) Kanunlar kapsamında ilçe belediyelerine bırakılan vergi, resim, harç ve katılma payları gelirleri.

b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.

c) Genel ve özel bütçeli idari birimlerden alınan gelirler.

ç) Taşınabilen ve taşınamayan malların kira, satış ve diğer şekillerde kullanımı neticesinde erişilecek gelirler.

d) Hizmet karşılığı şeklinde belediye meclisinin düzenlediği oranlardan erişilecek gelirler.

e) Bağış, ceza ve faiz gelirleri.

f) Her türlü girişim, ortaklık ve faaliyetler karşılığı elde edilecek gelirler.

g) Diğer gelirler.

Büyükşehir sınırları çerçevesinde toplanan emlak vergilerinin tümü, büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyeleri tarafından alınmaktadır.

2.4.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin kendilerine ait mali kaynaklarının, kanunlara bağılı şekilde belirlendiğı ifade edilmektedir. Merkezileşme oranı yüksek ölkelerin, yerel idarelere kendi gelirlerini oluşturma imkânı hiç vermediğı ya da bunu az bir ölçüde sağladığı belirtilmektedir. Merkezileşme oranı daha esnek olan ölkelerse yapılarına uyumlu oranlarda yerel yönetimlere geniş mali imkân tanımaktadır (İpek, 2018: 3).

2464 sayılı Kanun’da belediyelerin öz gelirleri ile ilgili ifadelere yer verilmiştir. Bu yasada emlak vergisi gelirlerine yer verilmezken, emlak vergisi gelirlerine 1319 sayılı Kanun’da yer verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediye gelirleri arasında karmaşa yaşanmaması adına kendi kazanımlarında olacak hususların 5216 sayılı Kanun’a göre düzenlendiğı bilinmektedir. Yetki alanının düzenlenmesinin ardından 2464 sayılı Kanun’dan kaynaklı şekilde vergi, resim, harç, katılma payları gibi kaynaklardan erişilen gelirler büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerini meydana getirmektedir. Belediyelerin kullanabilecekleri öz gelirlerin gruptandırılmasında “birincil öz kaynaklar” ve “ikincil öz kaynaklar” olmak üzere iki husustan söz edilmektedir. Birincil olarak belirlenen öz gelirler, yerelden alınan vergiler, harçlar ve ücretler ile bunların kullanımından kaynaklanan parasal ücretler şeklinde belirtilmektedir. İkincil olarak sermaye, bir işletmeden elde edilen gelir, gayrimenkulden elde edilen akar, hediye ve yardımlar, özel gelir, faiz, hisse senetleri ve cezalar ifade edilmektedir. Büyüklüğü belirlenen bu gelirler arasındaki fark, niteliklerini göstermektedir. Yani birincil kaynak olarak belirtilenler, yerel ihtiyaçların tam olarak karşılanmasına engel olmayan kaynaklar olarak gösterilmektedir. Bir bakıma ötekilerden daha esnek, bilinebilir ve sağlanan hizmetler ile vergilendirme arasındaki dengenin güçlü olduğı bir yerde bulunmaktadır. İkincil kaynaklarda devamlılığın olmadığı anlaşılmaktadır (Güner, 2006: 61-63).

Vergi gelirleri ve harçları, belediyeler özelinde öz kaynaktan söz edildiğinde ilk akla gelenler arasında yer almaktadır. Söz edilen kaynaklar önem arz eden bir yer tutmakla beraber öz kaynak çerçevesinde bulunan ikincil kaynakların varlığından bahsedilmektedir. Bu doğrultuda taşınan ve taşınmayan varlıklar üstünden elde edilen her türlü kullanıma dair kaynaklar, faiz ve cezadan kazanılan kaynaklar, her türlü

teşebbüs ve ortaklık faaliyetleri neticesinde erişilenler öz kaynak özelliği taşımaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010:1).

Mali özerklik başlığı altında da bahsedildiği gibi mali yetersizlik yerel özerkliğin önündeki en büyük engel olarak gösterilmektedir. Yasaların merkezden yerel teşkilatlara aktarmayı amaçladığı oranların, yasaların mahalli idarelere bıraktığı hizmet alanlarında kalite ve etkinliği sağlayacak şekilde olmadığı belirtilmektedir. Mevcut fiziksel yetersizlik, toplum bağlamına oturtularak sonlandırılabilir. Belediyeler görev yapıp, sorumlu oldukları alanlarda etkin bir şekilde faaliyet gösterecek mali kaynaklara sahip olmamaktadır. Belediyelerin özerkliğinden bahsetmek için, öz kaynakları artırdıktan sonra etkin hale gelmesine gerek duyulmaktadır (Arıkboğa, 2016: 277).

2.4.1.1.1. Belediye Vergi Gelirleri

Vatandaşlar, devlet örgütlenmesinin bir unsuru olarak görülmektedir. Vatandaşlardan, karşılıksız, gereksinim duyulduğunda kanuni çerçevede ve cebre dayalı şekilde belediyeye yapılan ödemeler, belediye vergileri olarak adlandırılmaktadır. Gereken hallerde zora dayalı şekilde temin edilmesi devletin hâkimiyetinden kaynaklı olmaktadır. Devletin hâkimiyeti çerçevesinde, karşılığı olmaksızın ve yasadan kaynaklı gelir kazanma uygulaması ile belediyeler gelirlerini toplamaktadır (Eğilmez, 2019: 133).

2464 sayılı Kanun ve 1319 sayılı Kanun devlet yapılanmasının yerel idareleri olan belediyelere bırakılan vergi gelirlerinin bağlandığı yasalar olarak nitelendirilmektedir. Bu yasalar çerçevesinde belediyelerin yetki alanında bulunan vergi türleri şu şekildedir (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- İlan ve Reklam Vergisi,
- Eğlence Vergisi,
- Haberleşme Vergisi,
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi,
- Yangın Sigorta Vergisi,
- Çevre Temizlik Vergisi,
- Emlak Vergisi,

İlan ve Reklam Vergisi: Vergi mükellefinin belediye unsurlarının beşerî alanları ve etrafındaki her türlü reklam ve tanıtım faaliyetleridir. Yükümlülüğün muhatabının, reklam yapan ve bunların uygulanmasını sağlayan gerçek veya tüzel kişiler olduğu belirtilmektedir. Tanıtım ana koluna bağlı olanlar, borçluları adına başkaları için oluşturdukları bu hizmete ilişkin ücreti ibraz etmeleri halinde yetkili belediyeye vermekle yükümlüdürler. Büyükşehir veya ilçe belediyeleri tarafından yetki bölgelerine göre alınan bu vergi, alt ve üst sınırları ilgili kanunla belirlenen oranda temin edilmektedir (Sakınç, 2012: 78).

Bu vergi türü belediyelerin yerelde temin edebileceği en temel gelir kaynağıdır. Başta esnafın ve diğer kişilerin ilan ve reklam sayılabilecek tabela, ışıklı duyurular, duvar afişleri gibi her türlü bildirimini kapsamaktadır. Ancak bu vergiyi tahakkuk ve tahsil edebilmek için belediyeler kendi personeli ile gerekli denetimleri yapmalı ve tespit ettikleri reklam ve tanıtım yapan kişilere mükellefiyet tesis etmelidir. Bu durum küçük ve yerel dinamiklerin etkisi altında kalan ve aşırı siyasallaşan yerel yöneticiler için neredeyse mümkün olamamaktadır. Sonuçta bazı belediyeler için bu öz kaynak bir anlam ifade etmemektedir.

Eğlence Vergisi: Belediyenin fiziki ve mücavir alan çerçevesinde yer alan eğlence hizmetini sunan işletmelerin faaliyetlerinden oluşan alacaklar verginin konusunu meydana getirmektedir. Bahsi geçen eğlence işletmeleri biletlerinin damgalı hale getirilmesiyle tarh, tahakkuk ve tahsil tek aşamada gerçekleşmektedir. Biletlerin iade edilmesinde bu işlemler iptal edilmekte ve ödeme geri verilmektedir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek ya da tüzel kişiler olduğu ifade edilmektedir.

Vergi gelirlerine ilişkin olarak tahsil edilecek tutarlar, ücretsiz gösterimlerin yapıldığı mekânlarda, belirlenen süreler içerisinde ve ödeme yerlerinin tarifelerine göre ve toplu bahislerde tahsil edilmektedir. Muaf kişiler veya istisnai durumlar ilgili yasanın 19. maddesinde belirtilmektedir. 5216 sayılı Kanun'a göre eğlence ücretinin %20'si ortak bahis yapılan yarışların gerçekleştiği belediyeye, %30'u ise nüfusa dağılımlarına göre ilçedeki diğer belediyelere ve kalan %50 ise büyükşehir belediyesine verilmektedir (Şenyüz vd., 2018: 334).

Bu verginin yerel yönetimler tarafından tahsil edilmesi bazı durumlarda neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Belediyeler sosyal ve kültürel faaliyetler bağlamında yerel ve ulusal sanatçılar ile konserler düzenlemekte, katılımın yoğun olması için ve vatandaşa hizmet anlayışı ile konserlere girişler ücretsiz olabilmektedir. Bunun yanı sıra eğlence mekânlarının kayıt dışı halde çalışması, çalışan işyerlerinin yerel yöneticiler ile bağlantılı olması yapılacak denetimleri ve elde edilecek vergileri baştan sonuçsuz bırakabilmektedir.

Haberleşme Vergisi: Coğrafi ve mücavir alan kapsamında belediyelerin salahiyyetine bırakılan Haberleşme Vergisi'nin hususunu, sınırlayan bölgelerde “PTT işletmesi” tarafından temin edilen telefon, teleks, faksimili ve dosya masraflarından oluşmaktadır. Bu verginin mükellefi olarak, bu ücretleri temin eden PTT İdaresi gösterilmektedir. Verginin matrahı ise tesis, devir ve nakil ücretleri dışında temin edilen ücretler olarak belirtilmektedir. Matraha gider vergilerinin dâhil olmadığı ifade edilmektedir. Haberleşme vergisi %1'lik oranda alınmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bu vergiyi alma hakkı bulunmamakta, bu hak doğrudan ilçe belediyelerine verilmektedir. Mükelleflerin verginin olduğu ayın ardından gelen ayın sonuna dek, bahsi geçen belediyeye beyanatta belirterek aynı süre içerisinde ödemesini yapmaktadır.

Haberleşme vergisi belediyeler için alınması zor bir vergi türü haline gelmiştir. Elektronik imkânların çeşitlendiği günümüzde PTT tarafından temin edilen telefon, teleks, faksimili kullanıcısı neredeyse kalmamıştır. Haberleşme ihtiyacının çok farklı şekillerde temin edilmesi belediyeler için bu verginin verimsiz hale geldiğini göstermektedir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin konusunu, coğrafi ve mücavir alan kapsamında belediyelerin salahiyyetine sunulan elektrik ve havagazı kullanımı meydana getirmektedir. Mükellef şekilde sorumlular elektrik ve havagazını kullananlar olarak belirtilmektedir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik enerjisini sunan ve havagazının dağıtımını yapan kuruluşlar, satış bedeliyle temin ettikleri vergiyi tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanatta belirterek aynı süre içerisinde ödenmesinden

sorumlu tutulmaktadır. Verginin matrahının, elektrik enerjisi satış bedeliyle havagazının satış bedeli olduğu ifade edilmektedir.

2464 sayılı Kanun'un 38. maddesinde, verginin hangi miktarlarda alınacağı "imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon haberleşmesi işlerinde, tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1, bunların dışında kalan vergilerin amaçlara yönelik tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5 ve havagazının satış bedelinden %5" şeklinde düzenlenmiştir. Yine aynı Kanunun 38. maddesinde vergi hususunun haricindeki durumlar 36. maddede detaylı şekilde belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesinin yetkisi çerçevesinde yer alan toplumsal ve kültürel alanlarda değerlendirilecek elektrik enerjisini ya da havagazının dağıtımını yapan kuruluşlar verginin ödenmesinden büyükşehir belediyelerine yönelik yükümlü olduğundan 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin (d) bendinde bahsedilmiştir. İlçe belediyeleri kapsamında oluşan vergi durumunda kurumların ilçe belediyelerine yönelik yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Yangın Sigortası Vergisi: Verginin konusunu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisindeki menkul ve gayrimenkul mallar için gerçekleştirilen yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerin oluşturduğu belirtilmektedir. Bu primlerin aynı zamanda verginin matrahını da oluşturduğu ve matrah üzerinden hesaplanan verginin oranının %10 olduğu ifade edilmektedir. Sigortaların yapılmasından sorumlu olan kişiler, mükellefler olarak belirtilmiştir. Mükellef vergiyi sigorta muamelelerinin ardından gelen ayın 20. günü akşamına dek bağlı oldukları belediyeye beyanla belirtmeye ve meydana gelen vergi borcunu aynı zaman içerisinde ödemekle sorumludurlar. Büyükşehir belediyeleri sorumluluk alanlarında itfaiye ile ilgili yükümlülük büyükşehir belediyesinde bulunmaktadır. Bundan dolayı bu verginin ödemesinin büyükşehir belediyelerine yapıldığı ifade edilmektedir. Bu kapsamda bağlı ilçe belediyelerinin yangın sigorta vergisinden pay alamadığı belirtilmektedir (Arıkboğa, 2016:278).

Toplum olarak sigortalanmaya veya sigorta hizmetleri almaya yönelik isteksizliğimiz ve olası afetlere karşın devletin zarar-ziyan karşılama gayreti bu vergi türünün tahakkukuna ve yaygınlaşmasına da olumsuz etki etmektedir. Bu hal

belediyeler için de biz öz kaynak kaybı olmakta, yangın sigorta vergisi belediyelerin verimsiz vergi türleri arasında yerini almaktadır.

Çevre Temizlik Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yer alan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan konut, işletme ve diğer biçimlerde kullanılan yapılar, çevre temizlik vergisinin konusunu oluşturmaktadır. Mükellefin sorumluluğu yapının kullanımıyla başlamaktadır. Bu manada mükellef, yapılardan faydalananlar şeklinde kabul edilmektedir. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınarak metreküp başına büyükşehirlerde ve diğer belediyelerde ayrı şekilde hesaplama yapılmaktadır. Çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarına göre, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk ettiği görülmektedir. Bundan kaynaklı şekilde bahsi geçen vergi, su tüketimi karşılığında ödemesi yapılacak ücretle beraber ödenmektedir.

Bu verginin düzenleniş şekli ve konusu açısından verimli ve tahsili kolay belediye vergi türü olarak kabul edilebilmektedir. Vatandaşların su faturaları içerisinde yer alması, ödenmemesi halinde suyunun kesilecek olması tahsilatını kolaylaştırmakta ve etkili bir kaynak olarak görülmektedir. Ayrıca dolaylı vergi türü şeklinde tahakkuk etmesi, beyana ve tercihe bağlı kalmadan mükellefe yansıtılması kayıt dışı durumunu da minimize etmektedir.

Emlak Vergisi: 1319 sayılı Kanun'un konusu Türkiye sınırları içerisinde yer alan tüm yapı, arsa ve arazilerden oluşmaktadır. Yapı derken yapıldığı madde ne olursa olsun hem karada hem suda sabit inşaatın tümü kastedilmektedir. Yasanın birinci bölümünde yapıyla alakalı ikinci bölümde araziyle alakalı ibareler bulunmaktadır. Verginin konusundan biri olarak gösterilen yapılara dair açıklamanın, Türkiye Cumhuriyeti'nin hâkimiyet bölgesi çerçevesindeki gayrimenkullerin anlaşılacağı şekilde yapılacağı ifade edilmektedir. Başka bir deyişle, bahsi geçen verginin konusunu, Türkiye Cumhuriyeti'nin hâkimiyeti altında yer alan vatandaş ya da yabancı kişiler tarafından sahip olunan emlaklar meydana getirmektedir. Bunun yanı sıra, yurt dışındaki Türkiye Cumhuriyeti'nin vatandaşlarının emlakları, verginin konusu çerçevesinde bulunmamaktadır (Şenyüz vd., 2018: 336).

Yapının veya arazinin maliki ya da intifa hakkı sahibi, her ikisi de bulunmuyorsa yapı veya arazi üstünde malik gibi tasarruf salahiyeti olanların yapıya ait emlak

vergisinin ve arazi vergisinin mükellefidir. Verginin konusunda yer alan yapı ya da arazi paylı mülkiyet halindeyse malik durumundaki kişiler hisseleri ölçüsünde, mükellef haline gelmektedir. Yapı ve araziye dair işbirliği mülkiyeti durumundaysa, maliklerin vergiden müteselsilen sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Belediyelerin en verimli vergileri arasında yer almaktadır. Ülkedeki tüm gayrimenkullerin fiziken varlıkları ve tespit edilebilmeleri mümkün olduğundan, vatandaşların sahip oldukları gayrimenkullerin emlak vergileri dolayısıyla belediyelerle karşı karşıya gelmemek için bu vergiye uyumlu oldukları görülmektedir. Belediyeler öz gelirlerinde en çok mükellefi olan ve en fazla tahsilat yaptıkları vergi türlerinden biridir. Tablo 2’de belediyelerin temin ettikleri vergi türleri hakkında bilgiler verilmiştir.

Tablo 2. Belediyelerin Temin Ettikleri Vergi Gelir Türleri

Vergi Türleri	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehirlerin Dışında Kalan Belediyeler
Emlak Vergisi	×	✓	✓
Çevre Temizlik Vergisi	% 20 pay	✓	✓
Yangın Sigortası Vergisi	✓	×	✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓	✓	✓
Haberleşme Vergisi	×	✓	✓
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓

Kaynak: (Kızılkaya, 2019: 16)

Tablo 2’de belirtildiği gibi vergi gelir türlerinin belediyeler arası dağılımına yer verilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin, belediyelere ayrılan vergi gelirlerinden haberleşme ve emlak vergisinden pay alamadığı belirtilmektedir. Çevre Temizlik Vergisi’nden alınan vergi gelir oranının %20 şeklinde olduğu gösterilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerininse sadece Yangın Sigortası Vergisi’nin gelirinden bir kazanım elde edemediği belirtilmektedir. Bu belediyeler haricindeki yerel hizmet sağlayan belediyeler söz konusu bütün vergi gelirlerinden kaynak elde ettiği görülmektedir.

2.4.1.1.2. Belediye Harç Gelirleri

Belediye harçlarının; belediyenin vergi, harcamalara katılım payları gibi gelirlerinin yanı sıra gelir türleri arasında bulunduğu bilinmektedir. Öz gelirler arasında bulunan harçların tümü maktu biçimde temin edilmektedir. Harç; ayrı tutulan, vergi gelirleri dışında yer alan ve belli belediye hizmetlerin maliyetini gidermek adına, sağlanan hizmetlerden yarar sağlayanların ödediği ücretler şeklinde ifade edilmektedir (Sakınç, 2012: 81).

Belediye harçları 2464 sayılı Kanun’da şu şekilde sıralanmıştır:

- 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,
- Çeşitli Harçlar

İşgal Harcı: Pazarların, fuarların, köprülerin ve yolların belediye hudutları içinde satış yapmak amaçlı olarak kullanılmasının, yetkili kuruluşlardan uygun izinlerin alınmasına bağlı olduğu belirtilmektedir. Yetkili kuruluşlardan izin alınmadan oluşturulan işgal durumu yükümlülükten muaf tutulmamaktadır. Bu manada bahsi geçen alanları satış yapmak amacıyla kim kullanırsa sorumlu olmaktadır. Harç matrahı, yol, köprü, plaza gibi alanlarda metrekare bazında, araç ve hayvan ekipleri

için birim bazında düzenlenmektedir. Harcın tarifesinin alt ve üst sınırlarını yasanın 56. Maddesi düzenlemektedir. İşgal harcı, ilçe belediyelerinin anlaşmalı olarak işgal ettikleri alanların kendi yetki alanlarında olması halinde, büyükşehir belediyesinin yetkisi altındaki ilçe belediyeleri tarafından alınmaktadır.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı: Harcın konusu, resmî tatillerde çalışmaya devam etmek için izin alması gereken belediye hudutlarındaki iş yerlerine verilen yetki olarak belirtilmektedir. Vergi mükellefi, çalışma izni almış gerçek veya tüzel kişiler şeklinde gösterilmektedir. Masrafların ilgili kanundaki tarifelere göre hesaplandığı ve teslim alındıktan sonra bedelsiz olarak tahsil edildiği ifade edilmektedir. 5393 sayılı Kanun kapsamında belediyelerin izin verme yetkisi bulunduğundan belediyeler tatil günlerinde çalışma izni ücreti almaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yerlerde ticari işletme ruhsatı vermek büyükşehir belediyesine ait olduğundan 5216 sayılı Kanun'a göre tatil günlerinde çalışma izni harçlarını alma hakkı büyükşehir belediyesine tanınmıştır.

Kaynak Suları Harcı: Harcın konusu; satılık, arıtılmış ve şişelenmiş su da dâhil olmak üzere, belediye kontrolüne bağlı kaynakların şişeleme kapları hakkında bir gösterge oluşturmaktır. Bu özel işaretli kapları dolduran herkesin mükellef olduğu belirtilmektedir. Bu harcın, ilgili kanunda belirtilen oran dâhilinde konteyner veya litre başına alındığı ifade edilmektedir. Dolu paketlere uygun etiketleri yapıştıran sorumlu belediyeye bu işlem aşamasında ödeme yapılmaktadır. Bu harcın tahsili 5393 sayılı Kanun kapsamında kaynak suları ve ilgili faaliyetlerden sorumlu belediye meclislerine ait olduğu belirtilmektedir.

Tellallık Harcı: Tellallık harcının konusu, belediye sınırları ve mücavir alanda bulunan, belediyenin bulundurduğu hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin talebine bağlı şekilde belediye tellalı bulundurulan benzer alanlarda, gerçek ya da tüzel kişilerce her türlü menkul ve gayrimenkul mal ve ürünlerin satışından oluşmaktadır. Harcın mükellefi olarak mal ve ürünlerini satış konusu yapan gerçek veya tüzel kişiler gösterilmektedir. Matrahın, harcın konusu çerçevesinde ifade edilen satışların gayri safi tutarı olduğu ve indirimle ilgili olmadığı belirtilmektedir. Harç konusunun kapsamında yer alan hal, balıkthane, mezat yerleri gibi alanların işletim hakkının bulunduğu belediyeye harcın ödendiği ifade edilmektedir.

Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı: Bu harcın konusunun, belediyenin coğrafi ve mücavir alanları içinde belediyeler ya da yetkili idarelerin iznine tabii özel kişi ve kuruluşlar tarafından oluşturulan mezbaha ve kanaralarda kesimi yapılan hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi ile belediye sınırları ve mücavir alanlar haricinde kesilen fakat belediye sınırı içinde satışı yapılacak etlerin sağlık durumlarının muayene edilmesinden ve denetlenmesinden oluştuğu belirtilmektedir. Hayvan veya et sahiplerinin harcın mükellefi olduğu ifade edilmektedir. Harçla alakalı yasada alt ve üst sınırları olan tarife çerçevesinde hesaplanmakta ve mükellef tarafından harç, makbuz karşılığında ödenmektedir. Bu harcın mezbahayı işleten belediyeye ödendiği ifade edilmektedir.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin mezbaha yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek ve ruhsatlandırma yetkisinin bulunduğu belirtilmektedir. 5393 sayılı Kanun belediyelerin yetkileri arasında kendi sınırlarında mezbaha kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ya da açılmasına imkân tanımak şeklinde sıralanmaktadır. Bu doğrultuda kendi sınırları içinde tahakkuk eden harcın ödemesi ilgili belediyeye yapılmaktadır.

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı: Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin bağlı bulunduğu yasaya göre bu araçların belediyelerce damgalama işleminin yapılması harcın konusunu meydana getirmektedir. İlgili yasada harcın, alt ve üst sınırları olan tarifeler üzerinden temin edildiği belirtilmektedir. Bu harç gelirleri, damgalama işlemi sırasında işlemi gerçekleştiren belediyelere ait olmaktadır. 5216 sayılı Kanun'da ölçü ve tartı aletleriyle alakalı herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu doğrultuda bahsi geçen harç gelirlerinin temininde damgalama işlemini yapan ilçe belediyeleri ve diğer belediyelerin kendi sınırları içinde yetkili olduğu ifade edilmektedir.

Bina İnşaat Harcı: Harcın konusu, belediyelerin coğrafi ve mücavir alanlarında ek ve tadilatlar veya ek olacak biçimde her türlü inşaat ya da tadilat ruhsatının alınması olarak belirtilmiştir. Mükellefin, inşaat, ilave ya da tadilat için inşaat ruhsatı alanları olduğu bilinmektedir. Harcın matrahının, her bir konut ya da işyerinin tek tek belirlenen inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu belirtilmekte ve teminiyle alakalı yasada gösterilen oran ve sınırlar kapsamında gerçekleştirildiği açıklanmaktadır. Bu

harcın temininin inşaatın bulunduğu belediye sınırları ve mücavir alanlarındaki ilgili belediyeler tarafından yapıldığı ifade edilmektedir. 5216 sayılı Kanun'da inşaat ruhsatı verme yetkisi ile ilgili herhangi ibarenin bulunmadığı fakat 5393 sayılı Kanun'un 73. Maddesinde büyükşehir belediyelerinin bina inşaat ruhsatı verme yetkisinin bulunduğu belirtilmektedir. Bu durumda 5393 sayılı Kanun kapsamında ilçe belediyeleri ve diğer belediyelerin harç üstünde temin yetkisinin yanında büyükşehir belediyelerinin de temin yetkisinin varlığını onaylamanın yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kayıt ve Suret Harcı: Bu harcın konusunu, doğrudan ya da dolaylı şekilde belediyelerin sorumluluğunda bulunan kurumlarda istenecek her türlü kayıt suretleri ile gayrimenkullerle alakalı harita, plan ve krokilerin suretleri meydana getirmektedir. Harcın ödemesinin, suretleri oluşturan belediyelere yapılacağı belirtilmektedir.

Altyapı Kazı İzni Harcı: Bu harcın konusunu, coğrafi ve mücavir alanlar için belediyenin onaylanan yerlerde kamuya açık hizmet yerlerinde gerçekleştirilecek kazı işlemleriyle alakalı belediye tarafından verilecek altyapı kazı izni meydana getirmektedir. Bu durumda altyapı kazısına yönelik izin alan kişilerin, harcın mükellefi olduğu belirtilmektedir. Harcın tarifesinin ilgili yasada bulunan ibarelere göre hesaplanmaktadır. Bahsi geçen harç gelirlerinin hangi belediye tarafından temin edileceğine dair açık bir ibare bulunmadığından uygulamada karmaşalara yol açmıştır. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 24.12.2020 tarihinde 31344 sayılı Resmî Gazete'de yayımladığı genelgeyle bu karmaşaya son vermiştir. Genelgede, büyükşehir belediyesi görev alanına bırakılan cadde, bulvar, meydan vb. gibi yerlerde büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri görev alanına bırakılan cadde, bulvar, meydan vb. gibi yerlerdeyse ilçe belediyelerinin bu harcın hesabından ve temininde sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

İmar ile İlgili Harçlar: İmar mevzuatında bulunan harçların belediyelerce temini uygun görülmüştür. Bu harçlar şu şekilde sıralanmıştır:

- 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: Bu harcın konusu belediye sınırları ve mücavir alanda işletme açılmasından oluşmaktadır. Bu harcın, işletme açılmasından önce ilgili yasada alt ve üst sınırları belirtildiği üzere bulunan tarife üzerinden ödendiği belirtilmektedir. 2464 sayılı Kanun’a göre işletme açma izin harcının tahsilatının büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerin sorumluluğunda bulunduğu belirtilmektedir (Yıldız, 2020: 145).

Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı: Bu harcın konusu, mevzuata göre mecburi veya isteğe bırakılan, belediyelerin doğrudan yükümlülüğünde yer alan kuruluşlar tarafından oluşturularak ilgisine verilecek olan, muayene ve sağlık ile ilgili hususlara dair olan ve harç alınması gerekmeyen ruhsat, rapor ve belgeler oluşturmaktadır. Bu konudaki harcın tahsilatının bahsi geçen belgelerin hazırlandığı belediyece gerçekleştirildiği ifade edilmektedir.

Sağlık Belgesi Harcı: Bu harcın konusu, yapılan işlem ve sunulan hizmetlere dair hususi mevzuat ibareleri kapsamında belediyelerden sağlık belgesi alma mecburiyeti olanlar için tedarik edilen bu gibi belgeler ve bu belgelerin belli zamanlarda revize edilmelerinden meydana gelmektedir. Bu harcın temininin, söz konusu belgeleri tedarik eden ve revize işlemini de yapan belediyeler tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

Genel olarak belediye harçlarına ilişkin ruhsat, imar, inşaat ve kaynak suları harçları dışındaki harçlar çok verimli harçlar olduğu söylenemez. Bu harçlar da mükellefi nezdinde işleminin yapılabilmesi için önceden ödenmesi gerektiğinden verimli harç olarak kabul edilebilmektedir. Vatandaş ruhsatını alabilmek, imar ve inşaatını yapabilmek ve kaynak suyu tesisini kurabilmek için bu harcı ödemek mecburiyetinde olduğunu bilmektedir. Bu anlayış bu harçların ödenmesini kolaylaştırmakta ve harcı verimli hale getirmektedir. Diğer harçların konusu itibarıyla uygulama alanlarının daralması, mükellef tespitlerinin yapılması hususlarındaki zorluklar harçların tahakkuk ve tahsilini de zorlaştırmaktadır. Tablo 3’te belediyelerin tahsil ettiği harçlar gösterilmiştir.

Tablo 3. Belediyelerin Tahsil Ettiği Harçlar

Harçlar	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler
Sağlık Belgesi Harcı	×	✓	✓
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	✓	✓	✓
İşyeri Açma İzni Harcı	✓	✓	✓
İmar ile İlgili Harçlar	✓	✓	✓
Altyapı Kazı İzni Harcı	✓	✓	✓
Kayıt ve Suret Harcı	✓	✓	✓
Bina İnşaat Harcı	✓	✓	✓
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	×	✓	✓
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	✓	✓	✓
Tellallık Harcı	✓	✓	✓
Kaynak Suları Harcı	×	✓	✓
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	✓	✓	✓
İşgal Harcı	✓	✓	✓

Kaynak: (Kızılkaya, 2019: 24)

Tablo 3’te görüldüğü üzere, büyükşehir belediyeleri “Kaynak Suları Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı” dışında tüm harç gelirlerinin teminini yapmaktadır. Büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri tüm harçlardan gelir elde edebilmektedir. Büyükşehir kapsamı dışında olan diğer

belediyeler, yetki alanları içinde söz konusu bütün harç türlerinin teminini sağlama hususunda yetkili olmaktadır.

2.4.1.1.3. Belediye Resim Gelirleri

Belediye Resim Gelirinin amacı; 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da: sebze ve meyveler ile arz ve talep derinliğine göre belirlenecek diğer malların ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenilirliğine uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasını, malların etkin şekilde tedarikini, dağıtımını ve satışını, üretici ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunmasını, meslek mensuplarının faaliyetlerinin düzenlenmesini, toptancı halleri ile pazar yerlerinin çağdaş bir sisteme kavuşturulmasını ve işletilmesini sağlamaktır şeklinde yer almaktadır.

Toptancı Hali Resmi: 5957 sayılı Kanun'un 8. maddesinde belirtildiği gibi toptancı halinde satışı yapılan mallar için %1, toptancı hali haricinde satışı yapılan mallar için %2 oranında, hal rüsumunun tahsil edildiği ifade edilmektedir. Aynı maddede hal rüsumunun seçilen bankalar vasıtasıyla mal üretiminin yapıldığı yerde bulunan toptancı halinin tabii bulunduğu belediye ya da işletmecisi adına düzenlenen hesaba, beş iş günü içinde yatırılacağı belirtilmektedir.

Hesapta bir araya getirilen miktarın %75'inin, mal tüketiminin yapılacağı yerde bulunan toptancı halinin tabii bulunduğu belediye ya da işletmecisi adına düzenlenen hesaba aylık şekilde, ardından gelen ayın beşinci gününe kadar iletileceğinden söz edilmektedir. Söz konusu belediye hesabına iletilen miktarların, ilgili belediyenin gelirleri şeklinde kayıt altına alındığı belirtilmektedir. Bu miktarlarınsa %70 alt sınır olacak biçimde toptancı halinin temizlik, güvenlik, aydınlatma gibi gereksinimlerini karşılamak için bir sonraki senenin bütçesinde yer ayrılacak şekilde olacağı ifade edilmektedir.

Tablo 4. Belediyelerin Tahsil Ettiği Resimler

Resimler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler
Toptancı Hali Resmi	✓	×	✓

Kaynak: (Kızılkaya, 2019: 24)

Tablo 4’te görüldüğü üzere büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri “Toptancı Hali Resmi” tahsili yapamazken diğer belediyeler bu resmi alabilmektedir.

2.4.1.1.4. Belediye Harcamalarına Katılım Payı

Belediyelerin yetki ve sorumluluk alanı içinde yer alan yol, kanalizasyon ve su tesislerinin yapımı ve bu hizmetlerden fayda sağlayanlar arasında gayrimenkulü bulunanlardan tahsil edilen miktarlar, harcamalara katılım payları olarak açıklanmaktadır (Edizdoğan vd., 2015: 551).

Belediye Harcamalarına Katılma Payları 2464 sayılı Kanun’da şöyle belirtilmektedir:

- Yol Harcamalarına Katılma Payı,
- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı,
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.

Bu harcamalara katılma paylarının bütünüyle ilgili belediyeler ya da belediyelere tabii bulunan kuruluşlar tarafından tahsil edilen gelir türleri olduğu ifade edilmektedir.

2.4.1.1.5. Belediye Diğer Öz Gelirler

Bu başlık altında belediyelerin diğer öz gelirleri hakkında açıklamalar yapılmıştır.

Ücrete Tabi Olan İşlemlerden Alınan Ücretler: Belediyelere, ikamet edenlerin ihtiyaçları doğrultusunda verilen hizmetler karşılığında ödenmekte olup, 2464 sayılı Kanun'da bulunmayan harç ve giderlere ilişkin katılma gelirleri haricinde alınan ücretlerdir. Yerel yönetimlerin vermeye yetkili olduğu bu hizmetlerin ücretleri yerel yönetimlerce belirlenir. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin hizmetleri karşılığında aldıkları ücretlerde baskın bir kontrol fonksiyonunun olduğu varsayılmaktadır (Sakınç, 2012: 82).

Teşebbüs Gelirleri: 5393 sayılı Kanun'un 70. maddesine göre, bir mahalli idare, ilgili mevzuatın öngördüğü şartlara bağlı olarak, işyeri geliri ve teşebbüs geliri elde etmektedir. Yerellik ilkesine dayanan bu faaliyet, yerel anlamda vatandaşlara daha hızlı, daha uygun ve daha kaliteli hizmet sunmayı amaçlamaktadır. Bu kurumların yakın zamanda özelleştirildiği belirtilmiştir (Edizdoğan vd., 2015: 553).

Menkul ve Gayrimenkul Malların Kullanımına Bağlı Gelirler: Bir belediyeye ait taşınır ve taşınmazların, merkezi konumu ne olursa olsun, satışından, kiralanmasından ve diğer kullanımlarından elde edilen gelirlerdir. Bu malların çeşitli şekillerde kullanılmasının belediye gelirlerine katkısı inkâr edilemese de bahsi geçen mülklerin kira gelirlerinin çok da yeterli olmadığını belirtmek gerekmektedir (Edizdoğan vd., 2015: 553).

Pay Gelirleri: 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 97. maddesine göre, belediyenin coğrafi ve mücavir alanlarında gerçek ve tüzel kişilerce yönetilen müzeler için giriş ücretinin %5'i belediyeye ödenir. Bu payın %75'i nüfusa göre belediyelere tahsis edilir. Kalan yüzde büyükşehir gelirdir (Edizdoğan vd., 2015: 554).

Cezalar: Vatandaşların barış ve refah içinde yaşamaya devam edebilmeleri için yerel yönetimler, kendi yetki alanlarında belirlenen düzenlemelere uymayanlar için cezai yaptırımlara başvurabilmektedir. Mevzuata uymayanlar ile diğer mali yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirmeyenlerden alınan harçlar, belediye gelirleri kategorisine ceza geliri olarak dâhil edilmektedir (Türkoğlu, 2017: 61). Burada şehir merkezlerine belediyeler tarafından kurulan ve kısa adı EDS olan Elektronik Denetleme Sistemi ile sürücülere trafik ihlallerinden dolayı kesilen cezalar örnek olarak verilebilir.

Bağış ve Yardımlar: Belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 15. maddesi kapsamında bağış ve yardım alabilmektedir. Yurt dışından toplanan bağış ve yardım gelirleri, yerli kişi veya kuruluşlardan elde edilen gelirleri yerel toplulukların kullanımına sunmaktadır. Ayrıca, bu tür bir gelirin çoğunlukla diğerlerinden daha az olduğu belirtilmektedir. Bazı projelerin uygulanması için belediyelere belirli amaçlarla bağış ve fon geliri oluşturulmaktadır. Bu gelir türü düzenli bir yapıya sahip olmadığı için uzun vadeli finansal planlama şeklinde kendi kendini finanse etmenin dışında kalmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 95-96).

2.4.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

5779 sayılı Kanun'a göre; belediyeler genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden çeşitli oranlarda paylar almaktadırlar. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların, toplam gelire oranı, bize belediyelerin merkezi idareye olan bağlılığını ya da ne derece mali özerkliğe sahip olduklarını göstermektedir. Belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınmak suretiyle, İlbank A.Ş. ile Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Paylar, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır.

Belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.

Tablo 5. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Verilen Pay Oranları

Yıllar	Belediyelere	Büyükşehir Belediyelerine
2011	% 5.35	% 5
2012	% 5.35	% 5
2013	% 5.35	% 5
2014	% 6.00	% 6
2015	% 6.00	% 6
2016	% 6.00	% 6
2017	% 6.00	% 6
2018	% 6.00	% 6
2019	% 6.00	% 6
2020	% 6.00	% 6
2021	% 6.00	% 6
2022	% 6.00	% 6
2023	% 6.00	% 6

https://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.E.T:07.05.2023

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen pay oranları Tablo 5’te görülmektedir. Özellikle 5779 sayılı Kanun’da (12.11.2012-6360/25 mad. Yürürlük tarihi 30.03.2014) yapılan düzenleme ile genel bütçeden belediyelere aktarılan pay oranlarının arttığı anlaşılmaktadır. Bu oran belediyelerin merkezi idareye olan bağlılığını göstermekte ve belediyelerin mali özerkliği daha da zayıfladığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki GBVG’nin %2.50’si büyükşehir sınırları	Türkiye genelindeki GBVG’nin %4.50’si büyükşehir sınırları

içerisindeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. • %2.50 pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine verilmektedir. Bu payların; • %60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı, • %30'u büyükşehir belediye payı, • %10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı şeklinde dağıtılmaktadır	içerisindeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. • %4.50 payın; %90'ı nüfus esasına göre %10'u ise yüz ölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine verilmektedir. Bu payın; • %60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı • %30'u büyükşehir belediye payı • %10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı şeklinde dağıtılmaktadır.
---	--

Kaynak: (Bayrak, 2015: 54).

Tablo 7. Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
• Türkiye genelindeki GBVG'nin %2.85'i büyükşehir haricindeki belediyelere aktarılmaktadır. Bu payın; • %80'i nüfus • %20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları haricindeki belediyelere verilmektedir.	• Türkiye genelindeki GBVG'nin %1.50'si büyükşehir haricindeki belediyelere aktarılmaktadır. Bu payın; • %80'i nüfus • %20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları haricindeki belediyelere verilmektedir.

Kaynak: (Bayrak, 2015: 56)

Tablo 6 ve Tablo 7'de görülebileceği gibi, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sayısı 16'dan 29'a ve daha sonra çıkarılan 6447 sayılı kanun ile 30'a çıkmış ve belediyelerin aldığı payların dağılımı ve oranı değişmiştir (Bayrak, 2015: 58).

Bu oranlar analiz edildiğinde yasal düzenleme öncesine göre büyükşehir belediyeleri ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin mali imkânları daha da genişletilmiştir. Bu düzenleme ve ortaya çıkan tablo ile belediyeler de bir şekilde büyükşehirlerle aynı, benzer veya uygun bir statüye çevrilerek gelirleri artırmak isteyecek ve netice elde edilirse mevcut sorunları ile kaynak ihtiyaçları bir parça daha giderilmiş veya düzeltilmiş olacaktır.

Denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği: Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Hazine ve Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

2.4.3. Belediyelerin Transfer Gelirleri

Bu gelirler, her ülkenin idari sistemine bağlı olmakta ancak belediyelerde hizmet sunumu için yeterli kaynak olmadığında dış kaynak transferlerine gerek duyulmaktadır. Belediyelerin hizmetleri için yetersiz kaynak almaları, merkezden alt idarelere transfer gelir türünün önemli olmasının nedeni olarak gösterilmektedir. Bu durum, mevcut belediyelerin kendi kendini finanse edememeleri ve merkezden yeterli desteği alamamaları gerçeği yatmaktadır (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 135). Üst idare olarak bilinen merkezi yönetim alt idareleri oluşturan belediyelere finansman transferleri ya da periyodik pay olarak bilinen kaynak aktarımları dengeli ve yeterli olmadığından belediyeler arasında yatay ve dikey eşitsizlikler ve dengesizlikler meydana gelmektedir.

Üst ve alt idari yönetimler arasındaki mali kaynakların farklılığından kaynaklanan durum, dikey eşitsizlik olarak tanımlanmaktadır. Belediyelerde kaynak yetersizliği nedeniyle hizmet sunumunun sağlanamaması, merkezden yerel birimlere

aktarımları zorunlu hale getirmektedir. Yatay eşitsizlik açısından belediyeler arasında eşitsizlik bulunmaktadır (Sakınç, 2012: 85).

Transferler, belediye faaliyetlerinden kaynaklanan dışsallıklar düzeyindeki olumsuz durumlara son vermek için düzenleyici nitelik taşıyabilmektedir. Yurt genelinde hizmet kalitesinin sürekliliğini sağlamak için üst yönetimlerden alt yönetimlere transferler yapılmaktadır. Finansal istikrarı sağlamak için, merkez yardımları ihtiyaca göre belirlenmekte ve hedeflere erişmeye yardımcı olacak bir vasıta görevi görmektedir (Arıkboğa, 2016: 283).

2.4.4. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri

Modern yekpare yapıların, belediyelerin işini gittikçe güçleştirdiği düşünülmektedir. Harcama kalemleri farklılaşıp yükseldikçe gereksinim duyulan kaynaklar da yükselmektedir. Bu finansman gereksinimine çözüm olması amacıyla belediyelere kredi kullanma olanağı verilmiştir (Ökmen ve Koç, 2015: 69).

Belediyelerin gerçekleştirmeyi arzuladığı hizmetler için alınan üçüncü kişi gelirleri, öteki gelir türlerinden farklı olmaktadır. Krediler kısa vadede bir gelir kaynağı şeklinde görülse de uzun vadede bütçeleme sorunları yaratmaktadır. Bu nedenle, gelecekte mevcut borçları ve hizmet sunumlarını ödemek için daha fazla kredi kullanılabilir. Sonuç olarak, gelir ve gider dengesi hasar almakta ve uzun vadede mali açık oluşma olasılığı bulunmaktadır (Doğan ve Baş, 2013: 293).

Yerinde hizmetlerin kesintisiz devam etmesini sağlamak için tasarlanan borç verme uygulamaları, tümüyle belediyeler tarafından zorunlu kılınmamıştır. Mevcut kuralların hem koşulsuz hem de koşullu olduğu ve merkezi hükümet kontrolünü içerdiği belirtilmektedir (Ökmen ve Koç, 2015: 71).

5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinde; belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir denilmektedir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İlbank A.Ş.'den yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İlbank A.Ş. hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapılabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınır.

g) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İlbank A.Ş. aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İlbank A.Ş.'den yapılan borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza

Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır. Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderir.

2.4.5. Belediyelerin Harcamaları

Güvenlik, savunma, adalet vb. tam kamusal mallar merkezi yönetimce kolayca karşılanmaktadır. Tedarik, ulaşım, altyapı, trafik gibi yerel ihtiyaçlar belediyeler tarafından sağlanmaktadır. Bütün hizmetler gerek merkezi ve gerekse belediyeler tarafından giderilmekte; ancak bu hizmetlerin ifasında kalite ve verimliliğe dikkat edilmektedir. Belediyeler, kendi bölgelerinde yetkilerini, sorumluluklarını ve görevlerini yerine getirirken harcamaları kilit rol oynamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin harcamaları 5216 sayılı Kanun'un 24. maddesinde düzenlenmiştir (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- a) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarım giderleri.
- b) Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- c) İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- ç) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- e) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- ğ) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

h) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

ı) Dava takip ve icra giderleri.

i) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

j) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.

k) Bu kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

l) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

m) Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

n) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan giderler.

Büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ve diğer belediye giderlerine 5393 sayılı Kanun'un 60. maddesinde yer verilmiştir (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

ç) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

d) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

- e) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- f) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- ğ) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- h) Dava takip ve icra giderleri.
- ı) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- i) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- j) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- k) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- l) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- m) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan giderler.
- n) Bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- o) İmar düzenleme giderleri.
- ö) Her türlü proje giderleri.

Tablo 8’de Belediyelerin harcamalarına ilişkin ekonomik tasnif bilgilerine yer verilmiştir.

Tablo 8. Ekonomik Giderler

Giderler	Açıklama
Çalışan Giderleri	Kamu personeli olmasa dahi çalıştırılma şekli kamu personeli gibi olanlarla beraber, hizmetlerinden faydalanan kişilere veya diğerlerine yönelik olan nakdi ödemelerdir. Bu ödemeler bordroya tabii olarak yapılmaktadır.
SGK Prim Giderleri	Devletin işveren olmasından dolayı Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödemesi gerekli olan sigorta prim harcamalarıdır.
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Fatura kesilen ya da ilgili mevzuat çerçevesinde belgelendirilen mal ve hizmet alımı ödemeleridir.
Faiz Giderleri	Faiz, ödünç alınan parayı kullanmanın maliyetidir. Bu durumda devletin borç için yarattığı gider kalemi faizdir. Borç devletten değil de başkasından ise, devlet faiz ödese bile bu harcama grubuna dâhil edilmez ve cari transfere dâhil edilmektedir.
Cari Transferler	Sermaye birikimi haricinde bulunan ve cari niteliği olan mal ve hizmet kazanımına kaynak yaratmaya dair yapılan ödemelerdir.
Sermaye Giderleri	Sermaye giderleri, devlet kurumlarının gayrimenkul veya maddi olmayan duran varlık satın almasına da olanak sağlayan ödemelerdir. Kullanılabilirliğin en az bir yıl boyunca Bütçe Kanunu hükümlerince belirlenen asgari sınırı aşması gerekmektedir.
Sermaye Transferleri	Amacı bütçe harici sermaye birikimi ya da sermaye olarak mal ve hizmetlere kaynak yaratmak için gerçekleştirilen karşılıksız ödemelerdir.

Borç Verme	Devletlerin hisse sahipliği, likidite yönetimi ve şirket sahipliğinde kar elde etmesinin yolunu açan ödemelerdir. Bu ödemeler hak temellidir ve bunların kamusal bir amacı bulunmaktadır.
Yedek Ödenekler	Bütçe hazırlama aşamasının başında öngörülememiş ya da söz konusu mali senede öngörü sapmalarının hizmetlerde yarattığı olumsuz etkileri hissettirmemek adına ayrılan ödeneklerdir.

Kaynak: <https://sbb.gov.tr>, E.T: 07.05.2023

Bir belediye harcaması alt başlığı düşünüldüğünde, harcama kaleminin niteliği göz önünde bulundurulmalıdır. Türleri ayrıştırarak temsil etmek, niceliksel ve orantılı verileri ortaya çıkarmak ve analizler yapmak önemlidir (Akdoğan, 2019: 414).

2.4.6. Belediye Bütçelerinin Hazırlanması

Bu başlık altında, belediye bütçelerinin hazırlanma sürecine geçilmeden önce yerel birim şeklinde belediyelerin, bütçeleme sistemi ile merkezi idarenin bütçeleme sistemi arasındaki farklılıklara yer verilecektir. Bu farklılıklar şöyle sıralanmaktadır (Keleş, 2021: 61):

- a) Belediye bütçeleri için merkezi onay sistemi kaldırılmıştır. Belediyelerin yalnızca bütçe sistemlerini ana hatlarıyla belirleme konusunda yasal haklara sahip olması yeterlidir.
- b) Genel bütçe derlenirken öncelikle toplumsal yapı ve ihtiyaçlar çerçevesinde harcama kalemleri belirlenir. Daha sonra bu ihtiyaçları finanse etmek için gelir kaynakları gösterilir.
- c) Genel bütçe hazırlanırken ödenek dairesindeki kalemler için herhangi bir zorunluluk yoktur ve tüm kalemlerin yerine getirilmesi eş değer görülmektedir. Belediye düzeyinde ise zorunlu olmayan harcama kalemlerinin ayrı ayrı listelendiği ülkede ihtiyaç durumu belirlenir.

ç) Genel gelir, belirli bir gelir kalemi için ayrılmamış toplam gelirdir. Şartlı hibeler, belediye harcamalarının belirli kalemleri için özel olarak oluşturulmuştur.

ç) Hazırlanan çok yıllık genel bütçelerin ayrı ayrı ele alındığı ve birbirlerini çok az derecede etkilediği ifade edilmektedir. Belediye bütçelerinin birbirini etkileme olasılığı daha yüksek olmaktadır. Belirli bir mali yılda bütçe açığı, bir sonraki yıl için hazırlanan bütçe çerçevesinde dengelenmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 41. maddesi, belediye başkanının seçimden sonra, imar planını, varsa stratejik planını ve yıllık performans planını ilgili mali yılın başlangıcından altı ay önce belediye meclisine sunmakla yükümlü olduğunu belirtmektedir. Stratejik planlar, konu ile ilgili üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarından gelen fikirler çerçevesinde geliştirilmektedir. Stratejik plan, belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulmakta ve meclisin onayından sonra yürürlüğe girmektedir. Planlama yükümlülükleri, nüfusu 50.000'den fazla olan belediyeler için geçerlidir. Belediye bütçeleri bütçeden önce kurulca onaylanan ilgili mevzuatın 61. maddesine göre stratejik planları ve performans programları çerçevesinde düzenlenmektedir (Gürbüz, 2021: 12-14).

Oluşturulan bütçe, belediyenin mali yıl ve sonraki iki yıl için gelir ve gider tahminlerini içermektedir. Belediye, gelir ve giderlerin tahsilini onaylama yetkisine sahip olmaktadır. Tahsis edilen ödeneklerin verimli ve amaca uygun kullanılmasından belediye başkanı ve harcamaya ilişkin diğer yetkililer sorumlu tutulmaktadır. İlgili kanunun 63. maddesi, belediye bütçesinden ödenek tahsis edilen her harcama biriminin baş yöneticisi olarak harcama yetkilisini tayin etmektedir (Keleş, 2021: 63).

Belediye başkanı 5393 sayılı Kanun'un 62. maddesinde belirtildiği üzere bütçeyi hazırlamakta ve bu taslak bütçeyi 1 Eylül'e kadar önce komisyona, sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na sunmaktadır. Bakanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda öngörülen konsolide bütçe taslağını merkezi yönetim bütçe taslağına dahil edilmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Hazine ve Maliye Bakanlığı'na sunmaktadır. Mali yılın başlamasından önce, meclis bütçeyi orijinal veya değiştirilmiş haliyle kabul etmektedir. Nihai bütçe, mali yılın başında yürürlüğe girmektedir (Gürbüz, 2021: 15).

Bu bölümde belediyelerin bütçe hazırlama, borçlanma, kamu harcamaları, kamu gelirleri gibi mali noktalarına değinilmiştir. Belediyelerin mali konuları ve mali ilişkileri nihayetinde belediyelerin mali özerkliğini tayin etmekte, mali özerklik noktasında sahip oldukları imkân ve kabiliyetlerini göstermektedirler. Bundan dolayı belediyelerin genelde özerkliği özelde mali özerkliği; mali ilişkileri, maliyesi, mali imkân ve kabiliyetleri ile ölçülebilmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMESİ

Bu bölümde Türkiye'deki belediyelerin mali özerklik değerlendirmesi nitel araştırma yöntemi çerçevesinde yapılacaktır. Öncelikle nitel araştırma nedir ve neden bu yöntem tercih edilmiştir?

Nitel araştırma yöntemi, incelediği probleme ilişkin sorgulayıcı, yorumlayıcı ve problemin doğal ortamındaki biçimini anlama uğraşı içinde olan bir yöntemdir (Guba ve Lincoln, 1994). Bir problemin çözümüne ilişkin gözlem, görüşme, doküman ve söylev analizi gibi veri toplama teknikleri kullanan nitel araştırma yöntemi, bunların yanında sinema filmi, çeşitli afişler, sanat eserleri, medya yayınları (radyo veya televizyon programları) ve sosyal medya kaynakları (bloglar, sosyal medya hesapları ve anlık mesaj panolar vb.) da veri toplama aracı olarak kullanılabilir (Forrester ve Sullivan, 2018; Büyüköztürk vd, 2013).

Araştırmacı, olay ve olguları kendi bağlamında analiz etmeye, yorumlamaya ve anlamlandırmaya çaba gösterir. Gözlem ve metin analizleri de araştırmanın geçerliğinin artmasına katkı sağlar. Ayrıca nitel verilerin analizinde araştırmacı öznel duygu ve düşünceleri ile yorumlayıcı ve eleştirel bir yaklaşımla kendi deneyimlerini de ortaya koyar (Sandelowski, 1986). Araştırmada incelenen olgu veya olaylarla ilintili bilgiler içeren yazılı belgelerin ayrıntılı olarak taranması ve bu bilgilerden yeni bir bütünlük oluşturulması, doküman/metin analizi olarak adlandırılır (Creswell, 2002). Bunun yanında araştırma konusuyla ilgili raporlar, kitaplar, arşiv dosyaları, video ve ses kayıtları, görsel materyaller gibi belgeler de metin analizi yolu ile kullanışlı verilere dönüştürülebilir (Merriam, 1998). Araştırılan konu ile ilgili literatür taramasını da içeren doküman analizi, araştırmacının yaptığı gözlem ile diğer belgelerin sistematikleştirilmesini de sağlar.

Veri toplama sürecinde çeşitli veri toplama yöntemlerinin bir arada kullanılması, süreçten en iyi şekilde faydalanılmasının yolunu açtığı gibi elde edilen bulguların geçerliği ve güvenilirliğinin artırılması için de önemlidir (Malterud, 2001). Elde edilen veriler, literatürde yer alan farklı kaynaklardan doğrulanmalıdır. Bu tezde

kullanılan farklı veri kaynaklarını karşılaştırmak ve doğrulamak için de doküman analizi uygun bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Nitel araştırma yöntemlerinde elde edilen bulguların güvenilirliğini sağlamak adına bir veri üçgenlemesi yapılması gereklidir. Bu bölümde analize tabi tutulan dokümanlar tezin birinci ve ikinci bölümlerinde sunulan literatür bulguları ve araştırmacı gözlemleri ile desteklenmekte ve bu üçgenleme kurulabilmektedir.

Verilerin yorumlanması kısmında ise; nitel araştırmalar, araştırmacının şahsi deneyimlerinin sunulduğu ve yaşanmışlıkların da önemli veri sunabildiği araştırma yönelimidir. Bu açıdan araştırmacı, incelenen olay veya olguya yakın ve hatta çoğu durumda iç içe olduğu ve olguya ilişkin ilk elden yaşantılar tecrübe ettiği için, onun yapacağı yorum ve aktarımlar özel bir değer taşır. Bu nedenle araştırmacı bu son aşamada; topladığı verilere anlam kazandırmak ve bulgular arasındaki ilişkileri açıklamak, neden-sonuç ilişkilerini kurmak, bulgulardan birtakım sonuçlar çıkarmak ve elde edilen sonuçların önemine ilişkin açıklamalar yapmak zorundadır. Yorumlama, araştırmacının probleme ilişkin içinde oluşan farkındalık durumu ve probleme içselleştirilmiş çözüm üretme eylemidir (Seale, 1999).

Tez’de problem cümlesi olarak belirlenen ‘Türkiye’deki belediyelerin mali özerkliği yeterli midir?’ sorusu bu yöntemle ele alınmış; gözlem, doküman analizi gibi veri toplama teknikleri kullanılarak ve öznel tecrübeler araştırmaya dahil edilerek çıkarımlar ortaya konulmuş, açıklamalar yapılmış ve çözüm önerileri üretilmeye çalışılmıştır.

3.1. TÜRKİYE’DEKİ BELEDİYELERE MALİ ÖZERKLİK TANINMASI

Belediye özerkliği, kamu gücünün bir kısmının merkezi yönetimden belediyelere devri anlamına gelmektedir. Belediyelerin özerkliği, sosyal refahın iyileştirilmesi üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu argümanının, buna karşı olan argümandan çok daha güçlü olduğu ifade edilmektedir. Öte yandan mali özerklik, belediyeler için bir ön koşuldur ve aynı zamanda belediye özerkliğinin temel garantisidir. Bu yüzden mali özerklik, belediyelerin özerkliğe ulaşması için ön şart olduğu kabul edilmektedir (Açıkgöz, 2007: 19).

Ülkelerin demokratikleşmesinde, belediyelerin önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Yurttaşlar tarafından demokrasinin özümsemesi, vatandaşlık duygusunun kazanılması ve kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi, yerel yönetimlerin varlığıyla doğrudan ilişkili olmaktadır. Bu nedenle belediyelerin, vatandaşların kendi kendilerini yönetmeyi öğrenebilecekleri şekilde yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir. İnsanların yaşamlarıyla ilgili pek çok hizmeti sağlayan belediyeler, halka en yakın yönetim şeklinde yerel demokrasinin uygulanmasından da sorumlu olmaktadır.

Vatandaşlar; belediyelerin mali özerkliği bağlamında vergi ahlakını, vergilerinin nerede ve nasıl harcanacağını, vergileri nasıl denetleyeceğini ve belediyeler aracılığıyla bilinçli vatandaşlar olarak demokratik haklarını nasıl kullanacağını öğrenmektedir. Belediyelerde elde edilen bu demokratik yaşam biçimi, vatandaşların ulusal yönetime dâhil olmalarına ve her platformda demokratik haklarını talep etmelerine olanak sağlamaktadır. Birtakım vergilerin belediyelere verilmesi, belediyelerin mali özerkliğine ve dolayısıyla yerel özerkliğe katkı sağladığı gibi, belediyelerin sorumluluk duygusunu da güçlendirmektedir. Bu, yerel demokrasinin gelişmesi için önemli bir ön koşul olarak değerlendirilmektedir. Vatandaşların yönetime katılmasına izin veren belediyelerin başarılı olma olasılığı daha yüksektir. Tüm insanların beğenileri tek tip ve homojen bir yapıya sahip olmadığından sınırlı kaynaklar etkin bir şekilde kullanılamamaktadır. Merkezi düzeyde alınan kararlar yüksek düzeyde kamu memnuniyeti sağlamamaktadır (Acartürk, 2002: 138).

Söz konusu bu memnuniyetsizlik, genel manada yerel yönetimlerin, özelde ise belediyelerin özerkliğini beraberinde getirmektedir. Belediyeler kendi sorumluluk sahalarında yerele ilişkin, yerel çerçevede ve mahallinde yaşayanlarla karar almaları gerektiğine inanmaktadırlar. Aldıkları kararlar yine kendilerine uygulanacak olması, meşruiyet açısından da isabetli kabul edilecektir. Ayrıca alınan kararlar ve uygulanacak mali ve idari külfetler daha baştan kabul edilmiş, uygulandığında da itiraz veya yokluk tepkileriyle karşılaşılmayacaktır. Bu nedenlerledir ki belediyelerin özerkliği savunulmakta, özerk belediyelerin olduğu yerleşimlerde demokrasi kültürü daha fazla yerleşmektedir. Sorunların çözümü, demokrasi kültürü/anlayışı ve özerklik çerçevesinde kendi kararını alma ve alınan kararları uygulama anlayışıyla iç içe olduğundan iki durumun birlikte oluşup gelişmesiyle gerçekleşecektir.

Ekonomik düzendeki değişikliklerin belediyeler üzerindeki baskısı, belediyelerden hizmet beklentisinin artışına yol açmaktadır. Hizmet sektörünün şehir bağımlı bir sektör olması ve bu sektörün GSYİH içindeki payının çok yüksek değerlere ulaşması, bu sektördeki büyümenin belediyeler üzerinde nasıl bir baskı oluşturduğunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Ortaya çıkan gereksinimleri dikkate almak için belediyelerin mali ve idari kapasitelerinin iyileştirilmesi gerekmektedir (TESEV, 2009: 20).

Toplumsal yapı, ekonomik düzen belediyelerin idari ve mali özerkliğine de etki etmektedir. Kentleşme ve şehirleşen toplum, kent kültürünün neden olduğu hizmetler sektörü, sanayileşme gibi olgular yeni ihtiyaçları doğurmuş, insanlar yönetmede ve yönetilmekte yeni yöntemlerin arayışlarına girmişlerdir. İşte bu noktada belediyelerin gerçek manada özerkleşmesi bir çözüm olarak sunulmuştur. Özellikle mali özerkliğe sahip belediyelerin bulunduğu ülke veya bölgelerde görülen ve gözlemlenen olumlu gelişmeler bu savı güçlendirmiş, belediyelerin mali özerklik alanını genişletme düşüncesi teşvik edilmiştir.

Bu özerk belediye anlayışı uluslararası metinler ile de desteklenmiş, ülkelerin kendi sistemleri ve karakterleri çerçevesinde bu uygulamaya geçilmeye çalışılmıştır. Ülkemizde de genelde yerel yönetimlerin, özelde ise belediyelerin özerklikleri güçlendirilmesi için hukuki ve teorik çalışmalar devam edegelmektedir.

3.2. TÜRKİYE’DE YEREL VERGİLENDİRME YETKİSİ VE MALİ ÖZERKLİK

Belediyelerin mali özerkliği konusu doğrudan vergi egemenliği ile ilgilidir. Mali özerklik düzeyi, mevcut mali egemenliğe bağlı olarak değerlendirilir. Belediyeler, ihtiyaçlarını karşılayacak kaynaklara sahiplerse ve bu kaynakların çoğunu yerel vergilerle finanse edebilirlerse, mali özerkliği elde edebilmekte ve sürdürebilmektedirler (Egeli ve Diril, 2012: 38).

Diğer taraftan pek çok ülkede vergi idaresi yasal olarak merkezi yönetime verilmiştir. Fakat merkezi yönetimin vergi egemenliğinin, bilhassa federal ülkelerde kısmen belediyelere bırakıldığı ya da yerel idarelerle paylaşıldığı görülmektedir. Belediyeler, vergilendirme yetkilerini merkezi yönetimle rekabet halinde

kullanamamaktadır. Ancak bunu anayasa ve diğer kanunlarda belirtilen esaslara göre ve merkezi yönetim tarafından tanınan sınırlar içinde yapmak zorundadır. Bu gibi durumlarda merkezi yönetim de sorumlu olmaktadır (Muter, 1994: 102).

Ülkemizde mer'î mevzuat çerçevesinde belediyelere bırakılan vergi ve diğer gelir kaynakları söz konusudur. Ancak burada bahse konu kaynaklar verimsiz ve tahsili kolay olmayan kaynaklardır. Bu kaynakların tahsilini yapan yerel tahsilat daireleri olsa da bu tahsilat daireleri yerel unsurlar ve yerelden istihdam edilen personeller ile oluşturulmuş ve tahsilat yapma uğraşındadırlar. Oysa günümüz vergi kurumları, vergi tahsilat anlayışı veya vergilendirme politikası özerk mali yapılar, maliye çalışanları ve maliye daireleri üzerinden yürütülmesi gerektiği tezi ile işlenmektedir. Bu doğrultuda çalışmalar yapılıyorsa da belediyelerin mevcut durumu bu düşünce ile çelişki arz etmektedir. Bir yandan siyasi etkilerden arındırılmış veya bağımsızlaştırılmış maliye anlayışı, diğer yandan özerkliğini tamamlayamamış belediyeler yapısı. Ülkemiz açısından bu tenakuzun ortadan kalkması her iki anlayışta da yapılacak olumlu çalışmalar, hukuki düzenlemeler ve fiili uygulamalar ile olacaktır.

Şüphesiz vergilendirme konuları ve anlayışlarının siyasi saiklerden uzak, ülkelerin temel ihtiyaç ve giderleri dikkate alınarak, güçlü yasal kaidelere bağlanması, çalışan personelin özerklik anlayışının güçlenmesi, çalışanların tarafsız ve yansız düşünce ile işlemlerini yapabilmesi, belediyelerin özerkleşmesi düşüncesine katkı sağlayacaktır. Bu durum öncelikle belediyelerin ya da yerel yönetimlerin mali yapılarını daha da güçlendirecek, eser ve hizmet üretebilme kapasitelerini artırmış olacaktır.

Kapsamlı mali özerklik, belirli vergi konularının belediyelere emanet edilmesi ve söz konusu verginin konusunu, mükellefini, tarh esaslarını, vergi oranını ve diğer şartları bu idari organların belirleyebilmesi durumunda söz konusu olmaktadır. Bu durumda belediyelere mali yetki ve onlara mali özerklik verilmiş olacaktır (Acartürk, 2002: 149).

Demokratik bir sistemin sağlıklı bir şekilde işletilmesi, devletin yetkilerini kullanırken sağladığı mali kaynakların düzenli olmasına bağlıdır. Aynı zamanda vergilendirme, demokratikleşmenin en önemli aşamalarından biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesini korumaya yönelik en ihtiyatlı girişimlerden biri şeklinde

değerlendirilmektedir. Hemen hemen tüm ülkelerin anayasaları, vergilerin kanunla konulabileceğini veya kaldırılabilceğini belirtmektedir. Vergi kurumunun meclis tarafından tanınan ilk yetkilerden olması ve bireysel hak ve özgürlükleri sınırlayan vergilendirmenin yasal düzenlemeye bağlanarak bireylere güvence verilmek istenmesi bunun sebebi olarak gösterilmektedir. Zira anayasal bir devlette, bireysel temel hak ve özgürlükler güvence altına alınmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 87).

Yerel vergilerin belediyeler için çeşitli avantajlarının bulunduğu bilinmektedir. Yerel vergilerin ulusal demokratikleşmeye katkısı önemlidir. Belediyeler için daha fazla kaynak kullanılabilir hale geldikçe, sağlanan hizmetlerin çeşitliliği ve kalitesi artmaktadır. Bu durum vatandaşları ülkede daha mutlu hale getirmektedir. Yerel vergiler, vatandaşların ve belediyelerin sorumluluk duygusunu artırma, merkezi yönetimin mali kaynaklarından belediyelerin üzerindeki yükü azaltma ve belediyelerin mali özerkliğini güçlendirme etkisine sahip olmaktadır. Ancak belediyelere sınırsız vergilendirme yetkisi tanındığı anlamına gelmemektedir (Yontar ve Dağ, 2014: 148). Yerel vergiler yereldeki halktan alınmalı ve yereldeki ihtiyaç ve sorunların çözümü dikkate alınarak harcanmalıdır. Bu çerçevede oluşturulacak kaynaklar, halka anlatıldığı ve halkın da hizmet olarak karşılığını göreceği şekilde harcanması mali özerkliğin yerleşmesine de büyük etki sağlayacaktır.

Sınırsız vergi egemenliğinin yararlarının yanı sıra pek çok sakıncası da bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, belediyeler arasındaki vergi eşitsizlikleri, teşvik edilmiş göçün önemli bir sebebi olarak gösterilmektedir. Birtakım kuruluşların vergi matrahı diğerlerinden daha az seviyede olabilmektedir. Bu şekilde mali kapasite de standart farklılıklarına bağlı olarak belediyeler arasında ayrım oluşacaktır. Vergi kurumlarının yardımı ile düşük vergi oranlarında vergi gelirini artırmanın zor olduğu bilinmektedir. Çünkü her rejim kendi vergisini aşabilmekte ve aynı zamanda kaynağı kuruyabilmektedir (Acartürk, 2002: 151).

Yerelden alınan vergiler belediyeler arasında eşitsizliklere sebep olabilmektedir. Ancak diğer bir bakışa göre de adil ve hakkaniyetli olduğu da düşünülmektedir. İnsanlar yaşadıkları yerin kalkınmasında ödedikleri vergilerin karşılığını hizmet olarak alabilmekte ya da görebilmektedir. Bu durum mükellefin vergiye uyumunu, kaynakların etkin kullanımında kontrol anlayışını geliştirecektir. Oysa yerel halkın

ödeme gücü zayıflatılırsa, yereldeki mükellefler yerel vergileri ödemede isteksiz ve kaçınma refleksi ile hareket ederse, bu hareket o yörenin gelişmesine de engel oluşturacaktır.

Ayrıca belediyelerin yerelden elde ettiği vergilerle başka bölgelere yatırım yapması, hizmet götürmesi o yörede yaşayan, hizmet alan ve vergi mükellefi olan insanlar açısından sorun oluşturabilecektir. Bu sebeple temelde her yörenin geliri o yörenin gelişmesine finans kaynağı olmalı, yöreler arasındaki gelişim ve ilerleme eşitsizlikleri ise daha ziyade merkezi yönetimin desteği ve kaynak aktarımı ile giderilmelidir. Bu şekilde hareket, yerelde vergi veren mükelleflerin adalet duygularının zedelenmesini engelleyecek, kalkınması yeterli olmayan yerlerin refah düzeyinin artmasına merkezi idare vesile olarak ülke düzeyinde yatırım yapması ilkesine de uygun hareket etmiş olacaktır.

3.3. TÜRKİYE’DE YÖNETİMLERARASI KAYNAK, YETKİ VE GÖREV DAĞILIMI

Yüksek düzeyde yerel özerkliğe sahip ülkelerde, görevler ve kaynaklar idari birimler arasında nispeten dengeli bir şekilde dağıtılmaktadır. Buna karşılık, çok az yerel özerkliğe sahip merkezi bir devlette, çoğu görev ve kaynağın merkezileştirildiği ve merkezi olarak harcandığı görülmektedir (Yontar ve Dağ, 2014: 151). Oysa anayasamızda yerel yönetimlere hizmetleri ile orantılı gelir ve kaynak imkânlarının sunulması yazılmıştır. Bu düzenleme uygulama da yer bulmuş olsa ve hesap verebilirlik, hukuki denetim ile güçlendirilse o zaman belediyelerin özerkliği ülkemizde de iyi seviyelere gelmiş olur.

Bu noktada son on yıl içinde ülkemizde belediyeler üzerinde kayyım uygulaması dikkat çekmektedir. Her ne kadar uygulama mevzuata (Anayasa, Belediye Kanunu’na) dayandırılıyorsa da anayasa ve evrensel hukuk ilkelerine aykırı olduğu da iddia edilmektedir. Bu husus ülkemizde ciddi şekilde tartışılmakta, ülkenin özel durumu ve bölünmez bütünlüğü dikkate alınarak zorunlu olduğu savunulmaktadır. Ancak kayyım uygulaması tezin temel konusu içinde yer alan belediyelerin mali özerkliğine de ters düşmektedir. Belediyeler kendi kararlarını ve idari işlemlerini kendi içinde yapabilmeleri, merkezi idarenin belediye adına karar alamaması ve idari işlem yapamaması da özerkliğin gereğidir. Her ne kadar idari vesayet anayasal bir yetki olsa

da bu yetkinin daraltılmış, sınırlandırılmış, hatta istisnai duruma düşürüldüğüne dair hukuki düzenlemeler yapılmıştır. İlaveten Belediye Kanunu'nda idari vesayet yetkisinin kullanım yerleri de yazılmıştır. Dolayısıyla mali özerkliğin gereği olarak; yerelde seçilen seçilmişler belediyelerin bütçelerini hazırlamaktan, gelir kaynaklarını belirlemekten ve giderlerini de yerel ihtiyaçlara göre harcamaktan mahrum kalmaktadır. Bunun yerine merkezi idarenin taşra temsilcileri, daha ziyade merkezi idareden temin ettikleri kaynaklarla merkezi idarenin taşradaki ihtiyaçlarına ağırlık verebilmektedir.

Ülkemizin mevcut şartları, hukuki denetimin bihakkın uygulanamayışı, hesap verebilirlik, mali sorumluluk, kamu zararı gibi kavramların gereği gerçek manada yapılamadığından kayyım uygulaması veya benzer uygulamaların/yöntemlerin devam edeceği öngörülmelidir. Kayyım uygulamasında iyi örneklerin olması, daha fazla kamu hizmetinin verilmesi, daha çok kamu yatırımı yapılması, uygulamanın doğru ya da meşru olduğunu göstermez; tersine merkezi idarenin desteklerini, merkezi yönetime bağlı yöneticilerin etkili, gayretli ve becerikli çalışmalarını göstermiş olur.

Gücü, kaynakları ve tesisleri merkezi bir hükümetin kontrolü veya onayı altına almak, Türk yönetim sisteminin en temel özelliği olarak gösterilmektedir. 1982 Anayasası'nda yer alan yerinden yönetim ilkesine dayalı olarak merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki ayrımı tam olarak yapılamamıştır. Belediyelerin birçok hizmeti sağlayamadığı ve özellikle merkezi yönetimin yerel gelirleri merkezileştirmeye eğilimli olduğu gözlemlenmiştir. Belediyeler birtakım hizmetleri sağlama yeteneğini kaybettiğinde, merkezi hükümet bu hizmetlerin sağlanmasını da devralmıştır (Usta, 2021: 26).

Merkezi yönetimin bu değişmez duruşu, belediyelerin özerkliği üzerinde önemli olumsuz etkiye sebep olmuştur. Yerel etkiye duyarlı oldukları için belediyelerin kaygılı olmaları, merkezi yönetimi bu şekilde davranmaya iten en önemli etken olarak gösterilmektedir. Bu yüzden merkezi yönetim, belediyeleri güçlendirmek istememekte ve onların görev ve yetkilerini çeşitli uygulamalarla sınırlamaktadır (Usta, 2021: 41).

Bilhassa 1990'lardan sonra Türkiye'de belediyelerin merkezi yönetime bağımlı hale getirme yönünde artan bir eğilim olmuştur. Bu eğilim, belediyelerin mali

yetkilerinin sınırlandırılmasını ve belediyelerin karar alma yetkilerinin merkezi yönetime devredilmesini sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunun sonucunda siyaset ve bürokrasi, belediyelerin merkeze bağımlı hale gelmesinde etkin rol oynamaktadır. Bu duruma, belediyelerde yeterli teknik eleman bulunmaması, yerel siyasi baskılardan ciddi şekilde etkilenmesi ve mali kaynakların sınırlı olması gibi sebepler gösterilmektedir. Görev-gelir dengesizliği, belediyelerin altını oyan, merkezi yönetime bağımlılığını artıran, etkinliğini azaltan ve istihdam kaybına neden olan ve nihayetinde yerel özerkliği sınırlandıran en temel faktör olarak nitelendirilmektedir. Böylece merkezi yönetim doğrudan yerel görevleri üstlenmekte, kaynakları merkezi olarak devralmakta ve belediyeleri merkezi hiyerarşiden pasif örgütlenmeye bağımlı hale getirmektedir. Yönetimler arasındaki mali ve idari ilişkilerin nesnel kriterlere dayanmaması, merkezi yönetime çok fazla güç vermekte ve belediyeler karşısında merkez-yerel dengesini ağırlaştırmaktadır (Parlak, 2014: 10-11).

Ülkemizdeki belediyelerin imkânları, özellikle sosyal işleri, kültürel faaliyetleri, sağlık ve eğitim alanlarındaki çalışmaları giderek daralmaktadır. Belediyelerinin bu hali ana sebepleriyle şöyle belirtilmiştir (Yosunkaya, 2018: 41):

- Geleneksel merkeziyetçi ve Fransız Bonapartçı anlayışların idari yapılarda geçerliliğinin devam etmesi,
- Refah devleti kavramının merkezi hükümet tarafından benimsenmesi,
- Merkezi yönetimin belediyelere güvensizliği.
- Merkezi bütçeden aktarılan payların azaltılabilmesi.

Bundan dolayı yerel yönetim kurumlarından olan belediyelerin çoğu, temel belediye hizmetlerini, toplumsal refahı, çevresel standartları, ortalama yaşam kalitesini artırmaktan oldukça uzaktır. Örneğin yeşil alanlar, park ve bahçeler, sağlam yapı stoku, altyapı ve üstyapı bakım ve onarımı ideal sayı ve standartlara ulaşmamıştır. Belediyelerde istenilen ve beklenen mali imkânlar oluşturulamadığından, ekonomik sıkıntılar devam ettiği için, mevcut bütçeler düzgün ve amaca müteallik kullanılmadığından bahse konu olumsuzluklar devam etmektedir.

Ülkemizde bu hususta çoğu kez belediyeler temel ve ana sorumluluklarını gidermeden, kısıtlıda olsa kültürel ve sosyal faaliyetlere yer verebilmektedir. Oysa

belediyeler öncelikle ve özellikle asli ve zorunlu görevlerinden olan temizlik, çöp toplama, yeşil alan oluşturma, yol bakımı ve onarımları yapma, temiz içme suyu temin etme, otopark gibi hizmetleri vermeden daha sonra verebileceği temel ihtiyaç dışı hizmetleri vermesi; diğer bir ifade ile Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisindeki unsurları dikkate almadan iş ve hizmet yapması doğru olmayacak ve görevini yapmış sayılmayacaktır. Oysaki 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre mevzuat temel belediye hizmetlerini yapar şeklinde hükme bağlarken, temel belediye hizmetlerinin yanındaki kamu hizmetlerini verebilir veya yapabilir şeklinde ifade etmiştir. İlaveten kanun maddesi 'hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenmeli' dese de, uygulamada çok zayıf şekilde dikkate alındığı görülmektedir.

Belediye gelirlerinin merkezi yönetimin gelirlerine oranı, mali özerkliğin ölçümüne dair en sık kullanılan kriterlerden biri olarak gösterilmektedir. Türkiye'de belediye gelirleri, bu doğrultuda 5393 sayılı Kanun'un 59. maddesine göre şöyle sıralanmaktadır (www.mevzuat.gov.tr, E.T: 07.05.2023):

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- 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.

Büyükşehir sınırları içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili belediyenin hesabında kalır. Tahsil edilen emlak vergisinden büyükşehir belediyesine veya başka bir idari birime pay kesilmez. Belediyelerin en etkili ve en verimli gelir kaynaklarından olup, vergi gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır.

Belediye gelirlerine tek tek bakılıp kısa şekilde yorumlandığında şu hükümlere varabiliriz. Kanunların düzenlediği vergi, resim, harç ve katılım payları genelde verimsiz, etkisiz, matrah kısıtlı, esneklikten yoksun, beyana ve tespite dayalı olmaları hasebiyle güçlü gelir kaynakları olarak değerlendirilemeyecektir. Genel bütçeden aktarılan paylar, zaman zaman ekonomik konjonktür, afet durumları gibi sebeplerle azaltılmakta veya gerekli olan artış düzeyini yakalayamamaktadır. Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler ise kurumların inisiyatifinde, kurum yöneticilerinin takdirinde veya siyasi saiklerin tasarrufunda olduğundan belediyeler için iyi bir gelir kaynağı olarak düşünülemeyecektir. Taşınır ve taşınmaz malların satış ve kiralanması konusunda her ne kadar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre hareket ediliyorsa da yerel ve siyasi etkilerden mütevellit piyasa değerlerinin yakalanamadığı ve gelirlerin tahsilatında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Bazı belediye hizmetlerini almak için belirlenen tarifeler üzerinden elde edilecek ücretlerde ise kurumsallaşmasını ve personel kalitesini yükseltmemiş belediyelerde bu tarifelerin belirlenememiş olması, belirlenen tarifeler üzerinden ücretler tahakkuk ettirilememesi ve bedava hizmet götürme düşüncesi bu gelir kaynağını da zayıf hale düşürebilmektedir. Faiz ve ceza gelirleri için de etkili kaynak olduğu söylenemeyecektir. Çünkü belediyelerin yüksek borçlanmaları sebebiyle faiz ödedikleri bilinmektedir. Yeterince gelir elde edemediklerinden kaynaklarını vadeli hesaplarda değerlendiremediklerinden faiz gelirinden mahrum kalmaktadırlar. Ayrıca alacaklarını zamanında tahsil edemediklerinden faizli alacakları, af kanunları ile silinmektedir. Cezalarda da yerel sebepler veya siyasi nedenlerle cezalar düzenlenememekte ve düzenlenmiş cezalar seçim öncesi veya farklı zaman dilimlerinde belediye encümeni ve belediye meclisleri tarafından uzlaşma yoluyla veya kaldırılma şeklinde akamete uğratılabilmektedir. Bağış gelirlerinde ise toplumsal olarak vatandaşlar, kamudan kaynak aktarılmasını beklerken, kamuya bağış yapmaları yaygın bir davranış olarak görülmemektedir. Hatta bağış yapacak vatandaşların vergi, harç gibi ödemelerini düzenli yapmaları beklenebilir. Bağış gelirlerinde ise arızı olarak ulusal veya uluslararası bağışların olabileceği, bununda düzenli ve verimli gelir kaynağı olamayacağı ortadadır. Belediyelerin girişim, iştirak ve faaliyetleri karşılığı alınacak gelirlerde ise şu söylenebilir. Belediyeler bu tür hizmetlerini yaygın olarak değil de sosyal devletin gereği olarak kısıtlı ve düzenleyici çerçevede yapmalıdır. Aksi halde serbest ekonominin kurallarına aykırı hareket edilerek piyasanın bozulmasına

kadar durum gidebilir. Kamu gücünü kullanarak piyasaya üretim, tüketim ve fiyat belirleme noktasında yapılacak her müdahale arz-talep dengesini bozacağından belediyelerin bu konuda çekinceli davranmasına ve yüksek gelirler elde etmesine engel durumlar oluşturacaktır.

Bu değerlendirmeler neticesinde; merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden belediyeler arasındaki kaynak, görev ve yetki dağılımı dikkate alındığında görevlerle orantılı gelir kaynakları oluşturulamadığı anlaşılabacaktır. Bu durumun neticesinde de belediyelerin merkeze bağılılığı ve genelde verimsiz gelir kaynakları ile mali özerkliğe eriştiklerini iddia edemeyiz. Kendi öz gelirlerini oluşturup, geliştirememeleri, görevlerini ifa edecek kadar harcama yapamamaları, borçlanma kapasitelerini belli şartlara bağlayıp, borçlandıkları miktarları ödeyemediklerinde hesap vermemeleri belediyelerin mali özerkliğini gerçek manada temin edememektedir.

3.4. TÜRKİYE’DEKİ BELEDİYELERİN MALİ DURUMLARI

Globalleşme ve devamlı nüfus artışı sürecinde belediyelerin sorumlu olduğu hizmet alanları çoğalmış, teknolojik imkânların ve sosyo-kültürel faaliyetlerin hızla gelişmesi yerel halkın yönetimden beklentilerini yükseltmiştir. Şehirlere olan talep ve beraberinde gelen ihtiyaçlar, belediyelerin en önemli mali sorunlarının kaynağıdır (Baytun, 2011: 24).

Yerel yönetimin temeli olan belediyeler, sağladıkları hizmetlerle ilgili olarak devlet ile halkın en yakın buluştuğu birimler olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca seçmenler, belediyeleri vatandaşları ve hükümeti birbirine yaklaştıran belediye hizmetleriyle tanımaktadır. Bu bağlamda belediyelere de yerel düzeydeki sorunların çözümünde önemli bir sorumluluk düşmektedir. Ancak 1950’li yıllardan itibaren artan şehirleşme oranı, hızlı nüfus artışı, şehirlerin devamlı genişlemesi ve bu alanların kontrol edilememesi, daha fazla insan için daha hızlı ve etkin çözümler üretilmeyi beraberinde getirmiştir. Belediyelerin mali sıkıntıları, hizmet için yeterli kaynak bulamaması hizmet kalitesini artıramamasına, hizmetlerde aksamalara neden olmuştur. Bir başka açıdan bakıldığında, belediyelerin mali sorunlarının sadece mali yapılarından değil, Türkiye’nin idari yapısının merkeziyetçi olmasından kaynaklandığı da ifade edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 96).

Cumhuriyet döneminden itibaren belediyeler, toplumun hızla değişen toplumsal, mali ve politik koşullarına ayak uyduramaz hale gelmiş ve bu hızlı yenilikler arasında onlar için yapılan düzenlemeler geçerliliğini yitirmiştir. 1930’larda belediyelerin işlevini yerine getirmesi gerektiği anlayışı oluşmuştur. Bu anlayış her alanda etkili olmuş ama günümüz belediyelerinin her alanda aynı şekilde çalışmasını beklemenin imkânsız olacağı anlaşılmıştır. Bu yüzden aksayan yönler, atıl kapasiteler, yönetilemez alanlar için düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Gerektiğinde belediyelerin eksik olduğu alanlarda özel yöntemler oluşturulmalıdır. Böylece hızlı kentleşme nedeniyle belediyelerin eksikliğini hissettiği hizmetlerin sunulması kolaylaşacaktır (Nadaroğlu,2001:179).

Belediyelerin gelir ve giderlerine bakıldığında, genel vergi gelirlerine ilişkin tahsis ölçütleri geliştirilerek belediyelerin sunduğu hizmetlerin kalitesi artırılmalıdır. Genel bütçe kaynaklarının dağıtımında kalkınmışlık endeksi, bölge ve kişi sayısının yanında, belediyelerin kendi gelir ve gider ihtiyaçları da ön plana çıkarılarak kamu müdahalesini önleyecek tedbirler alınmalıdır. Bir belediyenin öz gelir kaynaklarını düzenleyen en önemli kanun olan 2464 sayılı Kanun 1981 yılında yürürlüğe girmiş ve o tarihten bu yana küçük değişiklikler olsa da gelir açısından büyük bir değişiklik olmamıştır. Bundan dolayıdır ki verimsiz vergi ve gelirler, kifayetsiz kaynaklar belediyelerin daha kaliteli hizmet sunmasına engel oluşturmaktadır. Örneğin 2464 sayılı Kanun’un 34. ve 39. maddeleri; belediye sınırları ve mücavir alanlarda elektrik ve gaz tüketimini vergisel manada düzenlemiştir. Kanun gaz tüketimini dikkate almış ve konusuna dâhil etmiş, ancak artık hemen her bölgede havagazından daha fazla kullanılan doğal gaz tüketimi bileşenini göz ardı etmiştir. Düzenleme bu konuda vergi veya gelir kaybına neden olmaktadır.

Belediye Gelirleri Kanunu’nda bulunan çoğu vergi ve harç için tarifeler, Cumhurbaşkanı’na devredilen tarifeleri belirleme yetkisi ile sabit bir esasa göre belirlenmektedir. Ancak ekonomik değişkenler ve konjonktür dikkate alınıp güncellemeler yapılmadığında belediyeler gelir kaybına uğramaktadır. Sonuç olarak, ödeme usul ve esasları ile ödeme tutarını belirleyen tarifelerin güncellenmesi ve günümüz koşullarına göre düzenlenmesi önerilmektedir. Bu düzenlemelerin geniş çaplı bir şekilde kontrol edildiği, değiştirildiği ve tutarlı bir şekilde uygulandığında, belediyelerin gelir açıklarının en aza indirileceği şüphesizdir (Arıkboğa, 2016: 291).

Ancak kırsal bölgelerde ve küçük ölçekli belediyelerde, belediyeler öz gelirlerini tahsil edemiyor, bazı yöneticiler bu gelirleri tam olarak bilemiyor, bazen de ödemeler yerel dinamiklerden dolayı gerçekleşmiyor gerçeği ile de karşı karşıyayız.

Belediyeler, vatandaşların gereksinimlerini karşılamak için sözleşmeli hizmetler sunma konusunda yasal ve idari sınırlamaların yanı sıra mali sınırlamalarla da karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum bütçe imkânı olarak tanımlanmaktadır. Bu bütçe imkânları kullanılarak vatandaşların gereksinimleri giderilememektedir. Fakat beldenin ve şehrin gelişme düzeyi, demografik yapısı, yürütülen faaliyetlerin türleri, alandaki göç veya göç koşulları, bölgenin coğrafi yapısı ve konumu gibi faktörler nüfus artışına neden olabilmektedir. Artan ihtiyaçlar, bütçe imkânlarından karşılanmasını zorlaştırmaktadır (Kurtuluş, 2006: 59-60).

Belediyelerin mali kaynaklarının yetersiz olması sorunu, planladıkları hedeflere ulaşmalarını engellemekte, belediyelere bağımlı birçok dernek ve kuruluşun hizmetlerinde sorunlara neden olmaktadır. Ayrıca bu yüzden yerelde kalkınma ve yatırım hedeflerine ulaşamamaktadır (Köseoğlu, 2010: 85).

Yıllar geçtikçe belediyelerin gelirlerini artırmaya yönelik iyileştirmeler olmamasına rağmen harcama alanları artmış ve belediyelerin öncelikleri için ne harcayacakları konusunda yeni endişeler doğmuştur. Bu nedenle, belediyeler mevcut gelir kaynaklarını nereye yönlendirecekleri sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Sonuç olarak, sosyal hizmetlere daha fazla gereksinim hissedilen belediyeler de, sınırlı kaynakların kötüye kullanılması, kendi gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle finansal sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır (Humar, 2019: 34).

Tablo 9. 2006-2023 Yılları İtibariyle Belediyelerin Bütçe Dengesi (Bin TL)

Yıllar	Toplam Harcamaların Toplam Gelire Oranı(%)	Toplam Harcama	Toplam Gelir	Bütçe Dengesi
2006	106,22	21.640.204	20.372.864	-1.267.340

2007	109,23	25.832.553	23.648.122	-2.184.431
2008	120,29	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
2009	115,52	31.012.132	26.844.961	-4.167.171
2010	100,70	34.474.935	34.233.863	-241.072
2011	100,96	41.132.755	40.740.227	-392.528
2012	104,11	46.988.113	45.131.525	-1.856.588
2013	111,18	59.964.440	53.931.284	-6.033.156
2014	101,15	63.266.220	62.544.796	-721.424
2015	102,21	73.756.957	72.159.838	-1.597.119
2016	112,68	91.269.961	80.994.408	-10.275.553
2017	115,33	112.048.078	97.148.981	-14.899.097
2018	116,85	91.039.131	77.908.657	-13.130.474
2019	106,81	123.349.928	115.484.308	-7.865.620
2020	098,83	134.559.344	136.768.350	2.209.006
2021	095,72	183.962.486	192.182.996	8.220.510
2022	106,63	397.489.254	372.749.078	-24.740.176
2023	109,77	489.519.900	445.945.110	-43.574.790

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Bütçe İstatistikleri (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, E.T: 07.05.2023).

Tablo 9’da 2006’dan 2023’e kadar belediyelerin bütçe verileri yer almaktadır. Tabloda belediyelerin toplam gelirleri ve harcamaları, toplam harcamaların toplam gelirden çok olması sebebiyle oluşan bütçe açıkları ve toplam harcamaların toplam gelire oranı görülmektedir. Tablodan da anlaşılabacağı üzere genel olarak belediyelerin kamu hizmetlerini finanse etmeye ilişkin kamu harcamalarının miktar ve oransal olarak dalgalı da olsa artış gösterdiği; bütçe açığının her yıl dalgalı seyreitse de miktar olarak ta arttığı gözükmemektedir.

Tabloda bazı yıllarda açıklar düşüyorsa veya 2020 ile 2021 yıllarında bütçe fazla veriyorsa da bu konjonktürden (kovid 19- sokağa çıkma yasağı, ekonomik kriz, bireysel ve kamusal alanların kısıtlanması) kaynaklanan bir durum olduğu, o dönemde yapılacak kamu harcamalarının bu nedenle azaldığı, merkezi yönetimin bazı ekonomik politikalarının sonucu olduğu bilinmektedir. Yoksa genel manada belediyelerin

kaynak ve bütçe sorunları kronikleşmiş, açıklar ve harcamalar her yıl artarak devam etmiştir.

Tabloda toplam gelirler miktar olarak artış gösteriyor olsa da bu durum enflasyon sorunu olan ülkelerde görünen bir durumdur. Bu görüntünün yerel gelirlerin artmasıyla ve özerklik gereği mali kaynakların verimli hale gelmesi ile ilişkili değildir. Buradaki artışlar yeniden değerlendirme oranı, enflasyon düzeltmesi gibi uygulamalar gereği nominal manada bir artış olduğu, reel olarak artan bir gelirin olmadığı ya da çok çok sınırlı bir artış olduğu bilinmektedir. Yanı sıra bu harcama ve açıkların kentleşme ve nüfus artışları gibi sebeplerle belediyelerden beklentinin artmasıyla da ilişkili olduğu düşünülmektedir.

Tablo belediyelerin mali özerkliği çerçevesinde şu sonucu ortaya koymaktadır. Belediyeler gelir kaynakları yönünden yetersiz kalmakta, harcamaları artan talepler karşısında karşılanamamaktadır. Bu durumda bütçe açıkları giderek artmakta, harcamalar ile gelirler denkleştirilememektedir. Bu durum karşısında belediyeler kendilerine öz kaynak geliştirememekte, verimli ve etkili vb. gelirler oluşturamamaktadırlar. Belediyeler mevzuatta ve ellerinde bulunan borçlanma enstrümanını kullanarak hizmet yapabilme ve harcamaları karşılama yoluna gitmektedirler ki bu hal bütçelerini daha da bozmakta, ağır faiz yükü altında sonuç odaklı strateji oluşturamaz, planlama yapamaz temel hizmetleri ifa edemez, cari giderleri ödeyemez hale gelebilmektedirler.

Bu tablo belediyelerin mali özerklikten uzaklaştığını; bütçelerini döndürebilir, denk oluşturabilir duruma getirebilmeleri için merkezi yönetime genel bütçeden pay aktarılmasını ya da af kanunları ile borçların terkin edilmesini talep ederek nasıl merkezi yönetime daha bağımlı hale geldiklerini göstermektedir. Günümüzde belediyeler aşırı borçlanmaları ve mali özerklikten kaynaklanan sorunları kredi temin ederek gidermeye çalışmaları, belediyelerin mali özerklik seviyelerinin ne aşamada olduğuna bir gösterge sayılacaktır.

Belediyeler kendi gelirlerinden mahrum kaldıklarında, kendilerine emanet edilen işi topluma en iyi şekilde sağlamak için borçlanma yollarına girmektedir. Belediyeler bu borçları ödeyemezlerse bunun yükünü hazine üstüne almakta ve gelir darlığı nedeniyle mali sorunlar oluşmaktadır. Bir belediyenin borçlarını ödeyememesi

kaynak israfına yol açmakta ve belediye kendi gelir getirici faaliyetlerini kaybetmektedir (Tekdere, 2018: 28). Ayrıca belediyelerin bütçe dengesi her yıl açık vererek oluşuyorsa da belli dönemlerde yapılan yasal düzenlemelerle bu borçların ya da dengesizliklerin silinmesi, yeniden yapılandırılması veya genel bütçeden karşılanması yoluyla giderilmektedir.

Belediyelerin merkezi yönetime bağımlı olmaları, merkezi yönetimin yaşayabileceği dönemsel mali sorunlardan doğrudan etkilenmeleri anlamına gelmektedir. Önemli bir gelir kaynağı olan vergilerden elde edilen gelirlerin azalması, belediyeler için mali sorunlar yaratmıştır (Yontar ve Dağ, 2014:158).

Belediyelerin merkezi yönetime olan finansal bağımlılığı, belediyeleri etkin hizmet sağlayıcı olmaktan çıkarıp, merkezi yönetimin siyasi çıkarlarına göre hareket eden aracı kurumlar haline getirmektedir. Merkezi yönetim ile belediyelerin farklı siyasi ideolojileri varsa, merkezi yönetime bağlılık belediyelerin aleyhine işleyebilmekte ve merkezi yönetim belediyelere sağladığı fonları kesebilmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 168).

Belediyelerin mali transferlere bel bağlamasının, yalnızca yerel özerklik ihtiyacını baltalamakla kalmayacağı, aynı zamanda yerel vergileri toplama ve yerel gelir elde etme çabalarını da olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, belediye harcamaları ile belediye gelirleri arasındaki kopukluk ve bağlantısızlık hesap verebilirliği olumsuz etkilemektedir. Sonuç olarak, belediyelere koşulsuz kaynak aktarımı, merkeze olan bağımlılığı artırmakta ve belediyelerin kendi gelirlerini elde etme çabalarını sekteye uğratmaktadır (Şahin, 2018: 2).

Tablo 10. 2006-2023 Yılları İtibariyle Belediye Gelirleri (Bin TL)

Yıllar	Toplam Bütçe Geliri	Vergi Geliri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış Yardımlar ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklar dan Tahsilat
2006	20.372.864	3.347.587	3.008.719	369.334	11.498.098	1.819.114	330.012
2007	23.648.122	3.678.464	3.742.518	578.895	13.687.222	1.897.844	63.179

2008	25.736.012	4.077.274	3.751.749	496.871	15.709.413	1.664.835	35870
2009	26.844.961	3.631.028	4.123.985	375.120	16.787.113	1.243.331	684.384
2010	34.233.863	5.854.566	4.824.058	444.597	20.408.332	2.533.815	168.495
2011	40.740.227	6.878.140	5.365.883	626.713	24.391.216	3.351.272	127.003
2012	45.131.525	7.232.437	6.505.295	645.662	27.437.036	2.988.174	322.921
2013	53.931.284	8.196.251	7.997.458	817.549	31.879.490	4.954.769	85.767
2014	62.544.796	9.283.644	6.739.057	1.109.552	38.709.149	3.448.302	3.255.092
2015	72.159.838	10.839.017	7.474.956	1.475.922	47.302.390	4.908.445	159.108
2016	80.994.408	12.225.548	8.426.757	1.621.091	52.173.000	5.838.798	709.214
2017	97.148.981	13.217.357	11.585.675	1.981.842	62.144.191	7.879.786	340.130
2018	110.933.045	14.484.934	11.636.306	1.949.520	72.031.314	10.359.567	471.404
2019	115.484.308	15.694.186	10.942.769	2.416.044	77.306.917	8.688.170	436.222
2020	136.768.350	18.271.477	11.405.511	2.859.353	94.720.256	8.804.239	707.514
2021	192.182.996	23.368.806	16.770.040	3.914.463	134.038.315	13.732.254	359.118
2022	372.749.078	38.219.015	31.361.986	9.775.555	260.827.450	31.950.919	614.154
2023	445.945.110	40.596.259	36.247.038	13.248.602	311.475.677	43.923.181	454.353

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Bütçe İstatistikleri (<https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, E.T: 07.05.2023).

Tablo 10’da Türkiye’deki belediyelerin 2006 yılından 2023 yılına kadar olan gelirlerini göstermektedir. Bu tablonun amacı, belediye gelirlerinin bir parçası olan öz gelirlerin durumunu ve belediyelerin genel bütçeden aldıkları pay ile merkeze bağımlılığını göstermektir. Bu tablo ile belediyelerin öz gelir, transfer geliri ve toplam bütçe gelirleri ne şekilde değiştiği ortaya konulmaktadır. Tabloya bakıldığında belediyelerin öz gelirleri miktarsal olarak bir önceki yıla göre arttığı görülüyorsa da genel bütçeden aktarılan pay miktarının bir önceki yıla göre artan miktarının altında kaldığı anlaşılmaktadır.

2006-2023 dönemi toplam gelire bakıldığında bunun yarısından fazlasının transfer gelirlerinden sağlandığı görülmektedir. Bu artışa bakıldığında belediyelerin mali özerklikten uzak, merkeze bağımlı bir sistem içinde olduğu söylenebilir. Bu durum belediyelerde mali özerkliğin temin edilmesi bir yana bilakis belediyelerin merkezi yönetime bağılıklarını artırmış, mali özerklik kabiliyetlerinin azalmış olduğunu ortaya koymaktadır.

Belediyelerin öz gelirlerinin miktarları ve bütçelerine oranı, merkezi bütçeden temin ettikleri paylar veya transferlerin miktarları ve bütçelerine oranı dikkate alındığında ifade edilen bu gelir kaynaklarıyla merkeze bağımlılığın ne kadar derinden şekillendiği ve diğer gelirlerin de ne kadar kifayetsiz, verimsiz ve alınması veya tahakkuku zor gelirlerden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay belediyelerin gelir kaynaklarından en etkilisi, verimli ve periyodik olması hasebiyle en sorunsuz olarak görülebilir. Diğer kaynakların nerdeyse tamamı belediyelerin personel kalitesine, yerelin gelişmişliğine ve başkanın becerisine kalmıştır. Bu da kurumsallaşma anlayışından ziyade şahsa veya personele dayalı bir anlayış ile kaynak oluşturma sonucunu getirmiştir.

Belediyelerin gelir istatistikleri yıl yıl incelendiğinde mali özerkliklerinin sağlanamadığı, gelir unsurları içinde öz gelirlerinin düşük kaldığı, merkezi idarenin transferleri ve bu transferlerden elde edilen faiz gelir unsurlarının yekûn teşkil ettiği anlaşılmaktadır.

Bu tabloların değişmesi ve mali özerkliğin güçlenmesi yasal düzenlemelerin yanında, belediyelerin personel, yapısal ve işlemsel güçlenmelerine de bağlıdır. Ehliyetsiz ve yetkin olmayan personel, belediyelerin zorunlu birimlerinin etkin olamayışı, ihtiyari birimlerin kurulmuş olsa da çalışmalarının yetersiz kalması, idari iş ve işlemleri zamanında, hukukun gerektirdiği olgunlukta yapamamaları, nihayetinde belediyelerin idari ve mali özerkliğine halel getirmektedir.

06.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilçe belediyelerinin tek bir belediyede birleştirilmesi bu belediyelerin nüfus artışına katkıda bulunmuştur. Sonuç olarak belediyelerin genel bütçelerindeki vergi gelirlerinin payı artmıştır. Bu paylardan kar elde etmek için, daha az nüfuslu yerlerin, belediye olmak için çeşitli gayri resmi prosedürler yoluyla hileli bir şekilde belediye olmaya çalıştığı görülmüştür. Neticede bu hem merkezi hem de belediyeler için önceliklendirilmesi gereken ek bir mali yük şeklinde aktarılmıştır (Humar, 2019: 39).

Tablo 11. Farklı Yasalara Göre Belediye Oluşturulmasında Nüfus Kriterleri

1580 sayılı Kanun	5393 sayılı Kanun	3030 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun	5747 sayılı Kanun
Son nüfus sayımına göre yerleşim sayısı 2000'in üzerinde olmalıdır.	Belediye statüsü elde etmek istediğiniz köyün nüfusu 5.000 veya daha fazla olmalıdır.	Kanun, belediyelerde yaşayanların sayısına ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir.	Toplam nüfusu 750.000 veya daha fazla olan yerel yönetimlerin statüleri ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri göz önünde bulundurularak kanunla büyükşehir haline getirilecekleri açıklanmıştır.	İlk belediye meclisi seçiminde nüfusu 2.000'in altında olan belediyeler, köye çevrilecektir.

Kaynak: (Humar, 2019: 39)

Türkiye’de il sayısındaki artışın yanında ilçe sayılarındaki artış ve il merkezlerinde olduğu gibi ilçelerde de belediye kurma ihtiyacı belediye sayılarında artışı sağlamıştır. Önemli bir yerel gelir kaynağı olan ve yerel gelir kaynaklarının yarısından fazlasını kapsayan genel bütçe vergi gelirinin nüfus dağılımı, belediyeler arasında dengesizliklere yol açmaktadır. Merkezi yönetim tarafından sağlanan bu gelirler, belediyelerin ana gelir kaynağıdır ve belediye gelirlerinin yarısından fazlasını meydana getirmektedir (Arıkboğa, 2016: 294).

Bir belediyenin mali açıdan özerk olabilmesi için görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği kabul edilmektedir. Ancak, bu gelir kaynaklarının ne şekilde sağlandığı da mali özerkliğin derecesinin tespiti açısından oldukça önemlidir. Bu noktada belediyelerin gelirleri içinde öz gelirlerin ve transferlerin payı, öz gelirler üzerinde belediyelerin takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı (vergi salma ve vergi ve harçların oranlarını belirleme yetkisi), transferlerin ne kadarının koşula bağlı, ne kadarının koşulsuz transferlerden oluştuğu, borçlanma konusunda belediyelerin serbestlik dereceleri (borçlanmanın türü, kaynağı ve miktarı açısından), yerel gelirlerin ve yerel harcamaların toplam kamu gelirleri ve GSYH içindeki payı cevaplanması gereken sorular olarak görülmektedir (Güner ve Çelen, 2014: 168; Ü. Arıkboğa, 2015a: 29).

Dolayısıyla belediyelerin gelir yapılanmasının ne şekilde oluştuğu mali özerklik açısından oldukça önemlidir. Bir belediyenin gelir yapısının tarh, tahakkuk ve tahsilatını kendilerinin yaptığı öz gelir kaynaklarına dayandığı ölçüde mali özerkliğin güçleneceği söylenebilir. Ancak, yalnızca öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının yüksek olması mali özerklik açısından yeterli görülmemektedir. Belediyelerin öz gelir kaynaklarını belirleyebilme ve öz gelir kaynakları üzerindeki kontrol yetkisi de mali özerkliğin derecesi hakkında bir fikir vermektedir. Belediyelerin öz gelir kaynakları üzerindeki kontrol yetkisi (matrah, oran, tarife belirleme yetkisi) zayıfladıkça kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlama esnekliği de zayıflamaktadır (Arıkboğa, 2017: 47).

Tablo 12. Belediyelerin Vergi ve Harç Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Gelişimi

Yıllar	Emlak Vergisi	Çevre Temizlik Vergisi	Haberleşme Vergisi	Elek. Hav. Tük. Ver.	Eğlence Vergisi	Yangın Sigorta Vergisi	İlan ve Reklam Vergisi	Harçlar
2011	50,35	5,63	0,70	10,78	1,86	0,27	3,48	26,70

2012	48,78	5,30	0,61	12,69	1,88	0,29	3,69	26,53
2013	46,93	4,69	0,42	13,42	1,97	0,32	3,54	28,47
2014	53,77	3,90	0,42	12,19	1,76	0,30	3,14	24,37
2015	54,26	3,65	0,38	12,06	1,73	0,29	3,19	24,30
2016	55,03	3,88	0,32	9,63	1,71	0,26	3,47	25,55
2017	51,51	3,52	0,33	9,58	1,85	0,27	3,37	29,41
2018	60,08	3,74	0,36	11,00	1,86	0,27	3,32	19,23
2019	61,68	3,97	0,37	14,34	2,09	0,28	2,82	14,33
2020	61,32	4,27	0,35	13,64	1,53	0,25	2,54	16,05
2021	58,39	0	0,33	13,33	0	0,28	2,99	18,77
2022	48,75	0,02	0,17	25,29	0,09	0,27	2,30	18,42
2023	51,43	0,02	0,15	21,85	0,07	0,43	2,40	17,94

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü.

(<https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butceistatistikleri>, E.T: 07.03.2024).

Tablo 12'ye göre, 2011-2023 yıllarını göz önünde bulundurduğumuzda, vergi gelirleri içerisindeki en büyük payın Emlak Vergisine ait olduğunu görmekteyiz. 2011 yılında % 50,35 olan Emlak Vergisi payı, yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izleyerek

2023 yılında % 51,43 olarak gerçekleşmiştir. 2023 yılı için % 51,43 ile Emlak Vergisi en büyük paya sahipken, % 17,94 oranı ile harçlar ikinci sırada yer almaktadır.

Bu tabloya göre Emlak Vergisinin 2012, 2013 ve 2022 yılları hariç belediyelerin tahsil ettiği vergi ve harç gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu ise belediyeler açısından Emlak Vergisinin belediye vergi gelirleri içerisindeki önemini ortaya koymaktadır. Yine tabloya göre, harç gelirlerinin yıllar itibarıyla dalgalı bir seyir izlediği, günümüze yaklaştıkça da toplam vergi gelirleri içerisindeki payının azaldığı görülmektedir. Harç gelirlerindeki azalmanın nedeni, harçların özelliğinden kaynaklanmaktadır. Kamusal hizmetlerin karşılığı olarak tahsil edilen harçlar, konjonktürel dalgalanmalara karşı duyarlıdır. Bu bağlamda konjonktürün daralma dönemlerinde bu gelirler de azalmalar görülmektedir. İşte bu yüzden, 2011 yılında vergi gelirleri içerisindeki payı yüzde 26,70 olan harç gelirleri; 2018 yılındaki ekonomik daralma ile 2019 yılının sonunda başlayan Kovid-19 salgınının da etkisiyle yüzde 16,05'e gerilemiş, salgın sonrası yeniden bir artış meydana gelmiştir.

Mali özerklik açısından belediyelerin nasıl bir gelir yapılanmasına sahip olması gerektiğine ilişkin AYYÖŞ'de bazı ilkeler yer almaktadır. Bunun yanı sıra, OECD gibi bazı uluslararası kuruluşlar tarafından geçmiş yıllarda belediyelerin mali özerkliklerini bazı kriterler üzerinden değerlendiren araştırmalar yapılmıştır (Arıkboğa, 2017: 45).

OECD tarafından belediyelerin vergi gelirleri üzerindeki kontrol derecesi dikkate alınarak mali özerklik açısından bir derecelendirme yapılmıştır. Buna göre (OECD, 1999: 11);

- a) Belediyeler vergi matrahını ve vergi oranlarını belirler.
- b) Belediyeler yalnızca vergi oranlarını belirler.
- c) Belediyeler yalnızca vergi matrahını belirler.
- d) Belediyelere vergi paylaşımı yoluyla gelir sağlandığı durumlar:
- d1) Vergi paylaşım oranını belediyeler belirler.
- d2) Vergi paylaşım oranı yalnızca belediyeler onayı ile belirlenir.

d3) Vergi paylaşım oranı kanunla belirlenmiştir merkezi yönetim tarafından değiştirilebilir.

d4) Vergi paylaşım oranı her yıl bütçenin bir parçası olarak merkezi yönetim tarafından belirlenir.

e) Verginin matrah ve oranını merkezi yönetim belirler.

Bu sınıflandırmaya göre a, b, c seçenekleri ile d1 ve d2 seçenekleri belediyelere vergi gelirleri üzerinde önemli ölçüde kontrol yetkisi vermektedir. Diğer seçeneklerde ise (d3, d4 ve e seçenekleri) belediyelerin vergiler üzerinde hiçbir özerkliği bulunmamakta ya da sınırlı ölçüde bulunmaktadır (OECD, 1999: 11).

2014-2015 yılları arasında Avrupa Komisyonu organizasyonunda gerçekleştirilen “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi” araştırması kapsamında da belediyelerin mali özerkliğini değerlendirmeye yönelik bazı kriterler geliştirilmiş ve Türkiye’nin de içinde bulunduğu 39 ülke bu kriterler çerçevesinde değerlendirilerek puanlandırılmıştır. Bu araştırma ile Avrupa Birliği ülkelerindeki desantralizasyon derecesinin analiz edilmesi ve bu konudaki değişimlerin raporlanması hedeflenmiştir. Araştırma ile analiz kapsamındaki ülkelerde 1990 yılından 2014 yılına kadar meydana gelen değişimler incelenerek raporlanmış, geliştirilen endeks üzerinden yapılan analizler sonucu ülkeler puanlandırılarak karşılaştırılmıştır. Puanlamada 0 en düşük, 3 en yüksek puan olarak belirlenmiştir.

a. “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi” araştırmasında Türkiye’de belediyelerin vergileme konusundaki yetki derecesi açısından puanı 1 puan olarak belirlenmiştir.

b. Koşula bağlı ve koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı göz önünde bulundurularak puanlama yapılan mali transfer sistemi açısından ise Türkiye’ye verilen puan 3 düzeyindedir.

c. Mali yeterlilik değişkeni kapsamında Türkiye’ye “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi” araştırmasında verilen puan 2’dir.

d. Mali özerkliğe ilişkin dördüncü değişken olarak analiz edilen borçlanma özerkliği değişkeni açısından ise Türkiye’nin durumu yerel vergileme konusunda

olduğu gibi pek iç açıcı görünmemektedir. Raporda Türkiye’de belediyelerin borçlanma konusundaki yetki derecesine 0 ile 3 puan arasında 1 puan verilmiştir.

Sonuç olarak, “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi” araştırmasında yer alan değişkenler açısından değerlendirildiğinde Türkiye’nin mali özerklik açısından durumu mali transfer sistemi ve mali yeterlilik boyutlarında nispeten daha iyi bir puan seviyesinde gerçekleşmiş, 39 ülke ortalaması seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu iki değişken açısından, bildiri kapsamında yapılan analizler de “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi” araştırması kapsamında verilen puanları doğrular niteliktedir. Ancak, yerel vergileme ve borçlanma özerkliği konusunda Türkiye’nin durumu pek iç açıcı olmayıp ülke ortalamalarının altındadır. Çalışma kapsamında mevcut mevzuatın değerlendirilmesi suretiyle yapılan analizlerde bu iki değişken açısından “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi’nde bulunan puandan dönemsel olarak daha farklı puanlar bulunabilmektedir. Yerel vergileme konusunda belediyelerin puan durumunun özellikle 2012 yılı sonrasında endekse göre daha kötü, borçlanma konusunda ise en azından 2005 sonrasında endekse göre daha iyi durumda olduğu düşünülmektedir (Arıkboğa, 2017: 47-67).

Nihayetinde belediyelerin gerçek manada mali özerliğe erişebilmeleri kapsamlı düzenlemeler yapılmadan mümkün olamayacak, belediyelerin mevzuat durumları, var olan sorunları göz önüne alınmadan ve cesaretle yapılamayan yasal ve yapısal reformlar sorunlara çözüm getiremeyecektir.

SONUÇ

Türkiye’de yerel yönetimlerin modern manada ilk örneği, en bilineni ve en etkili olanı Belediyelerdir. Belediyelerin etkili ve özgün hizmetler yapabilmesi genelde özerkliğine özelde ise mali özerkliğine bağlıdır. Belediyeler mali özerkliklerini ne derece kazanabilirse o derece daha çok hizmet üretme ve daha fazla yatırım yapabilecekleri ön kabulü ve düşüncesi vardır.

Ülkemizde belediyelerin mali özerklik noktasındaki mevcut durumlarının tartışması çok uzun zaman öncesine dayanmaz. Özellikle son çeyrek yüzyılda Avrupa Birliği süreci, toplumsal talepler, demokrasi bilincinin giderek gelişmesi, insanların haklarını ve taleplerini ön plana koyması bu konuda tartışmaları beraberinde getirmiş ve bazı teorik ve fiili düzenlemeler yapılmıştır.

Bu düzenlemeler; özerkliğin bağımsızlık, yetki-görev-sorumluluk genişliği, görevle orantılı mali kaynaklar çerçevesinde irdelenerek olmuştur. Özerkliğin bağımsızlık olmadığı, belediyelerin kendi bölgelerinde, kendi organları ile kendi idari ve mali kararlarını vererek mevcut kaynaklarını genişletip, yeni kaynaklar yaratarak özerk hale geleceklerini ve bu yönüyle de hizmet verebileceklerini ortaya koymuşlardır.

Türkiye’de mevcut ulusal sorunlar, ülkenin tarihi ve sosyolojik yapısı, belediyelerin mali özerkliği siyasi manada bağımsızlığa dönüşebileceği endişesiyle daraltılarak düzenlenmiştir. Mali özerklik alanında mevzuatsal değişiklikler yapılırken federal devletlerde federe devletlerin mali özerklik yapıları baştan reddedilmiş, üniter bir devlette nasıl olması gerekiyorsa o düzeyde de düzenlemeler yapılamamıştır. Bu yüzden de Türkiye’de belediyeler mali açıdan zayıf özelliktedir.

AYYÖŞ belediyelerin halka en yakın birimler olarak hizmeti en iyi şekilde halka ulaştırabilmek için mali özerkliğe kavuşmaları gerektiğini düzenlemiştir. Mali özerklikle ilgili olan bu düzenlemeler değerlendirildiğinde Türkiye’de mali özerkliğin düşük seviyede olduğu söylenebilir (Küçük ve Alan, 2017: 25).

Ülkemizdeki belediyeler ne mali ne de idari açıdan yeterli düzeyde özerk değildir. Merkezi idare, pek çok kamu görevini uzun süreliğine devralmıştır. Bu

merkezileşmenin, aşırı bürokrasi getirdiği, yerel düzeyde kamu hizmetlerine halkın ilgisini azalttığı, idari kapasitenin gelişmesini engellediği ve idari görevlileri bürokratik oligarşiye sevk ettiği düşünülmektedir. Bu merkezîyetçilik, tarihsel, siyasi ve ekonomik gerekçelerle açıklanmaya ve meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu durum, demokratik değerlerin gelişmesine engel olmakta ve demokratik değerleri olumsuz etkilemektedir.

Belediyeler, idari ve mali özerklikleri nedeniyle yerel vergi egemenliğini bulundurduklarında, belediyeler arasında rekabet oluşmaktadır. Bu rekabet; ulusal, bölgesel ve kentsel kalkınmada yerel dinamikleri en üst düzeye çıkarabilmekte ve ekonomik kalkınmaya hız verebilmektedir. Bu durumda yönetimler rekabeti artırarak daha iyi kamu hizmetleri ve daha düşük vergi oranları sağlamak için belediyelere güvenebilmektedir.

AYYÖŞ'nin kabul edilmesine rağmen Şart'ın mali özerklikle ilgili olan 9. maddesinin 4. 6. 7. paragraflarıyla birlikte bazı paragraflarına Türkiye tarafından çekince konulmuştur. Ancak şunu da belirtmekte fayda var. Aslında Türkiye'nin AYYÖŞ'ye koyduğu birçok çekince, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çıkması ile anlamsız hale gelmiştir. Bu nedenle Şart'a konulan çekincelerle ilgili yeniden yasal düzenlemeler yapılmalı ve çekinceler kaldırılmalıdır. Şart'a konulan çekincelerden birçoğunun hukuken kaldırılabilir hale geldiğini söylemek mümkündür. Ancak Şart'a konulan çekincelerin kaldırılmasının hukuki bir süreçten çok siyasi bir karar olduğu söylenebilir (Küçük ve Alan, 2017: 25).

Türkiye idari yapılanmasında yeni ve çağa uygun düzenlemelere gitmeli; mahalle, köy ve belediyeler üzerinde yasal değişiklikler yaparak yerel demokrasiyi, demokrasinin beşiği olan yerel yönetimlerden gerçekleştirmeye çalışmalıdır. Yerel demokrasi hayata geçirebilirse o ülkede yerel özerklik de gerçekleştirebilir. AYYÖŞ'nin maddelerine göre idari özerklik ve mali özerklik uygulanabilirse tam anlamıyla yerel özerkliğin varlığından söz edebilmemiz mümkün olabilecektir. Rasyonel ve en uygun hizmet sunumunu esas alarak mali özerklik temelinde yerel demokrasinin uygulanabilmesi için öncelikle merkezi idareden ayrılan payları azaltan ve belediyelerin vergilendirme yetkisini belirli ölçüde genişleten çalışmalar

yapılmalıdır. Böylece demokrasinin ve kalkınmanın yerelden başladığı gerçeğinden hareketle ülkemizde belediyelerin mali özerkliğinin Şart'ın ilkelerine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi ve uyumlaştırılması belediyelerin idari ve mali açıdan varlığına ve yerel demokrasinin gelişmesine hizmet etmiş olacaktır (Küçük ve Alan, 2017: 25).

Türkiye’de belediyelerin kendi kaynaklarını üretebilmeleri için Anayasa’nın vergiler ve belediyeler ile ilgili 73. ve 127. maddelerinin değiştirilmesine gerek duyulabilir. Bu maddelerin konuyla ilgili fıkralarının sonlarına eklenen “*kanunla düzenlenir*” hükümleri, hemen her hususta TBMM’ye başvurmakta ve belediyelerin merkezi yönetime olan bağılıklarının yükselmesiyle neticelenmektedir. İdari ve mali yönden merkeze bağlı duruma gelen belediyeler, yerine getiremedikleri görevleri yerine getirmek için farklı kaynak sağlama (otopark ücretleri, elektronik denetleme sistemi cezası gibi) yöntemlerine girişebilmektedir.

Türkiye’de belediyeler mali özerklik açısından geliştirilmek isteniyorsa, öncelikle yerel vergileme konusundaki yetki derecesinin artırılması gerektiği söylenebilir. Bu noktada, gerekirse Anayasa’da değişiklik yapılarak kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde yerel vergi ve harçların tarifelerini belirleme yetkisinin tekrar belediyelere verilmesi önemli bir adım olabilir. Belediyelerin bir yandan yerel vergi ve harçlar üzerindeki kontrol yetkilerinin artırılması, diğer yandan yeni öz gelir kaynaklarına kavuşturulması hem yerel vergileme hem de mali yeterlilik puanlarının yükselmesine sebep olarak mali özerklik derecelerinin gelişmesi yönünde katkı sağlayacaktır. Borçlanma konusundaki yetki derecesinin artırılıp artırılmayacağı ise, mali disiplin açısından ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar dikkate alınarak değerlendirilmesi gereken bir husustur.

Türkiye’deki belediyelerin bulunduğu mali özerklik seviyesinin arttırılması amacıyla alınması gerekli olan tedbirler veya öneriler şöyle sıralanabilir:

- Belediyelerde bulunması gereken ideal mali özerklik seviyesinin ne olacağına dair nitelikli bir tartışma platformu oluşturulmalı,
- Belediyelerin mali özerkliğini engelleyen anayasal hükümler hafifletilmeli ya da tümüyle sonlandırılmalı,

- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki vergi paylaşım düzenlemeleri gözden geçirilmeli,
- Vergi, harç, resim ve diğer gelir oranlarını belirleme yetkisi belediyelere bırakılmalı,
- Görev ve gelir arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak için belediyelere başta vergi özerkliği olmak üzere yeni gelir kaynakları yaratma fırsatı verilmeli,
- Otopark ücretleri, elektronik denetleme sistemi cezası gibi gelirlere ilişkin yasal düzenlemeler yapıp bu kaynaklar belediyelere verilmeli,
- Yerel yönetim sayılarında (32.252 mahalle ve 18.252 köy muhtarlığı) azaltmaya gidilmeli veya tamamen kaldırılmalı,
- Yeni mali kaynaklar oluşturmak için yerel özellikli, tahakkuk-tahsilat oranı yüksek, genel bütçe içindeki payı düşük ama belediyelere katkısı büyük olabilecek GMSİ, servet vergilerinden MTV ve VİV gibi gelirler belediyelere devredilmeli,
- Aynı bölgede birden fazla yerel yönetici (Büyükşehir Belediye Başkanı, İlçe Belediye Başkanı, Belde Belediye Başkanı) seçimi gözden geçirilmeli,
- Güçlü belediyeler ile zayıf belediyeler arasında mali kapasite dengesizliğini ortadan kaldıran bir mali denkleştirme sistemi kurulmalı.

Sonuçta, belediyelerin mali özerkliğine yönelik kapsamlı bir reform yapılmalı; yerel yönetimlerin sayılarında azaltmaya gidilmeli; aynı yerde birden fazla yerel yönetici seçimi gözden geçirilmeli; kayyım uygulamasının belediyelerin mali özerkliğine etkisi araştırılmalı; belediyelerin tahsilat birimleri daha özerk yapılmalı ve tahsilat görevlileri daha bağımsız hareket edebilmeli; borçlanma yetkisinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi kaldırılmalı, belediye meclisine ve başkanına sorumluluk verilmeli ve yetki sınırları genişletilmeli; yerel vergilendirme yetkisi şeffaflık, hesap verebilirlik, hukuki denetim ile güçlendirilmeli, yetki idari tasarruflarla zayıflatılmamalı ve yeni mali kaynaklar oluşturulmalıdır. Bu ve benzeri düzenlemeler ve değişiklikler sayesinde oluşacak mali kaynaklar, belediyelerin mali özerklik seviyelerinin gelişmesinde etkili ve yerinde kararlar olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E. (2002). Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Açıkgöz, E. (2007). Yeni Düzenlemeler Eşiğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin.[Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi]. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akar, T. (2009). “The Role Of Vakıf Institution In The Conservation Of Vakıf Based Cultural Heritage”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Akdoğan, A. (2011). Kamu Maliyesi, 14. bsk., Ankara: Gazi Kitabevi, s.410.
- Akdoğan, A. (2019). Kamu Maliyesi, Ankara, 20.bs., Gazi Kitabevi.
- Aktalay, A. (2010). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arıkboğa, E. (2012). “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform” Marmara Sosyal Araştırma Dergisi, Sayı 2, ss. 1-32.
- Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli” Yerel Politikalar, Sayı 3, s. 48-96.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri/Revenue Structure Of Municipalities In Turkey: Problems And Solution Proposals. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13 (33), 276-297.
- Arıkboğa, Ü. (2017). Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerlik Derecesi, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No: 106, 2(44).
- Aslantürk, A.Y. (2018). “Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi” Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(4), ss. 141-150.
- Aygen, M. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği. Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi, 5(10), 256-276.
- Aykanat, A. Ç. Ş., & Aykanat, Ş. (2007). Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 6(22), 101-115.
- Bali, B. B. (2006). Mali Desentralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması. Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar (Güner, A. ve Yılmaz, S., ed). 1.Basım İstanbul: Güncel Yayıncılık, 149-177.

- Batirel, Ö. (2007). Kamu Maliyesi ve Yönetimi, İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları No:24, s.72.
- Bayrak, S. (2015). Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği.
- Baytun, U. (2011). Türkiye'de Belediyelerin Mali Sorunları: Ege Belediyeler Birliği'ne Bağlı Belediyelerde Bir Alan Çalışması (Doktora Tezi). Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Manisa.
- Bozdoğan, R. (2002). Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri (Editör: Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür). Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler. İstanbul: Alfa Yayınları, 203–234.
- Büyüköztürk, Ş., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş., Demirel, F. ve Kılıç, E. (2013). Bilimsel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Pegem Akademi
- Coşkun, B. (2002). “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, S.437, s.81-85.
- Creswell, J. W. (2002). Educational Research: Planning, conducting, and evaluating quantitative. Prentice Hall Upper Saddle River, NJ.
- Çelik, A. (2013). “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Kanun’un Genel Bir Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1), s.19-25.
- Çelik, A. ve Aykanat, Ş. (2007). Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, Güz, ss. 101-115.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010). “Belediye Gelirlerinin Analizi Ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi” Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi, Sayı 53, Ss. 1- 18.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(1), 53-64.
- Çitçi, O. (1996). “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Kasım, 5(6), s. 5.
- Demircan, E. (2007). “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Temmuz-Aralık, Sayı 29, s.136.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923) s. 45.
- Derdiman, C. (1995). “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, Amme İdaresi Dergisi, Aralık, 28(4), s.74.

- Doğan, M., & Ali, Baş. (2013). Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 34(1), 293-313.
- Dönmez, M. (2014). “Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, Mülkiye Dergisi, Şubat, 26(235), s. 155-192
- DPT (2019) On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Ankara, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2011). Kamu Bütçesi, Bursa, Ekin Yayınevi, s.91-92.
- Edizdoğan, N.; Ö. Çetinkaya; E. Gümüş (2015). Kamu Maliyesi, 6.Bs., Bursa, Ekin Yayınevi.
- Egeli, H., & Diril, F. (2012). Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, (84), 25-44.
- Eğilmez, M. (2019). Kamu Maliyesi, İstanbul, 5.Bs., Remzi Kitabevi.
- Ejder, H. L. (2018). Tap Maliye, Ankara, Gazi Kitabevi.
- Ekici, B. ve Toker, C. (2005). Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ocak, 14(1), s. 20.
- Erdal, E. (2020). Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, (64), 31-49.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ocak, 2(24).
- Ertem, A. (2011). Osmanlıdan Günümüze Vakıflar, *Vakıflar Dergisi*.
- Eryılmaz, B. (1997). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, 1. Bs., İstanbul, Birleşik Yayıncılık.
- Forrester, M. A. and Sullivan, C. (2018). Doing qualitative research in psychology: A practical guide. New York: Sage.
- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukuku’na Giriş. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. (1996). Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(105), 163-194.
- Güler, B. (1993). Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1).
- Güler, B. (1994). “Yerel Yönetimler Tarihi”, *Belediye Dergisi*, Temmuz, s.5.

- Gülpinar, Ş. (2010). Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'nde Merkeziyetçilik Ve Bu Bağlamda Yapılan İdari Düzenlemeler (Master's Thesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Günday, M. (2013). İdare Hukuku. 10. Bs. İmaj Yayınevi.
- Güner, A. (2005). Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, 20, 23-27.
- Güner, A. (2006) "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar", Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Ed.: Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, ss. 61-82.
- Güner, A. ve Çelen, M. (2014), "AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Bir Göstergesi Olarak Yerel Harcamaların Yapısı," Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir (ed.). Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 167-199.
- Güneş, G. (2008). Verginin Yasallığı İlkesi, 2. bsk., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 12.
- Gürbüz, B. (2021). Belediyelerde Sosyal Bütçe Uygulamaları: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Örneği (Master's thesis).
- Haldun, İ. (1982). Mukaddime (Haz. Süleyman Uludağ). Dergâh Yayınları, İstanbul.
- Hayrulloğlu, B. (2016). "Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Yerel Mali Özerklik", Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 2016, 23(2), s. 340.
- Humar, F. (2019). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği (Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2007). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi", s. 44.
- İpek, E. A. (2018). "Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi" Akü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), ss. 1-19.
- Karanfiloğlu, Y. (2000). Yerel Yönetimlerin Denetimi, Ankara, Sayıştay Yayınları, s. 12.
- Kartal, N. (2013) "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare" Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 4(1), ss.1-25.
- Kavas, A. (2017). Belediye Hizmetleri ve Seçmen Davranışı İlişkisi Üzerine Bir Araştırma: Ankara Yenimahalle ve Altındağ İlçe Belediyeleri Örneği. Mülkiye Dergisi. 41 (4), 75-112.

- Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını. KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, “Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar” Bildiri Kitabı, 1-12, Ankara.
- Keleş, R. (2014). Yerinden Yönetim ve Siyaset, 9. bsk., Ankara: Cem Yayınevi, s. 24-46.
- Keleş, R. (2021). Yerinden Yönetim Ve Siyaset, 12.Bs., İzmir, Cem Yayınevi.
- Kıncal, B. (2014). Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetimi (Doctoral dissertation, Anadolu University (Turkey). s. 57.
- Kırışık, F., & Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 15 (2), 5-28. Erişim tarihi: 15 Kasım 2018.
- Kızıler, N., & Çetinkaya, Ö. (2015). Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 3(1), 135-165.
- Kızılkaya, A. (2019). Türkiye’de Belediyelerde Mali Yapının Değerlendirilmesi: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, Yüksek Lisans Tezi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Kirmanoglu, H. (2009). Kamu Ekonomisi Analizi, 2. bsk., İstanbul, Beta Yayınevi, 2009, s.65.
- Koç, F. ve Yatkın, A. (2012). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları”, The Journal of Academic Social Science Studies, December, V.5, I.8, s.1273-1281.
- Koç, N., & Ökmen, M. (2015). Sosyal Belediyecilik Anlayışı Çerçevesinde Seçilmiş Belediyelerin Sosyal Bütçelerinin Değerlendirilmesi.
- Koçak, S. Ve A. Ekşi (2010). “Katılımcılık Ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler” Sdü Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 21, Ss. 295-307.
- Korlu, R. K., & Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(4), 95-111.
- Korkmaz, Z. (2009). “Yerel Yönetimler ’de Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 42-92.
- Köken, E. (2016). “Büyükşehir Belediye Meclisi” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(4), ss. 3511-3528.
- Köseoglu, M. (2010). Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. Türk İdare Dergisi (468), 85-102.

- Kurtuluş, B. (2006). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı. Ankara: DPT Yayını.
- Küçük, H. ve Alan, Ç. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartın Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerlik, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No: 106, 2. Cilt. s. 25.
- Malterud, K. (2001). Qualitative research: Standards, challenges, and guidelines. The Lancet, 358(9280), 483-488.
- Merriam, S. B. (1998). Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from "Case Study Research in Education.". San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Muratoğlu, T. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku. Journal of Istanbul University Law Faculty, 69(1-2), 737-775.
- Muter, N. (1994). Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), 2.baskı, Manisa: KLM.
- Nadaroğlu, H. (2001). Mahalli İdareler, 7. bsk., İstanbul: Beta Yayınları, s.171-179.
- Oktar, A. (2013). Vergi Hukuku, 9. bsk., İstanbul, Türkmen Kitabevi, s.4.
- Ortaylı, İ. (1978). "İmparatorluk Dönemi'nde Mahalli İdarelerin Ve Belediyeciliğin Evrimi" Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi: 1. Kitap, Ed: Ergun Türkcan, Ankara, Türk İdareciler Derneği, Ss. 3-24.
- Ortaylı, İ. (2006). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 25. bsk., İstanbul, Alkım Yayınevi, s. 147.
- Ökmen, M. (2008). Demokratik Yerinden Yönetim, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler. Yerel Siyaset <https://www.researchgate.net/adresinden>, 18, 2018.
- Ökmen, M., & Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, s. 23-31.
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N. (2012). Vergi Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, s.33-36.
- Özay, İ. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa Yayınevi, s.127.
- Özdenkoş, D. (1999). "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 2, ss. 77-95.

- Özen, A.; A. Yaşa; H. Demirhan (2016). “Katılımcı Bütçeleme Anlayışı Çerçevesinde İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planının Değerlendirilmesi” *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(59), ss. 1296-1310.
- Özer, B. ve Ökmen, M. (2013). “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar”, *Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını*, Nisan, s. 20.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği perspektifinden merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1), 7-40.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler*, 4. bsk., Bursa, Ekin Yayınevi, s. 23-26.
- Pustu, Y. (2005). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran s. 124.
- Pustu, Y. (2006). Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”. *Sayıştay Dergisi*, (60), 129-151.
- Sakınç, S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara, 3.bs., Orion Kitabevi.
- Sandelowski, M. (1986). The problem of rigor in qualitative research. *Advances in Nursing Science*, 8(3), 27–37.
- Seale, C. (1999). Quality in qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 5(4), 465-478.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi* 4(8).
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 159, 203-219.
- Söyüt, H. ve Sürmeli, İ. (2017). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmetler Politikası ve Sosyal Belediyecilik: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Üzerinden Bir Değerlendirme Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar. *İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, 233-249.
- Susam, N. (2015). *Kamu Maliyesi*, 1. bsk., İstanbul, Beta Yayınevi, 2015, s.69.
- Şahin, İ. (2018). Türkiye’de Belediye Giderlerinin Değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1-19.
- Şahin, M., & Işık, E. (2011). Osmanlı’dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 221-230.
- Şener, O. (2010). *Kamu Ekonomisi*, 11. Bask., İstanbul, Beta Yayınevi, s.51.
- Şengül, R. (2011). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Şengül, R. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. Kocaeli üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (14), 126-145.
- Şenyüz, D.; M. Yüce; A. Gerçek (2018). Türk Vergi Sistemi, Bursa, 15. Bs., Ekin Basın Yayın.
- Tekdere, M. (2018). Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi. Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Doktora Tezi), Kasım 2018, Trabzon.
- Tekeli, İ. (1978). “Cumhuriyet Dönemi’nde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi” Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi: 1. Kitap, Ed: Ergun Türkcan, Ankara, Türk İdareciler Derneği, ss. 25-58.
- Tekeli, İ. (2011). Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990), İstanbul, Tarih Vakfı, Yurt Yayınları.
- TESEV (2009). Yerel Yönetim Sistemleri, TESEV Yayınları, İstanbul: Sena Ofset.
- Topal, K. (2004). Kavramsal Olarak Kent Nedir ve Türkiye’de Kent Neresidir? Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2004, C.6, s.277.
- Toprak, Z. (2014). Yerel Yönetimler, 9. Bsk., İzmir: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, N. (1999). Mahalli İdareler. Ankara: Yargı Yayınları
- Tortop, N. (2014). Mahalli İdareler, 3. Bsk., Ankara: Nobel Yayıncılık
- Türk Dil Kurumu (1998). Türkçe Sözlük, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Türk, İ. (2015). Kamu Maliyesi, Ankara, 10. Bsk., Turhan Kitabevi.
- Türkoğlu, İ. (2017). “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 42.
- Uçar, A. (2014). “Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri”, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 12(2), Haziran, ss. 125-139.
- Uluatam, Ö. (2012). Kamu Maliyesi, Ankara, İmaj Kitabevi, s.66.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2014). Mahalli İdareler, 9. bsk., Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 23-96.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2013). Mahalli İdareler. Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A., ve Tekdere, M. (2019). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler. Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD), 4 (2), 167-182

- Usta, G. Ç. (2021). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde İdareler Arası Hizmet ve Gelir Paylaşımı: 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi. Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), 264-288.
- Ünal, F. (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (30), 241-248.
- Vural, T. (2007). Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Woodruff, W. (2002). Modern Dünya Tarihi, Çev: Hale, Arda Vardar, İstanbul, Pozitif Yayınevi, s. 198.
- Yaylı, H. ve Pustu, Y. (2016). “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, Karadeniz Araştırmaları, C.4, S.16, s.134-136, (Çevrimiçi).
- Yıldız, T. D. (2020). “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının (Gsm) Mevzuat ve Madencilik Sektörü Açısından Değerlendirilmesi: GSM Ruhsatı ÇED Kapsamına Alınabilir mi?” Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 24, Sayı 2, ss.145-169.
- Yılmaz, B. (2015). Maliye, İstanbul, Der Yayınları, s. 50.
- Yontar, İ. G., & Dağ, M. (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik. Uluslararası Yönetim İktisat Ve İşletme Dergisi, 10(21), 147-162.
- Yosunkaya, S. (2018). Türkiye’de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi (Doctoral Dissertation, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).

ÖZGEÇMİŞ

İlkokul, ortaokul ve lise öğrenimini Çaykara’da; yükseköğretimini Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde tamamladı.

2008-2015 yılları arasında Hazine ve Maliye Bakanlığı, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı’nda Gelir Uzmanı olarak çalıştı.

2015 yılında 104. Dönem Edirne Kaymakam Adayı olarak Mülki İdare Amirliği (MİA) mesleğine intisap etti.

Trabzon/Of ve Kocaeli/Dilovası ilçelerinde Kaymakam Refikliği; Samsun/Atakum Belediye Başkanlığı ve Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı’nda teftiş görevini tamamladı. Yurtdışı stajı ve dil öğrenimi için 8 ay süreyle Ürdün’de bulundu.

Sırasıyla:

Kayseri/Felahiye Kaymakamı,

Kastamonu/Abana Kaymakamı,

Artvin/Borçka Kaymakamı ve Artvin Vali Yardımcısı,

Sinop/Saraydüzü Kaymakamı,

Erzurum/Karayazı Kaymakamı ve Erzurum/Karayazı Belediye Başkanı,

Van/Çaldıran Kaymakamı olarak görev yaptı.