



**T.C.
Harran Üniversitesi
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

DOKTORA TEZİ

**BELEDİYELERİN ÖZ GELİRLERİNİN MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA
DEĞERLENDİRİLMESİ: FRANSA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

HASAN AKSU

MALİYE ANA BİLİM DALI

**Şanlıurfa
2024**

T.C.
Harran Üniversitesi
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZİ

**BELEDİYELERİN ÖZ GELİRLERİNİN MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA
DEĞERLENDİRİLMESİ: FRANSA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

HASAN AKSU

MALİYE ANA BİLİM DALI
Tez Danışmanı: HASAN TÜRKAL

Şanlıurfa
2024

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışması belediyelerin öz gelirlerinin mali özerklik bağlamında değerlendirilmesinden oluşmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin mali özerklik açısından incelenmesi oluşturmaktadır. Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin öz gelirleri ve vergi gelirleri detaylı bir şekilde incelenmiştir. İnceleme sonucunda Türkiye’de belediyelerin öz gelirler bağlamında mali özerklik düzeylerinin artırılması için çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Tez çalışmasının planlamasında, araştırılmasında ve oluşumunda desteğini esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Hasan TÜRKAL’ a teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca tez çalışmasının her aşamasında desteklerini esirgemeyen, yönlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalışmamı bilimsel hedefler ışığında şekillendiren sayın Doç. Dr. A. Vahap ULUÇ’ a ve sayın Dr. Öğr. Üyesi Emine YÖNEY’e teşekkür ediyorum. Diğer yandan tez çalışmam sürecinde sürekli yanımda olan aileme ve desteklerini esirgemeyen değerli arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyorum.

Tez çalışmamın Fransa ile ilgili bölümünde yararlanmış olduğum doküman ve raporların Fransız dilinden Türkçe diline çevirinin yapılmasında desteklerini esirgemeyen Can Tercüman ekibi nezdinde özellikle sayın Fadıl BARAN’a teşekkür ediyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ŞEKİLLER DİZİNİ	ii
ÇİZELGELER DİZİNİ	ii
SİMGELER	iii
KISALTMALAR	iv
1. GİRİŞ	1
1.1. Çalışmanın Konusu	4
1.2. Çalışmanın Amacı	8
1.3. Çalışmanın Önemi	9
1.4. Çalışmanın Özgünlüğü	9
1.5. Çalışmanın Varsayımları	10
1.6. Yerel Yönetimlere İlişkin Genel Çerçeve	10
1.6.1. Temel Kavramlar	10
1.6.1.1. İdari Yerinden Yönetim	13
1.6.1.2. Siyasi Yerinden Yönetim	14
1.6.1.3. Mali Yerinden Yönetim (Mali Yerelleşme)	15
1.6.2. Yerel Yönetimlerin Varoluş Nedenleri	16
1.6.2.1. Siyasal Nedenler	16
1.6.2.2. Ekonomik Nedenler	17
1.6.2.3. Toplumsal Nedenler	18
1.6.2.4. Yönetimsel (İdari) Nedenler	18
1.6.3. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme Kavramları	19
1.6.3.1. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme	19
1.6.3.2. Mali Yerelleşmeyi Açıklayan Kuramsal Tartışmalar	21
1.6.3.2.1. Mali Yerelleşmeyi (Mali Federalizm) Açıklayan Birinci Kuşak Teoriler	22
1.6.3.2.1.1. Musgrave'nin Üçlü Tahsis Teorisi	22
1.6.3.2.1.2. Tiebout Teorisi	23
1.6.3.2.1.3. Oates ve Yerelleşme Teorisi	25
1.6.3.2.1.4. Buchanan ve Kulüp Teorisi	26
1.6.3.2.1.5. Brennan ve Buchanan Yerelleşme Teorisi	27
1.6.3.2.2. İkinci Kuşak Teoriler	28
1.6.4. Yerel Yönetimlerle İlgili Son Dönem Yaklaşımlar; Yönetişim, Avrupa Birliği, Subsidiarity (Hizmette Yerellik) İlkesi	30
1.6.5. Özerklik, Yerel Özerklik ve Mali Özerklik	32
1.6.5.1. Mali Özerklik	34
1.6.5.1.1. Mali Özerklik ve Öz Gelir İlişkisi	40
1.6.5.1.2. Yerel Özerkliğin Gelişmesinde Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi	41
1.6.5.1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi	43
1.6.5.1.4. Demokrasi ve Katılım Bağlamında Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi	45
1.6.6. İdareler Arası Mali İlişkilerin Yapısı	48
1.6.7. İdareler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesini Gerektiren Nedenler	52
1.6.8. İdareler Arası İlişkilerin Türleri ve İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemlerinin Mali Özerklik Açısından Önemi	53
1.6.8.1. Dikey Mali İlişki ve Dikey Eşitsizlik	54
1.6.8.2. Yatay Mali İlişki ve Yatay Eşitsizlik	55
1.6.8.3. Mali Eşitleme	56
1.6.8.4. İdareler Arası Kaynak Paylaşım Sistemlerinin Değerlendirilmesi	57
1.6.9. İdareler Arası Görev Bölüşümü ve Mali Özerklik	59
1.6.9.1. İdareler Arası Görev Bölüşümünün Kriterleri	60
1.6.9.1.1. İktisadi Kriterler	60

1.6.9.1.2. Geleneksel Kriterler	62
1.6.10. İdareler Arası Gelir Paylaşım Sistemleri Kapsamında Yerel Vergi Yönetimi ve Mali Özerklik İlişkisi	62
1.6.10.1. Yerel Vergi Yönetimi	64
1.6.10.2. Potansiyel Yerel Vergi Türleri	67
1.7. Fransa ve Türkiye'de Belediye Yönetimi ile Belediyelerin Mali yapılarının İncelenmesi.....	69
1.7.1. Fransa'da Yerel Yönetimler	69
1.7.2. Fransa'da Belediye Yönetimi	72
1.7.3. Fransa'da Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Öz Gelir ve Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi	73
1.7.3.1. Fransa'da Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları	75
1.7.3.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar, Yardımlar	79
1.7.3.3. Hizmet Karşılığında Alınan Diğer Vergiler	81
1.7.3.4. Borçlanma Gelirleri	83
1.8. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısı	84
1.8.1. Türkiye'de Belediye Yönetimi	90
1.8.1.1. 5393 Sayılı Kanun'a Göre Belediye Yönetimi	90
1.8.1.2. 5216 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehir Belediye Yönetimi	91
1.8.2. Türkiye'de Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Öz Gelir ve Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi	92
1.8.2.1. Türkiye'de Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları	96
1.8.2.1.1. Vergiler	98
1.8.2.1.1.1. Emlak Vergisi	99
1.8.2.1.1.2. İlan ve Reklam Vergisi	101
1.8.2.1.1.3. Eğlence Vergisi	101
1.8.2.1.1.4. Haberleşme Vergisi	101
1.8.2.1.1.5. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	102
1.8.2.1.1.6. Yangın Sigorta Vergisi	102
1.8.2.1.1.7. Çevre Temizlik Vergisi	103
1.8.2.1.2. Harçlar	103
1.8.2.1.3. Harcamalara Katılma Payları	104
1.8.2.1.4. Ücret Gelirleri	105
1.8.2.1.5. Diğer Paylar	105
1.8.2.1.6. Diğer Öz Gelirler	106
1.8.2.2. Türkiye'de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Ödenekler	107
1.8.2.3. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Ödeme, Bağış, Yardımlar ve Özel Gelirler	111
1.8.2.4. Borçlanma	114
2. ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR	120
3. GEREÇ VE YÖNTEM	126
4. BULGULAR	132
4.1. Fransa ve Türkiye'deki Belediyelerin Vergi Gelirlerinin Öz Gelir ve Mali Özerklik Bakımından Değerlendirilmesi	133
4.2. Türkiye ve Fransa'da Belediye Vergi Gelirlerinin OECD Vergi Özerkliği Kategorisine Göre Sınıflandırılması	139
4.3. Türkiye ve Fransa'da Yerel Vergi Özerkliğinin OECD Üyesi Ülkeler ile Karşılaştırılması	141
4.4. Fransa ve Türkiye'de Öz Gelir ile Mali Özerkliğin Vatandaş Memnuniyeti, Katılım ve Demokrasiye Etkisi	145
4.4.1. Fransa ve Türkiye'de Öz Gelir Bağlamında Mali Özerklik Düzeyleri ile Vatandaşların Belediye Hizmet Memnuniyetleri Arasındaki İlişki	145
4.4.2. Fransa ve Türkiye'de Bütçe Şeffaflığının Öz Gelir Bağlamında Mali Özerklik ile İlişkisi	148

4.4.3. Fransa ve Türkiye’de Öz Gelir Bağlamında Mali Özerklik ile Demokrasi Arasındaki İlişki Düzeyi	149
5. TARTIŞMA	153
6. SONUÇLAR	156
7. ÖNERİLER	159
KAYNAKLAR	162
ÖZGEÇMİŞ	170



ÖZET

DOKTORA TEZİ

BELEDİYELERİN ÖZ GELİRLERİNİN MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ: FRANSA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

HASAN AKSU

Harran Üniversitesi
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

2024, Sayfa : 167

Yerel yönetimlerin mali özerkliği, mahalli idareler teorisi ve uygulamaları alanındaki en önemli konulardan biridir. Yerel yönetimler merkezi idare dışında idareler arası hizmet bölüşümü kapsamında bazı kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Yerel yönetimler kendi yetki alanlarına giren hizmetleri yerine getirirken merkezi idarenin aktarmış olduğu gelirler dışında vergilere ve bu vergiler içinde yer alan öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payının düşük ya da yüksek olması yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyini belirlemede önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda çalışmanın konusunu Fransa ve Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin mali özerklik açısından incelenmesi oluşturmaktadır. Hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi görüşünün yaygınlık kazanması yerel yönetimlerin önemini giderek artırmaktadır. Yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmet sunumu ile kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, işlem maliyetlerinin azaltılması, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin yerel halkın tercihlerine uygun bir şekilde üretilmesi gibi nedenlerden dolayı önem taşıyan birimler haline gelmişlerdir. Dolayısıyla Fransa ve Türkiye’de belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisindeki öz gelirlerinin neler olduğunun açıklanması çalışmanın önemini ortaya koymaktadır. Diğer yandan Belediyelerin üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirebilmesi yeterli gelir kaynaklarına sahip olabilmeleriyle mümkün olmaktadır. Söz konusu gelir kaynakları, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, belediyelerin öz gelirleri, borçlanma gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Çalışmanın amacı belediyelerin güçlendirilmesi gerektiği yönündeki düşünce eğilimine paralel olarak, Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin öz gelirler bağlamında mali özerklik düzeylerini ortaya koymaktır. Çalışmada betimsel analiz ve doküman taraması tekniği kullanılmıştır. Çalışmanın bulguları, öz gelirlerin mali özerklik üzerinde önemli bir gösterge olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan Fransa’daki belediyelerin öz gelir ve mali özerklik bağlamında Türkiye’deki belediyelere göre daha özerk olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca Fransa’da belediyelerin mali özerkliğinin Türkiye’deki belediyelere göre daha yüksek düzeyde olmasının yanı sıra, Fransa’da bütçe şeffaflığı, demokrasi kültürü ve vatandaşın belediye hizmetlerinden memnuniyetinin de Türkiye’ye göre daha yüksek düzeyde olduğu görülmüştür.

ANAHTAR KELİMELER: Yerel Yönetimler, Öz Gelir, Mali Özerklik, Fransa, Türkiye

ABSTRACT

DOCTORATE THESIS

THE EVALUATION OF MUNICIPALITIES' OWN REVENUES IN THE CONTEXT OF FISCAL AUTONOMY: THE CASE OF FRANCE AND TURKEY

HASAN AKSU

**Harran University
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
MALİYE ANA BİLİM DALI**

2024, Sayfa : 167

Fiscal autonomy of local governments is one of the most important issues in local governments theories and practices. Local governments perform some public services within the scope of service distribution among administrations other than the central administration. In this context, local governments need taxes and own revenues included in these taxes in addition to the revenues transferred by the central administration for performing the services under their jurisdiction. The low or high share of own revenues in the total revenues of local governments is accepted as an important indicator in determining the level of fiscal autonomy of local governments. In this context, the subject of this study is to analyse municipalities' own revenues in France and Türkiye in terms of fiscal autonomy. The increasing prevalence of the view that services should be decentralised and provided by the units closest to the people is becoming increase the importance of local governments. On the other hand, local governments have become important units due to reasons such as ensuring efficiency in the provision of public goods and services and resource utilisation, reducing transaction costs, and producing goods and services produced in the public sector in accordance with the preferences of local people. In this respect, the importance of this study is to clarify municipalities' own revenues in total tax revenues in France and Türkiye. The ability of municipalities to fulfil the services they have undertaken is possible only if they have sufficient revenue sources These revenue sources consist of shares transferred from general budget tax revenues, municipalities' own revenues, borrowing revenues and other revenues. their demands are normally met, in other words, their desire to reduce their dependence on the central government. The aim of the study is to reveal the level of fiscal autonomy of municipalities in France and Türkiye in the context of own revenues in parallel with the tendency of thought that municipalities should be strengthened. In the study, descriptive analysis and document scanning techniques were used. The findings of the study showed that own revenues are an important indicator of fiscal autonomy. On the other hand, municipalities in France are more autonomous than municipalities in Türkiye in terms of own income and fiscal autonomy. In addition to the higher level of fiscal autonomy of municipalities in France compared to municipalities in Türkiye, budget transparency, culture of democracy and citizen satisfaction with municipal services are also found to be higher in France compared to Türkiye.

KEY WORDS: Local Governments, Own Revenue, Autonomy, France, Türkiye

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. Dünya Yönetim Yapısında Yaşanan Paradigma Değişimi (Shah, 2004; Tekdere, 2018).	9
Şekil 1.2. Vergi Özerkliği Kategorileri (OECD, 1999)	35
Şekil 1.3. Mali Özerklik Piramidi (Yılmaz, 2015).	36
Şekil 1.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliklerini Belirten Kriterler (Md. 9)	42
Şekil 1.5. The Economist Intelligence'ye Göre Dünya'da Demokrasi Endeksi Puanlaması (The Economist, 2022).	46
Şekil 1.6. İdareler Arası Görev Bölüşüm Kriterleri	59
Şekil 1.7. İyi Bir Yerel Vergi Sisteminde Bulunması Gereken Özellikler (Tekdere, 2018).	64
Şekil 1.8. Fransa'da Yerel Yönetimler (INSEE).	69
Şekil 1.9. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Vergiler Üzerindeki Yetkilerinin Bölgesel Temelli Mali Kapsamı (2022, Milyar Euro) (GDFIP , TICPE).	77
Şekil 1.10. Fransa'da Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirleri Payı ile Vergi Gelirlerinin İçerisindeki Yerel Vergi (Öz Gelir) Gelirlerinin Payı (Milyar Euro) (Fransa, DGE).....	77
Şekil 1.11. Fransa 2022 Yılı Nüfus Ölçütüne Göre Belediyelerin Mali Özerklik Oranları (%) (Fransa, DGFIP).	79
Şekil 1.12. Fransa'da Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Paylar (%) (Fransa, DGF,)	79
Şekil 1.13. Fransa'da Borçlanma Dışındaki Diğer Yatırım Gelirleri (Milyar Euro) (Fransa, DGFIP).	81
Şekil 1.14. Fransa'da Belediyelerin Borç Geliri (Milyar Euro) (Fransa, DGFIP).	82
Şekil 1.15. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısı (İçişleri Bakanlığı).	87
Şekil 1.16. Türkiye'de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Toplam Belediye Sayıları (YYGM Faaliyet Raporu, 2021).	88
Şekil 1.17. Türkiye'de Belediyelerin Gelirleri (2464 Belediye gelirleri).	93
Şekil 1.18. Türkiye'de Belediyelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (Milyar Euro) (YYGM).	95
Şekil 1.19. Türkiye'de Denkleştirme Ödeneği Dağıtım Kriterleri (Türkiye Belediyeler Birliği).	108
Şekil 1.20. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Net Borçlanma ve Borçlanma Gereksinimleri (Milyar Euro) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü).	115
Şekil 1.21. Türkiye'de Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).	115
Şekil 3.1. Özerkliği Ölçmek İçin Kullanılan Formül	125
Şekil 4.5. Fransa ve Türkiye'de Belediyelerin Mali Özerkliğine İlişkin Skorlar	131
Şekil 4.6. Türkiye ve Fransa'da Yerel Yönetim Vergileri ile Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin GSYİH İçerisindeki Payı (%) (OECD).	133
Şekil 4.7. Türkiye ve Fransa'da Yerel Yönetim Vergileri ile Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin GSYİH İçerisindeki Payının Grafikselsel Analizi (%) (OECD).	134
Şekil 4.8. Türkiye ve Fransa'da Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Vergi Paylarının Oranı (%) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ; Fransa, DGF).	135
Şekil 4.9. Türkiye ve Fransa'da Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Vergi Payları Oranlarının Grafikselsel Analizi (%) (Fransa, DGF ; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).	135
Şekil 4.10. Türkiye ve Fransa'da Belediyelerin Toplam Vergi Gelirleri İçerisinde Öz Gelirlerinin Payı (Fransa, DGF ; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).	136
Şekil 4.11. Türkiye ve Fransa'da Belediyelerin Toplam Vergi Gelirleri İçerisinde Öz Gelir Paylarının Grafikselsel Analizi (%) (Fransa, DGF ; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).	137
Şekil 4.12. Türkiye ve Fransa'da Vergi Özerkliğine Göre Yerel Vergi Gelirin Yüzdesi (OECD).	138
Şekil 4.13. OECD İçerisinde Yer Alan Federal Yapılı Ülkelerin Toplam Vergilendirmelerinin Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Özerkliği (%) (OECD).	141

Şekil 4.14. OECD İçerisinde Yer Alan Üniter Yapılı Ülkelerin Toplam Vergilendirmelerinin Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Özerkliği (%) (OECD).	142
Şekil 4.15. OECD Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Özerkliği (%) (OECD).	142
Şekil 4.16. Fransa’da Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi (%) (Leger).	145
Şekil 4.17. Türkiye’de Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi (%) (TÜİK).	145
Şekil 4.18. Fransa ve Türkiye’de Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Genel Memnuniyet Düzeyi (%) (TÜİK ve Leger).	146
Şekil 4.19. Fransa ve Türkiye’nin Açık Bütçe Endeksine Göre Bütçe Şeffaflığı Skorları (100 Puan) (International Budget Partnership).	147
Şekil 4.20. Economist Intelligence’nin Demokrasi Sınıflandırması (The Economist).	148
Şekil 4.21. Fransa ve Türkiye’de Demokrasi Endeksinin Economist Intelligence’nin Belirlemiş Olduğu Kriterlerine Göre Değerlendirilmesi (The Economist).	149
Şekil 4.22. Fransa ve Türkiye’nin Demokrasi Endeksine Göre Karşılaştırılması (The Economist).	150



ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 1.1. OECD Ülkelerinde Vergi ve Transfer Üzerine Yapılan Ampirik Çalışmalar (OECD).	37
Çizelge 1.2. İdareler Arası Gelir Paylaşım Sistemi (World Development Report, 1997).	47
Çizelge 1.3. İdareler Arası Gelir Tahsisinin Kavramsal Temeli (Shah, 1994; Sakınç, 2012; Tekdere, 2018)	48
Çizelge 1.4. Fransa’da Belediyelerin Gelir Kaynakları (INSEE).	72
Çizelge 1.5. Türkiye’de Toplam Belediye Sayısı (İçişleri Bakanlığı).	87
Çizelge 1.6. Türkiye’de Belediyelerin Toplama Yetkisine Sahip Olduğu Vergi Gelirleri (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu).	96
Çizelge 1.7. Türkiye’de Emlak Vergisi Oranları (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun 8. ve 18. Maddeleri).	98
Çizelge 1.8. Türkiye’de 6360 Sayılı Kanun Düzenlemesiyle Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Paylar (Türkiye Belediyeler Birliği).	105
Çizelge 1.9. Türkiye’de Genel Bütçeden Vergi Gelirlerinin Dağıtımı (Türkiye Belediyeler Birliği).	106
Çizelge 1.10. Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (Milyar Euro) (YYGM).	108
Çizelge 1.11. Türkiye’de Yıllara Göre Belediyelerin Almış Olduğu Yardım, Bağış ve Özel Gelirler (Milyar Euro). (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü).	110
Çizelge 1.12. Türkiye’de Belediyelerin Toplam Harcamaları İçerisinde Faiz Harcamalarının Payı (Milyar Euro) (T.C Hazine Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü).	115
Çizelge 3.1. Yerel Özerkliği Ölçmek İçin Kullanılan Sınıflar (Cigu ve Oprea, 2012, s. 8-9.).....	125
Çizelge 3.2. Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Derecesini Belirleme Yöntemi (Cigu ve Oprea, 2012, s. 8).	127

SİMGELER

% Yüzde



KISALTMALAR

TKH : Toplam Kamu Harcaması

TKG : Toplam Kamu Geliri

VUK : Vergi Usul Kanunu

YKH : Yerel Kamu Harcaması

YKG : Yerel Kamu Geliri

YYGM : Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

GİB : Gelir İdaresi Başkanlığı

GSYİH : Gayri Safi Yurt Hasılası

INSEE : Institut National De La Statistique Et Des Etudes Economiques (Fransa Ulusal İstatistik ve Ekonomik Araştırma Enstitüsü)

KİT : Kamu İktisadi Teşekkülleri

KMYKK : Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu

Md. : Madde

OECD : Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü)

UNDP : United Nations Development Programme

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

CVAE : Cotisation Sur LA Valeur Ajotee Des Entreprises (İşletme Katma Değer Vergisi)

CVE : Cotisation Fonciere Des Entreprises (Emlak Vergisi)

DGFIP : Direction Generale Des Finances Publiques (Fransa Kamu Maliyesi Genel Müdürlüğü)

DGF : La Dotation de Globale de Fonctionnement (Genel İşletme Hibesi)

GBVG : Genel Bütçe Vergi Gelirleri

Vd. : Ve diğerleri

1. GİRİŞ

Yerel yönetim birimleri, vatandaş odaklı kamusal mal ve hizmetleri yerine getirmektedir. Yerel yönetim birimlerinin bu özelliğinin, kamusal kaynakların daha etkili ve verimli kullanılmasını sağladığı, ülkelerin ekonomik büyüme ve kalkınmalarını da pozitif yönde etkilediği kabul edilmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimleri, vatandaşların kendileri ile ilgili alınacak olan kararlara katılımını sağladığı için demokratik katılım mekanizmalarının gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin demokratikleşme süreci, ülkelerin yapısal reform süreçleri içerisinde yıllardır yer edinmiş ve yer edinmeye devam etmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk yapıya sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Bu şartı kabul eden ülkeler yaptıkları yapısal reformlarla yerel yönetim birimlerini özerkleştirmeye çalışmışlardır. Yerel yönetimlerin özerkliği, idari özerklik ve mali özerklik şeklinde olmaktadır. İdari özerklik, özerk yapıya sahip kuruluşların kendi yetkili organlarıyla karar alabilmelerini ifade etmektedir. Seçim yoluyla iş başına gelen bu organlar, idari özerkliğin ön koşulu olarak kabul edilmektedir. Mali özerklik ise özerk yapılı bu kuruluşların ayrı mal ve kaynaklara sahip olmalarını ve yasaların kendilerine vermiş olduğu yetki çerçevesinde kendi organlarıyla harcama yapabilmelerini ifade etmektedir (Duran, 1982).

Mali özerklik, ülkelerin kamu maliyesi literatüründe önemli bir konu olarak değerlendirilmektedir. Çünkü mali özerkliğin en temel göstergesi olan öz gelir, yerel yönetimlerin gelir konusunda merkezi yönetime karşı ekonomik açıdan bağımsızlığını gösterebilmektedir. Yerel yönetimler sahip oldukları öz gelirler sayesinde yerel halkın taleplerine uygun hizmetleri sunabilmektedir. Diğer yandan mali özerkliğin kamu hizmetlerinin sunumunda kaynak tahsisini artırdığı düşünülmektedir. Bu bağlamda mali özerkliği savunan yazarlar, yerel yönetimlere devredilen mali ve idari yetkilerin hükümetin duyarlılığını ve etkinliğini artırabileceğini ileri sürmektedir (Ebel ve Yılmaz, 2002; Tiebout, 1956; Oates 1972; Musgrave ve Musgrave, 1973). Dolayısıyla genel kabul gören görüşe göre, yerel yönetimlerin toplumsal ihtiyaçları daha iyi ve uygun şekilde yerine getirdiği düşünülmektedir. Wolman ve arkadaşlarına göre ise yerel yönetim birimleri, ekonomide ve hükümetler arası sistemde önemli bir rol üstlenmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları faaliyetleri merkezi yönetimin kısıtlamaları olmadan kendi takdir yetkileri çerçevesinde yerine getirmeleri gerektiğini belirtmişlerdir. Diğer yandan yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları sorumluluklarla

orantılı olarak gerekli mali araçlara ya da mali olanaklara sahip olmaları gerektiğini ifade etmişlerdir (Wolman vd., 2010, s. 70). Mali özerkliğe ilişkin literatürdeki siyasi tartışmalarda ise yerel yönetim birimlerinin, hesap verilebilir ve mali kaynakların hangi hizmetlerde kullanıldığı konusunda vatandaşlara karşı şeffaf olması gerektiğini belirtmektedir. Vatandaşların bu sayede yerel yönetimleri daha yakından takip etme fırsatına sahip olabileceği düşünülmektedir.

Dünyada yaşanan gelişmeler ışığında özellikle refah devleti anlayışında ortaya çıkan gelişmeler yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Kamusal hizmetlerdeki artış, nüfus artışı, kentleşme ve özellikle 1980'den sonra uygulanan neo-liberal politikalarla beraber yerelleşme ve mali yerelleşme kavramlarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu gelişmelerle birlikte hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi düşüncesi yerel yönetimlerin hem nitelik hem de nicelik bakımından hizmet yükünün artmasına neden olmuştur. Söz konusu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımının yanında gelir bölüşümü sorununu da ortaya çıkartmıştır. Fakat merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımı konusundaki olumlu gelişmeler gelir bölüşümü konusunda yaşanmamıştır. Yerel yönetimlere sorumluluklarıyla orantılı olarak gelir tahsisi yapılmamıştır. Yerel yönetimler öz gelir ve vergiler yerine merkezi yönetimden aktarılan transferlere bağımlı bırakılmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin mali özerklik düzeylerini olumsuz yönde etkilemiştir.

Yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyleri ile kamu gelir ve giderlerinin birbirini karşılayamaması mali eşitsizlik sorununu ortaya çıkartmaktadır. İdareler arası mali eşitsizlikleri gidermek için merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak transferi yapılmaktadır. Ancak merkezi yönetimden yapılan kaynak transferlerinin yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirdiği düşünülmektedir. Dolayısıyla mali eşitsizliklerin giderilmesi için merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferlerin mali özerkliği olumsuz yönde etkilediği belirtilmektedir.

Belediyelerin mali özerkliklerini etkileyen diğer bir durum ise belediyelerin gelir gider eşitsizliği durumunda başvurduğu borçlanmalardır. Ancak yapılan borçlanmaların belirli yatırımlara bağlı olarak finanse edilebileceği şartı konulmaktadır. Diğer yandan borçlanmanın ülkenin borç-faiz sarmalına sebep olacağı ve ülkenin kredi değerini olumsuz yönde etkileyebileceğinden dolayı borçlanmaya olumlu bakılmamaktadır. Bu yüzden borçlanmanın yerel yönetimlerin temel finans kaynağı olmaması gerektiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla günümüz

çağdaş yerel yönetim anlayışı yerel yönetim harcamalarının öz gelirler ve özellikle öz gelirler içinde yer alan vergilerle karşılanması gerektiğini savunmaktadır.

Ülkelerin içinde bulundukları ekonomik ve politik koşulların farklılığından dolayı mali özerklik derecelerini belirlemek güç olmaktadır. Dolayısıyla ülkelerin mali özerklik düzeylerini karşılaştırma ve değerlendirmenin yolu, yerel yönetimlerin kaynaklarının ve sorumluluklarının ne ölçüde yerel ve bölgesel düzeyde olduğuyla mümkün olmaktadır. Çalışmada Fransa ve Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı, merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payı ve belediyelerin yaptıkları harcamalar içerisinde merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının miktarı (Hunter katsayısı) gibi temel ölçütler baz alınmaktadır. Çünkü belirtilen bu üç ölçüt, yerel yönetim birimlerinin mali özerklik düzeyleri üzerinde etkili olmaktadır.

Ülkelerin sahip oldukları yönetim sistemi de yerel yönetim birimlerinin mali özerkliklerini etkileyebilmektedir. Federal yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimler tam özerkliğe sahip olurken üniter yapıli devlet sistemlerinde yerel yönetim birimleri tam özerk yapıya sahip olamamaktadır. Fransa Anayasası’nın 72. maddesi yerel yönetim birimlerini; belediyeler, iller ve bölgeler şeklinde tanımlamaktadır. Türkiye’de ise 1982 Anayasası yerel yönetim birimlerini; belediyeler, il özel idaresi ve köyler şeklinde ifade etmektedir.

Fransa’da ve Türkiye’de yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen birimler belediyeler olmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın konusunu Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin öz gelirlerinin mali özerklik açısından incelenmesi oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı, Fransa ve Türkiye’de belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde yer alan öz gelirlerinin mali özerklik ile olan ilişkisini ve mali özerkliğe olan etkisini ortaya koymaktır. Bu amaca ulaşmak için, belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payını irdelemek ve belediye gelirlerinin artırılması için mali özerkliğin vurgulanması gibi hedefler belirlenmiştir. Dünya genelinde kamu hizmetleri halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmek istenmektedir. Diğer yandan hızlı kentleşme, nüfus artışı, yerel yönetim birimlerinin kamusal mal ve hizmet sunumunda kaynak kullanımında etkinliğı sağlaması ve yerel yönetim birimlerinin işlem maliyetlerini azaltılması gibi nedenler belediyelerin mali özerkliklerinin incelenmesini gerekli kılmaktadır. Söz konusu durum çalışmanın önemini ortaya koymaktadır. Literatürde daha önce yapılan çalışmalarda Türkiye ve OECD ülkeleri, Türkiye AB ülkeleri karşılaştırmaları yapılmıştır. Karşılaştırılan ülkelerin yapıları Türkiye ile benzer ya da farklı yapıda olmaktadır. Ülkelerin

yapıları önem arz etmeksizin elde edilen sonuçların Türkiye’ye uygulanabilirliği üzerinde durulmuştur. Ancak seçilen ülkelerin aynı yapıya sahip olması karşılaştırma için daha tarafsız sonuçlar verebilmektedir. Çalışmada aynı yapıya sahip (üniter) olan Fransa ve Türkiye örneklem olarak seçilmiştir. Bu yönüyle çalışma literatürdeki diğer çalışmalardan farklı olmaktadır. Fransa ve Türkiye’nin örneklem olarak seçilmesi ise çalışmanın sınırlılığını ortaya koymaktadır. Çalışmanın hipotezi ise öz gelirlerin mali özerklik üzerindeki etkisidir. Öz gelirler arttığında mali özerklik düzeyi yükselmekte, öz gelirler azaldığında ise mali özerklik düzeyi düşmektedir.

Çalışmaya kronolojik olarak bakıldığında; birinci bölümde yerel yönetimlere yönelik temel kavramlar açıklanmıştır. İkinci bölümde Fransa ve Türkiye’de belediyelerin gelir yapıları, gelir kaynaklarının yasal boyutları öz gelir ve mali özerklik doğrultusunda incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Euro Stat, Fransa Ulusal İstatistik ve Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü (INSEE), Fransa Kamu Maliyesi Genel Müdürlüğü (DGFIP), Fransa Genel İşletme Tahsisi (DGF), IMF’nin Government Finance Statistics, Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporları (YYGM), Türkiye Cumhuriyeti Gelir İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) gibi ulusal ve uluslararası kurumlardan elde edilen veriler üzerinden Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin mali özerklik düzeyleri betimsel analiz ve doküman taraması tekniği ile yorumlanmıştır. Veriler yorumlanırken Cigu ve Oprea’nın (2012) “Method of Determining the Degree of Autonomy of the Administrative-Territorial Units (İdari-Bölgesel Birimlerin Özerklik Derecesini Belirleme Yöntemi)” adlı çalışmada Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde yerel yönetimlerin özerklik düzeylerini ölçmek için oluşturmuş oldukları model kullanılmıştır. Çalışma Türkiye’de belediyelerin öz gelir ve mali özerkliklerinin artırılabilmesi için çeşitli öneriler sunularak sonuçlandırılmıştır.

1.1. Çalışmanın Konusu

Yerel yönetimlerin özerkliği, mahalli idareler teorisi ve uygulaması alanında üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin sağlanması ve katılımcı demokrasi anlayışının geliştirilmesi için çeşitli reformların yapıldığı görülmektedir. Yapılan bu reformların önemli bir ayağını da yerel yönetim birimlerinin oluşturmuştur. Yerel yönetimlere yönelik yapılan bu reformlarda bu birimlere önemli görevler düşmektedir. Ancak görevleri ile orantılı olarak gelirler sağlanamamaktadır. Dolayısıyla bu durum pek çok ülkede yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı

çekmelerine ve kendilerinden beklenen işlevlerin etkili bir şekilde yerine getirilememesine neden olmaktadır. Oysa yerel yönetimlerden beklenen fonksiyonların gerçekleştirilmesi için bu birimlere yeterli düzeyde kaynak sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda çalışmada Fransa ve Türkiye karşılaştırması yapıp, elde edilecek veriler üzerinden analiz yapılacaktır.

1.2. Çalışmanın Amacı

Yerel yönetimler kamu yönetiminin vazgeçilmez birimleridir. Bu birimler; bir taraftan yerel halkın günlük müşterek ve bireysel hizmetlerini karşılamaya yönelik, sahip oldukları yerleşim alanlarının temizlik, kanalizasyon, çöp toplama, ulaşım gibi hizmetleri yerine getirirken, diğer taraftan alt yapı, eğitim ve sağlık gibi pek çok önemli görevleri de yerine getirmektedirler. Günümüzde gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetim birimleri karşısında önemli bir gücü elinde tutmakta ve kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa yerel yönetimler, mali özerklik açısından çok sayıda kamu hizmetinin etkin ve yerel halkın ihtiyaçlarına göre yerine getirilmemelerinin yanı sıra demokrasiyi kurumsallaştırmanın da bir aracıdır. Dolayısıyla belediyeler yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildiklerinde kendilerinden beklenen fonksiyonları arzulanan seviyede yerine getirebileceklerdir. Bu kapsamda çalışmanın amacı belediyelerin güçlendirilmesi gerektiği yönündeki düşünce eğilimlerine paralel olarak, yerel yönetimlerin bu kapsamda özellikle belediye gelirleri mali özerklik açısından ele alınacaktır.

Bu amaca ulaşmak için çalışmanın hedefleri;

- Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payını incelemek,
- Belediye gelirlerinin artırılması için mali özerkliğin öneminin vurgulanması,
- Bu gelirlerin belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin finansmanı açısından gerekliliğini vurgulamak araştırmanın bir diğer hedefini oluşturmaktadır.

Bu hedeflere ulaşmak için Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin mali özerklik durumları incelenmiştir.

1.3. Çalışmanın Önemi

Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve kontrolsüz göç sonucu kentli nüfusun artan hizmet taleplerin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan nüfusun yeni hizmet talepleri de yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin önemini her geçen gün daha da artırmaktadır. Dünya genelinde hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi görüşünün yaygınlık kazanması da yerel yönetimlerin önemini giderek artırmaktadır. Günümüzde yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmet sunumu ile kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, işlem maliyetlerinin azaltılması, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin yerel halkın tercihlerine uygun bir şekilde üretilmesi gibi nedenlerden dolayı yerel yönetim birimleri önem taşıyan birimler haline gelmişlerdir.

1.4. Çalışmanın Özgünlüğü

Dünya’da ve Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri ile ilgili yapılan çalışmaların çoğunluğunda mali özerkliğin önemine vurgu yapılmıştır. Özellikle Türkiye’de yapılan çalışmaların çoğunluğunda belediyelerin öz gelir bakımından yetersiz olduğu ve merkezden yapılan transferlerle hizmetleri yerine getirdikleri belirtilmiştir. Yapılan tespitler doğrultusunda mali özerklik düzeyi arttıkça belediyelerin gelir ve harcama yapılarının bağımsızlığı artmakta, mali özerklik düzeyi düştükçe belediyelerin gelir ve harcama yapılarının düştüğü görülmüştür. Bu bağlamda belirtilen hususlar doğrultusunda çalışmada Fransa ve Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri ve mali özerklik düzeyleri incelenmiştir. Daha önce bu alanda yapılan çalışmalarda Türkiye ve OECD ülkeleri, Türkiye AB ülkeleri karşılaştırmaları yapılmıştır, ancak karşılaştırılan ülkelerin yönetim yapıları Türkiye ile benzer (üniter ülkeler) ve farklılıklar (federal devletler ve bölgesel devletler) olduğu görülmüştür. Yapılan çalışmalarda ülkelerin idari yapıları önem arz etmeksizin elde edilen sonuçların Türkiye’ye uygulanabilirliği üzerinde durulmuştur. Ancak seçilen ülkelerin aynı idari yapıya sahip olması karşılaştırma için daha tarafsız sonuçlar verebilmektedir. Bu bakımdan çalışmada aynı idari yapıya sahip olan Fransa ve Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payları ve mali özerklik düzeyleri incelenmiştir. Ülke olarak Fransa’nın seçilmesinin nedeni ise Türkiye’nin idari yapısının Fransa ile benzer olmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu durum çalışmanın özgünlüğünü ortaya koymaktadır.

1.5. Çalışmanın Varsayımları

Literatürde kabul görülen görüşe göre, belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı mali özerklik üzerinde etkili olmaktadır. Bu doğrultuda belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirleri arttığında mali özerklik artmakta, öz gelirleri düştüğünde ise mali özerklik düzeyi düşmektedir. Dolayısıyla belediyelerin öz gelirleri ile mali özerklik arasında doğru orantı bulunmaktadır. Literatürde belirtilen göstergeler doğrultusunda Fransa ve Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerin payı, mali özerklik açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda çalışmanın varsayımları şu şekildedir;

- Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payının yüksek düzeyde olması belediyelerin mali özerklik düzeylerini yükseltmektedir. Buna bağlı olarak belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde genel bütçeden aktarılan vergi payları düşük düzeyde kalmaktadır.
- Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payının düşük düzeyde olması belediyelerin mali özerklik düzeylerini düşürmektedir. Buna bağlı olarak belediyelerin toplam gelirleri içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan vergi payları yüksek düzeyde olmaktadır.

1.6. Yerel Yönetimlere İlişkin Genel Çerçeve

1.6.1. Temel Kavramlar

Dünya’da ve Türkiye’de yaşanan değişimler sonucunda ortaya çıkan hızlı kentleşme akımının etkisiyle yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Bu kapsamda artan talepler karşısında geleneksel kamu yönetimi anlayışının aşırı bürokratik ve sorunlara duyarsız kaldığı görülmüştür. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin yetersiz kalması, merkezi yönetimin eleştirilmesine ve yerel yönetim birimlerinin daha fazla dile getirilmesine neden olmuştur (Eken, 2005). Şekil 1.1’de dünya yönetim yapısında meydana gelen değişimler gösterilmiştir.

20. Yüzyıl	21. Yüzyıl
Üniter yapı Merkez Yönetim Bürokrasi Emir ve kontrol sistemi Girdi kontrolü Yukarıdan aşağıya ast-üst ilişkisi içerisinde hesap verme Kapalı ve yavaş Risk ve tahammül yok	Federal ve konfedere yapı Küreselleşme ve yerelleşme Katılım Vatandaş duyarlılığı ve hesap verilebilirlik Çıktıların önemli olması Aşağıdan yukarıya ast-üst ilişkisi içerisinde hesap verme Rekabetçilik Hızlı ve açık yapı Başarı ve başarısızlığa açık olma

Şekil 1.1. Dünya Yönetim Yapısında Yaşanan Paradigma Değişimi (Shah, 2004; Tekdere, 2018).

Değişen dünya düzenindeki gelişmelere paralel olarak meydana gelen paradigma değişimi, hızlı kentleşme ve yerelleşme hareketleri yeni kamu yönetimi anlayışını ön plana çıkarmıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin halkın istek ve tercihlerine uygun şekilde hizmet üretebilmeleri, farklı hizmet anlayışlarına sahip olmaları, yerel yönetim birimlerinin önemini artırmıştır. Şekil 1.1’de görüldüğü gibi 21. yüzyıl dünya yönetim yapısında yerelleşmenin teşvik edilmesi, devletin mal ve hizmet üretiminde üretici konumdan çıkartılması, devletin piyasada denetleyici konuma getirilmesi, aktif hizmet anlayışında yerel yönetim birimlerinin ön plana çıkartılması temel dayanak olmuştur (Arslan, 2016).

Kavramsal açıdan bakıldığında merkezi yönetim, kamu yönetiminde karar alma süreci ve işleyişinin merkez ve merkeze bağlı kurumlar tarafından belirlenmesini ifade etmektedir. Bu kapsamda tüm kamu hizmetlerinin organize edilmesi, personel işlemlerinin yürütülmesi ve mali kaynakların yönetilmesi, merkez ve merkeze bağlı organlar tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim, kamu politikaları ile kararların tümü, personel işlemleri ve mali kaynak yönetiminin tek bir elden yönetildiği yapı olarak ön plana çıkmaktadır (Çevik, 2012). Kamu hizmetlerinin tümünün tek elden yönetilmesine merkeziyet ilkesi yani merkezden yönetim denilmektedir. Türkiye’de güvenlik, sağlık, eğitim vb. gibi hizmetler buna örnek verilebilir. Devlet bu hizmetleri tüzel kişilik kimliği altında yerine getirmektedir (Gözler, 2006).

Merkezi yönetim ilkesi, siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi

açından merkezi yönetim, ülkede tek bir yasama, yürütme, yargı erklerinin varlığı durumunda, aynı kanunların ülkenin her yerinde aynı şekilde uygulanmasını ifade etmektedir. İdari açıdan merkezi yönetim ise kamu hizmetlerine yönelik politikaların belirlenmesi, kararların alınması ve alınan kararların uygulanmasının yalnız merkezi organlarca yerine getirilmesini ifade etmektedir (Göküş, 2007).

İdari merkezi yönetim ise siyasi merkezi yönetim ilkesinin bir sonucu şeklinde ortaya çıkmaktadır. Siyasi merkeziyetçiliğin uygulanmadığı bir devlette idari merkeziyetçiliğin uygulanması gerçekleşmemektedir. Bununla birlikte merkezi yönetim anlayışında kamu çalışanları arasında hiyerarşik yapı (ast-üst ilişkisi) bulunmaktadır. (Eryılmaz, 2017).

Merkezi yönetim tarafından sunulan kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmemesi bu hizmetleri verimsiz kılabilir. Bu sakıncaların giderilmesi için merkezi yönetim bazı görev ve yetkileri “yeki genişliği” ilkesi kapsamında taşra kuruluşlarına bırakmaktadır. Yetki genişliği (Tevsii Mezuniyet-deconcentration), merkezi yönetimin karar ve uygulamaya yönelik yetkilerini taşra kuruluşlarına ya da kamu kurum ve kuruluşlarına devretmesini ifade etmektedir. Bu ilke 1982 Anayasa’sında şu şekilde belirtilmiştir (Md. 126): “Türkiye Cumhuriyeti, merkezi idare kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara, kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümler ayrılmıştır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına göre dayanır.”¹ Yetki genişliği ilkesi iki şekilde gerçekleşmektedir; birincisi, alt kademe organlara doğrudan kanunla yetki devri yapılması, ikincisi ise yetkili bakan ve yöneticilerin kendi karar ve emirlerini devredebilmesi şeklindedir. Kullanılan bu yetkiyi merkez adına ancak vali kullanmaktadır (Tortop vd., 2007).

Yetki genişliği esas itibarıyla merkezi sistemden ibarettir. Karar alma ve uygulama yetkisi merkez teşkilatı içerisinde yer alan kişiler tarafından yapılmaktadır. Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek, merkezi yönetimin neden olduğu kırtasiyeciliği ortadan kaldırmak ve hizmetlerin taşrada gecikme olmadan yürütmek için yetki genişliği ilkesinin uygulanmasına başvurulmuştur (Gözübüyük, 1998; Günday, 1997). Merkezi yönetim karşısındaki diğer bir yönetim ise yerinden yönetimdir.

Yerinden yönetim (decentralization), yerel niteliğe sahip kamusal mal ve

¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>

hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışında yer alan kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili otoritelere transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden yerel nitelikteki otoritelere aktarılması şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle kamusal gücün belirli bir ölçüde merkezi otoriteden daha az yetkili otoritelere aktarılması yerinden yönetim uygulamasını ortaya çıkartmaktadır (Waline, 1959).

Ruşen Keleş, yerinden yönetimi, merkezi yönetimin karşıtı şeklinde tanımlamaktadır. Aynı zamanda her iki yönetimin güçsüz yanlarının ve güçlü yanlarının olduğunu belirtmektedir. Birinin güçsüz yanlarının bir diğ erinin üstün niteliklerini oluşturduğunu ifade etmektedir (Keleş, 2011).

Yerinden yönetim, kamusal hizmetlerin gerçekleş tiği yerde yönetilmesini ifade etmektedir. Bu idareler merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip ve bazı kamusal güçlerin merkezi idareden alınıp daha az yetkili idarelere devredildiği bir sistem olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda yerel idareler, merkez teş kilatı dışında kararlar almakta ve hiyerarşik olarak merkezi yön etime bağı olmamaktadır (İnan ve Ekici, 2010).

Yerinden yönetim kavramı ile yerel yönetimler kavramı arasında farklılıklar ön plana çıkmakta ve bu farklılıklar önem arz etmektedir. Bu kapsamda yerinden yönetim, katılımcıların ve ilgililerin yön etime katılma süreçlerindeki yönetim biçimini, eylemini ve sistemin yapısını ifade etmektedir. Yerel yönetim ise yerinden yönetim ilkesi çerçevesine göre oluşturulan idari kuruluş ve birimleri ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014). Diğer bir ifadeyle yerel yönetim birimleri yerinden yönetim ilkesinin bir yansıması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yerinden yönetim ilkesi, siyasi yerinden yönetim ilkesi ve idari yerinden yönetim ilkesi şeklinde tasnif edilmektedir. Bu bağ lamda siyasi yerinden yönetim ilkesi iktidar paylaşımını ifade ederken idari yerinden yönetim ise görev paylaşımını ifade etmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015).

Dünyada uygulamalarına bakıldığında yerinden yönetim kavramının birçok hususu kapsadığı görülmektedir. Bu hususlar; idari yerinden yönetim, siyasi yerinden yönetim ve mali yerinden yönetim olarak ön plana çıkmaktadır (Yılmaz vd., 2017).

1.6.1.1. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim uygulamasında yasama ve yargı yetkileri merkezde yer almaktadır. Ancak yerel kamusal hizmetlerin bir bölümünün yerine getirilmesi

için kendilerine idari yetki bırakılan ve buna paralel olarak karar organlarını seçen belirli bölge idareleri de mevcuttur. Uygulamada yerinden yönetim ilkesi iki şekilde kabul edilmektedir. Bunlardan ilki, hizmet yerinden yönetim, ikincisi ise mahalli yerinden (coğrafi) yönetimdir. Hizmet yerinden yönetim ilkesi; teknik sebeplerden dolayı, bir hizmetin daha iyi işleyebilmesi için birtakım kuruluşlara (tabipler odası, ticaret odası, baro odası, KİT, üniversiteler, sosyal güvenlik kurumları) hizmet sahaları ile orantılı olarak özerklik tanınmaktadır. Bu kapsamda tanınan özerklik hizmetle ilgili özerkliktir (Ulusoy ve Akdemir, 2014; Öncel, 1992).

Mahalli yerinden yönetim yani bir başka deyişle coğrafi yerinden yönetim ise ülkenin belirli bölgesinde ikamet eden kişilerin sadece o yerde yerleşmelerinden dolayı doğan ortak ihtiyaçları ve bazı idari işlerin yerine getirilmesi için o beldeye tanınan idari özerkliği ifade etmektedir. Köy veya belediye gibi bölge idarelerine belirli hizmetlerin gerçekleştirilmesi için karar alabilme ve yerine getirebilme yetkisi tanınmaktadır (Öncel, 1992).

Türkiye’de yerel yönetimler 5018 sayılı KMYKK’ da (Madde 3, e bendinde) “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler” şeklinde belirtilmiştir (5018 KMYKK, Mad. 3). Bu kanunda önem arz eden durum ise ilgili tanımda köylerin yerel yönetim birimleri olarak ifade edilmemeleridir (Yayman, 2013). Anayasa’da yerel yönetim birimi olarak belirtilen köylere, KMYKK’da yer verilmemesinin nedeni ise köylerin ölçek olarak küçük olması ve kendilerine tahsis edilmiş gelirlerin olmamasından kaynaklanmaktadır (Yılmazvd., 2017).

1.6.1.2. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet yapıları gibi etnik ve kültürel yapılaşmanın güçlü olduğu toplumlarda, anayasal düzenlemelerle o bölgede yaşayan kişilerin alınacak olan kararlarda daha fazla söz sahibi olmasını temel alan yarı özerk bir yönetim şeklidir. Bu yönetim şekillerinin kendi meclisleri, yasa koyma, güvenlik, yargılama ve bunun yanında vergi toplama gibi merkezi yönetime ait özel yetkileri bulunmaktadır. Bu durumun aksine üniter yapıli devletyönetiminde yerel yönetimler, yarı özerk birimler olarak değil, yalnız kamu tüzel kişileri olarak ön plana çıkmaktadır (Keleş ve Yavuz, 1989).

Federal sistemlerde herhangi bir yerel yönetim biriminin federal devlete karşı siyasi bir egemenliği yoktur. Bu bakımdan hem üniter yapıli devletlerde hem de

federal yapılı devletlerde, yerel yönetim birimleri yalnız belli alanlarda kamu hizmetleri gerçekleştiren ve egemenlik hakları bulunmayan birimlerdir (Keleş, 2011).

Siyasi yerelleşme, kamusal politika oluşturma sürecinde vatandaşlara ve onların seçmiş oldukları temsilcilerine kamusal karar alma yetkisi vermesi açısından önem arz etmektedir. Dolayısıyla geniş bir katılım ve uzlaşma yoluyla alınan kararların, ulusal siyasi yönetim tarafından alınacak olan kararlara göre toplumsal açıdan daha öncelikli ve isteklere uygun olacağı düşünülmektedir (Bailey, 1999).

1.6.1.3. Mali Yerinden Yönetim (Mali Yerelleşme)

Yerinden yönetim biriminin diğer bir özelliği ise kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek mali kapasiteye sahip olmaları şeklindedir. Aksi durumda bu birimlerin varoluş nedenleri ortadan kalkmaktadır. Mali kapasite, yerinden yönetim birimlerinin kendi öz gelir kaynaklarının yanında, merkezi yönetimin de aktarmış olduğu kaynaklardan oluşmaktadır. Söz konusu durum merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında gelirlerin paylaşılmasını (mali tevzin) ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanında bölgesel mali farklılıkların giderilmesi açısından gelir dağıtım sistemi de (mali denkleştirme) yerel yönetim maliyesi için önemli bir ilgi alanı oluşturmaktadır (Yılmaz vd., 2017).

Mali yerelleşme kavramı teorik ve uygulama açısından şu şekilde açıklanabilir (Litvack ve Seddon, 1999);

- Merkezi yönetim vergilerinden yerel yönetimlere pay aktarılması,
- Yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi,
- Emlak ve satış vergileri yoluyla yerel gelirin yaratılması,
- Kullanıcı ücretleri yoluyla hizmet maliyetlerinin yerinden elde edilmesi,
- Alt yapı ve hizmet üretiminin yöre halkının bedensel veya mali katkısı ile karşılanması şeklinde belirtilmiştir.

Genel olarak bakıldığında, federal yapıya sahip (ABD, Almanya, Avusturya, İsviçre, Kanada, Avustralya vb.) ülkelerde yerel yönetim birimlerine vergi koyma

yetkisi verilmiştir. Diğer yandan üniter yapıya sahip ülkeler (Türkiye, Fransa, İngiltere vb.) ile bölgesel devlet yapısına sahip ülkelerde (İtalya, Portekiz, İspanya) de yerel yönetim birimlerine yerel vergi koyma yetkisi verilmektedir. Ancak yerel yönetim birimlerinin vergi tabanlarının teknik olarak zayıf olması ve merkezi yönetimden almış oldukları yardımlara aşırı bağılılıktan dolayı vergi koyma yetkilerinin pek fazla kullanıldığı görülmemektedir.

1.6.2. Yerel Yönetimlerin Varoluş Nedenleri

Yerel yönetimlerin varoluş nedenlerini açıklayan ve niçin var olması gerektiğini savunan görüşlerin hukuki dayanağı, idare hukukunun üzerinde önemli durduğu konulardan biri olan ademi merkeziyet (yerinden yönetim) kavramıdır. Yerinden yönetim kavramı, 1961 ve 1982 Anayasalarında ademi merkeziyet olarak ifade edilmiştir (Nadaroğlu, 2001).

1961 Anayasa'sının 116. maddesi yerel yönetimleri, "il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri" şeklinde tanımlamaktadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi ise yerel yönetimleri, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunla gösterilen, semenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlamıştır. 127. madde de aynı zamanda "mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri, yerinden yönetim esasına göre kanunla düzenlenir" ibaresi mevcuttur. Yerel yönetim birimlerini ortaya çıkaran çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler; siyasal, ekonomik, toplumsal ve yönetsel (idari) nedenler şeklinde tasnif edilmektedir (Keleş, 2011).

1.6.2.1. Siyasal Nedenler

Yerel yönetim birimleri, halkın katılımı ve denetimiyle kendilerine yüklenen fonksiyonları yerine getirmektedir. Bu özellik, yerel yönetimleri demokrasinin beşiği olarak nitelendirmektedir. Bu kapsamda gelişmiş ülkeler, geçirmiş oldukları tarihsel süreçle birlikte sağlam bir yerel yönetim kültürüne sahip olmuşken az gelişmiş ülkeler ise gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmışlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Yurttaşlar kent yönetimine yönelik karar, istek ve tercihlerini belli dönemlerde yapılan seçimlerin yanında pek çok yönetime katılım mekanizmasıyla yerine getirmektedir. Kamusal ihtiyaçları üretecek olan hizmet birimlerinin etki alanları daraldıkça, katılımcı demokrasinin bir gereği olarak, hem halkın

ihtiyaçlarının dile getirilmesi kolaylaşmakta hem de halkın yönetimdeki etkinliği artmaktadır. Dolayısıyla daralan bölge sınırları içerisinde kalan halk, seçtiği kişilerce kendilerine vaat edilenleri yerine getirilip getirilemediğini daha rahat bir şekilde denetleyebilmektedir. Bu durum, yerel yönetim birimlerinin bölge sınırları içerisindeki ortak ihtiyaçların kendilerince saptanıp gerçekleştirilmesi konusunda merkezi yönetimden daha fazla fayda ve imkân sağlamaktadır (Nadaroğlu, 2001). Bu durum yerel yönetim birimlerinin siyasal meşruiyetlerini güçlendirmekte ve yerel yönetimleri ulusal demokratikleşmenin temel unsuru haline getirmektedir (Bayraktar, 2013).

Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimlerin demokrasiyle olan ilişkisini açıklayan üç temel görüş mevcuttur. Bunlar (Hill, 1974);

Toulman Smith, yerel yönetim birimlerini gücünü gelenekten alan kurumlar şeklinde açıklamaktadır. Dolayısıyla bu kurumların demokratik seçim ilkesine aykırı olduklarını belirtmiştir.

Lnagrod ve Moulin'in öne sürdüğü görüşe göre çoğunluk, eşitlik ve herkese eşit standartlar uygulama gibi ilklere dayanan demokrasinin, sınırlı, potansiyel olarak oligarşik eğilimli yapıya sahip yerel yönetim sistemiyle bağdaşamayacağı belirtilmiştir.

Diğer görüş ise yerel yönetim birimleri ile demokrasi arasında doğrudan bir ilişkinin olduğunu ifade eden John Stuart Mill'in görüşüdür. Bu görüşe göre vergisini ödeyen halk hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde söz sahibi olmalıdır.

1.6.2.2. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetim birimleri hem yerel yöneticilerin varlığı hem de coğrafi nedenlerden dolayı bölgeye yönelik yapılacak olan hizmetlerde daha etkin görevler üstlenmektedir. Yerel yönetim birimleri yapılacak olan hizmetlerin türünü ve miktarını ölçmede merkezi yönetime göre daha avantajlı konumda yer almaktadırlar. Dolayısıyla yerel yönetim birimleri yapılacak olan hizmetlerin sunumunu daha aktif hale getirmekte ve isabetli kararların alınmasına neden olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Yerel yönetim birimleri, kendi hizmet alanlarına giren ihtiyaçların türlerini ve miktarlarını daha reel bir şekilde belirleyebileceği için kaynak israfının da önüne geçmektedir. Yerel yönetimlerin mevcudiyeti yapılacak olan hizmetlerde hem talep

hem de arz yönünden avantajlar sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, bir üretim birimi (merkezi yönetim) yerine, birden fazla üretim birimi anlayışı (ayrıca yerel yönetimler) anlayışı üretimin arz ve talep yönünü belirlemede etkili olmakta ve üretimin etkinliğini artıracakı düşünülmektedir. Yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim aynı hizmeti sunarken yerel yönetimler, “eşit miktarda kaynak kullandıkları hipotezi” altında merkezi yönetime göre daha fazla verim elde etmektedir. Kısacası yerel yönetim birimleri, aynı verimi merkezi yönetime göre daha az kaynakla sağlayabilmektedir (Görmez ve Yaylı, 2018).

1.6.2.3. Toplumsal Nedenler

Yerel yönetimlerin önemli bir işlevi olan ancak üzerinde fazla durulmayan bir diğer işlevi ise toplumsal nedenlerdir. Yerel yönetim birimlerinin ülkenin toplumsal ve ekonomik alanlardaki gelişmelere olan katkıları halkın, emek, kaynak ve düşünce gücünün ulusal ve yerel kalkınma çabalarına yansıtmasıyla anlam ifade etmektedir. Bu durum, özellikle merkezi planlamalarla kalkınmaya çalışan ülkelerde, planların sağlıklı ve başarılı uygulanabilmesi için gerekmektedir. Bu kapsamda birçok ülkede belirlenen plan bölgeleri ve kurulan anakent yönetimleri, bu yörelerin kalkınmalarını artırmaya yönelik çalışmalardır (Keleş, 2011).

Toplumsal gelişmeler ile toplum arasında sıkı bir ilişki mevcuttur. Toplumsal gelişme aynı zamanda yerel yönetimlerin varlığı ile de yakın bir ilişki içerisindedir. Bir ülkenin sanayileşmiş olması, gelişmiş olması veya hızlı bir şekilde kentleşiyor olması, yerel yönetimleri de etkilemektedir. Dolayısıyla belli bir yöre halkının gelişmiş, demokratik, eşitlikçi ve katılımcı kültür anlayışına sahip olması, yerel yönetimlerin gelişimini etkilemektedir (Keleş, 2011).

Yerel yönetimler, yerel halkın kendi hayatlarına yön verme konusunda kendi tercihlerine göre kararlar alarak siyasal katılımında bulunmaktadır. Bunun yanında yerel topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yöresel şartlara duyarlı idari kararların alınmasında da etkili olmaktadır. Bu yönüyle yerel yönetimler, bireylerin refahını artırmakta ve bireylerin kendilerini gerçekleştirebilmelerine imkân sağlayarak toplumsal gelişmeye katkılar sağlamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015.).

1.6.2.4. Yönetmel (İdari) Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini açıklayan bir diğer faktör yönetmel nedenlerdir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından mı yoksa yerel yönetim birimleri mi tarafından yerine getirilmesi ayrımına dayanan bu faktörde esas sorun,

yerel yönetimlerin varlığı üzerinden değil; görev ve yetki paylaşımı üzerinden dile getirilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusu yönetimde etkinlik kavramıyla bağlantılıdır. Bu kapsamda yerel yönetimlerde etkenliğin artırılması için üç yoldan çalışılma düşünülmektedir: Birincisi, optimal hizmet alanı büyüklüğü ile sınırların yeniden gözden geçirilmesi; ikincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısal olarak azaltılıp, bu yöntemle kaynak savurganlığının önüne geçilmesi; üçüncüsü ise yerel yönetim birimlerine, yerine getirebilecekleri faaliyetlerin bırakılmasıdır (Keleş, 2011).

Kamu hizmetlerinin tümünün merkezden yönetilmesi ya da imkansızdır ya da rasyonel değildir. Gerek kamusal gerekse bölgesel düzeyde olsun merkezden alınan kararların toplumun tümünün talep ve isteklerini kapsayacak şekilde uygulanması tam olarak mümkün değildir. Dolayısıyla kamusal mal ve hizmetleri üretecek birimlerin faaliyet alanlarının daralması, halkın taleplerinin belirlenmesini kolaylaştırmaktadır. Bu durum yönetimde etkinliği de artırmaktadır.

Kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim ya da yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği düşüncesi, hizmetin niteliğine ve türüne göre değişmektedir. Bu kapsamda tam ya da yarı kamusal malların (ulusal güvenlik, adalet) yani faydası bölünmeyen, ulusal düzenlemeler gerektiren hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi daha uygun olmaktadır. Bunun yanında kent temizliği, kent yollarının yapımı, bakımı, onarımı, kent ulaşımı, su ve kanalizasyon işleri, park, bahçe ve yeşil alanlar gibi yerel hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi daha uygun görülmektedir (Görmez ve Yaylı, 2018).

1.6.3. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme Kavramları

Kamu mali yönetim sisteminin gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerde etkin bir şekilde çalışabilmesinin şartlarından birisi, kaynak ve görev paylaşımının açık şekilde belirtilmesidir. Literatürde hangi görevlerin merkezi yönetim tarafından yapılacağı, hangi görevlerin yerel yönetimler tarafından yapılacağına dair net bir yaklaşım bulunmamaktadır. Görev ve yetkiler genellikle Türkiye ve bazı ülkelerde merkezde toplanmış olmasına karşın, Kuzey Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, bazı ülkelerde yerel yönetimlere bırakılmıştır.

1.6.3.1. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme

Genel kabul gören yönetim sistemlerinde güçlü bir merkezi yapı ön plana çıkarken, bunun karşısında güçlü bir yerel yapı da etkisini göstermektedir. Merkezi yapıda hükümet, başka bir yönetim kademesine ihtiyaç duymadan tüm görevleri

yerine getirmektedir. Diğer yandan merkezi hükümetin olmadığı alanlarda ise kamusal hizmetleri yerel birimler yerine getirmektedir (Oates, 1972). Merkezi yönetim veya yerel yönetimler altında kalan her türlü yönetim yapılanmasına “Ulus altı Hükümet” denilmektedir. Federal yapılı devletlerde ulus altı hükümet kavramı, devlet, il, kanton ve alt düzey ilçe ve konseye karşılık gelmektedir. Üniter yapılı devletlerde ise tek yapılı yönetim olduğundan merkezi yönetimin alt birimlerinde yerel yönetimler yer almaktadır. Dolayısıyla devletlerin yönetim yapılanmaları, yönetimler arası ilişkilerin tasarımı önem arz etmektedir (Ebel ve Yılmaz, 2002).

Kaynak paylaşım sistemini açıklayan iki önemli kavram bulunmaktadır. Bunlar; yönetsel yerelleşme ve mali yerelleşme kavramlarıdır. Yönetsel yerelleşme, görev ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesini öne sürmektedir. Mali yerelleşme ise yerel yönetimlere devredilen görevlerin ve sorumlulukların karşılanması için mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesini belirtmektedir. Ancak yönetim sistemine bakmaksızın yerel yönetimlerin yapacakları hizmetlerin finansmanı için yeterli gelir kaynağına sahip olmaları gerekmektedir (Yılmaz vd., 2017, s. 50).

Mali yerelleşmeyle desteklenemeyen yerelleşme tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Belirli kamu hizmetlerinin yerel yönetim birimlerine devredilmesi durumunda, bu kamusal hizmetleri karşılayacak mali kaynakların da yerel yönetim birimlerine devri gerekmektedir. Mali işlemlerin yerelleşmesi, harcamalar ve gelirler üzerinden gerçekleşebilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalarda mali yerelleşme şöyle ölçülebilmektedir (Yılmaz vd., 2017);

Herhangi bir yerel birimdeki harcamaların (YKH), o yerel birimin bulunduğu il ya da bölgedeki toplam kamu harcamasına oranı (TKH).

$$MYH = (YKH) / (TKH)$$

Herhangi bir yerel yönetim biriminde toplanan yerel gelirlerin (YKG), o il ya da bölgede toplanan kamu gelirine (TKG) oranı.

$$MYG = (YKG) / (TKG)$$

İkinci hesaplama yönteminde doğru sonuçlara ulaşabilmek için, yerel yönetimler tarafından toplanan gelirlerin yanında, yerel yönetimlere yapılan transferler de dikkate alınmalıdır. Bu kapsamda Avrupa Yerel Özerklik Şartının

Gereklilikleri şu şekilde belirtilmiştir (Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesi, m.9);

- Yerel yönetimlerin sahip olduğu mali kaynaklarının bir bölümünün kanunun koyduğu sınırlar içerisinde belirlenecek olan yerel vergi ve harçlardan oluşması,
- Yerel yönetimlerin kaynak yapısını oluşturan mali sistemlerin, kamusal hizmetlerin yürütülebilmesi için kamusal harcamalardaki artışların mümkün olduğunca izlenmesine olanak sağlayacak ölçüde esnek olması,
- Mali açıdan zayıf durumda olan yerel yönetim birimlerinin desteklenmesi,
- Mali eşitleme yöntemiyle potansiyel mali kaynaklar ile mali yüklerin eşitsiz dağılımının ortadan kaldırılması,
- Yerel yönetim birimlerinin kendi sorumluluk alanlarında alabilecekleri ve kullanabilecekleri takdir haklarının azaltılmaması,
- Yerel yönetimlere yapılacak olan hibe ve transferlerin belirli şartlara bağlanarak, yerel yönetimlerin özgürlüklerini kısıtlanmaması şeklinde belirtilmiştir.

Golem ve Malesevic göre, vergi özerkliği ile güçlenen mali yerelleşmenin yerel yönetim birimleri arasında rekabeti artıracığı, mali yanılsamayı azaltacağı ve kamuda şeffaflıkla beraber gereksiz harcamaların önüne geçilebileceği tespitlerinde bulunmuşlardır. Ancak yapılan bu değerlendirmenin iyi işleyebilmesi için temsili demokrasi ve hesap verme sorumluluğunun iyi işlemesi gerekmektedir (Golem ve Malesevic, 2014).

1.6.3.2. Mali Yerelleşmeyi Açıklayan Kuramsal Tartışmalar

Mali yerelleşme, mali federalizm olarak da adlandırılmakta ve yerelleşme söylemleriyle birlikte uygulamada en çok tartışılan konuların başında gelmektedir.

Mali yerelleşme konusu, kamu maliyesi teorisi içerisinde 20. yüzyılın ortalarına doğru yerini almış ve mali yerelleşmeye ilişkin sistematik analizler bu dönemde yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda konuyla ilgili temel normatif soru, hangi yetkilerin ve sorumlulukların üst yöneticilerden alt yöneticilere aktarılması gerektiğidir. Bu soruyla ilgili yapılan akademik çalışmalarda, elde edilen bilgiler;

“birinci kuşak” ve “ikinci kuşak” teorileri şeklinde olmuştur (Oates, 2005,).

Musgrave (1959) ve Oates (1972) mali yerelleşme ile ilgili teorik çalışmalar yapıp, kavramın alt yapısını oluşturan ekonomistler olmuşlardır. Mali yerelleşme teorisi, kamu sektörü fonksiyonlarının ve finansmanının farklı birimler arasında nasıl bölüşülmesi gerektiğini içerir. Neoklasik paradigma perspektifinden mali federalizm, birbiriyle ilgisiz desantralizasyon teoremine yönelik ayrıntıları içerir. Bunlar; kuvvetlerin ve yetkilerin alt düzeylere devredilmesi modelinin kurulması, idareler arası taşma konusuna çözüm sunulması, yönetimler arası transfer sistemlerinin incelenmesi, idareler arası dikey ilişkiler açısından mali mobilitenin incelenmesi, dikey mali eşitsizlik ve bağımlılık sorunlarının analizi şeklindedir (Bird 2005, akt. Karagöz, 2014).

1.6.3.2.1. Mali Yerelleşmeyi (Mali Federalizm) Açıklayan Birinci Kuşak Teoriler

Mali yerelleşmeye yönelik geliştirilen birinci kuşak teoriler; Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından yapılan çalışmalardır. Mali federalizm olarak adlandırılan bu kavram, bu araştırmacılar tarafından geliştirilmiştir.

1.6.3.2.1.1. Musgrave'nin Üçlü Tahsis Teorisi

Musgrave, kamu maliyesi teorisini, ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve kaynak tahsisi üzerine kurmuştur. Yazara göre, piyasa başarısızlığı sonucunda ortaya çıkan kamu müdahalesinin yerel yönetimler tarafından yapılması gerekmektedir. Böylece kaynak dağılım işlevinin yerel yönetimler tarafından daha etkili bir şekilde yerine getirileceğini ifade etmektedir (Musgrave, 1959). Diğer yandan Musgrave, makro istikrarın sağlanması ve gelirin yeniden bölüşülmesine ilişkin müdahalelerin ise merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunmaktadır (Musgrave, 1959).

Kamu ekonomisinde kaynak tahsisi konusu, mali yerelleşmeyi ortaya koyan birinci kuşak teorisyenlerin ele aldığı temel konudur. Bunun iki temel nedeni bulunmaktadır. İlki, yerel yönetimler, bölgelerinde yer alan kaynakların hangi alanlarda ve ne tür önceliklerde kullanılması gerektiği konusunda uygun konumdadırlar. İkincisi ise bazı kamusal malların yerel olması nedeniyle bu hizmetlerin sunumunda merkezi hükümetin etkin bir hizmet sunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenlerden dolayı yerel yönetimler, kaynak tahsisi konusunda merkezi hükümete göre daha etkin bir işleve sahiptir (Vo, 2009).

Musgrav'e göre, faydası tüm ülkeye yayılmayan kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Esasında bu hizmetler bölgesel kamusal mallar olup faydası yerel düzeyde kalan hizmetlerdir. Her yerel yönetim, kendi bölgesi ve sınırları içerisinde kamusal mal ve hizmet üretmeli, yalnız maliyetleri içselleştirecek olan finansman kaynaklarını kullanmalıdır (Musgrave, 1989, akt. Karagöz, 2014).

Ekonomik istikrarı sağlamada hem para politikası hem de maliye politikası kullanılmaktadır. Yerelleşme teorileri açısından bakıldığında, mali yerelleşmenin ekonomik istikrara etkisinin ne olacağı ve bu politikaların merkezi hükümetin ekonomi ile ilgili politikalarından tavize neden olup olmayacağı üzerinde durmaktadır. Birinci kuşak teorisyenlerde yerelleşmenin makro istikrarı sağlamaya katkı sağlamayacağını ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle mali gücün yerel yönetim birimlerine devredilmesi durumunda makro ekonomik istikrarın olumsuz yönde etkileyeceği düşüncesi hakimdir (Oates, 1972). Çünkü ülkenin tümünü ilgilendiren konularda makro istikrarın sağlanması için alınması gereken makro planlar yerine mikro planların alınması hedeflenen politikaların çeşitlenmesine ve makro istikrarın sağlanmamasına neden olacağı düşünülmektedir.

1.6.3.2.1.2. Tiebout Teorisi

1956 yılında Charles Tiebout "A Pure Theory of Local Expenditure" adlı çalışmada, yerel halkın kamusal mallara yönelik tercihleri noktasında ikamet ettikleri yerel bölgeyi tercih ettikleri bir model geliştirmiştir. Bu model literatürde "Tiebout Sınıflandırması", ya da "Tiebout Hipotezi" şeklinde yerini almıştır. Tiebout bu çalışmada, Samuelson'un yerel halkın tercihlerinin kamusal malların sunumunda etkin olmayacağı yönündeki hipotezini çürütmeye istemiştir. Samuelson'un aksine Tiebout, bazı kamu mallarının yerel ve bölgesel kamu malı olduğunu ve bu mallara yönelik tercihlerin Pareto etkin sonuçlar doğurabileceğini ileri sürmüştür (Oates, 2005).

Samuelson, kamusal malların tüketiminde bireylerin kendi tercihlerini reel bir şekilde ortaya koyamayacağını tespit etmiştir. Ancak Tiebout, yerel nitelikli kamusal mallara yönelik olarak bireysel tercihlerin önemini ileri sürerek teoride önemli tartışmaları başlatmıştır (Oates, 2006). Bu kapsamda Tiebout, seçmen ve tüketici davranışlarını temel almıştır. Bu davranışlar (Tiebout 1956);

- Bireyler sürekli mobildirler ve tercihlerine en iyi karşılayan yerel birimlere yerleşirler.
- Bireyler, idarelerin harcama ve gelir faaliyetleri hakkında doğru bilgiye sahip oldukları için tercihlerini kendileri belirler.
- Bireylerin tercih edebilecekleri birden fazla idare söz konusudur.
- İstihdam imkanlarının farklılaşmasından kaynaklanan eksiklikler dikkate alınmamaktadır.
- Üretilen kamusal mal ve hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında ölçek ekonomisine ve dışsallıklara neden olmamaktadır.
- Kamusal mal ve hizmetler için optimal idare büyüklüğü dikkate alınmaktadır ve her bir idare için hizmetler en düşük maliyette üretildiği kişi sayısına göre tanımlanmaktadır.
- Optimum büyüklüğün altında kalan idareler, düşük maliyete ulaşabilmek için yeni bireyleri kendi alanlarına çekmeye çalışmaktadır.

Tiebout hipotezi kamu ekonomisi içerisinde teorik olarak ön plana çıksa da uygulamada mekanizmanın ortaya çıkıp çıkmayacağı tartışılmıştır. En çok tartışmaya konu olan durum ise Tiebout hipotezinin varsayımlarının fazla olduğu yönündeki tartışmalar olmuştur. Tiebout hipotezinin söz konusu varsayımlar içerisinde başarılı olacağı düşünülmüştür (Cullis ve Jones, 1998).

Tiebout hipotezine yönelik genel eleştiriler ise şu şekildedir (Oates, 2006, s. 29-30);

- Yerleşme konusunda mali tercihlerin yanında, istihdam olanakları, aile ve arkadaşlık ilişkileri gibi faktörler de belirleyici olabilmektedir.
- Bireylerin idareler arasındaki tercih faaliyetlerinde taşınma maliyetleri ve barınma maliyetleri dikkate alınmamaktadır.
- Göç alan yerleşim alanlarında kentleşme hızından dolayı bölgede refah kaybının artacağını iddia etmektedir.
- Maddi açıdan yoksul durumda olan bireyler ve aileler göç edememektedir.
- Kamusal mal ve hizmet üretimi ile bütçenin belirlenmesi arasında hipotez net bir şey söylememektedir.

Oates 1970’li yıllarda araştırmalar yapmıştır. Yaptığı araştırmalarda, Tiebout hipotezini destekler nitelikte bulgulara ulaşmıştır. Ona göre, mali şartlar bireylerin herhangi bir yerel birimde yaşayıp yaşamama isteği üzerinde etkili olabilmektedir. Bireyler yüksek ödemelere rağmen, yüksek kalitede hizmet veren yerlerde yaşamak istemektedir (Karagöz, 2014).

1.6.3.2.1.3. Oates ve Yerelleşme Teorisi

Yerel yönetimlerin varoluş nedenlerini açıklayan teorilerden biri de Oates’in 1972 yılında ele aldığı “mali federalizm” adlı çalışmasında ortaya koyduğu “Theory of Localization” adlı teoridir. Oates’in bu teorisine göre, yerel düzeyde sunulacak kamusal mal ve hizmetlerin nitelik ve nicelik bakımından yerel tercihlere uygun şekilde arz edilmesinin, merkezi yönetimin sunacağı tek tip mal ve hizmete göre daha etkin olacaktır. Ayrıca söz konusu durumun kaynak dağılımı konusunda da etkinliği artıracığı düşünülmektedir. Oates teorisinde kamusal nitelikli mal ve hizmetlerin yerel düzeyde oluşan ihtiyaç ve talepler doğrultusunda sunulması önem arz etmektedir. Dolayısıyla mal ve hizmetleri finanse edecek kaynak dağılımını sağlamada yerel birimlerin daha etkin olacağını belirtmektedir. Buradaki temel husus, zevk, tercih ve ihtiyaçlar gibi çeşitlilik arz eden yerel düzeydeki kamusal hizmetlerin yerel birimler tarafından daha iyi karşılanacağıdır. Oates, teorisinin devamında yerelleşme teoremini, üretilen ve sunulan kamusal malın coğrafi olarak bölümlenmiş nüfus kitlelerince tüketimi ve yerel birimin ürettiği çıktı maliyetinin hem ilgili yerel birim hem de merkezi yönetim için aynı olduğunu belirtmiştir. Bu doğrultuda fayda ve maliyeti belirli bir alanla sınırlı düzeyde kalan kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesinin, söz konusu hizmetin merkezi yönetim tarafından sunulmasından daha etkin ve faydalı olacağı düşünülmektedir (Oates, 1972).

Oates’e göre yerel düzeyde kamusal mal üretici birimlerinin istikrarı sağlama ve geliri dağıtma işlevleri bulunmamaktadır. Yalnız kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması işlevinde yerel yönetimlerin rolü bulunmaktadır. Oates, merkezi hükümetin üstünlüğünün açık olduğu alanlar dışında yerel yönetim birimlerinin kamusal mal ve hizmetleri üretmesi gerektiğini düşünmektedir. Gelirin yeniden dağıtılması ve makroekonomik istikrarı sağlama bağlamında merkezi ulusal yönetimin elinde (geniş tabanlı vergileme gibi) birçok araç bulunmaktadır. Bu yüzden ekonomide istikrarı sağlama ve gelirin yeniden dağılımı gibi kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi zorunlu hale

gelmektedir. (Karagöz, 2014).

Kentlerin optimal büyüklükleri kamusal malların ve hizmetlerin üretimine yönelik tercihleri de etkilemektedir (Blankart ve Borck, 2004, s. 445). Oates'e göre, küçük yerel birimler görece daha büyük olan yerel birimlere göre daha iyi kamusal mal ve hizmet üretmektedir. Yerel birimlerin hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak, işlem ve bilgi maliyetleri daha fazla artacağından dolayı ürettikleri kamusal malların çeşitliliği azalmaktadır. Bu kapsamda yerelleşme teorisine yönelik tartışmalarda, sayıca fazla küçük yerel birimler, az sayıdaki büyük yerel birimlere tercih edilmiştir (Bruce, 2001).

Oates'in teorisine iktisatçılar tarafından eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştirilerin en önemlisi mali değişim modelidir. Bu modele göre, Oates'in, yerel yönetim birimlerini demokratik sistem için gerekli ve bütünsel bir parça olarak göstermesinden ziyade yalnız kamusal mal ve hizmetler için üretici birimler olarak dar bir bakış açısıyla değerlendirmesi olmuştur (Bailey, 1999).

1.6.3.2.1.4. Buchanan ve Kulüp Teorisi

Kulüp teorisi, Buchanan tarafından 1965 yılında geliştirilmiştir. Kulüp teorisine göre, bir kamusal malın üretimiyle o malı tüketen kitle arasındaki ilişki önem arz etmektedir. Buchanan kulübü, gönüllülük birliğine dayanmakta ve kulüp üyelerinin davranışlarını incelemektedir. Buchanan'a göre, bireyin fayda maksimizasyonu, tüketilen özel malın miktarı, karma olan malın miktarı ve grubun büyüklüğüne göre değişmektedir. Kulüp malları teorisi, kamusal malların üretiminin bölgesel sınırlarını çizerek, yerel kamusal mal teorisinin alt yapısını inşa etmektedir. Buna göre, belirli bir kapasiteye ulaştıktan sonra kamusal malın tüketiminde rakip olma özelliği yerel üretimin sınırlarını belirlemektedir. Fiyatlandırma yoluyla tüketicilerin yerel malın tüketiminden elde edilecek faydadan mahrum edilmeleri söz konusu olmaktadır (Cullis ve Jones, 1998).

Tam kamusal mallarda da tüketimden dışlanma özelliği bulunmaktadır. Belirli bir kapasiteye kadar rekabet içerisinde olmayan mallar bulunmaktadır. Aynı hizmeti talep eden kitleler bir araya gelip kulüp oluşturarak, söz konusu hizmeti daha düşük maliyetle elde edebilmektedir. Kulübe üye olmayan bireyler bu hizmetlerden faydalanamamakta ve belirli bir kapasiteden sonra kulübe yeni üye alınmamaktadır. Bu kapsamda kulüp malları şu özellikleriyle tam kamusal mallardan ayrılmaktadırlar (Sandler ve Tschirhart, 1997);

- Kulüp üyeliğinde gönüllülük esastır.
- Kulüp mallarının paylaşımında kalabalıklaşma ve yığılma olabilmektedir.
- Kulübe üye olmayan bireyler dışlanmaktadır.
- Bireyler kulüpler arasında dağıtıldığından sonra kulüpler arasında rekabet ve bunun yanında optimal büyüklüklere göre dağılım oluşur.
- Kulübe üye olanlardan ücret alınır, ücret ödemeyenler kulübe dahil olmaz.
- Kulüp mallarında dışarda bırakılma ve üyelik kapasitesinin sınırlı olmasından dolayı en az iki dağılım seçeneği sunulmaktadır.

Kulüp malları teorisine çeşitli eleştiriler de getirilmiştir. Bunların başında ölçek ekonomisinin dikkate alınmadığı yönündeki eleştirilerdir. Ölçek ekonomileri, söz konusu kulüpte varsa marjinal maliyetler artmayabilir. Yerel kamusal malların miktarında meydana gelen artışlar maliyetleri azaltabilir. Diğer bir eleştiri ise kulüp teorisinde yerel birimlerin yaymış oldukları dışsallıkların dikkate alınmaması yönündeki eleştiridir. Ancak birbirine yakın yerel birimlerde bu etki yaygın bir şekilde hissedilmektedir. Teorinin temel özelliklerinde biri, bireylerin benzer tercih, zevk ve gelire sahip olmalarıdır. Ancak bireyler her zaman benzer tercihlere, zevklere ve gelire sahip olamamaktadır. Bu durum teorinin etkinliği üzerinde olumsuz düşüncelere neden olmuştur (Cullis ve Jones, 1998).

1.6.3.2.1.5. Brennan ve Buchanan Yerelleşme Teorisi

1980’li yıllarda Brennan ve Buchanan kamunun hantallığından kaynaklı nedenlerden yola çıkarak, yerel yönetimlerin kamusal mallar ve hizmetlerin sunumunda bireylerin tercihlerini daha iyi temsil edeceğini öne sürmüşlerdir. Bu doğrultuda kamusal mal ve hizmetlerin yerelleşme ile beraber daha etkin olacağı düşüncesiyle yerel kamusal üretimi açıklayan model önermişlerdir. Bu modelde federalizm, merkezi düzeyde ekonomik ve politik idarelerin tercihlerini ve faaliyet alanlarını sınırlandıran bileşen olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla modelde, genişledikçe hantallaşan ve maliyetlerin yükselmesine neden olan kamu modeli yerine, küçük yerel birimlerle kamusal mallar ve hizmetlerin yerine getirilmesi gerektiğine inanılmaktadır (Brennan ve Buchanan, 1980).

Buchanan’a göre, merkezi yönetimin küçültülmesi, yerel yönetimlerin genişlemesi ile gerçekleşebilmektedir. Brennan ve Buchanan’a göre, idari ve mali yerelleşmeyle birlikte etkin olmayan kamu müdahalesi etkin hale gelmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim, saf kamusal mallar üretmeli ve saf kamusal malların finansmanına yetecek kadar vergileme gücüne sahip olmalıdır. Merkezi yönetimin vergi potansiyeli, gerçekleştireceği hizmetlerle ilişkilendirilerek vergi konusu ve vergi oranı belirlenmiş dar vergileme yetkisinin verilmesi gerektiği şeklindedir (Savaş, 1997).

Bu teoriye göre mali disiplinin sağlanması için kamuda yerelleşme önem arz etmektedir. Çünkü politika yapıcılar siyasi kazançlarını maksimize edebilmek için kamu harcamaları üzerinde değişiklikler yapabilmektedir. Bu hususta yerelleşme ile politikacılar üzerinde etkili bir sınırlama getirilebilmektedir. Burada mali yerelleşme, harcama artışlarına yönelik kamusal bileşenlerin gücünü sınırlandıran bir kurum şeklinde ön plana çıkmaktadır (Kovancılar vd., 2007).

1.6.3.2.2. İkinci Kuşak Teoriler

21. yüzyıla girilirken mali yerelleşme ile ilgili ikinci kuşak teoriler tartışılmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşımlar, mali yerelleşmeyi “firma teorisi”, “bilgi ekonomisi”, “sözleşme teorisi” gibi kavramlar içerisinde tartışmaktadır. Bu tartışmalar yalnız ekonomi alanında değil, aynı zamanda siyaset bilimi ve diğer disiplinlerde ele alınmaktadır (Vo, 2009; Oates, 2005).

İkinci kuşak teori, iki temel husus üzerinde oturtulmaktadır. Birincisi, politik süreç ve politik ajanlar üzerine yoğunlaşan kamu tercihi teorisi ile politik ekonomi konularından oluşmaktadır. İkinci kuşak teori, birinci kuşak teorinin savunduğu kamu görevlilerinin ortak iyi anlayışı yerine, politik sürece giren herkesin kendi politik konumu içerisinde ve amaç fonksiyonlarına uygun şekilde hareket ettiklerini, bu durumun ise aktörlerin davranışlarına kısıtlar getirdiğini belirtmektedir (Oates, 2005, s. 356). İkinci husus ise politik ekonomi ve asimetric bilgi üzerinde durmaktadır. Bu doğrultuda bazı katılımcıların tercihler ve maliyet fonksiyonları gibi alanlarda diğer katılımcılar gibi bilgi sahibi olamayacakları düşünülmektedir. Bundan dolayı ikinci kuşak teori, daha çok bilgisel konuları ele alan endüstriyel örgüt modeli ile makro iktisat merkezlidir. Birinci kuşak teorilerde mali yerelleşmeye aşırı bir destek söz konusu iken, ikinci kuşak teorilerde mali yerelleşmenin gitmesi durumunda olabilecek tehlikeler de ortaya konulmaktadır (Vo, 2009).

İkinci kuşak teorinin öncüllerinden Weingast, çalışmalarında yerelleşmiş olan

bazı ülkelerin zengin olduğunu, bazılarının ise fakir kaldığını belirtmektedir. Bu durumun nedenini anlamak için birinci nesil teorisini ele almaktadır. Bu kapsamda ikinci kuşak teori, birinci kuşak teorisinin iki temel eksikliği olan tekdüzelik ve iyilikseverlik dayanaklarına itiraz ederek, eksiklikleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır (Karabacak, 2012).

İkinci kuşak teorileri, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin önemi üzerinde durmuştur. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin yerine borçlanma ya da yönetimler arası transferlere olan bağılıklarını riskli görmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılabilecek kaynaklar ve borçlanma gelirlerine bağlı olması kamu sektörünü daha da önemli hale getirmiştir. Bu durum mali yerelleşme açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Yılmaz vd., 2017).

İkinci kuşak teori asimetrik bilgi eksikliğini ise işlem maliyeti, eksik sözleşme ve asil vekil ilişkisi içerisinde yerelleşme teorisine uygulamaya çalışmaktadır. İkinci kuşak teoriler, firmaları ve yerel yönetimleri katlandıkları teşvik ve bilgi sorunsalları nedeniyle birbirlerine benzetmektedirler. Bu bakımdan firmaların sahip olduğu işlem, sözleşme ve temsil maliyetlerini azaltıcı unsurlarını ve rekabetçiliği yerel birimlere uydurmak istemektedirler. Her iki grupta kendi içerisindeki sorunların neden olduğu fırsatçı davranış ve çıkar uyumsuzluklarını gidermek istemektedir (Karabacak, 2012). İkinci kuşak teorileri, rekabetçilik sistemi ile daha düşük işlem maliyetleri ve güvenilir bilgilere ilişkin teşvikleri ortaya çıkartarak, piyasayı koruyan bir devlet modeli ortaya çıkartmaktadır (Weingast, 1995).

Weingast, aynı zamanda “Merket Preseving Federalizm” yani piyasayı koruyucu federalizm anlayışını ortaya koyarak, rekabet içerisinde bulunan yerel yönetimlerin teşvikler sayesinde düşük işlem maliyeti ve katılımı nasıl elde edeceğini göstermektedir. Yönetimler arası hiyerarşi ve özerklik anlayışıyla koruyucu federalizm anlayışını ortaya koymaktadır. Bu kapsamda Weingast’a göre (Weingast, 1995,);

- Yerel yönetim birimleri ekonomi üzerinde düzenleyici işlevlere sahiptir.
- Yerel yönetim birimleri başka bölgelerden yapılan mal ve hizmet ticaretinin önüne geçememektedir.
- Yerel yönetim birimleri, sert bütçe kısıtı ile karşılaşmaktadır.

Weingast, ikinci kuşak mali yerelleşme teorisinin birinci kuşak mali yerelleşme teorisinden farkını şöyle açıklamaktadır. Yazara göre birinci kuşak teorisyenler mali yerelleşmeyi, yerelleşmiş yapıların performanslarını “hayırsever sosyal planlayıcılar” varsayımı altında incelemektedir. İkinci kuşak teorisyenler ise mali yerelleşmeyi, yerel yetkililerin karşılaşmış olduğu mali ve politik teşvikleri esas alan çalışmalar şeklinde ifade etmektedir. Birinci kuşak, yönetimler arasındaki yatay ve dikey eşitliği transferlerle sağlamaya çalışmaktadır. İkinci kuşak ise yerel ekonomik refahın artırmasında teşviklerin önemi üzerinde durmaktadır.

Locwood (2002), Besley ve Coate (2003) yaptıkları çalışmalarında Oatesin kabul etmiş olduğu, merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetlerin homojen olmaması gerektiği üzerinde durmuşlardır. Bu araştırmacılar, ulusal seviyede sunulan mal ve hizmetlerin merkezi yönetimin düzenlemelerine rağmen, yerel düzeyde sunumlarında farklı hizmet sunumları şeklinde olacağını belirtmişlerdir (Yılmaz vd, 2017).

Wagner (2007), yapmış olduğu çalışmada, merkezi yönetimin gelişimsel özelliğinin mali yerelleşmenin ortaya koyduğu ve yönetimler arası görev bölüşümüne kaynak teşkil eden hiyerarşiden daha önemli olduğunu vurgulamaktadır. Toplumun gelişen ve artan taleplerine cevap verebilmesi, yeni gelir kaynakları yaratma yoluyla olmaktadır. Dolayısıyla bazı kamu birimlerinin kamu hizmeti üreticiliğine soyunduğu ve bazı kamu birimlerinin de hizmetlerin yerine getirilmesi için kamu işletmeleri işlevini üstlendiğini belirtmektedir (Wagner, 2007).

1.6.4. Yerel Yönetimlerle İlgili Son Dönem Yaklaşımlar; Yönetişim, Avrupa Birliği, Subsidiarity (Hizmette Yerellik) İlkesi

Yerel yönetim birimleri son zamanlarda başta uluslararası kuruluşlar olmak üzere birçok alanda üzerinde durulan ve yeni yapılanmalar getirilmesi düşünülen birimler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu yapılanmaların geliştirilmesinde BM, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Birliği önderlik etmiştir. Bu anlayışı destekleyen görüşlere göre yerelleşme, sadece yetkilerin merkezden alınıp yerel birimlere devredilmesi şeklinde değerlendirilmemektedir. Bunun yanında devlet mülkiyetinden özel mülkiyete, özelleştirme ve deregülasyonlarla devir de ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, yerinden yönetim yaklaşımında değinilen yönetim kavramının yerini “yönetişim” kavramı almaktadır. Yönetişim kavramıyla birlikte merkezi yönetimin geleneksel devlet anlayışı içerisinde kullanmış olduğu yetkilerin

yerel birimlerde özel sektör ile sivil toplum kuruluşları arasında kullanılması amaçlanmaktadır (Çınar ve Güler, 2004).

Yönetişim kavramı, özellikle 1990'lı yıllardan sonra gerek yerel yönetimlerin gerekse merkezi yönetimin yeniden yapılandırılmasında önemli bir işlev üstlenmiştir. Özellikle merkezi yönetimde patronaj ilişkiler, rant dağıtımı, mali sektörün denetimsizliği, aşırı harcamalar nedeniyle ortaya çıkan olumsuzluklar ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla yönetim anlayışı, merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimlerin de yönetimde söz sahibi olmasını içeren yeni düzenlemelere geçilmesi gerektiğini belirtmiştir. Merkezi yönetimin yetersizliklerinin kaynakların ve yetkilerin yerel birimlere aktarılmasıyla giderileceği düşünülmektedir. Yönetişimin yerel yönetimlere yüklediği bu yük, aynı zamanda kendisine mali kaynakların da transferini öngörmektedir. Bu doğrultuda yerel yönetim birimlerine daha fazla gelirlerin aktarılması, yerel yönetimlerin kendi gelirini yaratma ve vergi koyabilme yetkisinin artırılması, borçlanma kapasitelerinin genişletilmesi ve dışa açılım gibi konularda yerel yönetim birimlerine yetki ve kaynak donatımlarının verilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanında yerel yönetim birimlerinin uluslararası finans sistemleriyle bütünleştirilmesi hedeflenmiştir (Yılmaz, 2017).

1980'li yıllarda dünyada meydana gelen gelişmelerle birlikte devlet yapısında değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Özellikle yönetim anlayışıyla beraber, devletin sunacağı kamusal malların ve hizmetlerin sunumunda etkinliğin, verimliliğin sağlanması ve maliyetlerin azaltılması hedeflenmiştir. Daha çok ölçekli ekonomik faaliyetlere öncelik verildiği böylesi bir yapı veya durum, yerelleşme bağlamında yerel yönetimlerin önemini daha da artırmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018).

Uluslararası alanlarda yaşanan gelişmelere paralel olarak AB'de de yerinden yönetim etkisini göstermiştir. AB kuruluş sürecinden beri birbiriyle çelişkili iki akım sürekli yan yana dile getirilmiştir. Bunlardan birincisi, AB'nin siyasi ve ekonomik anlamda bütünleşmesinin sağlanması olmuştur. İkincisi ise birçok ülkede yerel kimliklerin bölgesel düzeyde güç kazanması şeklinde olmuştur. AB, küreselleşmenin etkisiyle yerelleşmenin güç kazandığı bir kuruluş haline gelmiştir. Bu kapsamda, üniter yapı yerine bir yandan küresel ekonomiyi benimseyen bir pazar arayışı içerisindeyken, diğer yandan bu düzeni tamamlayacak olan yerel düzeyde birimlerin olacağı bir dünya düzeni kurmak istenmiştir. AB'de bölgelerin sahip olduğu özerklik ile Avrupa'nın bütünleşme isteği farklılıklar göstermektedir. Bir yandan amaç siyasi gücü halka yakınlaştırmak olurken, diğer yandan da iktidarı ulus üstü bir güce

devretmek şeklinde olmuştur. Bu durum ise iktidarın halktan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel birimlerin güçlendirilmesi, siyasi gücün bir üst kuruma devretmesinin karşılığı olarak görülmektedir. Bu kapsamda 1992 yılında Maastricht Kriterlerine iki temel kural konulmuştur. Bunlar; subsidiarity (hizmette yerindelik) ilkesi ile bölgeler komitesidir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin AB sistemi içerisinde varlıklarını sürdürmeleri geliştirilmiştir. Yerindelik ilkesi, bunun aracı olarak ortaya çıkmıştır. Subsidiarity ilkesi, hizmetin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesini esas almaktadır. Yerindelik ilkesinin yanında AB’de yerleşmenin önemli bir diğer unsuru bölgesel yönetimlerdir. AB’de 1975 yılından itibaren bölgesel eşitsizlikleri gidermek ve bölgesel ekonomilerin gelişmesini sağlamak için çalışmalar sürmektedir. Bu gelişmeler ışığında, birliğin içinde bölgesel politikaların oluşturulmasıyla ilgili olarak bölgeler. AB’de temsil edilmeyi talep ederek bunun sonucunda Bölgeler Komitesi kurulmuştur (Arıkan, 2004).

Amsterdam Antlaşması’nın 5. maddesi olan Maastricht Antlaşmasının 3/B maddesi şöyle açıklanmıştır: “Salt kendi yetki alanlarının bir parçasını oluşturmayan konularda, topluluk (birlik) yerellik (subsidiarty) ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşma olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından bu konular birlik düzeyinde daha iyi ele alınabilsin” (Bolayır, 2000).

1.6.5. Özerklik, Yerel Özerklik ve Mali Özerklik

Literatürde “autonomy” olarak adlandırılan bu terim, Türkçe literatürde “muhtariyet” ve “otonomi” kavramlarıyla açıklanmakta ve günümüzde “özerklik” başlığı altında kullanılmaktadır (Bayramoğlu, 2008). Özerklik, kişilerin ya da grupların kendilerine ait yetki ve görevlerin serbest bir şekilde bağımsız olarak kullanılması şeklinde açıklanmaktadır (Kalabalık, 2005). Başka bir tanımda özerklik, kurumların içinde bulundukları çevreye bağlı olmaksızın karar alabilme ve bu kararları uygulayabilme serbestini ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009). Bu kapsamda yapılan tanımlamaların daha çok idari tanımlamalar olduğu görülmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda, idari özerklikle ilgili hükümlerin yanında mali özerklikle ilgili hükümler de yer almaktadır. Dolayısıyla yerel birimlerin mali kaynaklarının Anayasa ve yasalarda belirtilen sorumluluklarıyla orantılı olması gerekmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetim birimlerine sağlanan mali kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülebilmesi için gerekli harcamalardaki artışların mümkün olduğunca izlenmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esnek olmalıdır. Mali açıdan zayıf olan yerel yönetim

birimleri korunmalı ve dengesiz dağıtılan kaynaklar ortadan kaldırılmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

İdari özerklik ve mali özerkliğin yanında siyasi özerklikte bulunmaktadır. Bu kavram, yerel birimlerin kendilerini ilgilendiren konularda yasa çıkartabilme yetkisine sahip olmalarını, dilediği gibi bağımsız bir şekilde hareket etmelerine imkân veren yapıyı ifade etmektedir. Daha çok federal yapılı devletlerde, anayasa tarafından, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel yönetim birimlerine tanınmış özerk veya yarı özerk statüye sahip yönetim şekli olarak ifade edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009).

Yerel özerklik kavramı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (mad. 3, 1. Fıkra) şöyle açıklanmıştır: “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 anlamı taşır”. Bu doğrultuda yerel özerkliğin iki yönlü olduğu görülmektedir; birincisi yerel yönetim birimlerinin merkez yönetim ile olan idari ilişkileridir. Yerel yönetim birimlerinin idari anlamda merkezi yönetimden bağımsız olduğu söylenemez. İkincisi ise yerel yönetimlerin bölgesel topluluklar ve halkla olan ilişkilerinin yönünü belirtmektedir. Yani seçimle başa gelen yerel yönetim birimlerinin bölge halkını nitelikli bir şekilde temsil edilmesini belirlemektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetim organlarının merkezi yönetimle olan ilişkisi ve yerel yönetim organlarının yerel halkla olan ilişkileri şeklinde açıklanabilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013; Keleş, 2011; Keleş ve Yavuz, 1989).

Yerel özerklik kavramını idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki kısımda ele almak mümkündür. İdari özerklik, özerk yapıya sahip kuruluşların kendi yetkili organlarıyla karar alabilmelerini ifade etmektedir. Seçim yoluyla iş başına gelen bu organlar, idari özerkliğin ön koşulları olarak kabul edilmektedir. Mali özerklik ise özerk yapılı bu kuruluşların ayrı mal ve kaynaklara sahip olmalarını ve yasaların kendilerine vermiş olduğu yetki çerçevesinde kendi organlarıyla harcama yapabilmelerini ifade etmektedir (Duran, 1982). İdari özerklik ile mali özerklik yerel özerkliğin vazgeçilmez iki temel parçasıdır. Biri olmadan diğerinden söz etmek zordur. Özerk olan yerel yönetim birimlerinin yalnız karar alması yeterli değildir. Bu kararların yanında gelir kaynaklarına da sahip olmaları ve gelir kaynaklarının oran ve miktarlarını belirlemede söz sahibi olmaları gerekmektedir (Giritli vd., 2001).

Yerel yönetim özerkliği konusu, demokratikleşme açısından temel unsur

olarak görülmektedir. Literatürde demokratikleşmenin gerçekleşmemesi, yerel demokrasinin oluşumunun önünde engel olarak görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu özerkliğin gerçekleşmesi için yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime aşırı derecede bağımlı olmamaları gerekmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarıyla donatılmasına ve yerel yönetimlerin bu kaynakları kendi öz gelirleriyle serbest bir şekilde toplayıp harcama yapmalarıyla anlam kazanmaktadır. Başka bir ifadeyle, idari özerkliğin mali özerklik ile gerçekleşmesi gerekmektedir (Duran, 1982).

Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerine birbirinden bağımsız olarak vergi oranlarını belirleyebilme ve vergi koyabilme yetkisinin tanınması, dışsalılıklara neden olabilmekte ve yönetimler arasında vergi paylaşım sorunu ile vergi erozyonuna neden olmaktadır (Triesman, 2006). Bu durumda yerel özerklikten söz etmek doğru olmamaktadır.

Genel olarak bakıldığında, kaynakların en uygun şekilde dağılımının sağlanması açısından yönetimler arasındaki rekabetin etkisiyle, tüketici istek ve tercihlerinin karşılanması etkin bir fiyatlandırma yoluyla gerçekleşebilmektedir. Yerel yönetimler, yerel kamusal nitelikteki mal ve hizmetleri, tüketiciye sağladığı fayda-maliyet analizi çerçevesinde yönetim düzeyleri arasında en uygun şekilde yerine getirmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler, yerel özerklik anlayışıyla beraber etkin ve verimli kamusal hizmetleri yerine getirebilmektedir.

1.6.5.1. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri yerine getirirken sorumluluk alanlarının farkında olmaları önem arz etmektedir. Bu doğrultuda yerel birimlerin bütçe ödenekleri ile harcamalarının belirlenmesi, devredilebilen gelir kaynaklarına sahip olmaları, belirleyici gelirler üzerinde söz sahibi olmaları ve piyasalardan borçlanabilme yeteneklerine sahip olmaları yerel yönetimlerin mali özerkliklerini ölçmede önemli kriterler olarak öne çıkmaktadır.

Bilim insanları ve uluslararası kuruluşlar mali özerklikle ilgili çeşitli tanımlamalar yapmaktadır. Akai ve Sakata mali özerkliği, yerel alt birimlerin kendilerini ilgilendiren konularda karar alabilmeleri şeklinde tanımlamaktadır (Yüksel, 2013). Dünya Bankası yayınları ise mali özerkliği üç şekilde ele almıştır. Bunlar, yetki devri, yetki genişliği ve yetkilendirme olarak belirtmiştir. Bu doğrultuda yetki devri, vergilerin artırılması ile bütçe harcamalarının planlanması konusunda yetkinin yerel yönetimlere devredilmesi olarak açıklanmaktadır. Yetki

genişliği, belirli hizmetler için merkezi yönetimin bölgesel birimlere sorumluluk vermesi anlamına gelmektedir. Yetkilendirme ise merkezi yönetim tarafından bazı sorumlulukların yerel birimlere devredilmesi ve yerel birimlerin hizmet için sorumluluk almasını ifade etmektedir (Meloche vd., 2004).

Mali özerklik, farklı seviyede bulunan yönetimlerin içinde bulunduğu yönetim sisteminden beslenen kurumsal yapının bir çıktısı olarak tanımlanabilmektedir. Bu kapsamda mali özerklik, yerel yönetimlerin harcama, kaynak ve sorumluluklara ne derecede sahip olabileceğini ortaya koymaktadır. Söz konusu durum, mali yerelleşmenin basit ölçümü sonucu ortaya çıkan çok boyutluluğun ihmal edilmesinin mali özerklik ölçümü ile giderilmesini amaçlamaktadır (Blöchliger ve King, 2006).

Yerel yönetim birimlerine gelir paylaşımı kapsamında merkezi yönetimden yapılan transferlerin koşullu veya koşulsuz olması harcama alanı konusunda mali özerkliği doğrudan etkilemektedir. Yerel yönetimlerin harcamaları merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kullanabilmesi önemlidir. Bunun yanında toplam kaynak yapısı içerisinde düşünüldüğünde mali yerelleşme ve bunun tamamlayıcı olan mali özerklik açısından en önemli faktör gelir yapısıdır. Buradaki önemli husus, merkezi yönetim ve merkezi yönetime bağlı diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yerel yönetimlere aktarılan tutarların yüksek olmaması, yerel vergi gelirleri ile diğer öz gelirlerin belirlenmesinde yerel yönetimlerin belirli düzeyde mali özerkliğe sahip olmaları gerekmektedir (Yılmaz, 2015).

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerini belirten bir diğer önemli faktör ise sahip oldukları gelirleri harcama gücü olmaktadır. Harcama gücü, yerel yönetimlerin kendi bütçeleri üzerine uygulamış oldukları kontrol alanı ve sınırları şeklinde tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin sunumunda harcama alanlarının merkezi yönetim tarafından belirlenip düzenlenmesi, yerel yönetimlerin harcamalar üzerindeki etkilerini azaltmaktadır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler, tamamen merkezi yönetimin belirlemiş olduğu ve finansmanının da merkezi yönetim tarafından yapıldığı transferlerle kamu hizmetlerini sunmaktadır (Bach vd., 2009).

Harcama gücü, yerel yönetimlerin mali özerklikleri üzerinde önemli bir işleve sahip olmaktadır. Yerel yönetimler, kendi harcama politikalarını belirleme, değiştirme ve şekillendirme özgürlüğüne sahip olmalıdır. Dolayısıyla harcama gücü basit bir harcama payı olmaktan ziyade, politika oluşturma işlevi de görmektedir. Yerel yönetimlerin harcama özerkliklerini belirleyen kural ve düzenlemeler beş grupta ele alınmaktadır. Bunlar (Bach vd., 2009);

- Politika özerkliği: Yerel yönetimlerin hizmet sunumu ve politika oluşturma konularında ne düzeyde yetkili olduklarını açıklamaktadır.
- Bütçe özerkliği: Yerel yönetimlerin hizmet önceliklerini belirlemede ve kaynak tahsisinde kendi bütçeleri üzerinde ne düzeyde etkili olduklarını açıklamaktadır.
- Girdi özerkliği: Yerel yönetimlerin bünyesindeki personellerin yönetimini, maaşlarının belirlenmesi ve miktarı gibi konularda hizmetlerinin ne düzeyde olduğunu açıklamaktadır.
- Çıktı özerkliği: Yerel yönetimlerin sunmuş oldukları hizmetlerin niteliği ve niceliği üzerinde ne derecede kontrol gücüne sahip olduklarını açıklamaktadır.
- İzleme ve değerlendirme özerkliği: Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin ne derecede izlenip karşılaştırma yapıldığını açıklamaktadır.

Harcama özerkliği ile vergi özerkliği, yerel yönetim birimlerinin kendi öz gelir kaynakları üzerindeki hareket alanını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin kendi öz vergilerine sahip olabilmesi, yeni vergi koyma, vergiyi kaldırma, oran ve matrahlarını belirleme yetkisi şeklinde tanımlanan vergi özerkliği, yerelleşme üzerinde oldukça etkili olmaktadır. Vergi özerkliği 5 ana ve 13 alt kategoriden oluşmaktadır (Blöchliger ve King, 2006).

a.1	Yerel yönetimler, merkeze danışmadan vergi matrahı ve oranını belirleyebilmektedir.
a.2	Yerel yönetimler, merkeze danışarak vergi oran ve matrahını belirleyebilmektedir.
b.1	Yerel yönetimler, vergi oranı belirleyebilmektedir.
b.2	Yerel yönetimler, merkezin belirlediği alt-üst sınırları içerisinde oran belirleyebilmektedir.
c.1	Yerel yönetimler sadece vergi muafiyeti uygulayabilmektedir.
c.2	Yerel yönetimler sadece vergi indirimi uygulayabilmektedir.
c.3	Yerel yönetimler muafiyet ve istisna belirleyebilmektedir.
d.1	Vergi gelirlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölüşülmesini yerel yönetimler belirlemektedir.
d.2	Vergi gelirlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölüşüm sistemi yerel yönetimlerin onayıyla değişebilmektedir.
d.3	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllı belirlenmekte ve merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilmektedir.
d.4	Vergi gelirleri, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında paylaşımı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.
e	Vergi oran ve matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin hiçbir yetkisi bulunmamaktadır.
f	a, b, c, d ve e'ye girmeyen durumları kapsamaktadır.

Şekil 1.2. Vergi Özerkliği Kategorileri (OECD, 1999)

Mali özerklik, yerel yönetimlerin belirli bir verginin matrah ve oranını, merkezi yönetimin sınırlaması olmadan belirleyebildiği sürece etkili olmaktadır. Diğer bir durum ise, merkezi yönetim, yerel yönetimlerce toplanan vergilerin matrahı ve oranı üzerinde resen yetkiye sahiptir. Bu durumda mali özerklikten söz edilemez. Şekil 1.2’de gösterildiği üzere “a-c”, “d.1” ve “d.2” kategorilerinde yer alan yerel yönetimlerin kendi vergileri üzerinde tam yetkiye sahip oldukları görülmektedir. Diğer kategorilerde bakıldığında ise vergi özerkliği ya hiç yoktur ya da sınırlı düzeyde kalmıştır. Bu kapsamda tablodan da anlaşılacağı üzere “a.1” den “f” ye doğru gidildikçe yerel yönetimlerin vergi özerklikleri azalmaktadır. Buna bağlı olarak mali özerkliğin de azaldığı görülmektedir.



Şekil 1.3. Mali Özerklik Piramidi (Yılmaz, 2015).

Şekil 1.3 yerel yönetimlerin kaynak yönlü mali özerkliğini göstermektedir. Piramit'in altından üstüne doğru ilerledikçe mali özerklik artmakta ve yerel yönetimlerin mali alan yaratması güçlenmektedir. Piramit'i güçlendiren durum ise ölçek ekonomisiyle birlikte mali alanların potansiyel olarak yükselmesi ve borçlanabilme kabiliyetinden gelmektedir. Gelişmiş ekonomik ve sosyal yapıya sahip yerel yönetimlerde kaynak yaratma kapasitesi mali özerklikle birlikte artmaktadır. Borçlanma imkanlarının varlığı ise, gelecek yıllara ait yükümlülükleri artırmakta ve gelir yaratma isteklerini düşürmektedir (Yılmaz, 2015).

Yerel yönetimlerin öz gelirlerini belirlemesinde vergi özerkliği, mali özerklik için önemlilik arz etmektedir. Yerel yönetimlerin harcamalarını gerçekleştirirken merkezi yönetime göre hizmet önceliklerinin daha iyi belirleyebileceğinden hareketle, harcamaların mümkün olduğunca yerel gelirlerle karşılanma isteği kaynak kullanımının etkinliğini artırmaktadır. Bunun yanında merkezi yönetimden yapılacak olan transferler ise dışsallıkların içselleştirilmesi, bölgesel eşitsizliğin giderilmesi ve vergi toplamada uygulanan ölçek ekonomisi nedenlerinden dolayı yerel vergilerin

desteklenmesine yönelik tartışmaları ön plana çıkarmaktadır (Charbit, 2009).

Çizelge 1.1. OECD Ülkelerinde Vergi ve Transfer Üzerine Yapılan Ampirik Çalışmalar (OECD).

Kategori	Özerklik ve Mali Vergi Özerkliği Düzeyi	Ülkeler
1	Düşük vergi özerkliği, yüksek vergi paylaşımı, orta düzeyde transferler	Almanya, Meksika, Avusturya, Çekya Cumhuriyeti
2	Düşük vergi özerkliği, düşük vergi paylaşımı, yüksek düzeyde transferler	Lüksemburg, Kore, Macaristan, İngiltere ve Yunanistan
3	Orta düzeyde vergi özerkliği, orta düzeyde vergi paylaşımı, orta düzeyde transferler.	Avusturya, İspanya, Belçika
4	Yüksek vergi özerkliği, vergi paylaşımı yok, orta düzeyde transferler	İsveç, İsviçre, Finlandiya, ABD, Norveç

OECD'nin, üye ülkelerin yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinde vergi-transfer opsiyonu üzerine yaptığı bir çalışmada üye ülkeler, çeşitli kategorilerde değerlendirilmiştir. Yapılan çalışmanın sonucunda yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının özerk vergiler, vergi paylaşımı ve transferlerden meydana geldiği görülmüştür. Vergi paylaşımı ile transferler benzerlik göstermektedir. Vergi paylaşımında olduğu gibi transferlerde de yerel yönetimler vergi oranına özgürce müdahale edememektedir. Çalışmada OECD üyesi ülkeler, yerel yönetimleri gelir türlerine göre dört bölüme ayrılmışlardır.

Blöchliger ve Petzold'un (2009), yaptıkları bir çalışmaya göre, kaynak paylaşımında merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferlerin yüksek düzeyde olması durumunun ahlaki deformasyon riskini artırdığını belirtmişlerdir. Bu durum yerel yönetimlerin vergi gayretlerinin düşmesine, yerel vergi gelirlerinin azalmasına ve borçlanmanın da artmasına neden olmaktadır. Türkiye'de belediyelerin öz gelirlerinin az olmasında kayıp ve kaçakların yüksek düzeyde olması, tahakkuk ve tahsilat oranlarının düşük olması, belirli dönemlerde görülen yüksek düzeyde borçlanma ve kaynak paylaşım sistemi gibi etkenler ön plana çıkmaktadır. Yapılan ampirik çalışmaların sonucunda bu durum literatüre "sinek kâğıdı etkisi" olarak geçmiştir. Sinek kâğıdı etkisi; koşulsuz gerçekleştirilen hibe ve transferlerin yerel yönetimlerin harcamalarını, özel gelirle eşdeğer bir artışa oranla daha fazla artırdığını ifade etmektedir. Gramlar ve Galper'in sinek kâğıdı etkisi olarak adlandırdığı bu etki, özellikle yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde açıkların artmasına ve bütçe dengelerinin harcamalar lehine bozulmasına neden olmaktadır (Yılmaz vd., 2017).

Genel olarak mali açıdan bakıldığında, vergi paylaşım sistemi yoluyla elde edilen kaynaklar yerel yönetimlerin mali yapısı üzerinde hem olumlu hem olumsuz etkiler yaratmaktadır. Olumlu açıdan bakıldığında vergi paylaşımı, yerel yönetimlere yardımlara nazaran daha fazla güç ve özerklik alanı yaratmaktadır. Diğer yandan ise vergi paylaşım sistemi, yerel yönetimler açısından finansal riskler taşımaktadır. Çünkü vergi gelirlerinde yaşanacak dalgalanmalar finansal açıdan riskleri beraberinde getirecektir. Ekonomik açıdan bakıldığında verilen teşviklerin yerel yönetim birimleri arasında nasıl dağıtıldığı önem arz etmektedir. Yerel yönetimler, ekonomik faaliyetlerde farklı politikalar izleyerek gelirlerini elde edebilmektedir. Ancak bu uygulamaların açık olmaması mali özerklik göstergelerinin karşılaştırılmasını sınırlar ve ülkeler arası mali etki analizlerini zayıflatır.

1.6.5.1.1. Mali Özerklik ve Öz Gelir İlişkisi

Yerel yönetimlerin mali özerklik seviyelerinin tespitine yönelik literatürde kabul edilen mali göstergeler bulunmaktadır. Bu göstergeler; tekrarlayan gelir oranı, mali bağımlılık oranı, mali performans, vergi özerkliği ve öz gelir oranıdır (Baral ve Suvedi, 2006; Korlu ve Çetinkaya, 2015).

Mali özerklik seviyesinin en önemli göstergesi, yerel yönetimlerin öz gelir oranlarının toplam gelire olan oranıdır. Bu kapsamda öz gelirin yüksek düzeyde olması yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan mali bağımlılıklarının azalmasına

neden olmaktadır. Dolayısıyla mali ihtiyaçların giderilmesinde merkezi yönetimin yönlendirici etkisi azalacak ve yerel halkın istekleri göz önünde bulundurularak hizmetler gerçekleşecektir (Ercan, 2018). Yerel yönetimlerin mali ve idari anlamda başarılı olması ile mali özerklik düzeyi arasında doğrudan ilişki bulunmaktadır. Mali açıdan özerk olan yerel yönetim birimlerinin hizmet verdiği bölgedeki vatandaşlardan vergi (öz gelir) toplaması vatandaş ile yönetim arasında “hizmet-vergi” ilişkisinin doğmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla vatandaş bu kurulan bağ sayesinde yönetimden hesap sorabilmektedir. Bu durum yapılan hizmet ve harcamalar üzerinde vatandaşın demokratik denetimini artırmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010; Topal, 2004). Bu gelişmeler yerel katılımı, yerel katılım da beraberinde yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadır.

Öz gelir, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, yurtiçi ve yurtdışı kurum, kuruluş ve kişilerden alınan yardım, bağışlar dışında kalan tüm gelirleri ifade etmektedir (YYGM, 2022). Öz gelir oranı, yerel yönetimlerin mali bağımsızlıkları hakkında bilgi verebilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içerisinde öz (içsel) gelirleri “mali özerklik endeksi” içerisinde değerlendirilmektedir. Mali özerklik endeksi, öz gelirlerin yerel yönetim gelirlerine ne düzeyde katkı sağladığını göstermektedir. Öz gelir oranının yüksek düzeyde seyretmesi yerel yönetim birimlerinin gelir bakımından merkezi yönetime karşı bağımsızlığını göstermektedir. Bu doğrultuda yerel yönetim gelirlerinin ekonomik sınıflandırması içerisindeki “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “sermaye gelirleri”, “alacaklardan tahsilatlar” ile “faizler, paylar ve cezalar” öz gelirleri oluşturmaktadır (Baral ve Suvedi, 2006; Kutlu ve Çetinkaya, 2015).

Yukarıda belirtilen ekonomik sınıflandırma içerisinde gelirlerin çoğunluğu belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Belediyeler, vatandaşların ihtiyaçları olan kamusal hizmetleri merkezi hükümete göre daha etkin bir şekilde yerine getirmektedir. Dolayısıyla belediyeler kamusal hizmetlerin mali yönlerinin planlanmasında ve uygulamasında daha rasyonel olabilmektedir. Mali özerklik olarak açıklanan bu durum, belediyelerin yerel hizmetleri gerçekleştirebilmesi için belirli öz gelirlere sahip olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda belediyelerin kendi yetki alanlarında öz gelirlere sahip olmaları mali özerklik düzeylerini yükseltmektedir (Vural, 2014).

1.6.5.1.2. Yerel Özerkliğin Gelişmesinde Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi

Yerel yönetim birimleri merkezi yönetim ile birlikte kamu yönetiminin temel unsurlarından biridir. Dolayısıyla bu birimler yerine getirecekleri kamusal

hizmetlerde idari ve mali özerkliğe sahip olmaktadır. Söz konusu durum yerel yönetim birimlerine kendi seçilmiş meclislerinde karar alma, kararları uygulama, yerel vergileri belirleyebilme ve vergileri toplayabilme hakkı tanımaktadır (Yüksel, 2002).

Yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları kamusal hizmet ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için mali kaynaklara ihtiyaçları olmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin gerçekleşebilmesi belirli şartlara bağlıdır. Dolayısıyla mali kaynakların öz vergi gelirlerden oluşması ve yerel yönetimlerin öz gelirlerinin oranını belirleyebilme hakkına sahip olmasını gerektirmektedir. Bu durum öz gelirlerin mali özerklik açısından önemini ön plana çıkarmaktadır (Öner, 2006).

Vergi gelirleri ile diğer öz gelirler, yerel yönetimlerin mali özerklikleri açısından en uygun gelir kaynakları olarak ön plana çıkmaktadır. Öz gelirler tahsil edilecek vergi miktarlarının oranını belirlemekle birlikte, bu vergi gelirlerinin nasıl harcanacağına da bağımsız bir şekilde karar verme ayrıcalığını tanımaktadır. Diğer bir ifadeyle vergi gelirlerinin belirli hizmetlere şartlı bir şekilde tahsisi söz konusu olmamaktadır.

Yerel yönetimlerin temel dayanağı olan yerel özerklik ilkesinin, merkezi yönetimin ve bürokratik yapının sakıncalarını azaltmak veya gidermek olduğu görülmektedir (Tortop, 1985, s. 6). Bu doğrultuda yerel yönetimlerin kendi kurallarını koyabilme, kendi işlerini yürütebilme, kendi kaynaklarını oluşturup, bu kaynaklarla yerel topluluk üyelerinin refahına ve mutluluğuna katkıda bulunma konusunda kendilerini daha yetkili görebilme fırsatları olmaktadır (Yıldırım, 1994).

Mali özerklik ile etkin karar alma süreci hızlanmaktadır. Bu kapsamda halkın katılımı artmakta, denetim sağlanmakta ve uygulayıcılar arasında nesnel davranış biçimleri geliştirilebilmektedir (Tortop, 1985). Ayrıca artan hizmet talepleri karşısında yerel yönetimler daha esnek olacak, yetki kazanacak ve kendi öz koşullarına uygun yönetimlere sahip olabilecektir. Bu doğrultuda yerel yönetimler merkezden bağımsız kararlar alıp uygulama fırsatına sahip olacaktır (Aydınlı, 2004).

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi konusunda en büyük güvence olarak görülmektedir. Yerel özerklik sağlanmadığı sürece yerel demokrasiden söz edilmesi mümkün görünmemektedir (Geray, 1995).

Yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanmasında mali özerklik ve öz gelirler

önemli bir işleve sahiptir. Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali özerklik ve öz gelirler ile ilgili üzerinde durduğu kriterler önem arz etmektedir.

1.6.5.1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi

Yerel yönetimlerin yerel ve mali özerklik düzeylerini belirten bir diğer belge ise Avrupa Konseyi'nin oluşturmuş olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı'dır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (Md. 9) yerel yönetimlerin mali özerklikleri için öz kaynakların önemini açıklamaktadır.

Avrupa Konseyi tarafından 1981-1984 yılları arasında yerel idarelerin özerklikleri ile ilgili bazı ilkelerin tartışılması için bir tasarı hazırlanmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim anlayışı ile demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa kurulması hedefiyle hazırlanan tasarı 1985 yılında kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın önsözünde amaç ve hedefler açıklanmıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin demokratikleşmenin temel kurumlarından birisi olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda güçlü sorumluluklarla donatılmış yerel birimler aracılığıyla vatandaşlara yakın bir yönetimin sağlanabileceği belirtilmiştir. Belirtilen bu durumların da karar organları demokratik ilkeler çerçevesinde oluşturulmuş, sorumlulukları ve bunları yerine getireceği yöntem, araçlar ve mali kaynaklar açısından geniş bir özerklikten yararlanan yerel yönetimlerin varlığı ile olabileceği belirtilmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi).

Md. 9	Açıklaması
9/1	Ulusal ekonomi politikaları çerçevesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanacaktır.
9/2	Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumlulukları ile orantılı olacaktır.
9/3	Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının bir bölümü yerel vergi ve harçlardan elde edilecektir. Yerel yönetimlerin yerel vergi ve harçların oranlarını yasal sınırlar dahilinde belirleme hakları olacaktır.
9/4	Yerel yönetimlerin görevlerini yürütebilmeleri için gereken harcamalardaki artışlara olabildiğince ayak uydurabilecektir. Bu doğrultuda yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler yeterince çeşitli ve esnek olacaktır.
9/5	Mali açıdan zayıf olan yerel yönetim birimlerinin korunması, potansiyel mali kaynakların karşılanması gereken mali eşitsizlik etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin alınması gerektirir. Bu yöntemlerin kullanılması yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir yetkilerini azaltmayacaktır.
9/6	Kaynakların yeniden dağıtımında yerel yönetimlere tahsisin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir şekilde danışılacaktır.
9/7	Yerel yönetimlere yapılan hibeler belirli projelerin finansmanı için tahsis edilmeyecektir. Yerel yönetimler hibeler üzerinde kendi politikalarına uygun şekilde takdir hakkı kullanmaya yetkili olacaktır.
9/8	Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar dahilinde, ulusal sermaye piyasalarına girebilecektir.

Şekil 1.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliklerini Belirten Kriterler (Md. 9)

Türkiye Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesini 1988 yılında imzalamıştır. Ancak 1991 yılında bazı maddelerine çekinceler koymuştur. Çalışmada mali özerklik ve öz gelirler üzerinde durulduğu için, yalnız yerel yönetimlerin mali kaynakları üzerine konulan çekinceler belirtilmiştir (m.9). Çekince konulan maddeler ise şu şekildedir (Kocaoğlu, 2015);

- Yerel yönetim birimlerinin görevlerini yürütebilmeleri için gereken harcamalardaki artışlara olabildiğince ayak uydurabilecektir. Bu kapsamda yerel yönetimlere sağlanan mali kaynakların dayandığı mali sistemler yeterince çeşitli ve esnek olacaktır (m.9/4).
- Kaynakların yeniden dağıtımında yerel yönetimlere tahsisin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere uygun bir şekilde danışılacaktır (m.9/6).
- Yerel yönetimlere yapılan hibeler belirli projelerin finansmanı için tahsil edilmeyecektir. Yerel yönetimler hibeler üzerinde kendi politikalarına uygun şekilde takdir hakkı kullanmada yetkili olacaktır (m.9/7).

Türkiye yerel yönetimlerin mali özerklik ve öz gelirleri üzerinde doğrudan etkili olacak bazı maddelere çekinceler koymuştur. Belirtilen maddelerde yerel yönetimlerin gelir kaynağı sağlaması için esnek yapıda olması, yerel yönetimlere yapılacak tahsislerde kendilerine danışılması ve yapılacak hibelerde serbestliğin olması gerektiği belirtilmiştir. Ancak Türkiye’de hibeler ancak belirli projelerin finansmanı için verilmekte ve yerel yönetimlerin takdir hakkı bulunmamaktadır. Söz konusu hususlar Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğini zedelemekte ve öz gelir kaynaklarının az olmasına neden olmaktadır. Fransa ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yalnız (md.7/2)

çekince koyarak geriye kalan tüm maddeleri kabul etmiştir. Fransa’nın çekince koyduğu m.7/2 mali özerklik ve öz gelir ile ilgili olmayıp, yerel yönetimlerin yerel düzeydeki sorumluluklarının yerine getirilmesi ile ilgilidir. Bu doğrultuda Fransa’da yerel yönetim birimleri mali açıdan Türkiye’ye göre daha özerk yapıdadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Fransa ve Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirleri mali özerklik bağlamında daha ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Bu doğrultuda elde edilen verilerle mali özerklik ve öz gelirlerin önemi daha net bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin mali özerklik açısından güçlü olması aynı zamanda o yörede bulunan yerel halkın kendileriyle ilgili alınacak olan kararlara aktif katılımını da artırmaktadır. Yerel halkın alınacak olan kararlara aktif katılımı yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadır. Bu doğrultuda mali özerklik/öz gelirler ile demokrasi kültürü arasında bir ilişki söz konusu olmaktadır.

1.6.5.1.4. Demokrasi ve Katılım Bağlamında Mali Özerklik ve Öz Gelirlerin Önemi

Kamusal hizmetlerin yerindelik ilkesi çerçevesinde yerine getirilmesi halktan gelen istek ve taleplerin rasyonelliğini de artırmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetim birimleri halka en yakın idari kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimler halktan gelen istek ve talepleri karşılamak için kamusal gelire yani öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimlerin halktan toplanan yerel vergiler üzerindeki yetkileri de mali özerklik için önem arz etmektedir. Yerel halk ödemiş olduğu vergiler için hizmet beklentisi içerisine girmektedir. Yerel halk, hizmetlerin yerine getirilmesi için vergi yükünün altına girmekte ve ödemiş olduğu vergilerin

hangi alanlarda kullanıldığını takip etmektedir. Bu durum, öncelikle yerel halkın katılımını artıracak ve yerel demokrasi bağlamında demokrasi endeksinin gelişimine katkıda bulunmaktadır.

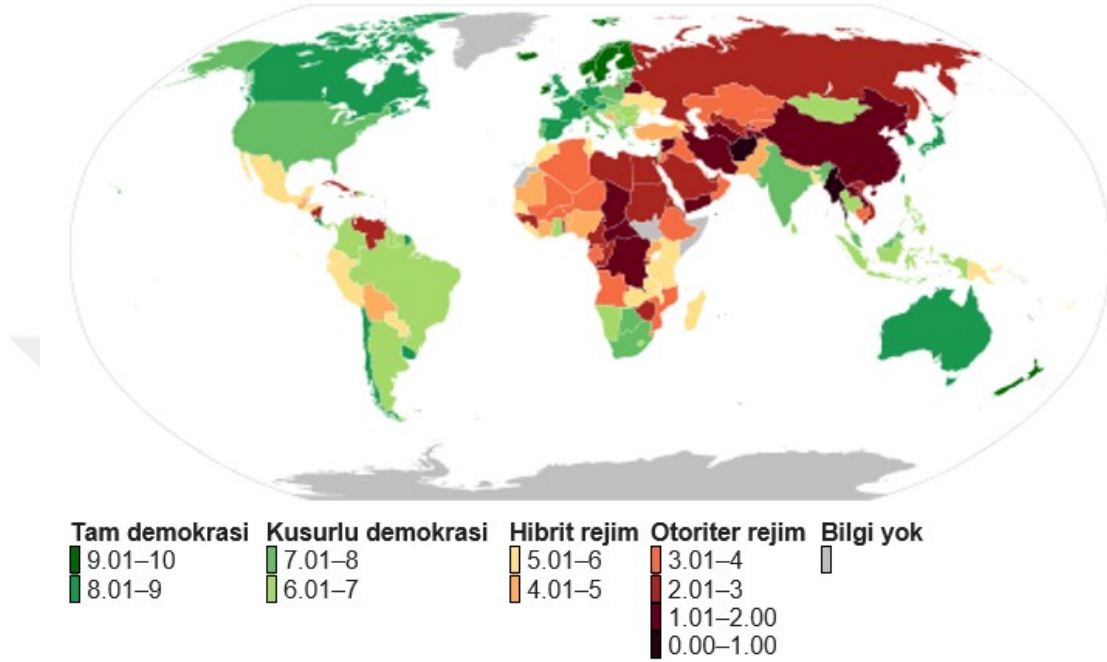
Yerel yönetimlerde katılım yöntemleri çeşitlilik göstermekle birlikte genel olarak kabul edilenler şu şekildedir (Çukurçayır, 2012; Yatkın ve Sürekli, 2009);

Yerel gündem 21: Birleşmiş Milletler tarafından 1992’de kabul edilen ve 21. yüzyılın eylem planı olarak adlandırılan Yerel Gündem 21 ile yerel yönetimlerde sürdürülebilir kalkınma politikalarının çözümü, stratejik plan oluşturma, katılımcı bütçe ve çok sektörlü yapının oluşturulması hedeflenmiştir. Gündem 21’de belirtilen faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için kent konseyleri, kadın ve çalışma grupları ile çalışma grubu gibi uygulamalarla gerçekleştirilebileceğini belirtilmiştir.

- Geri Çağırma: Geri çağırma ile bir yandan halkın yönetime katılımının sağlanması diğer yandan işleyen kamu denetim mekanizmasının oluşturulması hedeflenmektedir (Erdoğan, 2020, 356).
- Halk Toplantıları: Yerel yönetimlerde halkı bilgilendirmek ya da halk ile görüş alışverişi içinde olmak için uygulanan yöntemdir.
- Katılımcı Bütçe: Katılımcı bütçe ile vatandaşlar kamu kaynaklarının tahsisi, hükümet politikaları hakkında bilgi edinme, hükümet faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olabilmektedir. Katılımcı bütçe bu özelliğiyle yönetimlerin şeffaf ve hesap verilebilir olmasını sağlamaktadır. Bu durum yerel yönetimlerde verimsizliği azaltarak kayırmacılık ve yolsuzluğu önlemektedir. Katılımcı bütçe ile halk, yerel yönetimlerin alacakları kararlar ve politikalar üzerinde söz sahibi olabilmektedir (Shah, 2007).
- Kamuoyu Yoklamaları: Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin halkın beklentileri karşılayıp karşılamadığını öğrenmek için yapılan anket veya benzeri uygulamalardır. Buradan alınan geri bildirimler alınacak olan kararlar üzerinde belirleyici etken olmaktadır.

Mali özerklik yerel yönetimlerin özerklik düzeyleri üzerinde etkili olabilmektedir. Çünkü kamusal gelirler ve kamusal harcamalar hakkında bilgi sahibi olan vatandaşlar, yönetime daha aktif bir şekilde katılım sağlayabilecek ve bu durum

yerel katılımı artırarak demokrasinin gelişimine katkı sağlayacaktır. Demokrasi kültürünün gelişimiyle birlikte yerel yönetimler daha demokratik işlev kazanabilmektedir. Bu doğrultuda Şekil 1.5'te dünyada demokrasi endeksi puanlaması gösterilmektedir.



Şekil 1.5. The Economist Intelligence’ye Göre Dünya’da Demokrasi Endeksi Puanlaması (The Economist, 2022).

Dünyada demokrasi endeksi ile ilgili çeşitli eleştiriler yapılsa da Dünya Bankası gibi kuruluşlar demokrasi endeksini önemli ölçüt olarak görmektedir. The Economist demokrasi endeksi (EUI) dünya çapında kabul edilen bir endekstir. Endeks 167 ülkenin verilerini alarak demokrasi düzeylerini belirlemektedir. Endeks demokrasileri tam demokrasi, kusurlu demokrasi, hibrit rejimler ve otoriter rejimler olarak sınıflandırmaktadır. The Economist ülkelerin sayısal puanlamasını yaparken “seçim süreci, çoğulculuk, devlet fonksiyonları, politik katılım, politik kültür ve sivil özgürlükler” dikkate almaktadır. Sınıflandırma içerisinde yer alan katılım, demokrasi ve yerel demokrasi için önem arz etmektedir. Yapılan derlemeler sonucunda ülkelere 10 üzerinden puan vermektedir. Bu kapsamda en son yapılan demokrasi endeksi derlemesinde Norveç 10 puan üzerinden 9,81 puan almış ve birinci sırada yer almıştır. Afganistan ise 0,32 puan ile demokrasi endeksi derlemesinde listenin son sırasında yer almıştır. Fransa 8,07 puanla 22’nci sırada yer alırken, Türkiye 4,35 puan ile 103’üncü sırada yer almıştır. (The Economist Intelligence, 2022, s. 3-4).

Yerel yönetimlerde katılım ve demokrasinin istenen sonuçlara ulaşabilmesi

için üç temel kriter gereklidir. Bunlar; finansal otonomi, politik kültür ile yerel yönetimlerin sahip olduğu yapıdır (Cabannes, 2004, s. 14).

- **Finansal Otonomi:** Katılımın ve demokrasinin gerçekleşebilmesi yerel yönetimlerin belirli ölçüde finansal otonomiye sahip olmasına bağlı olmaktadır. Bu kapsamda finansal otonominin hem harcama özerkliğine hem de belirli ölçüde gelir elde edebilme özerkliğine sahip olması gerekmektedir (Cabannes, 2014, s. 14).
- **Politik Kültür:** Hem vatandaşların hem de belediye bürokratların katılımcı bütçeleme sürecine istekli ve hazır olmaları gerekmektedir. Yerel siyasi aktörlerin bütçeleme sürecine katılacak olan vatandaşları tehlike olarak görmemeleri gerekir (Cabannes, 2014).
- **Yerel Yönetimin Sahip Olduğu Yapı:** Yerel yönetimlerde katılımın etkili olabilmesi için hem yerel yönetim biriminin hem de kentin belirli özellikleri taşıması gerekir. Bunlar; kent nüfusu, kentin demografik yapısı ve yerel yönetim biriminin sahip olduğu finansal imkanlardır (Krenjova ve Raudla, 2013).

Yerel katılımın düzeyi mali özerklik ile öz gelirlere bağlı olarak değişim gösterebilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki gelir ve gider bölüşümü mali özerklik ile öz gelirler üzerinde önemli etkiye sahip olmaktadır. Bu doğrultuda idareler arası mali ilişkilerin açıklanması önem arz etmektedir.

1.6.6. İdareler Arası Mali İlişkilerin Yapısı

Türkiye’de maliye literatüründe merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında gerçekleşen gelir ve gider bölüşümü, 1940’lı yıllardan itibaren mali tevzin başlığı altında ele alınmıştır. Bu kapsamda İsmail Hakkı Ülkmen mali tevzini, “merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki mali münasebetlerin tanzimi” başlığı altında ele almış ve bu durumu mali uyuşma sorunu olarak belirtmiştir. Bu kavram, Türk maliye literatürüne ise ilk olarak F. Neurmark ile girmiştir (Neurmark, 1940, akt. Nadaroğlu, 1998).

İdareler arası ilişkiler kavramı, literatürde “mali tevzin” olarak adlandırılmaktadır. Literatürde ilk olarak 1922 yılında A. Hansel’in kullandığı bu

kavram, sonraki yıllarda Almanya’da vergilerin merkezi yönetim ile diğer kamu yönetimleri arasında bölüşülmesini açıklamak için kullanılmıştır. Almanca “finanzausgleich” olarak adlandırılan kavram, Türkçe literatürde mali tevzin olarak ifade edilmektedir. Yazarlar arasında bu kavram, “mali denkleşme”, “mali uyuşma”, mali uzlaşma” ve “akçal denkleştirme” şeklinde kullanılmaktadır. Aynı zamanda bu kavram, Fransızca’da “compromis fiscal”, İngilizce’de “intergovernmental fiscal relations” şeklinde kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Literatürde yapılan çeşitli tanımlama ve adlandırmalara karşın, mali tevzin geniş perspektiften şöyle açıklanmaktadır; kamu tüzel kişileri arasında kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için oluşan giderlerin, diğer taraftan kamu hizmetlerinin gerektirmiş olduğu gelirlerin paylaşımı şeklindedir. Bu kapsamda mali tevzin, gelir ve gider paylaşımını kapsamaktadır (Tekin, 1977).

Dar anlamda mali tevzin, yalnız gelir paylaşımını ele almaktadır. Kavramı dar anlamda değerlendiren yazarlara göre, görev paylaşımı maliye biliminin dışında kalmaktadır. Hizmetlerin bölüşümü konusu idare hukuku kapsamında değerlendirilmektedir. Yapılan hizmetler gelire tabi olduğundan, gelir bölüşümü sorunu çözüldüğünde idareler arası ilişkilerin düzeleceği düşünülmektedir. Burada önemli olan konu, gelirlerin bölüşülmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Mali tevzin kavramını geniş anlamıyla ele alan yazarlara göre en önemli ilke, kaynakların idareler arsında mali ihtiyaçlar doğrultusunda dağıtılması olmaktadır. Belirtilen mali ihtiyaçlar idarelere yüklenen görevlerce saptanmaktadır. Bu durum iki unsuru birbirinden ayırt etme olanağını zorlaştırmaktadır (Tekin, 1977). Mali tevzin konusunda yalnız gelir veya gider paylaşımı şeklinde değerlendirmelerin yapılması durumunda, bazı idareler fazla gelire sahip olabilirken, bazı idareler gelir yetersizliği ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Çizelge 1.2. İdareler Arası Gelir Paylaşım Sistemi (World Development Report, 1997).

Merkezi Yönetim Sistemi	Bölgesel ve Eyalet sistemi	Yerel Yönetim

Katma Değer Vergisi	Kişisel Gelir Vergisi	Emlak Vergisi
Kişisel Gelir Vergisi	Ulusal Vergiler Üzerindeki Ek Vergiler	Motorlu Taşıtlar Vergisi
Kurumlar Vergisi	Perakende Satış Vergisi	Kullanıcı Harçları Vergisi
Gider Vergileri	Emlak Vergisi	Lisanslar ve Ücretler
Doğal Kaynak Vergileri	Motorlu Taşıtlar Vergisi	-
Gümrük Vergileri	-	-
İhracat Vergileri	-	-

Çizelge 1.2 ve Çizelge 1.3 'te yer alan ve yerel yönetimlere bırakılması uygun görülen kaynakların çoğu, genellikle yerel özelliği ön plana çıkan kaynaklardır. Bu gelir kaynakları mobil olmayan, fayda temelli ve makroekonomik istikrar sağlayıcı özellikler taşımayan kaynaklardır. Bu kapsamda gelir, kar ve servet üzerinden alınan vergilerin yerel yönetimler için mobil kaynaklar oldukları görülmektedir (Bailey, 1999).

Çizelge 1.3. İdareler Arası Gelir Tahsisinin Kavramsal Temeli (Shah, 1994; Sakınç, 2012; Tekdere, 2018)

Vergi Türü	Matrah	Oran	Tahsilat ve İdare
Gümrük Vergisi	Ulusal	Ulusal	Ulusal
Kurumlar Vergisi	Ulusal	Ulusal	Ulusal
Kişisel Gelir Vergisi	Ulusal	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal
Servet Vergileri	Ulusal	Ulusal, Bölgesel	Ulusal
Alkol ve Tütün Ürünleri Tüketim Vergisi	Ulusal, Bölgesel	Ulusal, Bölgesel	Ulusal, Bölgesel
Şans Oyunları ve Kumar Vergisi	Bölgesel, Yerel	Bölgesel, Yerel	Bölgesel, Yerel
Kirletme Vergisi	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal, Bölgesel, Yerel
Park Ücretleri	Yerel	Yerel	Yerel
Motorlu Taşıtlar Vergisi	Bölgesel	Bölgesel	Bölgesel
Emlak Vergisi	Bölgesel	Yerel	Yerel
Kullanıcı Harçları	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal, Bölgesel, Yerel

Geçiş Ücretleri	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal, Bölgesel, Yerel	Ulusal, Bölgesel, Yerel
Şerefiye ve Harcamalara Katılma Payı	Bölgesel, Yerel	Yerel	Yerel

Bazı gelirler yerel yönetim birimlerine bırakılmakla birlikte, vergiler açısından matrah ve oranlar konusunda sınırlı yetki verilmektedir. Bu durum, uygulamada genel olmamakla birlikte ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ancak yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunda göstermiş olduğu etkinliği, gelir elde etme yönetiminde gösterememesinden dolayı mali kaynakların çoğunluğu merkezi yönetime bırakılmaktadır (Akdemir, 2014).

1.6.7. İdareler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesini Gerektiren Nedenler

Günümüzde mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki gelir ve görev bölüşüm sorunu tartışılmaktadır. Bu durum, genellikle hangi harcamaların ve gelirlerin idareler arasında nasıl bölüşürüleceği başka bir ifadeyle, gelirlerin hangi idare tarafından toplanacağı ve harcamaların hangi idare tarafından yapılacağıyla ilgili olmaktadır. Kamu hizmetleri hemen hemen tüm ülkelerde ya merkezi idare ya da yerel idareler tarafından yerine getirilmektedir. Bir arada yaşayan toplulukların ortak ihtiyaçlarının bir kısmı yerel idarelerce, bir kısmı merkezi idare eliyle yerine getirilmektedir. Yerine getirilmesi gereken kamu hizmetleri beraberinde harcamayı da gerektirmektedir. Bu kapsamda, hizmetlerin bölüşümünün yanında gelirlerin de bölüşülmesi gerekmektedir. Literatüre mali tevzin olarak giren bu konu, merkezi idare ile yerel idareler arasındaki gelir ve hizmet bölüşümünün sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılmasını beraberinde getirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

İdareler arası ilişkilerin mahiyeti, yerel yönetimler maliyesi için önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu idarelerinin görevlerini iyi yapabilmeleri için bu sorunların açık bir şekilde çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Kamu tüzel kişileri arasındaki ilişkilerin sağlam temellere dayanması gerekmektedir. Bu temeller ise şu şekildedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014; Nadaroğlu, 1998);

- Kamu düzeninin sağlanması ve idareler arası çekişmelerin önüne

geçilmesi,

- Kaynak kullanımında israfın engellenmesi,
- Kaynak sapmalarının ve göç hareketlerinin önlenmesi,
- Mali rekabetin ve yetki çatışmasının önlenmesi,
- Yerel yönetimler arasında mali eşitliğin sağlanması,
- Yerel yönetimleri merkezi idareye karşı korumak,
- Bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi gereği,
- Merkezileşmenin ortaya çıkarabileceği sorunların önüne geçme gereği şeklinde belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen göstergeler ışığında idareler arası ilişkilerin düzenlenmesi gerek kamusal hizmetlerin sunumunda gerekse kamusal gelirlerin bölüşümünde önemli etkilere neden olmaktadır. Belirtilen kriterlerin uygulanması aynı zamanda mali özerkliğin güçlenmesine de neden olacaktır.

1.6.8. İdareler Arası İlişkilerin Türleri ve İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemlerinin Mali Özerklik Açısından Önemi

Merkezi idareden yerel idarelere kamu gelirlerinden kaynak aktarılması şeklinde ifade edilen gelir paylaşım sistemi, dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermede önem arz etmektedir. Bundan dolayı, idareler arasında görev ve sorumlulukların paylaşılmasına paralel olarak, iyi bir gelir sistemi için çeşitli gereksinimlere ihtiyaç duyulmaktadır. Genel olarak kabul gören gereksinimler ise şunlardır (Yılmaz vd., 2017).

- Transfer sisteminin dikey ve yatay eşitliği sağlamaya yönelik amacının olması.
- Sistemin açık, saydam ve anlaşılabilir olması gerekmektedir.
- Transfer alan yerel yönetim birimlerinin sistemin nasıl çalıştığı konusunda bilgilendirilmeleri gerekmektedir.
- Kaynakların tahsisi hususunda yerel yönetimlerin önceden bilgilendirmeleri gerekmektedir.
- Transfer sistemi, düzenli, önceden tahmin edilebilir ve istikrarlı bir şekilde işleyebilmelidir. Yerel yönetim birimleri, mali ve yönetsel alanlarda planlamalarını gerçekleştirmek için sahip olabilecekleri gelirlere yönelik

güven duygusu içinde olmaları gerekmektedir. Olası kriz dönemlerinde yerel idarelere yapılması düşünülen transferlerin kesilmemesi gerekmektedir.

- Sistemin farklılık arz eden yönetim seviyeleri arasında dikey eşitsizlikleri ile yatay bölgesel farklılıkları giderilmeye yönelik bir yapıya sahip olması gerekmektedir.
- Gelir paylaşım sistemi, alt yönetim birimlerinin isabetli karar almaları için yeterli düzeyde teşvikleri sağlaması gerekmektedir

Gelir paylaşım sisteminin incelenmesi ve daha iyi anlaşılabilmesi için, yatay ve dikey eşitsizlik ifadelerine bakılması önem arz etmektedir.

1.6.8.1. Dikey Mali İlişki ve Dikey Eşitsizlik

Dikey mali ilişkiler, federal yapılı ülkelerde, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi açıklarken üniter yapılı ülkelerde ise merkezi yönetim il yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi ifade eder. Mali tevzinde olduğu gibi burada da gelir ve görev paylaşımı söz konusudur. Mahalli idareler birçok kamu hizmetini merkezi yönetime göre daha az maliyetle yerine getirebilmektedir. Ancak bu durum karşısında başta gelir vergisi olmak üzere, kurumlar vergisi, gümrük vergisi ve harcama vergilerini merkezi yönetim kendisi etkin bir şekilde toplamaktadır. Bundan dolayı, federal yapılı devletlerde federe devlet ve eyaletler; üniter yapılı ülkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimlere göre daha fazla mali kaynağa sahip olabilmektedir. Bu durum yerel yönetim birimlerinin kendilerine verilen görevleri etkin bir şekilde yerine getirememekte ve merkezi otoriteye olan bağımlılıkları artmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Ekonomik gelişmenin yaşandığı ilk zamanlarda ekonomik dengenin sağlanması, insan yaşamı için önem arz eden ihtiyaçların yerine getirilmesi ile alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesi kamu sektörünün öncelikli görevleri arasında yer almaktaydı. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından planlanmasını ve kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce yerine getirilmesini gerektirmekteydi. Bu kapsamda mali merkezileşme dikte bir şekilde ön plana çıkmaktaydı. Ancak ekonomik alanda yaşanan gelişmeler, şehirleşme oranının yükselmesi, sosyal hizmet alanlarının genişlemesi gibi gelişmeler sonucunda bazı yerel hizmetlerin ve kamu harcamalarının yerel birimlere doğru yönelim içerisine girdiği görülmüştür Kırdan kente yapılan göçler sonucunda şehirleşme oranında artışlar yaşanmıştır. Şehirleşmeyle birlikte bireyler toplu olarak bir arada ve farklı

merkezlerde yaşamaya başlamışlardır. Dolayısıyla bu yerleşim yerlerine yapılacak kamu hizmetlerinin yerel düzeyde örgütlenmiş kamu kuruluşlarınca ve en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlayışı ön plana çıkmıştır. Bu anlayış, yerel birimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun devredilmesini (decentralization) ve buna bağlı olarak görev ve sorumlulukları karşılayabilecek mali kaynakların (fiscal decentralization) da devredilmesini gerektirmiştir (Bahl, 2000).

Genel olarak dikey eşitsizlik sorunu, kamu idarelerinin sorumlulukları ile kaynak tahsis kararlarından dolayı ortaya çıkmaktadır. Dikey eşitsizlik, yönetimin kendisine yasal olarak sorumluluk verildiği kamu hizmetlerini, uygun bir miktar ve kalitede sunabilmesi için kendisine gerekli maliyetle sağlanan gelirlerin karşılaştırılmasıyla ölçülmektedir (Smoke ve Kim, 2002, s. 33-34). Dikey eşitsizlikler genel olarak iki nedenle ortaya çıkmaktadır: Birincisi, vergi tabanlarının hem bölgeler arasında hem de merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri açısından farklılıklar göstermesinden kaynaklanmaktadır. İkincisi, vergi tabanı, vergi çabası dahil vergi toplama kapasitelerin hem bölgeler açısından hem de merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri açısından farklılıklar göstermesinden kaynaklanmaktadır (TESEV, 2005).

Dikey eşitsizlik kavramı, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki görev ve sorumluluklar kapsamında, mali kaynakların paylaşımı ile gelir yaratma imkanları arasındaki eşitsizliği ifade etmektedir. Siyasi otorite merkezi yönetimi kontrol ettiği için görev ve kaynak paylaşımı hususunda yetkiyi elinde bulundurmaktadır. Merkezi yönetim alt yönetim birimlere hizmetleri kapsamında görev ve sorumluluklar devrederken, buna paralel olarak mali kaynak devretmiyor ya da mali kaynak sağlamıyorsa, yetki ve sorumluluğu artan alt yönetimler görev ve sorumluluklarını yerine getirememektedir. Yerel yönetimlere sağlanan mali kaynakların miktarları hakkında herhangi bir güvence olmadığı durumlarda yerel birimler, bütçe hazırlama ve yatırım yapma konularında sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Çünkü ekonomik dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı mali kaynaklar sekteye uğramaktadır. Bu tür problemler, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında dikey eşitsizliği daha da artırmaktadır (Yılmaz vd, 2017).

1.6.8.2. Yatay Mali İlişki ve Yatay Eşitsizlik

İdareler arası mali ilişkilerin diğer bir türü yatay mali ilişkidir. Yatay mali ilişkiler, aynı düzeyde yer alan yönetim kademeleri arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. İdareler arası mali ilişkiler daha çok kaynak dağılımındaki

eşitsizliklerden kaynaklanan ve bölgelerarası dengesizlikler sonucu ortaya çıkmaktadır. Zengin kaynaklar ile iktisadi teşebbüsleri olan bölgeler fazla gelir elde etmektedir. Ancak bu tür teşebbüs ve kaynakları olmayan bölgeler ise düşük gelir elde etmektedir. Dolayısıyla bölgeler arası ortaya çıkan bu farklılıklar kamu hizmetlerine de yansımaktadır. Geliri yüksek bölgelerde yaşayan birey ve topluluklar kaliteli ve etkin hizmetlerden faydalanırken, geliri az olan bölgelerde yaşayanlar ise düşük düzeyde hizmet almaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Yatay eşitsizlik, aynı yönetim seviyesindeki birimler arasındaki görev ve hizmet sorumlulukları çerçevesinde sağlanan mali kaynaklar arasındaki dengesizliği ifade eder. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede bölgeler ve şehirler arasında sosyal, ekonomik ve çevresel nedenlerden dolayı gelişmişlik ve gelir farklılıkları oluşmaktadır. Gelişmişlik farklılıkları bölgelerde ve şehirlerde özel ya da kamu hizmetlerinin seviyesi ve kalitesi üzerinde etkisini gösterirken, gelir farklılıklarıysa kişi başına düşen milli gelir farkında etkisini göstermektedir. Hizmet ihtiyaçlarındaki farklılıklar da bölgeler ve şehirler arasında yatay eşitsizlik yaratmaktadır (Yılmaz vd., 2017).

1.6.8.3. Mali Eşitleme

Mali eşitleme hususu, farklı seviyedeki yönetimlerin harcama ve gelirleri arasındaki dikey eşitsizliğin giderilmesini ifade eder. Bu durum, daha alt düzeyde bulunan birimlerin kendilerine verilen hizmetlerin yerine getirilmesi için yeterli kaynağa sahip olmalarını belirtmektedir. Toplanan yerel gelirlerin tümünün yerel düzeyde yürütülen görevlere denk olması gerekmektedir. Yani farklı fonksiyonlara sahip yerel yönetim birimlerinin farklı gelirler elde etme durumları olmalıdır. Yatay eşitsizlik durumu, muhtelif benzer nitelikteki yerel birimlerin harcama ile gelir kapasiteleri farklı olduğunda oluşmaktadır (Peteri, 2006).

Mali eşitlemeye, yerel birimlerin gelir yaratma kapasitelerindeki farklılıklar ile yerel birimlere yapılan transferlerin mali sistemdeki eşitsizlikleri giderecek tedbirlerin yokluğundan dolayı ihtiyaç duyulmaktadır. Gelir yaratma kapasitesi yüksek olan yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimden nüfus kriterine göre aldıkları transferler yüksek düzeyde olmaktadır. Bunun yanında vergi potansiyeli yüksek seviyede olan yerel yönetim birimleri, yer esasına göre yerel vergilerden aldıkları yüksek paylarla beraber, diğer bölgelerle gelir açısından farklılıkların artmasına neden olmaktadır. Mali eşitleme konusundaki bir diğer husus, merkezi yönetim bütçesinin sahip olduğu imkanlardır. Merkezi yönetim yerine yerel yönetim birimlerince saptanan yerel tercihlerin çeşitliliği, ekonomik şartlar ile sahip olunan

kapasiteler, mali yerelleşmeyi doğrulamaktadır. Bu doğrultuda dikey dengesizliklerin azaltılması ya da ortadan kaldırılması hedefleri, yatay dengesizliklerin azaltılmasıyla beraber ele alınması gerekmektedir. Çünkü mali eşitleme, yatay ve dikey eşitsizlikleri bir arada düzeltmeyi amaçlayan bir kavramdır. Bu durum, yukarda belirtilen eşitsizlikleri gidermeyi amaçlayan farklı değişkenlerin bir arada değerlendirilmesini gerektirmektedir (TESEV, 2005).

1.6.8.4. İdareler Arası Kaynak Paylaşım Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Dünyada farklı kaynak paylaşım sistemleri uygulanmaktadır. Ancak genel olarak kabul edilen başlıklar ise gelir devri, gelir paylaşımı ve transferler olmak üzere üç temel başlık altında değerlendirilmektedir. Birçok ülkede bazı gelirlerin yerel yönetim birimlerine devredildiği, bazı gelirlerin ise merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında paylaşıldığı ve bazı harcamaların da koşullu ya da koşulsuz transferler şeklinde karşılandığı kaynak paylaşım sistemleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan kendi öz gelirlerini alırken diğer yandan merkezi yönetim eliyle toplanan vergilere ortak olmakta ve merkezi yönetim bütçesinden transferler almaktadır. Burada önemli olan konu, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir paylaşım sisteminde merkezi temsil eden idarecilerin yanında yerel idareciler ve diğer bütün aktörlerin gelir paylaşım sistemlerinde önemli bir rol üstlendikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla gelir paylaşım sistemlerinde tek başına uygulanan sistemler olarak bakılmaması gerekir. Belirtilen hususlar doğrultusunda yönetimler arası kaynak paylaşım sistemleri (Yılmaz vd., 2017);

- Belirli gelirlerin yerel yönetim birimlerine devredilmesi
- Belirli gelirlerin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılması
- Düzenli olarak merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transferlerin yapılması (Koşulsuz transferler)
- Yerel yönetim birimlerince yürütülen hizmetlerin maliyetlerinin karşılanması (Koşullu transferler) şeklinde değerlendirilebilir.
- Bu uygulamalar, ülkelerin sahip oldukları güçler dengesinin yapısına göre değişimler göstermektedir.

Belirli gelirlerin yerel yönetim birimlerine devredilmesi: Bu sistemde yerel düzeyde toplanan vergiler tamamen yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Yerel yönetim birimleri, kendilerine devredilen vergi tabanının belirlenmesi, tahakkuk edilmesi, takibi ve verginin tahsilinde söz sahibi olmaktadır. Bu vergiler, bireysel gelirler üzerinden alınan vergi geliri; mülkiyet üzerinden alınan emlak, motorlu taşılar vergisi; mal ve hizmetler üzerinden alınan katma değer vergilerinden oluşmaktadır. Bunların yanında yerel yönetimlerin hizmet karşılığı elde ettiği harçlar, ücretler ile yerel yönetim birimlerinin kurmuş oldukları teşebbüslerden elde etmiş oldukları iştirak gelirleridir.

Belli gelirlerin paylaşılması: Bu sistemde vergiler, merkezi yönetim ile gelirin elde edildiği yerel yönetim birimi arasında bölüşülmektedir. Merkezi yönetim vergiyi koyma, vergi oranını belirleme, tahakkuk ve tahsil işlemlerinde yetki sahibidir. Bundan dolayı toplan tüm vergiler merkezi yönetim gelirleridir. Merkezi yönetim, önceden belirlenen oranlar üzerinden yerel yönetimlere pay vermektedir. Pay ayırma sistemi, iki şekilde uygulanmaktadır. Birincisi yer esasına göre, ikincisi ise ülke esasına göre verilmektedir. Yer esasına göre, yerel yönetim biriminin bulunduğu yerleşim yerinde toplanan vergilerin belli bir oranı o yerel birime verilmektedir. Ülke esasında ise ülkenin her yerinde toplanan vergiler, dağıtım havuzuna alınmakta ve önceden belirlenen esaslara göre yerel yönetim birimlerine gönderilmektedir.

Her yıl düzenli olarak merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması: Bu sistemde yerel yönetimlere vergi ve gelir kaynağı devredilmemektedir. Her yıl düzenli olarak merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetim birimlerine ihtiyaçları oranında ödenek aktarılmaktadır. Dolayısıyla ihtiyaçların miktarı yerel yönetimlerin katkılarıyla beraber, merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetim birimlerinin bütçe hazırlık sürecinde merkezi yönetim temsilcileriyle yaptıkları pazarlıklar dışında, gelir belirleme yetkileri bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin yapacakları harcamaların miktarları, merkezi yönetimin bütçede belirlediği ödenekler dahilinde olmaktadır (Yılmaz vd., 2017).

Yerel yönetimlerin yürütecekleri hizmetlerin maliyetleri “cost reimbursment” olarak adlandırılmaktadır. Hizmet maliyetlerinin karşılanması anlamına gelen bu uygulama, merkezi yönetim, yerel yönetimler için belirli kamu hizmetlerini belirlemektedir. Bu hizmetler için yapılacak harcamaların garantisini vermektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerinin yerine getireceği belirli kamu hizmetleri için yapılacak harcamaların ne düzeyde karşılanacağını önceden belirler. Bu uygulamayla merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı fon tahsisi

belirlenmekte ve fonların nasıl kullanılması gerektiği konularında yetki vermektedir (Bahl, 2000, s.7).

Merkezi yönetim, yürütülecek hizmetlerin (memur ücretleri) birim maliyetlerini de belirleyebilmektedir. Bu uygulamayla merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yapacağı hizmetleri koşullu transferler yoluyla belirli alanlara (alt yapı harcamaları, içme suyu kullanımı, eğitim, sağlık vb. gibi) yönlendirmektedir. Hizmet maliyetlerinin karşılanması yöntemi, yerel ihtiyaçları ve tercihleri karşılayamadığı için, idari ve mali yerelleşmeye engel olmaktadır (Bahl, 2000).

1.6.9. İdareler Arası Görev Bölüşümü ve Mali Özerklik

Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında, hangi hizmetin merkezi yönetim tarafından, hangi hizmetin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirileceğinin açıklanmasına görev bölüşümü denilmektedir. Bu kapsamda, kamusal ya da yarı kamusal nitelikteki hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirileceği belirlenmektedir. Amaç, hizmetlerin halka en yakın kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesidir. Bu amaçlar belirlenirken göz önünde bulundurulacak kriterler ise, hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak kuruluşların tercih edilmesidir (Tortop, 1999).

Yerel yönetim birimlerinin halka sunmuş oldukları hizmetler zaman ve ülkeye göre değişiklikler göstermektedir. Refah devleti anlayışının gelişim gösterdiği dönemlerde mahalli yönetimler tarafından yerine getirilen kamusal hizmetler, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Buna ek olarak teknik aksaklıklardan dolayı bir kısım kamusal hizmetler de merkezi yönetim eliyle yerine getirilmektedir. Bu durumun aksine, artan ve çeşitlilik arz eden kamusal hizmetlerden, yerel yönetimlerin payına düşen hizmetler artış göstermektedir. Bu doğrultuda, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında görev dağılımının optimal şekilde yapılması zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır (Özer, 2015).

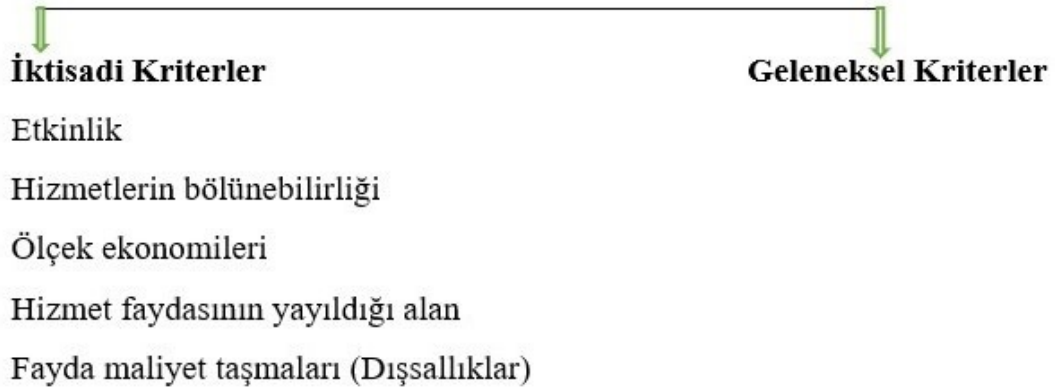
İdareler arası görev bölüşümü, ilişkilerin yoğunluğunu ve niteliğini belirleyen unsur olduğu için önem arz etmektedir. Kamu görev ve hizmetlerinin farklı yönetim birimleri arasında paylaşılması, ülkelerin sahip olduğu idari yapılanmaya göre değişiklikler göstermektedir. Bu nedenle uzun geçmişe sahip ülkelerde yerel yönetim birimleri, merkezin yerine getirmiş olduğu bazı kamusal hizmetleri yerine getirmektedir. Bu ülkelerde yerel yönetim birimleri, düzenleyici, üretici ve hizmet sunucu şeklinde görevleri yerine getirmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim ile

yerel yönetim biçiminde evrensel bir ayrım yapmak olanaksız hale gelebilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin halka yakın, küçük ölçekte ve daha verimli olan yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmesi gerektiği düşünülmektedir (Nadaroğlu, 2001).

1.6.9.1. İdareler Arası Görev Bölüşümünün Kriterleri

Kamu hizmetlerinin idareler arasında nasıl bölüşüleceği konusunda kesin kriterler koymak zorlaşmaktadır. Ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik şartlar, sosyal gelişmeler ülkelerin yapısal farklılıklarına ve zamana göre farklılıklar göstermektedir. Kamu ekonomisinin üretici birimleri arasında hizmet bölüşümü, gider olarak ortaya çıkacağından buna gider bölüşümü de denilmektedir. Dolayısıyla hangi hizmetin yerel birimlere, hangi hizmetin eyalet ya da merkezi yönetimlerce yerine getirileceğinin belirtilmesi gerekmektedir. Bu yüzden kamu hizmetleri talebi ile sınırlı olan kaynaklarla bu talebin optimal fayda sağlayacak biçimde ele alınması gerekmektedir (Nadaroğlu, 2001).

İdareler arası görev bölüşümünün paylaşılması zor olmakla birlikte, Musgrav'in devletin ekonomide üstlenmiş olduğu üç önemli fonksiyonu, bu konuda önem arz etmektedir. Musgrave göre devletin ekonomideki üç temel görevi; makroekonomik istikrar, gelir dağılımında adalet ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması şeklindedir (Musgrave, 1956).



Şekil 1.6. İdareler Arası Görev Bölüşüm Kriterleri

Hizmet ölçüm ve teorileriyle ilgili kriterler hakkında kesin bir tanımlama olmamakla birlikte, genel anlamda kabul gören kriterler; iktisadi kriterler ve geleneksel kriterler olarak açıklanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014; Nadaroğlu, 2001).

1.6.9.1.1. İktisadi Kriterler

- **Etkinlik:** Bu kritere göre kamusal hizmetler, bireyin ihtiyaçlarını en uygun ve etkin şekilde karşılayabilecek idareler tarafından yerine getirilmelidir. Kamusal ihtiyaçların en az maliyetle karşılanması ve tüketici tercihleriyle uyumlu bir şekilde gerçekleşmesi önem arz etmektedir (Nadaroğlu, 2001).
- **Hizmetlerin Bölünebilirliği:** Merkezi yönetim ve yerel yönetim idareleri arasında kamu hizmetlerinin paylaşılmasını ifade etmektedir. Burada ulusal düzeydeki tam kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim tarafından, yerel kamusal mal ve hizmetlerin de yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi ön plana çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).
- **Ölçek Ekonomileri:** Ölçek ekonomileri, azalan maliyetler koşullarına göre üretimin yapıldığı hizmetler için geçerli olan bir kriterdir. Burada hizmetin sunumundan sorumlu olan yönetim birimi, hizmet sunumunda ortalama birim maliyetlerindeki düşüşlerden fayda sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle, toplam maliyetler artarken, her bir ilave birey başına düşecek hizmet maliyeti düşmektedir. Toplu ulaşım, elektrik enerjisi dağıtımı, su kaynakları yönetimi vb. gibi hizmetler ölçekten tasarruf yöntemiyle sunulmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018).
- **Hizmet Faydasının Yayıldığı Alan:** Kamu hizmetlerinin farklı yönetim birimleri arasında ekonomik veya etkin olarak paylaşım, hizmetin sağlamış olduğu alanın kapsamına bağlıdır. Kamu hizmetlerinin yayıldığı alanlar birbirinden farklılıklar göstermektedir. Bazı kamusal hizmetler belirli alanlara katkı sağlarken, bazıları ulusal ölçekte katkı sağlamaktadır. Hizmetlerde faydaların farklılık göstermesi durumundan dolayı tek bir idarenin hizmet sunması zorlaşmaktadır. Dolayısıyla ulusal ölçekte sunulan ve faydası herkese ve tüm topuma yönelik olan hizmetler merkezi yönetim tarafından; belirli bir yöre veya bölgeye fayda sağlayan hizmetlerde yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir (Buchanan ve Flowers, 1987).
- **Fayda Maliyetlerinin Taşmaları (Dışsallıklar):** Kamu hizmetlerinin faydalarının ve maliyetlerinin sunulduğu alanın dışındaki birey ve gruplar üzerinde olumlu ya da olumsuz etki oluşturması dışsallıklara neden olmaktadır. Yerel idareler, hizmet faydasının sınırlarını aştığı durumlarda, kendi bölgelerinin dışında fayda sağlayacak hizmetlere kaynak ayırmamakta ya da az seviyede ayırmaktadır. Yerel idareler için iktisadi anlamda fayda sağlayan bir durum, ülke ekonomisi açısından ele alındığında refah kaybına

neden olabilmektedir. Bu kapsamda dışsal fayda ve maliyet yayan hizmetlerin kaynak sapmalarını önlemek için kamu müdahalesi gerekmektedir. Bu doğrultuda dışsal fayda sağlayan hizmetlerin erişimi teşvik edilmeli, maliyet oluşturan alanlarında ise yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim arasında bölüşüm yapılmalıdır (Sakınç, 1998).

1.6.9.1.2. Geleneksel Kriterler

İdareler arası hizmet bölüşümünde yalnız iktisadi faktörler etkili olmamaktadır. İktisadi faktörlerin yanında geleneksel yapı da hizmet bölüşümü üzerinde etkili olmaktadır. Özellikle federatif yapıya sahip ülkelerde, eyaletler ile federal devlet arasında hizmet bölüşümünde iktisadi kriterler arka planda kalabilmektedir (Tekin, 1977).

Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında hizmet bölüşümünün değişmez nitelikte ortak geleneği bulunmaktadır. Adalet, diplomasi, iç ve dış güvenlik konuları gibi ulusal düzeyde tam kamusal hizmet niteliğindeki hizmetler ve makro düzeydeki ekonomik politikalar merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Genel anlamda bölgesel düzeyde ve faydası belli bölge ve yöreye ait kamusal hizmetlerin sunumu ise yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Nadaroğlu, 2001).

Geleneksek kriterler, kamusal mallar ve hizmetlerin hangi birimler tarafından üretileceği ve yerine getirileceği konusunda belirleyici olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerinin varlık nedenlerini de açıklamaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından sunulan mal ve hizmetlerin çoğunluğunda geleneklerin etkisi bulunmaktadır. Bunun yanında, teknolojik gelişmeler geleneksel kriterler üzerinde değişiklik yaratmaktadır. Geçmişte yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin bir kısmı merkezi yönetim tarafından sunulmaya başlanmış ve yerel yönetim birimlerine yeni görevler eklenmiştir. Teknolojinin etkisiyle birtakım görevler merkezi yönetime devredilse de yerel yönetim birimlerinin önemi azalmamakta, aksine artmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

1.6.10. İdareler Arası Gelir Paylaşım Sistemleri Kapsamında Yerel Vergi Yönetimi ve Mali Özerklik İlişkisi

Vergi yönetimi, vergi idaresinin düşük maliyetlerle ve vergi yasalarına uygun bir biçimde vergi toplamak için uyguladığı prosedürler, önlemler ve araçlar şeklinde

tanımlanmaktadır. Diğer yandan vergi yasalarını etkili bir şekilde uygulamak, vergiye uyumu kolaylaştırmak, vergiyi teşvik ettirecek mükellef bazlı hizmet sunumlarının artırılması ve vergi kaçakçılığıyla mücadele gibi faktörler de vergi yönetiminin kapsamı içerisine girmektedir. Vergi yönetim sistemi dörde ayrılmaktadır (Akdemir, 2014; Tekdere, 2018);

- Merkezi vergi yönetim sistemi: İdari anlamda tüm seviyelere ait vergilerin yönetimi, merkezi yönetimin sorumluluğunda yer almaktadır. Bu doğrultuda tüm vergi personeli merkezi yönetime ait olmaktadır. Yerel yönetimlere tahsisi yapılan vergiler, merkezi yönetim tarafından tahsil ettikten sonra yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. Merkezi yönetimin toplamış olduğu vergilere yerel yönetimler ek oran uygulama hakkına sahip olabilmektedir. Bu sistem, düşük maliyetle vergi toplama, vergilemede birliğin sağlanması ve vergilerin makro ekonomik amaçlar doğrultusunda kullanılması bakımından avantajlara sahiptir. Bu durumun aksine, söz konusu sistemin yerel gelirlerin gelişimini olumsuz etkilemesi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ile yerel özerkliği sınırlaması, mali sorumluluğu azaltması, vergiyle harcama kararları arasında bağı zayıflatması gibi nedenlerden dolayı eleştirildiği görülmektedir.
- Bağımsız yerel vergi yönetim sistemi: Bu sistemde hem merkezi yönetime ait vergiler hem de yerel yönetim birimlerine ait vergiler, yerel yönetim birimleri tarafından toplanmaktadır. Merkezi yönetime ait vergi idaresi bulunmamaktadır. Uygulamada oldukça sınırlı olan bu sistem, Almanya ve Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti'nde uygulama alanı bulmaktadır. Vergileme sürecinde prosedürlerin sağlıklı yönetilmesi bakımından, vergi yönetimine ait kurumsal düzenlemelerin tümü merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir. Bu sistemde, yerel yönetimler vergilerin toplanmasında ön plana çıkmaktadır. Toplanan vergiler, idareler arasında belirli kurallara göre dağıtılmaktadır. Sistem, vergilemede uygulama birliğinden uzaklaştığı gerekçesiyle vergi uyum ve idari maliyetleri artırdığı, gelir vergisinin makro amaçlara yönelik kullanımını sınırlandırdığı ve vergi sistemini parçaladığı gibi gerekçelerle eleştirilmektedir. Diğer yandan bu sistem ile yerel yönetimlerin vergi performanslarının daha da artırılacağı, yerel yönetimlerde siyasi ve mali sorumluluğun artacağı, yerel şartlara uygun vergi uygulama alanlarının geliştirileceği, vergi yönetiminde yenilikçi fikir ve düşüncelerin ön plana çıkacağı düşünülmektedir.

- Merkez – yerel (çoklu) vergi yönetim sistemi: Bu sistemde hem merkezi vergi yönetim sistemi hem de yerel vergi yönetim sistemi uygulanmaktadır. Her yönetim kendi vergisini toplamakta ve yönetmektedir. Yerel yönetimler, yasalarca belirlenen sınırlar içerisinde vergi koyma, matrah ve oran belirleme yetkilerine sahiptir. Bu kapsamda merkez – yerel vergi sistemi, merkezi vergi yönetim sistemine göre mali özerkliği artırmakla birlikte, gelir sisteminde çeşitlilik yaratmaktadır. Yerel yönetimler, vergi gelirlerini belirlemede yetki sahibi olduklarından dolayı gelir planlamalarını daha iyi yönetebilmekte ve yöresel halkın ihtiyaçlarına uygun şekilde gelir ve harcamalarını oluşturmaktadırlar. Bu durumun aksine, yerel yönetimlerin sahip oldukları kapasitelerin farklı, vergi yönetim sürecinin maliyetli, ölçek ekonomisi kapsamında elde edilecek gelirlerin az olması, yerel düzeyde vergi rekabetinden doğacak nedenlerden dolayı kazancın azalması gibi faktörler, sistemin dezavantajlarını oluşturmaktadır.
- Karma vergi yönetim sistemi: Bu sistemde vergi yönetiminin fonksiyon ve sorumlulukları, teknik açıdan en uygun şekilde yerine getirecek idareye verilmektedir. Sistemin amacı, merkezi vergi yönetimi ve yerel vergi yönetiminin sebep olduğu olumsuzlukları ve etkinsizlikleri gidermektir. Bu kapsamda, yerel özerkliği sınırlandırmadan vergi yönetiminde etkinliğin artırılması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda kurumsal kapasite eksikliğinin ve yetersizliğinin neden olduğu etkinlik kaybı önlenmekte, hizmet kalitesinde artış meydana gelmektedir. Bu sistemde, merkezi idareden ayrı bir şekilde yerel yönetimlere kaynak tahsisi yapılmaktadır. Yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin tahsil ettiği vergiler üzerine ek oran uygulayabilmekte veya elde edilen tüm gelirler havuzda toplanarak idareler arasında paylaşılmaktadır. Yerel yönetim birimleri, kendilerine tahsis edilmesi öngörülen vergiler üzerinde oran ve matrah belirleyebilmekte ya da merkezi idare ile ortak kararlar alabilmektedir. Sistem, vergi yönetiminde bağımsızlığa zarar vermeden iş bölümü ve uzmanlaşmaya imkân verdiği için avantajlı olarak görülmektedir.

1.6.10.1. Yerel Vergi Yönetimi

Genel olarak bir verginin yerel vergi (ulus altı) özelliğini taşıyabilmesi için aşağıdaki beş temel kritere sahip olması gerekmektedir. Bu kriterler (Bird, 2010; Bahl ve Bird, 2008);

- Yerel yönetimlerin vergiyi uygulayıp uygulamama sürecinde karar verme hakkına sahip olması,
- Yerel yönetimlerin verginin matrahını belirlemede nihai karara sahip olabilmesi,
- Yerel yönetimlerin vergi oranını belirleme hakkına sahip olması,
- Yerel yönetimlerin vergiyi hesaplama, tahsil ve uygulama hakkına sahip olması,
- Yerel yönetimlerin toplamış oldukları tüm gelirleri elde etme hakkına sahip olmaları gerekmektedir.

Bailey (1999) yerel vergiyi, yerel yönetimler tarafından vergi matrahının hesaplanması veya vergi oranlarının belirlenmesi aracılığıyla, vergi gelirlerinin tespit edilebildiği ve elde edilen gelirlerin yerel yönetim birimlerinin amaçları için kullandığı vergiler şeklinde tanımlamaktadır (Bailey, 1999).

Ebel ve Taliencio'ya göre yerel yönetim birimleri, vergi matrahı ve vergi oranı üzerinde siyasi anlamda söz sahibiyse, bu vergi yerel vergi olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetim birimleri vergi matrah ve oranı üzerinde söz sahibi değilse ve vergi gelirlerinin nasıl paylaşılacağına merkezi idare karar veriyorsa, bu vergi yerel vergi özelliğini taşıyamamaktadır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, vergi matrah ve oranı üzerinde söz sahibiyken, gelişmekte olan ülkelerde ise yerel yönetimler vergi matrah ve oranı üzerinde söz sahibi olamamaktadır (Ebel ve Taliencio, 2005).

Şekil 1.7'ye bakıldığında, yerel vergilerin tüketici tercihlerini yansıttığı, daha çok fayda esasına göre düzenlendiği, matrah mobilizasyonun düşük olduğu, diğer alanlara ihracı olmayan, yönetimler arasında vergi rekabetine zarar vermeyen, kolay yönetilen, istikrarlı, etkin, öngörülebilir, adil ve hesap verilebilir özelliklere sahip olmaları gerektiği görülmektedir

Özellikler	Oewens ve Norregraad (1991)	Tatson (1991)	Panela (1991)	Raimondo (1992)	Oates (1972 ve 1999)	Balla ve Kovacs (2010)	Bahl (2010)	Bahl ve Bird (2008)	Slack (2010)	Spahn (1995)	Mugrave (2000)
Ekonomik kararlar üzerindeki etki minimum olmalıdır				X	x	x		x		x	
Vergi matrahının mobil olması gerekmektedir	x				x		x	x	x		x
Hesap verilebilirlik öngörülebilir olmalı	x	x	x	X				x	x		
Yerel ihtiyaçlar için yeterli gelir sağlanmalı	x	x				x	x	x	x		
Esnek olmalı	x	x					x	x			
Gelir ve matrah istikrarlı olmalı	x			X		x	x	x	x	x	x
Yerleşik olmayanlara ihracı zor olmalı	x					x	x	x	x	x	
Vergi geniş tabanlı olmalı			x			x	x				
Yönetimi kolay ve tahsili düşük olmalı	x	x		X		x	x	x	x	x	
Fayda sağlayıcı olmalı			x	X	x		x	x		x	x
Adil olmalı				X		x		x	x		
Vergi rekabetine zarar vermemeli									x		
Etkili olmalı					x						
Siyasi anlamda kabul edilebilir olmalı						x					
Saydam olmalı						x					
Hesap verilebilir olmalı								x	x	x	
Bölgeler arası dengesizliğe neden olmamalı							x			x	x

Şekil 1.7. İyi Bir Yerel Vergi Sisteminde Bulunması Gereken Özellikler (Tekdere, 2018).

Uygulamada merkezi yönetim verimi yüksek olan vergileri kendine almakta, verimi düşük olan vergileri ise yerel yönetimlere bırakmaktadır. Bu doğrultuda belirtilen ilkeler çerçevesinde çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimler, yerel yönetimlere mali ihtiyaçların karşılanması için kaynak aktarımı yaparken etkinlikten taviz vereceği gibi, makro seviyede sorunlarla karşılaşabilmektedir. Merkezi yönetimler bu durumun önüne geçmek için güçlü araçlara sahip olma isteğiyle hareket ettiğinde ise yerel yönetim birimleri sorumluluklarını yerine getirecek kaynaklardan mahrum kalabilmektedir. Söz edilen durumdan kurtulmak için yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin ya ek kaynaklarına başvurmakta ya da borçlanmaya başvurmaktadır. Bu durum ise yerel yönetimleri mali açıdan sürdürülemez yükümlülükler altına koymaktadır (Tekdere, 2018).

1.6.10.2. Potansiyel Yerel Vergi Türleri

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında vergi sorumluluğunun paylaşımı ile ilgili genel bir kural bulunmamaktadır. Ancak merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümleri yapıldıktan sonra, yerel yönetim birimlerinin yerine getirmesi gereken hizmetler için gerekli gelire ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu durum kamu mali yönetim sistemi için önem arz etmektedir. Merkezi idare ve yerel idareler arasında gelir bölüşümüne etki eden birçok neden bulunmaktadır. Bu nedenlerden biri, devlet yapılarının üniter, federal ya da bölgesel yapıya sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda federal yapılı devletlerde kaynak paylaşımı açık ve net bir şekilde yasal düzenlemelerle bölüştürülürken, üniter yapılı devletlerde kaynaklar daha çok merkezi yapıda toplanmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009). Yapılan açıklamalar kapsamında potansiyel vergi türlerinin merkezi ile yerel idareler arasındaki paylaşımı hakkında değerlendirme yapmak önemlilik arz etmektedir.

Mülk üzerinden alınan emlak vergisi yerel yönetimler için uygun mali kaynak türüdür. Bu vergi konusunun idareler arasında akışkanlığı olmamakla birlikte, ekonomik kararlar üzerinde saptırıcı etkisi düşük kalmaktadır. Emlak vergisi görünürlüğü yüksek olan bir vergi kaynağıdır. Dolayısıyla mükellefler verginin matrahını ve tahsilini gizleyememekte ve kaçırnamamaktadır. Ayrıca emlak vergisinin izlenmesi ve denetlenmesiyle ilgili maliyetler düşük düzeyde kalmaktadır. Makroekonomik dalgalanmalardan az etkilenmesi yönüyle de istikrarlı bir gelir kaynağı olarak ön plana çıkmaktadır (Bird, 2010, s. 29; Bailey, 1999).

Emlak vergisinin yerel yönetimler tarafından idare edilmesi sürecindeki en önemli çekince, ilgili verginin değerinin tespitinde ve güncellenmesinde yerel idarelerin kurumsal kapasitelerinin yetersiz kalabileceği, yerel idarelerin sürece politik müdahalelerde bulunabileceğidir. (Tekdere, 2018).

Yerel yönetimler için potansiyel bir diğer vergi türü motorlu taşıtlar vergisidir. Artan taşıt sayısı yol bakım maliyetini, hava kirliliği ve trafik giderleri ile yeni park alanları ihtiyacını artırmaktadır. Dolayısıyla ilgili verginin yerel yönetim birimlerine bırakılması hem gelir kaynağı yaratacak hem de kent trafiğinden kaynaklanan kalabalıklaşma maliyetleri kontrol altında tutulacaktır. Motorlu taşıtlar vergisi, istikrarlı, basit, uygulanabilirliği yüksek, artan oranlığa sahip olduğundan dolayı yerel yönetimler için önemli gelir kaynağı olabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013). Ancak taşıtların mobilizasyonundan kaynaklanan nedenlerden dolayı bu vergi gelirlerinin kim tarafından alınacağı sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Bu durum, ilgili vergi için dezavantaj oluştursa da teoride bu verginin yerel yönetim birimlerine bırakılması görüşü ön plana çıkmaktadır (Sakınç, 2012; Akdemir 2014).

Gelir vergisi, vergi gelirleri içinde önemli bir yere sahiptir. Esnekliği ve verimi yüksek olan gelir vergisinin yeniden dağıtıcı olma özelliği ve akışkan yapıya sahip olması verimliliğini artırmaktadır. Gelir vergisi mükellefin çeşitli kaynaklardan ve yerlerden elde etmiş olduğu gelirlerin toplanması ve beyannamenin verilmesiyle uygulama alanı bulmaktadır. Mükellefin elde ettiği gelir ile yerleşim yeri farklı olabilmektedir. Bu durum etkin vergileme sürecini olumsuz etkilemektedir. Bu kapsamda yerel yönetim birimlerinin bir araya gelip vergilendirmeyi gerçekleştirmeleri veya her yerel idarenin vergiyi doğduğu yerde ayrı ayrı vergilendirmesi gerekmektedir. Bu durum adil ve etkin bir vergileme süreci üzerinde olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Ortaya çıkabilecek olumsuzlukları giderilmesi noktasında genel bir vergilendirme tekniği oluşturulabilirse, yerel yönetimler kişisel gelir vergisini toplama imkanına sahip olacaklardır (Akdemir, 2014; Ebel ve Yılmaz, 1999).

Yerel yönetimlere bırakılması uygun görülen bir diğer vergi türü kurumlar vergisidir. Ancak kurumların ülkenin birçok farklı bölgesinde faaliyette bulunacağı ve vergi tabanlarının değişiklikler gösterebileceği koşulu altında, ilgili verginin hangi yerel idare tarafından toplanacağı ve yerel idareler arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı konusunda önemli bir tartışma konusu olmaktadır (Akdemir, 2014). Kurumlar vergisi, finansal sistem ve yatırım alanları üzerinde önemli etkilere sahip bir vergi türüdür. Dolayısıyla ortaya çıkabilecek olumsuzlukları giderebilmek için uzmanlaşmış yönetim ve iş birliğine ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel idareler ilgili olumsuzlukları gidermede yetersiz kalabilmektedir. Bu kapsamda kurumlar vergisi konusunda merkezi yönetim ön plana çıkmaktadır (Akdemir, 2014).

Yerel yönetim birimleri, kurumlar vergisi gibi vergi gelirleri üzerinde egemenlik gücü düşük seviyede kalmaktadır. Çünkü bu tür vergiler makroekonomik amaçlara ulaşmak için kullanılmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin ekonomik konjonktüre uyum sağlama olanakları sınırlı olduğu için, bu vergiler merkezi yönetime bırakılmaktadır (Tortop vd., 2014).

Yerel yönetimlerin üzerinde egemenlik gücü düşük düzeyde kaldığı bir diğer vergi çeşidi katma değer vergisidir. Katma değer vergisi üretim ve tüketim zincirinin her aşamasında ortaya çıkan katma değer üzerinden alınan bir vergi türü olduğu için yerel düzeyde uygulama alanı bulması zorlaşmaktadır. Vergi oranlarındaki

farklılıklar sebebiyle vergi matrahının yerel sınırlar içinde mobilitesini engellemek zorlaşmaktadır. Bu doğrultuda vergi matrahında meydana gelen değişimler sonucunda hem verginin saptırıcı etkisi artmakta hem de refah kaybı meydana gelmektedir. Ayrıca katma değer vergisinin yerel düzeyde uygulanması karmaşıklığa ve pahalılığa neden olabilmektedir. Dolayısıyla söz konusu vergi türünün ulusal ve bölgesel düzeylerde izlenmesi ve tahsil edilmesi daha kolay olmaktadır (Bailey, 1999).

Katma değer vergisi yansıma özelliğine sahip bir vergi çeşididir. Bu özelliğinden dolayı mali yanılısamaya neden olmaktadır. Ayrıca makroekonomik amaçlara ulaşmada etkili olması ve otokontrol yapısını bünyesinde barındırmasından dolayı yerel yönetimlere aktarılması sürecinde aksaklıklara neden olmaktadır. Belirtilen nedenlerden dolayı katma değer vergisinde otokontrolü sağlamada merkezi idareler ön plana çıkmaktadır (Akdemir, 2014).

Ulusal ve uluslararası düzeyde mobil olma özelliğine sahip bir diğer vergi, sermaye üzerinden alınan vergi türüdür. Bölgeler arası eşitsizliklere, vergi rekabetine ve sermayenin yanlış tahsis edilmesine neden olduğundan dolayı bu tür vergilerin yerel yönetimlere bırakılması uygun görülmemektedir (Sakınç, 2012).

1.7. Fransa ve Türkiye'de Belediye Yönetimi ile Belediyelerin Mali yapılarının İncelenmesi

1.7.1. Fransa'da Yerel Yönetimler

Fransa'da yerel yönetimlerin en önemli organlarından olan belediyelerin (komün) siyasi ve idari yapıları köklü bir geçmişe sahiptir. Fransa'da belediyeler 1789 Fransız Devriminden yaklaşık yüzyıl sonra mevcut kimliklerini kazanmıştır. Fransız Devriminden sonra yerel yönetim sistemleriyle ilgili birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden bir tanesi Eski Rejim (Ancient Regim) olarak adlandırılan yerleşim alanlarının (parois) belediyeye dönüştürülmesi olmuştur. Bu kapsamda 14 Aralık 1789 Kanunuyla yerel birimlerde ölçek kriterine bakılmaksızın belediye olma hakkı tanınmıştır (Moreau, 1995).

Fransa'da yerel yönetimlerin 13. yüzyıldan başlayıp 15. yüzyıla kadar olan süreçte özerklik konusunda güçlenme eğilimi içerisine girdiği görülmektedir (Blanc ve Remond, 1994). Belediyeler, feodal beylerden elde etmiş oldukları belirli bir hak ile birtakım ayrıcalıklar karşılığında ortaya çıkan mali yükümlülükleri kabul etmişlerdir. Feodal beyler ile belediye halkı arasında gerçekleştirilecek olan işler belirli şartlara bağlanmıştır. Bu şartlarla birlikte yerel yönetim birimlerinin özerkliği

artmıştır. 15. yüzyıldan sonra ise merkezi krallıkların feodal yönetim ile yerel topluluk birimlerine karşı güç kazandığı görülmüştür. Yerel yönetim birimlerinin mali kaynak açısından yetersiz kalması merkezi yönetimin güçlenmesine neden olmuştur. Dolayısıyla 1764 ve 1765 fermanlar kapsamında bütün belediyeler aynı hukuki sistem içerisinde değerlendirilerek merkezi yönetimin yetkileri artırılırken yerel yönetim organlarının yetkileri sınırlandırılmıştır (Auby vd., 2008).

Fransız devrimiyle birlikte yerel yönetim sistemi yeniden yapılandırılmak istenmiş ve 1789-1792 dönemindeki kurucu iktidar da yerinden yönetim anlayışını benimsemiştir. Bu doğrultuda 14-22 Aralık 1789 Kararlarıyla yerel yönetimlerde tek tip örgütlenme sistemi esas alınmıştır. Bu örgütlenme şeması içerisinde yerel yönetim birimleri, belediye ve illerden oluşmaktadır. Bu sistemde belediyeler, yerel iktidarın bir parçası olmalarından dolayı kendilerine ait birtakım yetkiler verilmiştir. Bu kapsamda seçim kriteri genelleştirilerek tüm yerel otoritelerin seçilmesi amaçlanmıştır. Ancak sonraki yıllarda kurucu iktidarın benimsemiş olduğu yerelleşme politikasına devam edilmemiştir (Auby vd., 2008).

Fransa'da yerel yönetimler 5 Nisan 1884 Kanunu ile tüzel kişilik kazanmışlardır. Söz konusu kanunun iki temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi, bu kanun ile belediyeler genel yetkili kuruluş olarak düzenlenmiştir. İkincisi ise belediyelerin idari olarak serbestçe yönetilmesi ve tüzel kişiliklerine haiz olarak hak ile ehliyetlere sahip olma hakkına kavuşmuştur. Ancak merkezi yönetimin belediyeler üzerinde vesayet yetkisi bulunmuştur (Blanc ve Remond, 1994).

Fransa'da yerel yönetimler güçlü bir merkezi sistemin etkisi altında belirlenmiş ve yaklaşık iki yüzyıl boyunca böyle devam etmiştir. Ancak 1970'li yıllardan sonra katı merkeziyetçi sistemin yumuşatılıp yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Karaer, 1991). Fransa'da yerel yönetimlerin idari yapısının özellikle 1982 yılından sonra yapılan reformlarla merkeziyetçi yapıdan âdem-i merkeziyetçi yapıya doğru evrildiği görülmektedir. 1982 yılından sonra çıkarılan yasalarla yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki yetki ile görevler yeniden belirlenmiş ve yerel yönetim birimleri için yeni mali kaynaklar yaratılmaya çalışılmıştır (Türkoğlu, 2009).

Yerel Yönetim Düzeyi	Sayı
Belediye (Komün) - Metropoliten Fransa - Denizaşırı topraklar - Denizaşırı topraklarda olanlar ve özel statüye sahip olanlar	34.945
İller (Department) -Metropoliten Fransa -Denizaşırı topraklar	101
Bölge -Metropoliten Fransa -Denizaşırı topraklar	18

Şekil 1.8. Fransa’da Yerel Yönetimler (INSEE).

Fransa Anayasa’sı yerel yönetim birimlerine 72. maddede yer vermiştir. Fransa’da yerel yönetim birimleri, belediyeler (Komünler), iller (Departmentler) ve denizaşırı bölgelerden oluşmaktadır. Fransa’da yerel yönetim birimleri kendi seçtikleri organlar tarafından yönetilmekle birlikte özerk kuruluşlar şeklinde de örgütlenmiştir.

Fransa’da 10 Ağustos 1871 tarihli kanun ile kurulmuş olan departmanlar belediyelerden daha büyük yerel yönetim birimleri olarak ön plana çıkmaktadır (Karahanoğulları, 2004). Fransa’da denizaşırı departmanlarla birlikte toplamda 101 tane departman bulunmaktadır. Diğer bir yerel yönetim organı olan bölgeler ise 5 Temmuz 1972 tarihli kanun ile kamu kurumu niteliği kazanmış ve tüzel kişiliğe haiz olmuştur (Karahanoğulları, 2004). Belediye ve departmanlara göre yeni olan bölge yönetimi, belediyeler ile departmanlar arasında koordinasyon görevi üstlenmektedir. İl örgütlenmesinin temelinde toplamda 18 bölge bulunmaktadır.

Fransa’da Paris, Marsilya ve Lyon kentleri özel statüye sahiptir. Bu üç yerleşim yerindeki yerel yönetim birimleri Fransa yerel yönetim sistemi içinde önceden var olan ve hala devam eden özel statüye sahiptirler. 2010’da çıkarılan Nice Cote d’Azur yasası, 2014 tarihli Yerel Kamusal Eylemin Modernleştirilmesi ve Metropollerin Teyidi yasasıyla Bordeaux, Lille, Strasbourg, Nantes, Rennes, Grenoble, Rouen, Monpeiller, Breast, Büyük Paris, Aix-Marseille-Provence ve Nancy şehirlerini kapsayacak şekilde büyükşehir belediyeleri eklenmiştir (Eliçin, 2017).

1.7.2. Fransa’da Belediye Yönetimi

Fransa’da kırsal ya da kentsel yerleşim yeri fark etmeksizin en küçük yerel yönetim birimlerini belediyeler oluşturmaktadır. Kırsal alanlara özgü olan köy ya da kasaba örgütlenmeleri ve yönetimleri olmadığı için belediyeler en alt kademe birlikleri olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla Fransa’da nüfusu 50 kişi olan belediyeler de bulunmaktadır. Günümüzde mevcut olan 34.945 belediyenin yaklaşık olarak 28.000’den fazlası, nüfusu 1000 kişinin altında kalan belediye yönetiminden oluşmaktadır. Nüfusu 2000’nin altında bulunan belediye sayısı tüm belediyelerin %85’ni geçmektedir.

Fransa’da belediye yönetimleri yöre halkına en yakın birimler olduklarından dolayı diğer yerinden yönetim birimlerine göre ayrı öneme sahiptir. Ayrıca belediyelerin görevleri sorumluluklarından daha ağır bastığı için belediyelerin yetki ilkesi bulunmaktadır. Belediyelerin ilköğretim okullarının inşası, bakımı, arsa ve arazi kullanımı, su, itfaiye, sokak aydınlatması, inşaat ruhsatları, ekonomik ve kültürel kalkınma gibi görevleri bulunmaktadır (Cole, 2012).

Fransa’da belediyelerin mevcut yapısı 1960’lı yıllardan beri ölçek açısından değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda belediyelerin birleşmeleri için teşvikler verilmektedir. Bu kapsamda “communautes urbaines” ve “syndicates” adlarıyla iki farklı yapıda bulunan belediyelerin birleşmeleri için olanak tanınmıştır. Belediyelerin isteği ve yerel meclislerin kararlarıyla kurulabilecek ilgili yapılar bir veya birden fazla belediyenin farklı hizmetleri müşterek olarak sunmaya ve yönetmeye imkân tanımaktadır (Toksöz vd., 2009).

Üniter yapıya sahip Fransa’da 1982 yılından sonra yaşanan gelişmeler sonucunda yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı anayasal düzen üzerinde değişimler meydana getirmiştir. Valilerin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılması en önemli değişiklik olarak ön plana çıkmaktadır. Buna paralel olarak 2003 yılında Anayasa’nın 1. maddesinde belirtilen üniter devlet yapısı tanımına desantralizasyon tanımı eklenmiştir. Bu kapsamda sürecin yasal dayanağı oluşturulmuştur. 1982-2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformlarıyla Fransa’daki güçlü merkezi yönetim anlayışı yerini yerinden yönetim anlayışına bırakmıştır (Toksöz vd., 2009).

Fransa Anayasası’nın 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyeti yerel yönetim birimleri, komünler, iller ve denizashırı topraklardan oluşmaktadır. Bu yönetimler dışında kurulacak olan yeni birimler kanunla kurulur. Kurulacak olan birimler

yasanın belirtmiş olduğu şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclis üyeleri tarafından yönetilmektedir. Fransa’da önemli bir yeri olan “bölgeler” bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ayrıca Anayasa’nın 74. maddesine göre Cumhuriyetin denizaşırı toprakları başta Cumhuriyetin çıkarları olmak üzere kendi çıkarlarını gözeterek şekilde özel düzenlemelerle yönetilebilmektedir. Anayasa’nın 34. maddesine uygun bir şekilde yerel yönetim meclislerinin seçimine ilişkin düzenlemeler yasa ile belirlenir. Fransa’da belediyelerin yasama yönetimi ile ilgili düzenlemeler Belediyeler Kanunu ile düzenlenmiştir. 1884’ten itibaren uygulanan ve farklı hükümleri kapsayan Belediyeler Kanunu 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile değişikliğe uğramıştır (Toksöz vd., 2009).

Fransa Anayasası’nın 47. maddesine göre vergiler kanunla konulduğu için yerel yönetim birimlerinin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yine Fransa Anayasası’nın 34. maddesine göre kanun yapma yetkisi parlamentoda olduğu için yerel otoritelere verilmek üzere kanunla belirlenmiş vergilerin çoğunluğu merkezi idare tarafından tahsil edilmektedir. Vergi tabanını merkezi yönetim belirlerken, vergi oranları yerel yönetim birimleri belirlemektedir. Yerel yönetim birimleri, yerel vergi oranlarının tespitinde doğrudan yetkilidirler (Çetinkaya, 2009).

2003 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev dağılımında subsidiarite ilkesinin esas alınması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda Anayasanın 72. maddesinde yapılan değişikliklerle kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi düşüncesi hâkim olmuştur. Yapılan düzenlemelere uyum sağlamak için çıkarılan 13 Ağustos 2004 yılında çıkarılan kanun ile il yönetimi ve bölge yönetimine belediyelere kıyasla daha fazla görev yüklemiştir. Bunun yanında belediyeler, sosyal lojman ve öğrenci yurtlarının yönetimi üzerinde söz sahibi olmuştur (Auby vd., 2008).

Fransa’da 2003 yılından sonra yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler ve reformların 1982 yılında yapılan reformlarla aynı düzeyde olduğu görülmüştür. Yerel yönetim birimleri ile ilgili yapılan düzenlemeler ikinci bir adım olarak uygulamada yer bulmuştur (Canatan, 2006).

1.7.3. Fransa’da Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Öz Gelir ve Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi

Üniter devlet yapısına sahip Fransa’da mevcut 34.945 tane belediye birimi bulunmaktadır. OECD içerisindeki belediyelerin %27’si ve AB içerisindeki belediyelerin %41’i Fransız belediyelerinden oluşmaktadır. Aynı zamanda Fransa’da

belediyeler arası iş birliğini güçlendirmek amacıyla kurulmuş olan 2145 adet yapı bulunmaktadır. Belirtilen bu yapılar kendi vergi gelirlerini tahsil edebilmektedir.

Fransa’da belediyeler 1917 yılından beri kendine özgü dolaysız vergilere sahiptir. 1789 devriminde sonra uygulanan ve 1959 yılında reformlarla yenilenmesine karşın uygulamada yer edinen “dört ihtiyarlar” vergi literatüründe yerini almıştır. Bunlar; arazi vergisi, kira vergisi, meslek vergisi ve emlak vergisinden oluşmaktadır (Delcamp, 1994).

Fransa’da belediyelerin diğer gelirlerine bakıldığında ise çöp toplama vergisi, maden lisansı vergisi, elektrik tüketim vergisi, oyun ve eğlence gösteri vergisi, evsel atık vergileri, maden sularından alınan vergi, turist vergisi, süpürme vergisi, su alanı yönetim vergisi, iletişim ağı vergisi, toplu taşıma fon ödemeleri, ek transfer vergisi, kentin planlama yapısıyla ilgili vergiler, tescil belgesi vergisi, ehliyet vergisi gibi gelirlere sahip olduğu görülmektedir (Tekdere, 2018; Şataf vd., 2014).

Çizelge 1.4. Fransa’da Belediyelerin Gelir Kaynakları (INSEE).

Yerel Gelirleri	Vergi Gelirlerinden Aktarılan Yardımlar	Genel Bütçe Vergi Payları	Hizmet Karşılığında Alınan Diğer Vergiler	Borçlanma Geliri
-Dolaysız vergiler -Gelişmiş Topraklardan Alınan Emlak Vergisi -Gelişmemiş Topraklar Üzerinden Alınan Emlak Vergisi				

- Yerel İkamet Vergisi (Oturma Vergisi)			
- Yerel İşletme Vergisi (Bölgesel Ekonomik Katkı Vergisi)			
- Net Servet Vergisi (Meslek Vergisi)			
-Dolaylı Vergiler			

Fransa’da yerel vergi gelirleri belediye yönetiminin yaklaşık %55-%60’nı oluşturmaktadır. Bu vergiler dolaylı vergiler ve dolaysız vergiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Çetinkaya, 2011).

1.7.3.1. Fransa’da Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Fransa’da belediyelerin yerel vergi gelirleri (öz gelir) dolaysız vergiler ile dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Genel olarak bakıldığında ise yerel vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin çoğunlukta olduğu göze çarpmaktadır. Dolaysız vergiler Fransız vergi sisteminde yer alan en eski vergiler olarak ön plana çıkmaktadır. 1790-1791 yıllarında merkezi yönetim vergisi içerisinde ortaya çıkan dolaysız vergiler sonraki yıllarda özellikle 1914-1917 yıllarında yapılan vergi reformlarıyla yerel yönetim birimlerine bırakılmıştır.

Gelişmemiş Topraklardan Alınan Emlak Vergisi: Fransa’da inşaat yapılamayan arazilerden vergi alınmaktadır. Kalıcı muafiyet (kamu mülkiyeti) ve geçici istisnalar (organik tarım teşvikleri) dışında arazi sahiplerinden yıllık olarak vergi alınmaktadır. Toplumlararası iş birliğinin artırılması için vergi belediyeler ve kamu kuruluşları tarafından toplanmaktadır. Vergi, arazi sahibi tarafından ödenmektedir. Vergi ödemesi 1 Ocak’ta gerçekleşmektedir. Gelişmemiş topraklar üzerinden alınan verginin matrahı %80’dir. Bu oran sabit kalmamakla birlikte zaman içerisinde yetkililer tarafından düzenlenmektedir. Vergi oranı yerel yönetimlerin yararına olacak şekilde hesaplanmaktadır (Overveiw of The French Tax System, 2016).

Gelişmiş Topraklar Üzerinden Alınan Vergi: Kalıcı muafiyet ve geçici muafiyetler dışında Fransa’da bulunan ve geliştirilen tüm araziler üzerinden yıllık olarak arazi emlak vergisi alınmaktadır. Gelişmiş toprak arazi vergisinde vergiye tabi olan mülk, sürekli bir yere bağlı ve kalıcı olan yapıları içermektedir. Bu vergi çeşidinde vergi matrahı yüzdesine eşit kadastro geliri bulunmaktadır ve bu gelir yetkililer tarafından güncellenmektedir. Vergi miktarı belediyelerin ihtiyacına göre belirlenen oranlar üzerinden hesaplanmaktadır. Mali yıl içinde 1 Ocak tarihinde vergi mükellefi tarafından ödenmektedir. Vergi muafiyeti ve vergi istisnasından belirli koşullara bağlı olarak sakat, özel durumlu ve yaşlılar faydalanabilmektedir (Overveiw of The French Tax System, 2016).

Yerel İkamet Vergisi (Oturma Vergisi): İkamet eden kişinin kiracı veya ev sahibi olduğuna bakılmadan, mobilyalı şekilde tahsis edilmiş ve yalnız mesken şeklinde olan yerleşim yerlerinden alınan vergidir. 2007 yılından sonra belediyeler de konut binaları üzerinden yerel ikamet vergisi almaya başlamıştır. Beş yıl üzerinde boş olan konutlardan vergi alınmamaktadır. İlgili vergi, konut binalarının vergi matrahı üzerinden hesaplanır ve yetkililer tarafından güncellenmektedir. Verginin miktarı ilgili mali yıl içinde yerel otoritenin faydasına olan oranlar üzerinden hesaplanmaktadır. Bazı yapılar ya belediye kararıyla ya da doğası gereği vergiden muaf olabilmektedir. Muafiyet kapsamında olmayan mükellefler için vergi miktarı belirli koşullara göre sınırlı kalmaktadır. İlgili vergi mali yılın Kasım ayında ödenir (Overveiw of The French Tax System, 2016).

Yerel İşletme Vergisi (Bölgesel ekonomik katkı vergisi): Fransız mali sistemi içerisinde 1976’dan beri varlığını sürdüren yerel işletme vergisi en önemli vergi olma özelliğini korumaktadır. İlgili vergi Fransa’da katma değer vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve akaryakıt vergisinden sonra en önemli vergi olarak ön plana çıkmaktadır (Prud’homme vd., 2006).

Fransa’da 2010 yılında kaldırılan “yerel işletme vergisi” yerine “bölgesel ekonomik katkı” vergisi getirilmiştir. Bu vergi kendi içerisinde emlak vergisi (CFE) ve işletme katma değer vergisi (CVAE) şeklinde ikiye ayrılmıştır. İşletme emlak vergisi, belediyenin yönetim birimlerince mali yıl için belirlen verginin oranları üzerinden bina ya da arazinin kira değeri ile çarpılması sonucu vergi miktarı bulunmaktadır. İşletme katma değer vergisi ise işletmenin sahip olduğu katma değer %1.5’i kadar vergilendirilmeye tabi tutulmaktadır. Belirli ciro altında kalan şirketlere vergi indirimi uygulanabilmektedir. İlgili verginin matrahı, indirimi ve

muafiyetini merkezi yönetim belirlerken, vergi oranı üzerindeki hakimiyet yerel yönetim birimi olan belediyelere bırakılmıştır (Tekdere, 2018).

Net Servet Vergisi (Meslek Vergisi): İlk olarak 1981’de uygulanan net servet vergisi 1987’de kaldırılmıştır. 1987 yılında ise yeni bir isim ile alınmaya başlanmıştır. Vergi sadece kişisel servet vergisine tabi olmaktadır. Ticari zenginlikler, antikalar ve sanat eserleri vergiye tabi olmamaktadır. Artan oranlı tarifeyle bağlı olan bu verginin oranı %0.55 ile %1,8 arasında değişmektedir. Vergi dilimi enflasyona bağlı olarak değişmektedir. Son zamanlarda ülkeden sermaye çıkışını engellemek için vergi dilimleri fazla değiştirilmemektedir. Fransa’da net servet vergisi hem yerel vergi hem de merkezi bir vergi çeşidi olarak ön plana çıkmaktadır (Leibfritz ve O’Birien, 2005).

Şekil 1.9’da yer alan ilk üç kategori Fransa’da yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin seviyesini göstermektedir. Bu kapsamda belediyelerin ilk üç kategori içerisinde vergi toplama ve vergi oranlarını belirlemede ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu husus belediyelerin mali özerkliklerinin yüksek düzeyde olmasına ve mali özerkliğe bağlı olarak belediyelerin öz gelirlerinin artış göstermesine neden olmaktadır. İlk üç kategorinin toplamında elde edilen gelirlere bakıldığında belediyelerin diğer yerel yönetim birimlerine göre ön plana çıktığı görülmektedir.

Bölgesel bazda vergilerin sınıflandırılmasına bakıldığında yerel yönetimlerin mali özerkliklerini gösteren gelirlerin dörtte üçünün belediyelerin kontrolünde (% 78) olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda belediyeler işletme gelirlerinden (%43,7), dairelerden %21,5 ve bölgelerden %8,2’sini temsil etmektedir.

2022 yılında, dördüncü gelir kategorisine bakıldığında yerel vergilerden en çok payı belediyeler (%52,9) elde etmiştir. Bu durum üzerinde hem belediye sayısının fazla olması hem de belediyelerin yerel gelirler içinde öz gelirlerinin payının yüksek olması etkili olmaktadır.

Fransa’da yerel vergiler içerisinde dolaysız vergilerin yanında dolaylı vergiler de bulunmaktadır. Bu doğrultuda ruhsat ücreti kapsamındaki vergiler, şehirleşme ve alt yapı işlemlerini kapsayan vergiler, eğlence ve oyun alanlarından alınan vergiler, tüketim vergileri ve reklam vergileri, elektrik tüketimi gibi tüketim vergileri dolaylı vergiler kapsamına girmektedir. Ancak Fransa’da yerel vergilerin %80’ni dolaysız yerel vergiler oluşturmaktadır. Yerel yönetimler ilgili vergilerin oranlarının tespitinde doğrudan yetkilidirler (Çetinkaya, 2009).

BELEDİYELER	İLLER	BÖLGE
(I) Kanunda Yer Alan ve İsteğe Bağlı Alınabilecek Vergiler Evsek atık toplama vergisi, boş konaklamalara ilişkin konut vergisi, turizm vergisi, telesiyej vergisi, maden suyu ek ücreti, açık hava reklamcılığında yerel vergi, otopark ücretleri, temizlik vergisi		
13,2	0,05	0,0
(II) Esnek vergi oranına sahip vergiler Yapılı ve inşasız mülklerde emlak vergisi, ticari emlak vergisi, ikinci evlerde konut vergisi, tescil belgeleri vergisi		
47,7	0,0	1,9
(III) Sıkı bir şekilde düzenlenmiş vergi oranına sahip vergiler Enerji ürünlerinde iç tüketim vergisi (TICPE), departmanların ödeme vergileri (DMTO), ticari tesisler vergisi, geliştirme vergisi, kumarhane oyunlarından alınan vergi.		
1,2	15,2	0,5
Yerel yönetimlerin toplama ve oranlarını belirleme hakkına sahip olduğu yerel gelirler toplamı (I)+(II)+(III)		
62,0	15,25	2,4
Mali özerklik oranı (faaliyet gelirinin yüzdesi olarak)		
<u>% 43,7</u>	<u>% 21,2</u>	<u>% 8,2</u>
(IV) Yalnızca vergi matrahını etkileme yetkisine sahip vergiler Şirketlerin katma değerine katkı, belediyelerin DMTO'su , şebeke şirketlerinin sabit oranlı vergilendirilmesi, nihai elektrik tüketimi vergisi, elektrik direkleri vergisi.		
13,0	4,95	0,7
Bölgeselleştirilmiş vergi gelirinin toplam tutarı (I)+(II)+(III)+(IV)		
75,0	20,2	3,1
Faaliyet gelirinin payı (% olarak)		
<u>% 52,9</u>	<u>% 28,1</u>	<u>%10,5</u>

Şekil 1.9. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Vergiler Üzerindeki Yetkilerinin Bölgesel Temelli Mali Kapsamı (2022, Milyar Euro) (GDFIP , TICPE).

Belediyelerin toplam gelirler içerisinde yerel vergi gelirlerinin yüksek düzeyde olması belediyelerin mali bağımsızlıklarını göstermekle birlikte mali özerkliklerini de artırmaktadır. Bu durum belediyelerin yerel vergilerinin başka bir ifadeyle öz gelirlerinin yüksek düzeyde olmasıyla ilgili olmaktadır.

Yıllar	Fransa'da Belediyelerin Toplam Gelirleri (Milyar Euro)	Fransa'da Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Yerel Vergiler (Öz Gelir) (Milyar Euro)	Fransa'da Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisinde Yerel Vergi (Öz Gelir) Gelirlerinin Payı (%)
2012	77,97	47,03	60
2013	78,88	48,14	61
2014	79,14	48,60	61
2015	79,84	50,19	63
2016	78,85	51,12	65
2017	79,27	51,71	65
2018	79,80	52,34	66
2019	83,10	55,09	66
2020	81,61	56,16	68
2021	84,69	56,57	67
2022	89,17	59,16	66

Şekil 1.10. Fransa'da Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirleri Payı ile Vergi Gelirlerinin İçerisindeki Yerel Vergi (Öz Gelir) Gelirlerinin Payı (Milyar Euro) (Fransa, DGF).

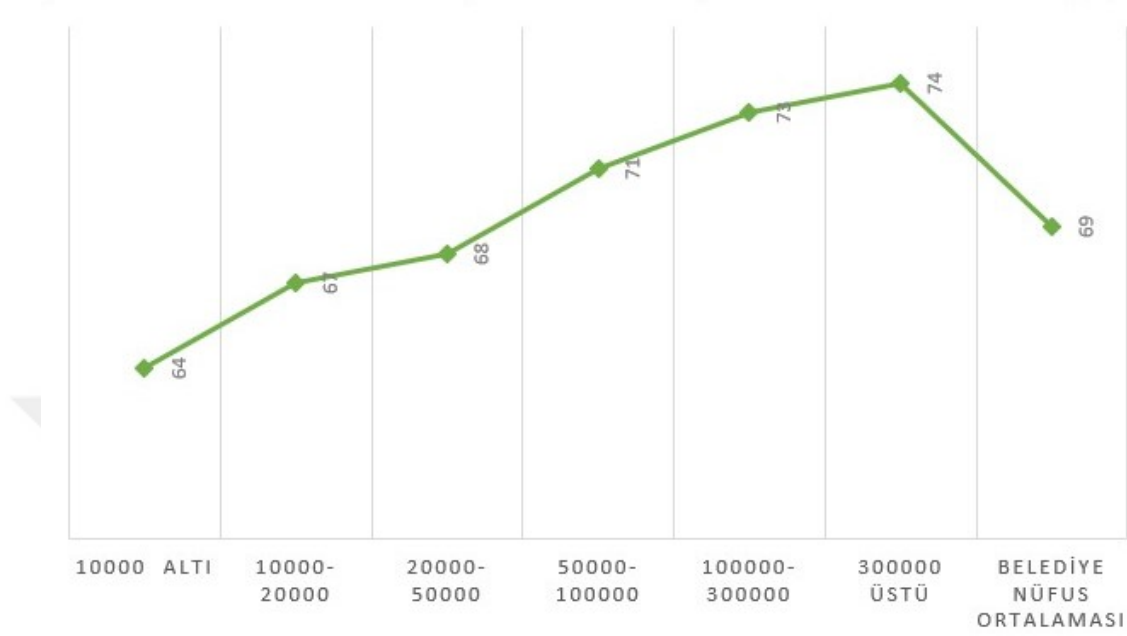
Şekil 1.10, Fransa'da belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payını göstermektedir. Bu kapsamda belediyelerin toplam gelirleri içinde yerel vergi gelirlerinin ortalama olarak %64 civarında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Fransa'da belediyelerin öz gelirlerinin ve belediyelerin mali özerklik seviyelerinin yüksek düzeyde, mali açıdan merkezi yönetime olan bağımlılıklarının ise düşük düzeyde olduğu görülmektedir.

1.7.3.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar, Yardımlar

Fransa'da genel bütçe vergi paylarından aktarılan yardımlar belediyeler için önemli bir kaynak oluşturmaktadır. Belediyelerin gelir kaynaklarının yaklaşık %30'unu merkezi yönetimin aktardığı yardımlar oluşturmaktadır. Belediyelere aktarılan yardımlar üç şekilde olmaktadır. Bu yardımlar (Şataf vd., 2014).

- Sabit Yardımlar: Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin bir kısmının belediyelere aktarılmasından oluşan yardımlardır.
- Dengeleme Yardımları: Vergi kapasitesi düşük olan belediyelere merkezi yönetimden aktarılan yardımlardır.
- Özel Katkılar: Tarım, kültür, yollar ve konutların yapılması için

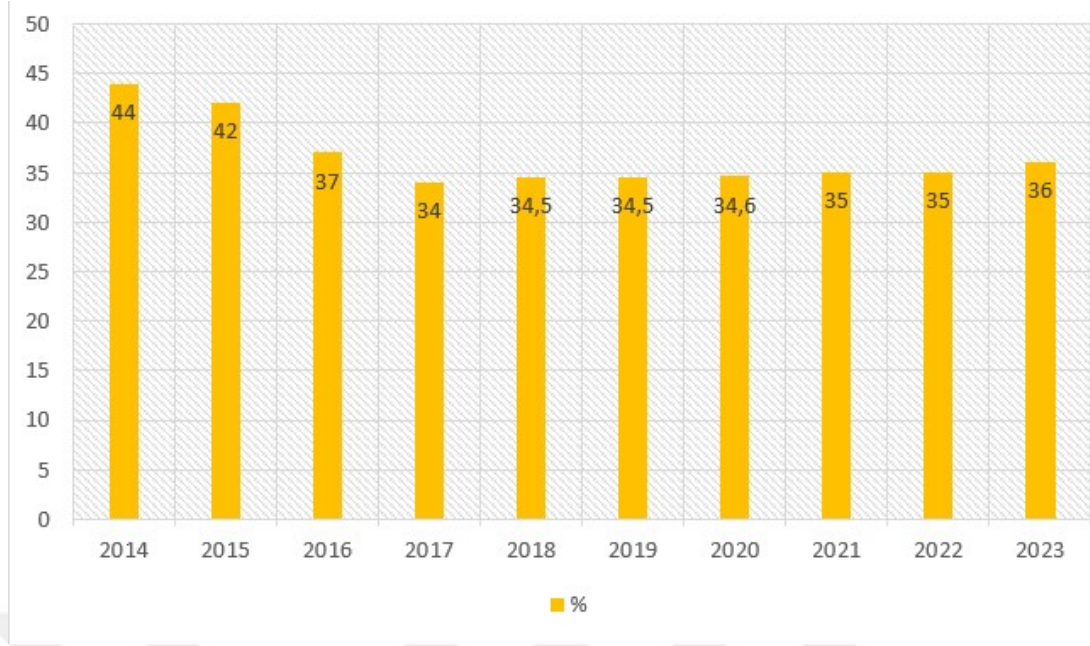
belediyelere aktarılan özel katkılar olarak ön plana çıkmaktadır.



Şekil 1.11. Fransa 2022 Yılı Nüfus Ölçütüne Göre Belediyelerin Mali Özerklik Oranları (%) (Fransa, DGFIP).

Şekil 1.11 Fransa’da 2022 yılında nüfus kriteri göz önünde bulundurularak belediyelerin mali özerklik oranları gösterilmektedir. Bu doğrultuda belediyelerin nüfusları artınca mali özerklik düzeylerinin de arttığı görülmektedir. Mali özerkliğin artması öz gelirlere bağlı olmaktadır. Dolayısıyla Fransa’da belediyelerde nüfusun artmasına bağlı olarak öz gelirlerinin attığı ve buna paralel olarak mali özerkliklerinin de arttığı görülmektedir. Nüfus bakımından düşük düzeyde olan belediyelerde gelirin düştüğü görülmektedir. Bu kapsamda nüfusu düşük olan belediyelerde öz gelir düşük olmakta ve merkezi yönetimden bu belediyelere vergi aktarımı yapılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların içerisinde en fazla payı sabit yardımlar oluşturmaktadır. Sabit yardımlar yıllık enflasyon artışına gayri safi yurt içi hasılasındaki artışın 3/2’sinin eklenmesiyle hesaplanır. Yardımların %40’ı nüfus kriteri, okulların öğrenci sayıları, belediyelerin gelirlerini artırmaya yönelik olup olmadığı ve turistik bölge olup olmadığına bakılarak dağıtılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013).



Şekil 1.12. Fransa’da Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Paylar (%) (Fransa, DGF,)

İdareler arası mali ilişkilerde dikey eşitsizliği gidermek diğer bir ifadeyle dikey mali eşitliği sağlamak için genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere gelir aktarımı yapılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların belediyelerin gelirleri içerisindeki oranı belediyelerin mali özerklik düzeylerini belirlemektedir. Bu doğrultuda aktarılan vergi gelir paylarının belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki oranın yüksek olması belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisinde az olmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda genel bütçeden aktarılan vergi paylarının düşük düzeyde olması belediyelerin öz gelirlerinin daha yüksek düzeyde olduğunu göstermektedir.

Şekil 1.12 Fransa’da merkezi yönetim vergi paylarından belediyelere aktarılan vergi gelirlerini göstermektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payları 2014 yılında %44 ve 2015 yılında %42 düzeyinde olduğu görülmektedir. Diğer yıllarda ise bu payların ortalama olarak %35-36 aralığında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Fransa’da belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılık düzeylerinin düşük düzeyde olduğu ve mali özerklik açısından ise yüksek düzeyde oldukları görülmektedir.

1.7.3.3. Hizmet Karşılığında Alınan Diğer Vergiler

Fransa’da belediyelerin hizmet karşılığında elde ettiği gelir kaynakları bulunmaktadır. Bu kapsamda su satışı, ulaşım, müze girişi, otopark ve cenaze hizmetlerinden alınan ücretler diğer yerel vergi kaynakları arasında yer almaktadır.

Bu yerel gelir kaynaklarından elde edilen gelir yaklaşık olarak %10 civarındadır (Çetinkaya, 2009).

Fransa’da belediyeler evsel atık toplama vergisi tahsil etmektedir. Söz konusu vergi, emlak vergisinde matrah olarak kullanılan kadastro geliri üzerinden hesaplanmaktadır. Evsel atık vergisi, gerçek veya tüzel kişilere ait tüm mülkler için ödenmektedir. Gelişmiş arazilerde emlak vergisine tabi olanlar bu vergiden geçici olarak muaf tutulabilmektedir. Ayrıca Fransa’da ziraat ve sanayi odaları ile ticaret odalarının masaralarına ilişkin de vergiler bulunmaktadır (Overveiw of The French Tax System, 2016).

Fransa’da belediyelerin faaliyetlerinin artırılması ve belediye harcamalarının finansmanı için yıllık bazlı ek vergiler uygulanabilmektedir. Örneğin 2015 yılında Ile-de France Bölgesinin yararına yönelik bir yıllık ek vergi uygulanmıştır. Bu vergi ile toplu taşıma yatırımlarının finansmanının karşılanması hedeflenmiştir. Gayrimenkule bağlı tüm vergi mükelleflerinden alınan vergi miktarını Bölge Konseyi belirlemektedir (Overveiw of The French Tax System, 2016).



Şekil 1.13. Fransa’da Borçlanma Dışındaki Diğer Yatırım Gelirleri (Milyar Euro) (Fransa, DGFIP).

Fransa’da belediyelerin diğer gelir kaynaklarından biri de özel alt yapı vergi gelirleridir. Mükellefleri gerçek ve tüzel kişiler olan özel alt yapı vergileri, kamu emlak bankası veya kalkınma ajansına ödenmektedir. Belirli bir alan için düşünülen bu vergiler aynı esasa göre hesaplanmaktadır (Overveiw of The French Tax System,

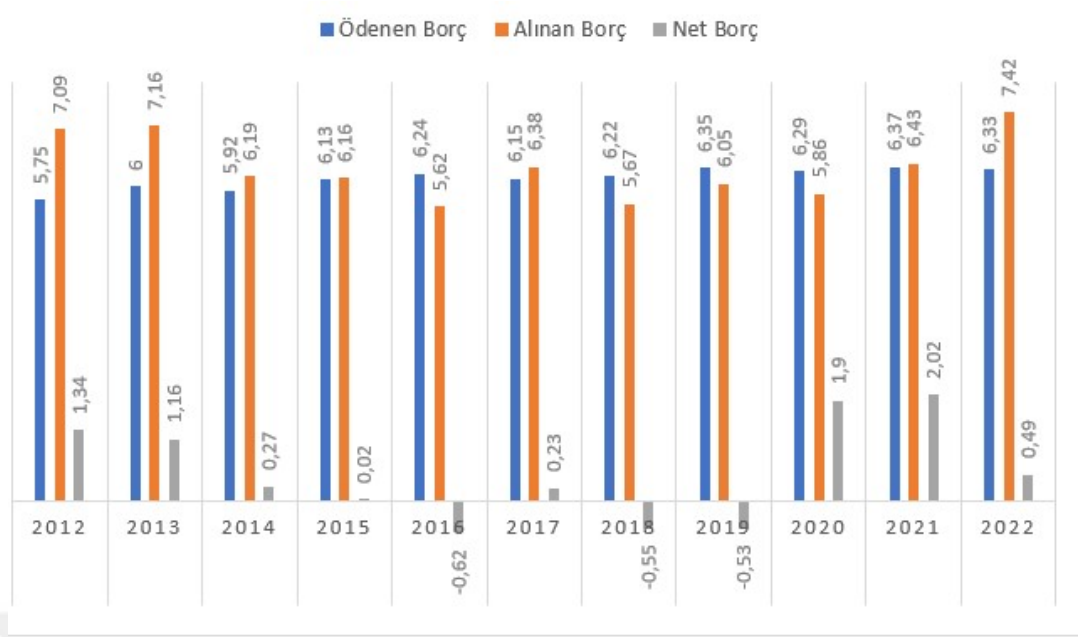
2016).

Şekil 1.13 Fransa’da borçlanma dışında kalan diğer yatırım gelirlerini göstermektedir. 2016 ve 2017 yılları arasında borçlanma dışındaki yatırım gelirlerinde bir düşüş yaşanmış olsa da genel anlamda yatırım gelirleri 11 Milyar Euro üzerinde seyretmiştir. Borçlanma dışındaki diğer yatırım gelirlerinin yüksek düzeyde olması belediyelerin yerel gelirlerinin yüksek düzeyde olmasına ve borçlanmaya gerek kalmadan kamu yatırımlarının yapılmasına imkân sağlamaktadır. Dolayısıyla bu husus Fransa’daki belediyelerin hem faiz giderlerini azaltmakta hem de merkezi yönetime olan bağımlılık düzeylerini düşürerek mali bağımsızlıklarını güçlendirmektedir.

1.7.3.4. Borçlanma Gelirleri

Fransa’da belediyelerin yatırım gelirleri bulunmaktadır. Belediyeler genellikle yatırım harcamaları finansmanı için borçlanma yoluna gitmektedirler. Özellikle 1982 reformları sonrası borçlanma konusunda daha rahat bir şekilde kaynak bulan belediyeler kamu ya da özel kredili kuruluşlardan borçlanabilmektedir. Bu kurumlar arasında DEXİA ön plana çıkmaktadır (Auby vd., 2008).

Fransa’da belediyelerin borçlanma konusunda serbest olduğu görülmektedir. Borçlanmanın hukuki dayanağı diğer kararlar ile aynı doğrultudadır. Borçlanma sürecine bakıldığında yerel yönetim kararları ön koşul olarak onaylanmaktadır. Vali, kararları hukuka uygun bulmadığı takdirde idare mahkemesine gönderebilmektedir. Alınan karar belediye başkanına şeklen borçlanma yetkisi vermektedir. Yatırım amaçlı harcamalar için alınan borçlar sadece sermaye harcamaları için kullanılmaktadır. Yapılan borçlanma röfinansman için kullanılmamaktadır. Borçlanma için kanuni olarak belirlenen faiz oranı aşılmamalıdır. Belediyeler borçlanma için Local de France (Fransa Yerel Kredi Kurumu) referans almaktadır ve belediyeler borçlanma için kredi kurumları ile sözleşme konusunda serbest olmaktadır. Burada devlet garantisi aranmamaktadır. Ayrıca belediyeler finansal piyasalara tahvil arzı gerçekleştirerek borçlanmaya gidebilmektedir. Söz konusu borçlanma özel garantileri kapsamamaktadır (Şataf vd., 2014).



Şekil 1.14. Fransa’da Belediyelerin Borç Geliri (Milyar Euro) (Fransa, DGFIP).

Belediyeler belirli yatırım proje ve yatırım programlarını gerçekleştirmek için öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Ancak belediyelerin sahip olduğu öz gelirler düşük düzeyde olunca borçlanmaya başvurmaktadırlar. Bu kapsamda şekil 7 Fransa’da belediyelerin borç gelirlerini göstermektedir. Verilere bakıldığında Fransa’da belediyelerin 2016, 2018, ve 2019 yıllarında net borç gelirlerinde düşüş yaşadığı görülmektedir. Net borçlanma gelirinin en yüksek olduğu yıllar 2020 ve 2021 yılları olmuştur (Şekil 1.14).

1.8. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı

Yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan topluluğu, bir arada yaşama zorunluluğu sonucunda onları en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yöre halkınca seçilerek göreve getirilen, yasalar çerçevesinde belirlenen görevlere, yetkilere, özel gelirlere, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle yönetsel özerklik ilişkisi içerisinde hareket eden yönetimler şeklinde tanımlanmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018).

Dünya’da çağdaş devletlerin çoğu üniter yönetim sistemine sahip olmaktadır. Bu sistemde ulusal ve tek egemen güç mevcuttur (Heywood, 2011). Bunun yanında devletin siyasi rejimi fark etmeksizin, üniter yapıya sahip devletler, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Bu durumun temel nedeni, geleneksel yönetim sisteminin teknik açıdan yetersiz kalması ile demokratik ve fonksiyonel açıdan yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Tanzimat dönemine kadar bakıldığında, Osmanlı Devleti’nde tanzimat dönemine kadar batılı anlamda bir yerel

yönetim yapısının olmadığı görülmektedir. Tanzimat döneminde yöneticiler, hem merkezi yönetimi yeniden yapılandırma sürecine girmiş hem de daha katılımcı, eşitlikçi çalışmalar içerisinde yer almaya başlamıştır. Merkezi yönetimin giderek zayıflaması, yerel hizmetlerin hizmet arzında zorlanmaya başlanması, vergilerin toplanmasında yaşanan güçlükler, batılı devletlere olan borçların ödenmesinde yaşanan zorluklar ve gecikmeler, yönetimde temsil ve katılım sorunu gibi nedenlerden dolayı, Osmanlı Devleti'nin ileri gelen idarecilerini merkezi yönetime yardımcı olma girişimlerine yöneltmiştir. Bu kapsamda merkezi yönetimin gözetimi altında idari yükümlülüğü ağır olan bir yerel yönetim yapılanması oluşturulmuştur (Akın, 2015).

Osmanlı Devleti'nin yıkılmasıyla beraber kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısı hem Osmanlı Devleti'nin geleneklerinden hem de yeni kurulan siyasi yönetimin ideolojik düşüncelerinden etkilenmiştir (Dursun, 2005,). Aynı zamanda gerek Osmanlı Devleti'nden kalan yönetim yapısının etkisi gerekse Cumhuriyetin ilk dönemlerinde yaşanan siyasi olaylar ile yeni bir ulus devlet projesinin baskınlığı sonucunda, dönemin getirdiği siyasi zorluklar idari yapının içerisindeki yetkilerin ağırlıklı olarak merkezi yönetimde toplanmasını gerektirmiştir. Bu kapsamda belediye, vilayet ve kaza gibi yerel birimler ile bu birimlerin meclis yönetimleri hükümet etkisi altında kalmış, merkezi idarenin bir parçası şeklinde gelişim göstermiştir. Bu durum hukuk sistemi içerisinde yer alan genel, kapsayıcı ve düzenleyici metinler ile anayasaların şekillenmesine de etki etmiştir (Dursun, 2005,; Türkoğlu ve Demirhan, 2013).

1876 Anayasası'nın 108-112 maddelerinde “vilayet başlığı” altında, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Söz konusu düzenlemelere bakıldığında, yetki genişliği ve yerinden yönetim anlayışının benimsendiği görülmektedir. 1876 Anayasası'nda yer alan ilkeler farklılık göstererek sürekli uygulamada yer almıştır (Şengül, 2014; Özmen, 2012).

1921 Anayasası'nda yerinden yönetim ilkesi ve demokrasi ile ilgili önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak dönemin koşulları mevcut hükümlerin uygulanmasına imkân sağlayamamıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi Anayasası olma özelliğine sahip 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili bazı düzenlemelere yer verilmiştir. 1924 Anayasa'sında öne çıkan husus, yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeler yüzeysel düzeyde kalmış ve 1921 Anayasası'nda yer alan adem-i merkeziyetçilik kavramına yer verilmemiştir. Diğer bir ifadeyle merkeziyetçilik düşüncesi tekrar ön plana çıkmıştır. 1961 Anayasası'nda ise yerel

yönetimlerin karar organlarının adlarını kazanması ve kaybetmesine ilişkin denetimi yargı organlarına bırakılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olacak şekilde gelir kaynağı tahsisinin sağlanması konusunda yenilikler getirilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015; Şengül, 2014).

1982 Anayasa'sı yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeleri içermektedir. Bu kapsamda 1982 Anayasa'sının 123. maddesi “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır” şeklinde ifade edilmiştir. 123. madde, yerinden yönetim anlayışını benimsemekle beraber, yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasında gerekli alt yapı sistemini ön plana çıkarmaktadır. Bu kapsamda kamusal malların ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ikili yönetim yapısının benimsenmiş olduğu görülmektedir.

Yer yönünden yerinden yönetim sisteminin benimsendiği 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler; İl Özel İdaresi, Belediye ve Köyler şeklinde üç kısma ayrılmıştır. 1982Anayasası'nın 127. maddesi yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır: “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” şeklinde ifade edilmektedir. Yine aynı maddede “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” ibaresine vurgu yaparak, yerel yönetim birimlerinin kuruluşlarına esas teşkil etmektedir.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesine bakıldığında, yerel yönetimler ile ilgili temel özelliklerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar (Ulusoy ve Akdemir, 2014; Nadaroğlu, 2001;Gül, 2015);

- Yerel yönetim birimleri, yerinden yönetim ilkesine göre düzenlenmiştir.
- Yerel yönetim birimleri, kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir.
- Yerel yönetim birimlerinin karar organları seçimle iş başına gelmektedir.
- Yerel yönetim birimlerinin faaliyet alanları belirli bir coğrafi bölgeyle sınırlı kalmaktadır.
- Yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkiler, görevler ve merkezi yönetim ile olan ilişkileri kanunla düzenlenir.

- Yerel yönetim organlarının sıfatlarını kazanmaları ve kaybetmelerine yönelik denetim yargı organları tarafınca yapılmaktadır. Ancak kişilerin görevleriyle ilgili soruşturma, kovuşturma ve geçici tedbir kararına yönelik faaliyetler İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında idari vesayet anlayışı mevcuttur. Bu kapsamda merkezi yönetim, yerel yönetim faaliyetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi, kamuda birliğin sağlanması, kamu yararının gözetilmesi ve yerel müşterek ihtiyaçlara uygun yapılması amaçlanmaktadır.
- Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olacak şekilde gelir tahsisi sağlanmalıdır.

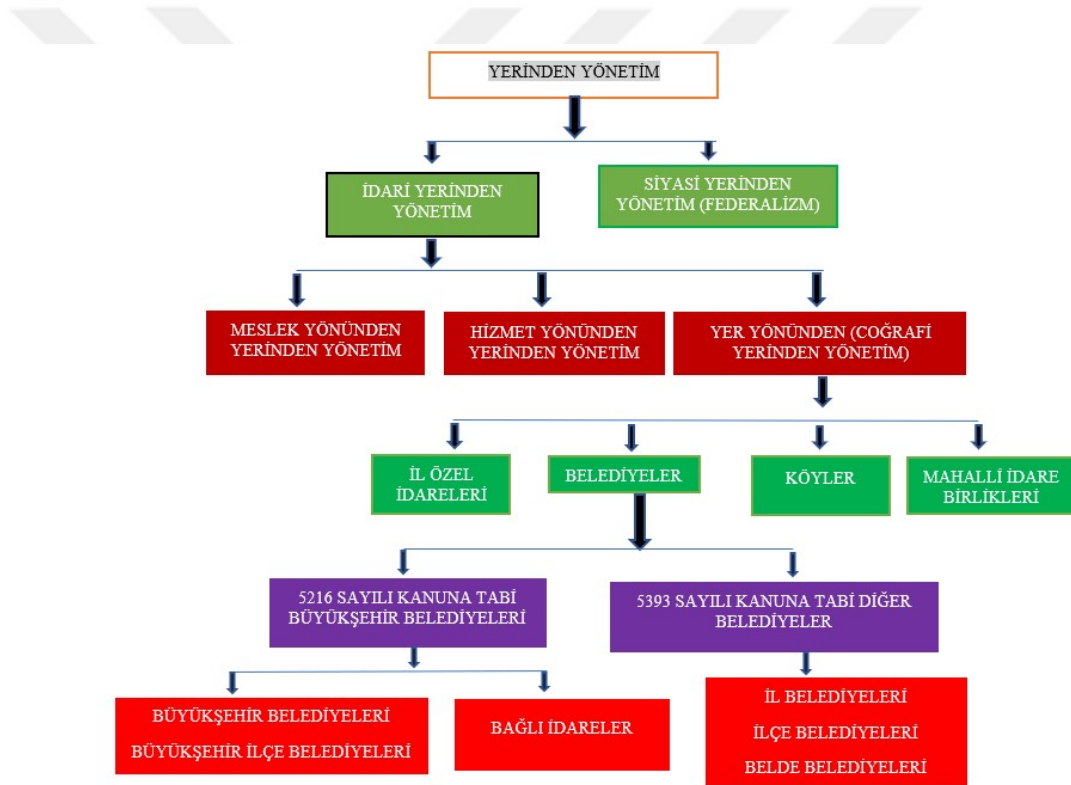
Yerel yönetim birimleri belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı'nın (önceki uygulamada Bakanlar Kurulu) izni ile birlikler kurabilir. Türkiye'de hukuki anlamda yerel yönetimlere önemli hak ve yükümlülükler verilmektedir, ancak bu hak ve yükümlülükler tam anlamıyla uygulama alanı bulamamaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetim birimleri kendilerine verilen görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynağının sağlanmamasından şikayetçi olmaktadır. Yerel yönetimlerin artan sorumluluklarına karşılık öz gelirlerinde artış yaşanmaması, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirememesine neden olmaktadır.

Türkiye'de merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu durum yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik bakımından güçlenememesine ya da baskı ve vesayet etkisinde kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin kendine özgü siyasi, idari, etnik ve kültürel koşullarının yerel yönetimlerin özerklikleri üzerinde etkisinin olduğu görülmektedir. Bu kapsamda ilk sırada ülkenin sahip olduğu üniter yapının bozulacağı endişesi ön plana çıkmaktadır. Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimler ile ilgili birçok kanun ya da kanun maddesinin bu doğrultuda iptal edildiği görülmektedir. 2003 yılındaki Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Amacı ve reddedilmesi bu duruma iyi bir örnek olarak gösterilebilmektedir. Aynı kanun Kasım 2003 yılında kamuoyuna açıklanan bir kanun tasarısıyla hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim alanında yeni kanun çıkarılmasını öngörmüştür (Bilgiç, 2009). Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkileri düzenleyen bu kanun belirli nedenlerden dolayı kanunlaşmamıştır. Dolayısıyla dönemin politika yapıcıları kanun tasarısının bazı

maddelerini yerel yönetim birimlerini yeniden yapılandırmayı amaçlayan kanunların içerisine yerleştirmeyi uygun görmüşlerdir (Şen ve Bandyopaphyay, 2010; Türkoğlu ve Demirhan, 2013).

Üniter yapının bozulacağı endişesiyle Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumluluklarına orantılı olarak etkin bir şekilde kaynak tahsisi sağlanamamıştır. Bundan dolayı yerel yönetim birimleri özellikle belediyeler taşradaki devlet daireleri gibi işlev görmüş ve merkezi yönetim, belediye yönetimlerine sempati duymamıştır (Yazıcıoğlu, 2005; Keleş, 2011).

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda merkezi yönetimin ağırlığının ön plana çıktığı Türk yerel yönetim yapısı Şekil 1.15’te gösterilmiştir.



Şekil 1.15. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı (İçişleri Bakanlığı).

Yasal düzenlemeler kapsamında 5393 sayılı belediyeler; il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri şeklindedir. Başka bir ifadeyle büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabi olmaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu). 5216 sayılı Belediye Kanunu ise büyükşehir belediyesi ile büyükşehir sınırlarını içerisindeki belediyeleri kapsamaktadır (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu). Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2008 tarihli ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi

Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve 2012 tarihli “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile ilk kademe statüsündeki belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve ilçe belediyelerine, mahalleri veya mahalle kısımları kaldırılmıştır (6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası; 5747 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası).

Çizelge 1.5. Türkiye’de Toplam Belediye Sayısı (İçişleri Bakanlığı).

Belediye Düzeyi	Mart 2023
Büyükşehir Belediyeleri	30
İl belediyeleri	51
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	519
İlçe belediyeleri	403
Belde Belediyeleri	388
Toplam	1391

Çizelge 1.5'te ifade edildiği üzere Türkiye’de beş çeşit belediye bulunmaktadır. Bu belediyeler; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeler, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri şeklindedir.

Yıl	Belediye Sayısı
1923	421
1950	628
1980	1.303
1990	1.727
2000	2.061
2010	3.125
2013	2.950
2014	1.396
2020	1.390
2021	1390
2022	1391

Şekil 1.16. Türkiye’de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Toplam Belediye Sayıları (YYGM Faaliyet Raporu, 2021).

Türkiye’de belediye sayısı 1950’li yıllardan sonra artış göstermekle birlikte, 1980’li yıllara gelindiğinde önemli düzeyde artış yaşandığı görülmektedir. 2008 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu 8 ve 11. maddelerinde yapılan düzenlemeler ve 5747 sayılı Kanun’un uygulamasıyla 2013 yılında toplam belediye sayısı 2950 sayısına ulaşmıştır. Ancak 2012 yılında 6360 sayılı kanunla 1554 belediyenin tüzel kişiliğin kaldırılmasıyla toplam belediye sayısında %53 düzeyinde azalma olmuştur.

1.8.1. Türkiye’de Belediye Yönetimi

5393 sayılı kanuna göre belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir”. Yerel yönetim birimleri içerisinde en önemli yeri belediyeler oluşturmaktadır. Özellikle 6360 Sayılı Kanun ile belediyelerin sınırlarının il mülki sınırları olarak genişletilmesinden sonra nüfusun büyük bir kısmı büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamaya başlamıştır. Bu nedenle yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen birim belediyeler olmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018; Nadaroğlu, 2001).

Türkiye’de statüleri farklı iki çeşit belediye yönetimi bulunmaktadır. İlki tümüyle 5393 sayılı belediye Kanununa göre kurulan ve faaliyet gösteren belediyeler, ikincisi ise yalnız büyükşehirlerde faaliyet gösteren ve farklı statüye sahip olan Büyükşehir Belediyeleridir.

1.8.1.1. 5393 Sayılı Kanun’a Göre Belediye Yönetimi

5393 sayılı belediye kanununa göre nüfusu 5.000 üzerinde olan yerleşim

alanlarında belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunluluk olarak belirtilmiştir. Bu kapsamda belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediyelerde yetkili karar organı belediye meclisleridir. Belediye meclisinin görev süresi 5 yıldan oluşmaktadır (Madde 18). Belediye encümeni, belediyenin yürütme organıdır (Madde 34). Belediye başkanı, idarenin başı ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte, belediye teşkilatını stratejik plan çerçevesinde yönetmek, belediyenin haklarını ve menfaatlerini korumak, resmi alan ve törenlerde belediyeyi temsil etme gibi görevlere sahiptir (5393 Sayılı Belediye Kanunu). Aynı zamanda ilgili kanuna ile meclis tarafından alınan kararların kesinleşebilmesi için mülki idare amirinin onayına ihtiyaç kalmamıştır. Ancak karar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi iş günü içerisinde mülki idare amirine gönderilmelidir. Mahallenin en büyük mülki idari amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği kanunda belirtilmiştir. Dolayısıyla bu uygulama önceki uygulamayla kıyaslandığında belediyelerin üzerindeki vesayet denetiminin ortadan kalktığı ve idari özerkliğin arttığı görülmektedir.

1.8.1.2. 5216 Sayılı Kanun’a Göre Büyükşehir Belediye Yönetimi

5216 sayılı kanun büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerle ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır. 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini, “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” şeklinde tanımlamaktadır. Türkiye’de ilk olarak 1984 yılında uygulanan büyükşehir belediye sistemi 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan düzenlemeler sonucunda son şeklini almıştır. Nüfusu 750.000 üzerinde olan illerde il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmektedir.

Büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı organlarından oluşmaktadır ve büyükşehir belediye başkanı 5 yıl süreyle göreve gelmektedir (Madde 17). İlgili kanuna göre büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır (Madde 12). Büyükşehir belediye başkanı meclis başkanıdır. Büyükşehir içerisinde yer alan belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin tabi üyesidir. Büyükşehir belediye encümeni yürütme organı olarak görev yapmaktadır (Madde 16).

Artan nüfus ve kamuda etkin hizmet sunma amacıyla 2012 yılında kabul edilen ancak bazı hükümleri 30 Mart 2014 yerel seçimleriyle uygulanan 6360 sayılı kanunla değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda “Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu” şeklinde ifade edilen 6360 sayılı Kanunla 14 yeni büyükşehir belediyesi kurularak toplamda büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiştir. Bu doğrultuda büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı kabul edilerek, 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmış, yeni ilçeler kurulmuştur. 30 ildeki belde belediyeleri ve köy yönetimleri kaldırılarak, sınırları içerisinde yer aldıkları büyükşehir belediyelerin mahallesi statüsüne getirilmiş, nüfusu 2000 altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. Aynı zamanda 30 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurularak merkezi yönetimden alınan paylar yeniden düzenlenmiştir (Çelikyay, 2014; Siverekli ve Duman, 2015).

1.8.2. Türkiye’de Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Öz Gelir ve Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyelere gelir sağlanma hususundaki temel ilkeler Anayasa ve yasalarla düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 127. Maddesi “Mahalli idareler” başlığı altında, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu madde kapsamında belediyelerin gelir kaynaklarının belli kanunlarla düzenlendiği görülmektedir. Bu kanunlar; 2464 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun şeklinde belirtilmiştir (Arıkboğa, 2016).

Türkiye’de belediyelerin gelir kaynaklarına yönelik kronolojik düzenlemelere bakıldığında ilk düzenlemenin Cumhuriyetin ilanından önce 1914 yılında Rüsumu Belediyesi Kanunu ile yapıldığı görülmektedir. Akabinde 1924 yılında 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu’yla belediyeler mali açıdan güçlendirilmek istenmiş ancak başarılı olunamamıştır. 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu’yla düzenlemeler yapılmış olsa da başarılı olunmamış ve 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkartılmıştır (Türkoğlu, 2012). İlgili kanun ile merkezi yönetim gelirlerinin yerel yönetim birimleriyle paylaşılmasına

yönelik düzenlemeler içermiştir. Ancak 1981 yılında çıkartılan 2380 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile yürürlükten kalkmıştır (Nadaroğlu, 201).

1980 yılından sonra yapılan kanuni düzenlemelere bakıldığında yerel yönetim birimlerinin mali gücünü artırmaya yönelik düzenlemelerin ön plana çıktığı görülmektedir. 2380 sayılı Kanunla belediyelere farklı gelirlerden pay verilmesi düzenlemesinden vazgeçilerek, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi düzenlemesine geçilmiştir (Kendirli vd., 2015). 1981 yılında 5237 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış yerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmiştir. Bu düzenlemelerle hem merkezî yönetim gelirlerinden aktarılan paylar artırılmış hem de belediyelerin öz gelirleri verimli kılınmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerin kurulması sağlanmış, 1985 yılında 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'yla elde edilen vergi gelirleri belediye yönetimlerine bırakılmıştır.

2002 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunla belediyelerin 5393 sayılı kanunun 68. Maddesi'nde yer alan hükümlere ek olarak borçlanma gelirleriyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Aynı düzenlemeler 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23. Maddesi ile 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. Maddesi'nde yer almaktadır. 2008 yılında yürürlüğü giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunla belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.

2012 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi'nin eksikliklerini gidermeye yönelik çıkartılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediyelerde idari ve mali anlamda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Yapılan düzenleme ve değişikliklerle belediye gelirleri, içinde bulunan zamana uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda belediyelerin artan ihtiyaç ve istekleri esnek bir yapıda yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla yasal çerçeve içerisinde bakıldığında belediyelerin gelirleri üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar; öz gelirler, borçlanma ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve ödemeler ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler, bağışlar ve

yardımlar şeklindedir.

ÖZ GELİRLER	GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN AYRILAN PAY VE ÖDENEKLER İLE GENEL VE ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERDEN YAPILACAK ÖDEMELER, BAĞIŞ VE YARDIMLAR	BORÇLANMA
- Vergiler - Harçlar - Harcamalara Katılma Payları - Ücret Gelirleri - Diğer Paylar - Diğer Öz Gelirler	- 5779 Sayılı Kanun'a Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay - 5779 Sayılı Denkleştirme Ödenegi - 5393 Sayılı Kanununun 59. Maddesinin "c" Fıkrasına Göre Gelirler - 5393 Sayılı Kanun'un 59. Maddesi'nin "g" Fıkrasına Göre Gelirler	- 5393 Sayılı Kanun'un 68. Maddesi - 4749 Sayılı Borç Yönetimi Kanunu

Şekil 1.17. Türkiye’de Belediyelerin Gelirleri (2464 Belediye gelirleri).

Şekil 1.17’de belediyelerin gelirleri gösterilmektedir. Bu gelirler belediyelerin mali özerkliği ve finansal yeterlilik açısından önem arz etmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar yasal çerçeve içerisinde merkezi yönetim tarafından belediyelere aktarılmaktadır. Aynı zamanda denkleştirme ödenekleri de genel bütçe vergi gelirleriyle düzenlenmekte ve belediyeler arasında yatay eşitliğin sağlanmasında önem arz etmektedir. Belediyelere merkezi yönetimden aktarılan bu paylar aynı zamanda merkezi yönetime olan bağımlılığı göstermektedir. Merkezi yönetim bütçesinin alt kalemlerinden olan genel ve özel bütçeli idarelerin yapmış olduğu bağışlar ve yardımlar da belediyeler için gelir kaynağı olarak ön plana çıkmaktadır. Belediyeler kamusal hizmetleri gerçekleştirirken giderlerini karşılayamadıkları durumlarda gelir sorununu geçici anlamda çözmek için yasaların belirlediği ölçülerde borçlanma gibi gelir kaynaklarına başvurmaktadır.

Belediyelerle ilgili gelir kaynaklarına belediyelerin kuruluş kanunlarında ulaşmak mümkündür. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59. maddesine göre belediyelerin gelirleri şu şekildedir;

- Kanunlarla belirtilen belediye vergi, harç, resim ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar.
- Merkezi yönetimin alt kolları olan genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların satışından ve kiralamasından elde edilen gelirler.
- Belediye meclisi tarafından belirlenen özel tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücret gelirleri.
- Ceza ve faiz gelirleri.
- Bağışlar ve yardımlar
- Her türlü girişim, iştirak faaliyetlerinden elde edilecek gelirler.
- Diğer gelirler.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 23. maddesine göre ise belediye gelirleri şu şekildedir;

- Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilatı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay (%4,50) %30’u büyükşehir belediye payı şeklinde olmaktadır.
- Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki belediyelere genel bütçe vergi geliri tahsilatının %6’sı şeklinde olmaktadır.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirtilen esaslara göre büyükşehir belediyesine tahsil edilecek at yarışı da dahil olmak üzere ortak bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %20’si yarışın yapıldığı yerin belediye yönetimine, %30’u ise nüfus kriterine göre, geriye kalan %50 ise ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır.
- Büyükşehir belediyesi bünyesinde yer alan sosyal, kültürel, spor, eğlence ve dinlenme tesisleri ile yeşil sahalar içinde tahsili olunacak her çeşit

vergi, resim ve harçlar.

- Bina ve alan cepheleri üzerindeki her türlü ilan ve reklam vergileri ile asma ve bakım ücretleri.
- Park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerin ilçe ve ilk kademedeki yer alan belediyeler arasında nüfus kriterine göre dağıtımından elde edilecek gelirler.
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla yol, kanalizasyon ve su hizmetleri karşılığı harcamalarından katılma payları.
- Faiz, kira ve ceza gelirleri.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının yardımları.
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarında oluşan fazlalık sonucu aktarılan gelirler.
- Büyükşehir belediyesi meclisi tarafından belirlenen iktisadi teşebbüslerin safi hasılatından alınan hisseler.
- Büyükşehir belediyesi bünyesindeki taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- Hizmet karşılığı alınacak ücretler.
- Şartlı ya da şartsız bağışlar.
- Diğer gelirler.

1.8.2.1. Türkiye’de Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Öz gelir, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, yurtiçi ve yurtdışı kurum, kuruluş ve kişilerden alınan yardım, bağışlar dışında kalan tüm gelirleri ifade etmektedir (YYGM, 2022). Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1369 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda belediyelerin öz gelirleri; vergi gelirleri ile vergi dışı gelirlerin (harç, ücret, harcamalara katılma payları, diğer pay, diğer öz gelirler) toplamından oluşmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin öz gelirleri; belediyelerin, toplanmasından harcanmasına kadar olan tüm aşamalarda kontrol sahibi olduğu gelirler olarak ön plana çıkmaktadır (Arıkboğa, 2016).

Yıllar	Belediye Öz Gelirleri	Belediyelerin Toplam Gelirleri	Öz Gelirlerin Toplam Gelirler İçerisindeki Payı (%)
2009	6.168.756	12.486.028	49,41
2010	8.376.902	17.202.946	48,69
2011	8.434.680	17.485.076	48,24
2012	9.266.270	19.537.456	47,43
2013	10.255.430	21.316.651	48,11
2014	9.389.104	21.493.057	43,68
2015	9.323.240	23.893.986	39,36
2016	9.818.916	24.249.822	40,49
2017	9.723.138	23.579.849	41,23
2018	7.653.024	19.599.477	39,05
2019	6.793.172	18.186.505	37,35
2020	5.939.228	17.032.173	34,87
2021	6.340.457	18.373.135	34,51

Şekil 1.18. Türkiye’de Belediyelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (Milyar Euro) (YYGM).

Şekil 1.18 incelediğinde Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisinde bir düşüş eğilimi gösterdiği görülmektedir. Özellikle 2019 yılından sonra düşüş eğilim daha da artmıştır. 6360 sayılı yasadan önce belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisinde daha yüksek (%48-% 49) düzeyde olduğu görülmektedir. Bu durum üzerinde 2012 tarihli 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sayısında meydana artış etkili olmaktadır. Çünkü yasa değişikliği ile büyükşehir belediyesine merkezi yönetimden aktarılan paylar artmış ve bu durum belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerin payını düşürmüştür.

Belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde yer alan öz gelirler, belediyelerin mali özerklik ve mali bağımsızlıklarını göstermektedir. Öz gelirlerin toplam gelirler içerisinde yüksek düzeyde olması belediyelerin mali özerklik açısından iyi durumda olduğunu ve aynı zamanda merkezi yönetimden bağımsız bir gelire sahip olduğunu da göstermektedir. Bu durum belediyelerin merkezi yönetimden ayrı bir şekilde kararlar alabilmesine ve vatandaşın istekleri doğrultusunda hizmet sunmasına imkân sağlamaktadır. Vatandaşların istekleri doğrultusunda yapılan hizmetlerin demokratikleşmeyi beraberinde getirdiği ve demokratikleşmenin de yerel katılımı ve yerel demokrasiyi güçlendireceği düşünülmektedir. Ancak Türkiye’de öz gelirlerin toplam gelirler içerisinde istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla belediyelerin mali özerklik bakımından

düşük düzeyde kaldığı söylenilebilir. Bu husus Türkiye’de yerel yönetim birimleri başta olmak üzere özellikle belediye yönetimlerinde demokratikleşmenin önünde demokrasi engeli olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü yeterli gelire sahip olamayan belediyeler merkezi yönetimden bağımsız kararlar alamamakta ve vatandaş odaklı hizmetleri yerine getirememektedir.

1.8.2.1.1. Vergiler

Türkiye’de belediyelerin toplama yetkisine sahip olduğu vergi gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1369 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Çizelge 1.6’da büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve ilçe belediyelerinin toplama yetkisine sahip olduğu vergi gelirleri gösterilmektedir.

Çizelge 1.6. Türkiye’de Belediyelerin Toplama Yetkisine Sahip Olduğu Vergi Gelirleri (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu).

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

Haberleşme Vergisi	x		x
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi			x

Çizelge 1.6'da ifade edildiği üzere büyükşehir belediyeleri belirtilen vergilerden yangın sigorta vergisi, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi almaktadır. Ayrıca ilçe belediyelerince toplanan çevre ve temizlik vergisinden %20 oranında pay almaktadır. Yangın ve sigorta vergisi itfaiye hizmeti büyükşehir belediyesince yürütüldüğünden dolayı büyükşehir belediyelerin olduğu yerlerde bu vergi büyükşehir belediyesi tarafından toplanmaktadır. İlçe belediyeleri bu vergiyi toplayamamaktadır.

Türkiye’de belediyelerin toplama yetkisine sahip olduğu belediye gelirleri ilgili kanunda belirtilmiştir. Ancak belediyelerin vergi tarifelerinin oranlarını belirleme yetkileri bulunamamaktadır. Bu oran merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir.

1.8.2.1.1.1. Emlak Vergisi

Türkiye’de emlak vergisi, ilgili yasada arazi, arsa ve bina üzerinden alınan servet vergisi şeklinde belirtilmiştir. Bu bağlamda verginin konusunu Türkiye sınırları içerisinde yer alan arazi, arsa ve binalar oluştururken, vergi mükellefini ise arazi, arsa ve bina sahibi ya da kullanım hakkını elinde bulunduran hak sahibi, her ikisinin de bulunmadığı durumlarda arazi, arsa ya da binayı malik gibi kullanan kimseler vergi mükellefi olarak belirtilmiştir (1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu).

Osmanlı Devleti’nde “komşuluk vergisi” adı altında uygulama alanı bulan emlak vergisi (Çınar ve Güler 2004; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010) 1970 yılında kabul edilen 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile birçok mükellefi ilgilendiren kanun olarak uygulama alanı bulmuştur. Türkiye’de emlak vergisi yıllar itibariyle farklı kurumlar tarafından tahsil edilmiştir. 1972 yılına kadar emlak vergisi, il özel idarelerince tahsil edilmiş ve belediyelere bu vergiden %25 pay verilmiştir. 1972-1981 yılları arasında Maliye Bakanlığı emlak vergisini tahsil ederken, belediyelere %45, il özel idarelerine %35 oranında pay vermiştir. Ancak 1981 yılında emlak vergisi merkezi yönetim tarafından tahsil edilmiş ve yerel birimlere pay aktarımı yapılmamıştır. Bu usul 1986 yılına kadar devam etmekle birlikte, bu tarihten sonra emlak vergisinin tahsilatı belediyelere bırakılmıştır. Ayrıca il özel idarelerine

ve büyükşehir belediyelerine ise pay verilmiştir. 5393 sayılı Belediye kanunu ile emlak vergisi tümüyle belediyelere bırakılmış, il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine verilen pay kaldırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014; Tekdere, 2018).

Çizelge 1.7. Türkiye’de Emlak Vergisi Oranları (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun 8. ve 18. Maddeleri).

Emlak Vergisi Türü	Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri
Konutlarda	%o 1	%o 2
Diğer Binalarda	%o 2	%o 4
Arazi	%o 1	%o 2
Arsa	%o 3	%o 6

Türkiye’de emlak vergisi oranını üç katına çıkartmaya ve yarısına kadar indirmeye Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bir önceki dönemde bu yetki Bakanlar Kurulundaydı. Emlak vergisinin matrahı, ilgili kanunda belirtilen hükümlere göre tespit edilen vergi değeridir. Bu değer 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerince tespit edilmektedir. Bu kapsamda verginin değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren bir önceki yılın vergi değeri ile aynı yıl tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılmasıyla bulunmaktadır. Bu doğrultuda tahakkuk edilen Emlak Vergisi yılda iki taksit şeklinde tahsil edilmektedir. İlk taksit, Mart, Nisan, Mayıs ayında tahsil edilirken, ikinci taksit Kasım ayında tahsil edilmektedir. (213 Sayılı Vergi Usul Kanunu).

Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinden biri olan emlak vergisinin oranı merkezi yönetim tarafından (Cumhurbaşkanlığı bir önceki dönem Bakanlar Kurulu) belirlenmektedir. Belediyeler kamusal hizmetleri yerine getirmek için kamusal gelirlere ihtiyaç duymaktadır ve bu gelirlerin başında öz gelirler gelmektedir. Bu hususta belediyeler sahip oldukları öz gelirleri etkili ve verimli kullanabilmek için bu vergiler üzerinde söz sahibi olmak istemektedir. Belediyelerin öz gelirlerini oluşturan

vergilerin matrah ve oranını belirleyebilmesi, belediyelerin mali özerkliklerini ve mali bağımsızlıklarını ortaya koymaktadır. Ancak Türkiye’de belediyelerin en önemli yerel gelir kalemlerinden biri olan emlak vergisinin oranı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu durum Türkiye’de belediyelerin mali özerkliklerini azaltmakta birlikte, belediyelerin sunmak istedikleri kamusal hizmetler için yeterli gelir kaynağının elde edilmesine engel olmaktadır.

1.8.2.1.1.2. İlan ve Reklam Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelir Kanunu’nun 12-16. maddeleri ilan ve reklam vergisini şu şekilde belirtmiştir; belediye sınırları ile mücavir alan sınırları içerisinde yapılan her ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabidir. İlgili verginin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan ya da yaptıran gerçek veya tüzel kişilerden oluşmaktadır. İlan ve reklam vergisi maktu şekilde tahsil edilmektedir. Bu kapsamda vergiye tabi matrah düzenlemesine uygulanacak vergi tarifesine gerek metrekaşe gerekse birim başına Türk Lirası cinsinden belediye gruplarına göre ayrı ayrı düzenlenmiştir. İlan ve reklam vergisi, bu işi yapanlar tarafından işin yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyannameye göre tarh ve tebliğ edilmektedir. Beyanname ilgili vergi tarifesinde belirtilen düzenlemeler çerçevesinde yayınlandığı, dağıtıldığı ya da teşhir edildiği mahallenin belediyesine verilir (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu).

1.8.2.1.1.3. Eğlence Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 17-22. maddelerinde eğlence vergisi açıklanmaktadır. Bu kapsamda eğlence vergisinin konusunu, belediye sınırları ile mücavir alanlar içerisinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri oluşturmaktadır. Eğlence vergisinin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek ya da tüzel kişilerdir. Eğlence vergisinde matraha ise çeşitli oranlar uygulanmakla birlikte aynı zamanda TL üzerinden maktu vergi tahsili de gerçekleştirilmektedir. Biletle girilmesi zorunlu ve müşterek bahis durumlarında matraha oran uygulaması söz konusudur. Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde ise belediye gruplarına göre farklı tahsilatlar alınmaktadır. Bilet ile girilen yerli ve yabancı filmlerden alınan verginin %75’i Kültür ve Turizm Bakanlığı hesabına, %25’i ilgili alandaki belediyenin hesabına aktarılmaktadır. Vergi, biletle girilen yerlerde bilet bedeline eklenerek hesaplanmakta ve belediye tarafından özel damga konulurken ödenmektedir (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu).

1.8.2.1.1.4. Haberleşme Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 29-30. Maddeleri haberleşme vergisini açıklamaktadır. Bu kapsamda haberleşme vergisinin konusunu, belediye sınırları ile mücavir alan içindeki Posta Telgraf Telefon, işletmesince tahsil edilen telefon, teleks ile faksimile ve veri ücretleri oluşturmaktadır. Haberleşme vergisinin mükellefi, Posta Telgraf Telefon idaresidir. Verginin matrahını, devir ve nakil ücretler dışında kalan ve tahsil edilen ücretlerdir. Matraha gider vergileri dahil edilmemektedir. Haberleşme vergisi oranı %1 olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda PTT tarafından tahsil edilen ücretler, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar beyanname ile birlikte aynı süre içerisinde ilgili idare tarafından belediyeye ödenmektedir. Ayrıca genel ve katma bütçeli kamu kurumları ile belediye ve bunların kurdukları birliklerden PTT kapsamında teleks ve faksimili data ücreti alınmamaktadır. (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu).

1.8.2.1.1.5. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34-39. maddeleri elektrik ve havagazı tüketim vergisini açıklamaktadır. Bu kapsamda ilgili verginin konusunu, belediye sınırları ile mücavir alanlar içerisindeki elektrik ve havagazı tüketimleri oluşturmaktadır. Bu verginin mükellefleri elektrik ve havagazını tüketenlerdir. 4268 sayılı Elektrik Piyasası Kurumu'na göre, elektrik enerjisini tedarik eden ile havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedelleriyle birlikte ilgili verginin tahsilinden ve belediyeye yatırılmasından sorumludur. Organize sanayi bölgelerinde ise, bu tüzel kişilere elektriği temin eden kuruluş ödemektedir. Verginin matrahı, elektriğin iletim, dağıtım ile perakende satış hizmetleri ile ilgili bedeller hariç, elektrik enerjisi satış bedeliyle havagazının satış bedeli şeklinde belirlenmiştir. Vergi matrahı oranları, imal ve istihsal taşıma, yükleme, soğutma, boşaltma, telli ve telsiz telgraf ve telefon hizmetlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1'dir. Yukarıda ifade edilen bendin dışında kalanlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5, havagazı satış bedelinde de %5 şeklinde olmaktadır. Elektrik ve havagazını tedarik eden kuruluşlar vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü mesai bitimine kadar belediyeye beyanname ile bildirmekte ve vergiyi ödemektedir (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu).

1.8.2.1.1.6. Yangın Sigorta Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 40-44 maddeleri yangın ve sigorta vergisini açıklamaktadır. Bu kapsamda ilgili verginin konusu, belediye sınırları ile mücavir alanlar içerisinde yer alan menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan hizmetler için alınan primler şeklinde ifade edilmiştir. İlgili vergide mükellef sigorta şirketleridir. Vergi matrahına ise alınan primlerin tutarı olarak belirlenmiştir.

Dolayısıyla vergi matraha %10 oran uygulanması şartıyla hesaplanmaktadır. Verginin mükellefleri vergiyi, kanunda belirtilen süreler içerisinde bulundukları belediyeye bir beyanname ile bildirmekte ve aynı süre içerisinde ödemektedir (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu; İpek, 2015).

1.8.2.1.1.7. Çevre Temizlik Vergisi

Çevre ve temizlik vergisi uygulamada daha çok “çöp vergisi” olarak adlandırılmaktadır (Pehlivan, 2014, s. 389). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 44. maddesi çevre ve temizlik vergisini açıklamaktadır. Bu kapsamda ilgili verginin konusunu belediye sınırları ile mücavir alanlar içerisinde yer alan ve belediyelerin sunmuş olduğu çevre ve temizlik hizmetlerinden faydalanan konut, iş yeri ile diğer şekillerde kullanılan yapılar verginin konusunu oluşturmaktadır. Çevre ve temizlik vergisinin mükellefi ise konut, iş yeri ve diğer şekillerdeki yapıları kullanan bireylerdir. Söz konusunu mükellefiyet, binanın kullanımı ile başlamaktadır (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu). 01.01. 2018 tarihinden itibaren konutlarda çevre ve temizlik vergisi, kullanılan su miktarı üzerinden hesaplanmaktadır. Bu kapsamda büyükşehirlerde metreküp başına 32 kuruş, diğer yerlerde ise 24 kuruş üzerinden hesaplanmaktadır. İşyerleri ve diğer amaçlarla kullanılan binalara ait çevre ve temizlik vergisi ise kanunda belirtilen oran ve tarifler üzerinden alınmaktadır. Bu tarife büyükşehirlerde %25 artırımlı olarak uygulanmaktadır (<https://www.gib.gov.tr/>).

1.8.2.1.2. Harçlar

Harç, yarı kamusal bir hizmet olup, özel fayda sağlayan hizmetler karşılığında alınan gelir türüdür (Akdoğan, 2011). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre bazı harçlar belediyelerin öz gelir kaynakları içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda belediyelerin sahip olduğu harçlar şunlardır; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Tellallık Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, İmar ile ilgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Sağlık Belgesi Harcı, Muayene ve Ruhsat Harcı ve diğer harçlar belediyelerin sahip olduğu harçlardır (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu).

Türkiye’de belediyelerin tahsil ettikleri harç gelirleri, vatandaşların belirli konularda izin veya ruhsat alması aşamasında belediyelere peşin şekilde ödemiş oldukları bedeller şeklindedir. Kanunda birden fazla harç çeşidi belirtilmekte ancak söz konusu harçların belediye gelirleri içerisinde önemli bir seviyede olmadığı söylenilebilir. Ayrıca belediyelerin harç oranlarını belirleme yetkileri

bulunmamaktadır. Harç oranlarını belirleme yetkisi merkezi hükümete bırakılmıştır (Arıkboğa, 2016).

1.8.2.1.3. Harcamalara Katılma Payları

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediyelerin yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı alma yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu katılma payları belediyelerin kanunda belirtilen hizmetlerin ifası için yapılacak harcamaların finansmanı için alınmaktadır. Bu kapsamda belediyeler yaptıkları kentsel alt yapı hizmetler için finansmana ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerini hizmet maliyetine ortak etmektedir. Harcamalara katılma olarak adlandırılan bu gelir türü belediyelerin sahip oldukları öz gelirler arasında yer almaktadır (İpek, 2015).

- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: Belediye ve belediyeye bağlı kuruluşlarca, yeni kanalizasyon ya da mevcut tesislerin sıhhi ve fenni koşullara göre ıslah edilmesi kapsamında kanalizasyon tesisi yapılması durumunda, bu hizmetten faydalananların gayrimenkullerinin sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır.
- Yol Harcamalarına Katılma Payı: “Belediyeler ya da belediyelere bağlı kuruluşlarca, yeni yolların yapılması ya da mevcut yolların %40 oranında veya üzerinde genişletilmesi, asfalt çalışmasının yapılması, kaldırım ve parkelerin düzenlenmesi gibi durumlarda inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların etrafında bulunan veya bu yollardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden belediye meclis kararıyla yol harcamalarına katılma payı alınmaktadır.”
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: “Belediyeler ya da belediyelere bağlı kuruluşlarca, yeni yapılacak şebeke suyu tesisleri için ya da mevcut şebeke tesislerinin ıslahı durumunda, dağıtımın ve ıslahın yapıldığı alandaki gayrimenkullerin sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır.”

Harcamalara katılma payları gerek istek üzerine gerekse bir program dahilinde yapılan hizmetlerde giderlerin tamamını ifade etmektedir. Bu husus bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini aşmamaktadır. Bu husus söz konusu verginin gelir

kalemi için olumsuzluk teşkil etmektedir (İpek, 2015).

1.8.2.1.4. Ücret Gelirleri

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine göre belediyeler, harç ve katılma payları dışında kalan ve ilgililerin isteği üzerine ifa edilecek her türlü hizmet için, belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Bu kapsamda belediyelere tekel olarak verilmiş olan bu işler belediyelerin özel hükümlerine tabi olmaktadır. Belediyelerce yapılacak olan bir hizmetin ücret konusu olması için, söz konusu hizmetin harç ya da katılma payı kapsamında düzenlenmemiş olması ve yine söz konusu hizmetten yaralanacak kişilerin belediyeden bu hizmetin talep etmeleri gerekmektedir (Aktaş, 2011; Töremen, 2011).

Genel olarak bakıldığında kanalizasyon ve su tesisi bağlama hizmeti, kanal temizleme, su tesisi bağlama, ilan ücreti, cenaze kaldırma, fidanlık gelirleri, toplu taşıma ve özel park gibi hizmetler ücret gelirleri kapsamındadır. Söz konusu hizmetlerin ücret tarifesinin düzenlenme yetkisi belediye meclislerine bırakılmıştır (Dönmez, 2010).

1.8.2.1.5. Diğer Paylar

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine göre belediyeler müze giriş ücretleri payı ile maden payı gibi öz gelirleri toplama yetkisine sahiptir.

- Müze Giriş Payı: Cumhurbaşkanlığına (eskiden Türkiye Büyük Millet Meclisi) bağlı milli saraylar dışında kalan, belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki gerçek veya tüzel kişilerce işletilen müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediyelere pay olarak aktarılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilen payın %75'i İçişleri Bakanlığı'nın son nüfus sayımı göz önünde bulundurularak, nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelere dağıtılmaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017).
- Maden Payı: Belediye ve mücavir alanlar içerisinde yer alan maden işletmelerince 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde belirtilen paylara ek olarak yıllık satış tutarının %0,2'si oranında belediye payı ayrılır (3213 Sayılı Maden Kanunu). 2004 yılında son şeklini alan bu hükümden önceki oran %2 şeklinde uygulama alanı bulmuştur. Değişiklikle birlikte elde edilen gelirin azalacağı görülmektedir. Maden payı, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibince ilgili belediyeye ödenir.

1.8.2.1.6. Diğer Öz Gelirler

Diğer öz gelirler 5393 sayılı Kanunu'nun 59. maddesinde; faiz ve ceza gelirleri, taşınır taşınmaz malların satış, kira veya başka bir suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ile her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığında elde edilecek gelirler şeklinde ifade edilmiştir. Bunun yanında toptancı hali resmi de diğer gelirler içerisinde yer almaktadır.

Faiz gelirleri; kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, talepteki kurum alacakları faizleri, gecikmiş ödemeler ve menkul kıymet faizleri, vergi, resim, harç faizleri ve mevduat faizleri diğer faiz gelirlerini oluşturmaktadır (YYGM, 2021).

Ceza gelirleri; idari para cezaları, vergi cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, irat kaydedilecek hisse senedi, mera gelirleri, tahviller ve teminat mektupları gibi gelirler ceza gelirlerini oluşturmaktadır (YYGM, 2021). Genel olarak bakıldığında ceza gelirleri konusunda ikili ayrım söz konusudur; birincisi, belediyelerin sorumlu oldukları sınırlar içerisinde kamu sağlığını ve düzenini korumak için koymuş olduğu yasaklara uymayanlardan aldığı idari para cezalarıdır. İkincisi ise belediyelerin uğraması muhtemel zararların önüne geçmek için koymuş olduğu vergi cezası gelirleridir (Ulusoy ve Akdemir, 2014).

Belediyelerin sahip olduğu bir diğer öz gelir ise resim gelirdir. Resim; bir iş veya faaliyetin yapılmasına yönelik yetkili kuruluşlar tarafından verilen izin karşılığında ödenen bir gelirdir (Akdoğan, 2011, s. 108). Kamu geliri içerisinde çok önemli bir yere sahip olmayan resim geliri belediyelerde, Toptancı Hali Resmiolarak uygulama alanı bulmaktadır. Bu kapsamda toptancı halinde satılan mallardan %1, toptancı hali dışında satılan mallarda %2 oranında hal resmi tahsil edilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. ve 71. maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde, belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmetleri gerçekleştirmek için, ilgili mevzuatta belirtilen şartlara göre şirket kurabilme hakkına sahiptir. Ayrıca belediyeler, özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı izniyle bütçe içerisinde işletme kurarak gerçekleştirebilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 18. Maddesine göre belediyeler bütçe işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurmaya, ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurma yetkisi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda

belediyelerin anonim veya limited şirket kurmaları ile ortaklık gerçekleştirmeleri mümkün hale gelmektedir. Kurulacak olan şirketlerin ve ortakların faaliyet alanlarının belediyelerin görev ve sorumluluklarıyla ilgili olması gerekmektedir. Dolayısıyla belediye meclisi kararı, İçişleri Bakanlığı vasıtasıyla Bakanlar Kurulu (yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı) izniyle süreç nihayete ermektedir. Belediyeler sürecin tamamlanması sonucunda otopark, sosyal tesis, turizm, eğitim, su, sağlık, tarım, doğalgaz gibi alanlarda işletme kurarak gelir elde etme hakkı kavuşmaktadır (YYGM, 2021).



1.8.2.2. Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Ödenekler

İdareler arası gelir bölüşümü ve gelir transferi kapsamında genel bütçe vergi gelirleri ile denkleştirme ödenekleri önemli gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aktarılan paylar Türkiye’de belediyelerin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır.

Çizelge 1.8. Türkiye’de 6360 Sayılı Kanun Düzenlemesiyle Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Paylar (Türkiye Belediyeler Birliği).

Önceki Düzenleme	Değişiklik sonrası

MADDE 2 – (1) ...

(2) "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde **2,85'i** büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde **2,50'si** büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde **1,15'i** il özel idarelerine ayrılır".

(3) "Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde **5'i** ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

MADDE 2- (1) ...

(2) "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde **1,50'si** büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde **4,50'si** büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde **0,5'i** il özel idarelerine ayrılır".

(3) "Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde **6'sı** ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır"

6360 sayılı Kanun düzenlemesinden önce genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere %2,85, büyükşehir ilçe belediyelerine %2,50, il özel idarelerine %1,15 düzeyinde pay aktarılmıştır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere %1,50, büyükşehir ilçe belediyelerine %4,50, il özel idarelerine %0,5 pay aktarılmaktadır. Dolayısıyla 6360 sayılı kanunla büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay artarken büyükşehir dışındaki belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan payların düştüğü görülmektedir.

6360 sayılı kanunla getirilen düzenlemeyle birlikte genel bütçeden vergi gelirlerinin dağıtımında daha önce kullanılan nüfus kriterine yerleşim yerlerinin yüzölçümü kriteri de dâhil edilmiştir. Başka bir ifadeyle genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar hem nüfus kriteri hem de belediyelerin yüzölçümü dikkate alınarak dağıtılacaktır.

Çizelge 1.9. Türkiye’de Genel Bütçeden Vergi Gelirlerinin Dağıtımı
(Türkiye Belediyeler Birliği).

--	--

Önceki Düzenleme	Değişiklik sonrası
MADDE 5- (1) ... (3) "Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır". (4) "Yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır". (İVG)	MADDE 5- (1) ... (3) "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". (4) "Yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır."

5779 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler arasında, payların dağıtım kriterlerinden biri olan gelişmişlik endeksini düzenleyen 5'inci maddenin ikinci fıkrasında düzenleme yapılmış, belediyeler eşit nüfusa sahip olacak şekilde gruplara ayrılmıştır (5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun).

Önceki Düzenleme	Değişiklik Sonrası
MADDE 6- (1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.	MADDE 6- (1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtmak üzere, İller Bankası A.Ş. hesabına aktarır. İller Bankası A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Şekil 1.19. Türkiye’de Denkleştirme Ödeneği Dağıtım Kriterleri (Türkiye Belediyeler Birliği).

6360 sayılı Kanunla nüfusu 10.000’e kadar olan belediyelere dağıtılmakta

olan denkleştirme ödeneğinin dağıtım kriterleri de değiştirilmiştir. Bu değişikliğin yürürlük tarihi Kanunun yayım tarihi olarak tespit edilmiştir.

Çizelge 1.10. Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (Milyar Euro) (YYGM).

Yıllar	G.B.V.G Paylar	Alınan Belediyelerin Toplam Geliri	G.B.V.G Alınan Payların Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (%)
2008	6.583.405	13.545.269	48,60
2009	6.210.902	12.486.028	49,76
2010	8.710.183	17.202.946	50,63
2011	8.900.853	17.485.076	50,91
2012	10.147.208	19.537.456	51,94
2013	10.897.274	21.316.713	51,12
2014	11.722.663	21.493.057	54,54
2015	13.999.671	23.893.986	58,59
2016	13.945.549	24.249.822	57,51
2017	13.375.681	23.579.849	56,73

2018	11.602.015	19.599.477	59,2
2019	11.012.881	18.186.505	60,56
2020	10.736.861	17.032.173	63,04
2021	11.658.446	18.373.135	63,45

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yüksek düzeyde olması, belediyelerin toplam gelirlerinin yetersiz olduğunu ve mali açıdan merkezi yönetime bağıllığını göstermektedir. Dolayısıyla çizelge 1.10 incelediğinde Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların toplam gelirler içerisinde düzenli olarak arttığı görülmektedir. Bu husus Türkiye’de belediyeler üzerinde merkezi yönetimin etkisinin yüksek düzeyde olduğunu, belediyelerin merkezi yönetimin belirlemiş olduğu istikamet doğrultusunda hizmetler ifa ettiğini göstermektedir. Başka bir ifadeyle vatandaş odaklı hizmetler yerine, merkezi yönetimden gelen talepler doğrultusunda hizmetlerin yerine getirilmesine neden olmaktadır. Çünkü mali açıdan bağımsız olmayan belediyeler merkezi yönetimin talepleri doğrultusunda hizmetleri yerine getirmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de belediye yönetimlerinin mali açıdan merkezi yönetime bağılı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de belediyelerin merkezi yönetimin gölgesinde hizmetleri ifa ettiği söylenebilir. Bu durum Türkiye’de vatandaş odaklı hizmetten uzaklaşıldığı, yerel katılımın arka planda tutulduğu ve yerel demokrasinin yeterli düzeyde gelişemediğini göstermektedir.

1.8.2.3. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Ödeme, Bağış, Yardımlar ve Özel Gelirler

5779 sayılı Kanun’un 6. maddesi genel GBVG ayrılan paylar ve denkleştirme ödeneği dışında mahalli idarelere yardım yapılmak amacıyla, bakanlıklar ile bakanlıklara bağılı kurum ve kuruluşların bütçe hesaplarına pay, fon ya da özel hesap gibi başka bir ödenek aktarılmamaktadır. Dolayısıyla bu durumdan anlaşılacağı üzere bakanlıklar ve bakanlıklara bağılı ilgili ve bağılı kuruluşlar dışındaki kamu kurumu veya özel kişilerin belediyelere bağış ya da yardım yapması mümkün olmaktadır. Yapılan yardım ve bağışlar şartlı ve şartsız olmak üzere iki şekilde

yapılmaktadır(5393 Sayılı Belediye Kanunu, madde 18 ve madde 38). Yapılan bağış ve yardımların şartlı ya da şartsız olması önemlilik arz etmektedir. Şartlı olan bağış ve yardımlar yardımı yapan kuruluşun istekleri doğrultusunda harcanırken, şartsız yardım ve bağışlar belediyenin kendi istediği alanlarda harcama yapma imkânı sağlamaktadır (Karaaslan, 2014; İpek, 2015).

5779 sayılı Kanun'un 6. Maddesine göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı aracılığıyla belediyelere aktarılan denkleştirme ödeneği, belediye gelirleri açısından şartsız bağış ve yardım şeklinde değerlendirilmektedir. 5779 sayılı Kanun'un 1. Maddesinin 4. fıkrasında ise Belediyelerin Kentsel Altyapı İhtiyaçları İçin Tahsis Edilen Ödeneğin Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik kapsamında yürütülen ve kanunun yayımlandığı tarih itibariyle iller bankası yükümlülüğü altında bulunan imar, harita, atık su, içme suyu, deniz deşarjı, proje ile yapı işlerinde kullanılmak üzere 6. maddede belirtilen denkleştirme ödeneği düzenlemesi altında Hazine ve Maliye Bakanlığı'na iki taksit ile beş yıl süre ve İller Bankasına yatırılır. 2013 yılına kadar aktarılan bu yardım ve bağışların şartlı şekilde kullanımı belirtilmiştir, ancak 2013 yılından sonra süre sona erdiği için yardım ve bağışlar belediyelere aktarılmaktadır.

Belediyelere belirtilen bu yardım ve bağışlar dışında (Ulusoy ve Akdemir, 2014; YYGM, 2015);

- Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi yurt dışı kurumlardan yapılan yardımlar,
- Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerden yapılan yardımlar ile diğer idarelerden yapılan yardımlar,
- Kişi ve kurumlardan yapılan şartlı şartsız bağış ve yardımlar,
- Projeler karşılığında alınan bağış ve yardımlar için kaynak temini yapılabilmektedir.

Çizelge 1.11. Türkiye’de Yıllara Göre Belediyelerin Almış Olduğu Yardım, Bağış ve Özel Gelirler (Milyar Euro). (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü).

Yıllar	Alınan Yardım, Bağış ve Özel Gelirler	Toplam Gelir	%
2008	261.511	13.545.269	1,93
2009	174.474	12.486.028	1,40
2010	223.415	17.202.946	1,30
2011	268.975	17.485.076	1,54
2012	279.507	19.537.456	1,43
2013	323.141	21.316.713	1,52
2014	381.289	21.493.057	1,77
2015	488.715	23.893.986	2,05
2016	485.356	24.249.822	2
2017	481.029	23.579.849	2,04
2018	344.438	19.599.477	1,76
2019	380.479	18.186.505	2,09

2020	360.663	17.032.173	2,12
2021	374.231	18.373.135	2,04

Çizelge 1.11'e bakıldığında belediyelerin almış olduğu yardım, bağış ve özel gelirlerin toplam belediye gelirleri içerisinde 2009 yılında bir önceki yıla göre düşüş gösterdiği ve bu durumun 2018 yılında da tekrarlandığı görülmektedir. Bunun haricinde genel olarak bakıldığında bağış, yardım ve özel gelirlerin toplam gelirler içerisindeki oranının yıllar itibariyle düzenli olarak artış kaydettiği görülmüştür.

Bağış ve yardımlar, özel gelirler ve genel bütçe vergi gelirleri süreklilik arz etmeyen gelirlerdir. Belediyelerin giderlerini karşılama konusunda kısmen faydalı olmaktadır. Ayrıca yardım ve bağışların kaynak artırma mücadelesini sekteye uğratacağı ve belediyelerin giderlerini daha yüksek göstermeye sevk edebileceği ve sorumluluk duygularının köreleceği düşüncesini de ön plana çıkarmaktadır (Keleş, 2011).

1.8.2.4. Borçlanma

Türkiye’de 1950’li yıllardan sonra kırdan kente doğru gerçekleşen göçlerden sonra kentlerde nüfus artışı meydana gelmiştir. Bu durum kentlerde daha kaliteli hizmet anlayışını beraberinde getirmiştir. Söz konusu hizmet anlayışında gelişmeler belediyelerin hizmet yükünü artırmıştır. Belediyeler artan hizmet anlayışını yerine getirmek için kaynak arayışı içerisine girmiş ve çoğu zaman gelir kaynağı için borçlanmayabaşvurmıştır (Şataf ve Kaya, 2015; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010).

Borçlanma genellikle belediyelerin sorumlu oldukları hizmetleri gerçekleştirme sürecinde ya da büyük ölçekli yatırımların gerçekleşmesinde öz gelirlerinin eksik kalması sonucunda başvurulmuş bir gelir çeşidi olarak ortaya çıkmaktadır (Karakaş ve Çak, 2010; Keskin, 2015; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010).

5393 sayılı Belediye Kanun’un 18. Maddesine göre belediyelerde borçlanmaya karar verme yetkisi, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. İlgili kanunun 68. Maddesi borçlanmayailgili çeşitli düzenlemeler içermektedir. İlgili maddeye göre;

- Belediyeler dış borçlanmayı, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun hükümleri içerisinde sadece belediye yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapabilmektedir.
- İller Bankası aracılığıyla yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediyeler ödeme planlarını bu bankaya sunmaktadır. İller Bankası belediyelerin hazırlamış olduğu geri ödeme planını yeterli görmediği takdirde kredi isteğini reddedebilmektedir.
- Belediye tahvil ihracı yatırım programında belirtilen projelerin finansmanı için ilgili mevzuatta yer alan maddelere göre yapılmaktadır.
- Belediye ile bağlı kuruluşları ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip olunan şirketlerin faiz dahil iç ile dış borç stokları, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin toplamının ve 213 sayılı VUK'a göre yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarı geçmemektedir. Bu durum büyükşehir belediyelerinde bir buçuk kat olarak kabul edilmektedir.
- Belediye ile bağlı kuruluşlarında en son kesinleşen bütçe gelirleri ile 213 sayılı VUK'a göre belirlenecek olan yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı kapsamında %10'u geçmeyen iç borçlanma durumunda belediye meclis kararı; %10'u geçen durumlarda meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu kararı ile İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir.
- Dış kaynak gerektiren projeler için Hazine Müsteşarlığı görüşü alınmaktadır.
- Belediyelerin borçlanması ulusal ekonomi üzerinde etkiler yarattığı gibi ülkenin genel ekonomi kredibilitesini zayıf duruma düşürmektedir. Dolayısıyla borçlanmaya yatırım amaçlı bakılmaya çalışılmış ve yatırımlar sonucunda elde edilen gelirlerle borçlanmanın maliyeti finanse edilmeye çalışılmaktadır.

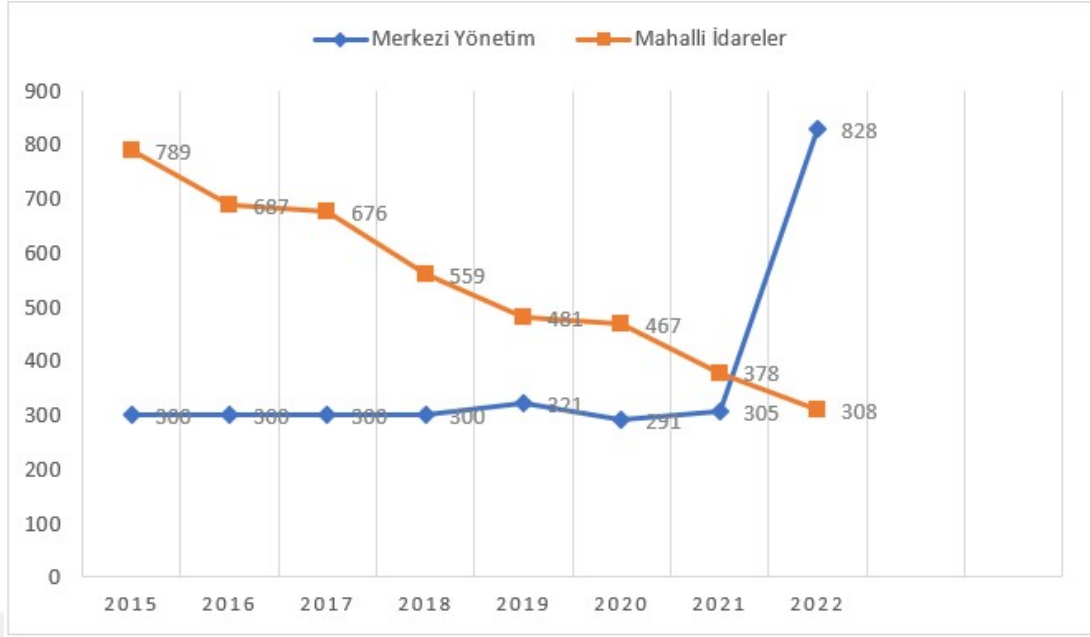
Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetim birimleri 1986 yılına kadar yalnız iç borçlanmaya yönelmişlerdir. 1986'dan sonra dış kaynak ve özel kaynaklardan borçlanabilen yerel yönetimlerde dış borç iç borç oranını aşmıştır. Yapılan borçlanmalar İller Bankası aracılığıyla gerçekleşmiştir. Dış borç stoku içerisinde Büyükşehir belediyeleri ile belediye iktisadi teşebbüslerinin payı yüksek olmuştur. Yapılan kontrolsüz dış borçlanmaların ödenememesi sonucunda hazine zor durumda kalmakla birlikte, kamu kesimi borç yükünün arttığı ve kamu mali yönetiminde disiplinsizliklerin meydana geldiği görülmüştür (Şengül, 2014,; Karakaş

ve Çak, 2010; Ökmen ve Koç, 2015).

Yıllar	Borçlanma	GSYİH Oranı %	Borçlanma Gereği	GSYİH Oranı %
2010	-518.473,869	0,11	-513.069,347	-0,09
2011	-1.090.724,89	0,03	-1.083.755,36	-0,18
2012	-97.132,9004	-0,01	-95.453,246	-0,01
2013	902.867,589	-0,02	906.332,016	0,13
2014	-413.270,447	0,02	-409.213,058	-0,06
2015	645.732,45	0,00	648.350,331	0,08
2016	3.114.198,2	0,03	3.117.567,07	0,40
2017	3.866.906,31	0,00	3.874.521,6	0,51
2018	3.830.590,99	0,03	3.844.133,04	0,58
2019	1.399.780,47	0,01	1.401.548,98	0,21
2020	-470.079,701	0,12	-462.897,26	-0,07
2021	-532.913,193	0,03	-518.181,166	-0,07
2022	2.270.292,29	0,03	2.290.405,81	0,27

Şekil 1.20. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Net Borçlanma ve Borçlanma Gereksinimleri (Milyar Euro) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri içerisinde borçlanmaya en çok belediyeler gitmektedir. Şekil 1.20 Türkiye’de belediyelerin borçlanma ve borçlanma gereksinimlerini göstermektedir. Belediyeler üstlenmiş oldukları kamusal hizmetleri sunmak için kamu gelirine ihtiyaç duymaktadır. Ancak belediyelerin bu hizmetleri sunması için gerekli öz gelir eksiliğinden dolayı borçlanmaya başvurduğu görülmektedir. Veriler incelendiğinde belediyelerin borçlanma düzeyleri genellikle borçlanma gereksinimleri altında kalmıştır. Bu durum üzerinde Türkiye’de belediyelerin borçlanma bağımsızlığının bulunmaması ve belli limitlerin aşımında hazine garantili borçlanmanın etkili olması esastır.



Şekil 1.21. Türkiye’de Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Şekil 1.21 incelediğinde yerel yönetimlerin hazine garantili dış borç stoklarının yıllar içerisinde düşüşe geçtiği görülmektedir. Aksine merkezi yönetimin hazine garantili dış borç stoğunun belirli bir düzeyde seyrettiği, ancak 2022 yılında ortalamanın üstünde borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir.

Kanuni düzenlemelerle borçlanmanın önüne geçilmeye çalışılsa da borçların yıllar içerisinde arttığı görülmektedir. Belediyelerde öz gelir yetersizliği nedeniyle 1980’li yıllardan itibaren borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir (Şengül, 2014). Ancak alınan borçların yatırımların dışında kullanıldığı ve vadesi gelen borçların ödenememesinden dolayı merkezi yönetimin borçları üstlendiği görülmüştür (Mutluer ve Öner, 2009).

Borçlanmanın artmasıyla beraber borç ve faiz ödemleri de artmaktadır. Çizelge 1.12’ye bakıldığında Türkiye’de 2008-2021 yılları arasında faiz harcamalarının toplam harcama içerisindeki payının %2 - %3 aralığında seyrettiği görülmüştür. Ancak 2019 yılından sonra faiz harcamalarının toplam harcamalar içerisinde artış yaşadığı görülmüştür.

Çizelge 1.12. Türkiye’de Belediyelerin Toplam Harcamaları İçerisinde Faiz Harcamalarının Payı (Milyar Euro) (T.C Hazine Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü).

Yıllar	Faiz Harcamaları	Toplam Harcamalar	%
2008	332.333,684	16.294.254,7	2,04
2009	467.419,535	15.836.553	3,24
2010	524.415,075	17.341.853,3	3,02
2011	461.245,064	17.677.526,2	2,61
2012	514.804,762	20.393.356,7	2,52
2013	446.596,047	23.810.944,7	1,88
2014	514.653.952	21.740.969,1	2,37
2015	550.951,987	24.422.833,4	2,26
2016	583.771,856	27.326.335,6	2,14
2017	703.038,835	27.196.135,4	2,59
2018	915.513,251	32.448.411,1	2,82
2019	1.168.323,46	25.691.082,4	4,55

2020	815.448,443	16.757.079	4,87
2021	713.681,74	17.587.235,8	4,06

Belediyeler üstlenmiş oldukları kamu hizmetlerini yerine getirmek için kamusal gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Ancak belediyeler öz gelirlerinin eksik olduğu durumlarda gelir gider dengesizliği yaşamaktadır ve bütçe açıkları vermektedirler. Bu kapsamda bütçe açıklarının giderilmesi için borçlanmaya başvurmaktadırlar. Yapılan borçlanmaların da bütçeler üzerinde maliyeti olmaktadır. Çünkü vadesi geldiğinde alınan borçların ana para ve faizinin ödenmesi gerekmektedir.



2. ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Yerel yönetimlerin özerkliği, mahalli idareler teorisi ve uygulaması alanında üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin sağlanması ve katılımcı demokrasi anlayışının geliştirilmesi için çeşitli reformların yapıldığı görülmektedir. Yapılan bu reformların önemli bir ayağını da yerel yönetim birimlerinin oluşturmuş olduğu reformlardır. Yerel yönetim birimlerine yönelik yapılan bu reformlarda bu birimlere önemli görevler düşmektedir. Ancak görevleri ile orantılı olarak gelirler sağlanamamaktadır. Dolayısıyla bu durum pek çok ülkede yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı çekmelerine ve kendilerinden beklenen işlevlerin etkili bir şekilde yerine getirilememesine neden olmaktadır. Oysa yerel yönetimlerden beklenen fonksiyonların gerçekleştirilmesi için bu birimlere yeterli düzeyde kaynak sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda Türkiye ve dünyada yerel yönetim birimlerinin mali özerklikleri ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılmıştır.

Davoodi ve Zou (1998), “Fiscal Decentralization and Economich Growth: A Cross-Country Study” adlı çalışmalarında mali yerelleşme derecesinin ekonominin büyüme oranını nasıl etkilediğini gösteren basit bir içsel büyüme modeli sunmuştur. Mali yerelleşmenin herhangi büyümeye etkisi olup olmadığını araştırmak için 46 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeden oluşan ülkeler arası panel veri setini kullanılmışlardır. Gelişmiş ülkeler ortalama olarak gelişmekte olan ülkelere göre daha merkezi olmayan bir yapıya sahip olduklarını belirtmişlerdir. Diğer yandan büyümenin diğer belirleyicileri göz önüne alındığında, gelişmekte olan ülkeler ve dünya için negatif bir ilişki bulunurken gelişmiş ülkeler için böyle bir ilişki olduğunu gözlemlemiştir.

Meloche, Vaillancourt ve Yılmaz (2004),” Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries” adlı ampirik çalışmalarında 10 Avrupa ülkesini örneklem seçerek mali özerklik ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışmışlardır. Çalışmanın sonucunda mali özerkliğin ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediği, ancak bu ilişkiye dair kanıtların sınırlı düzeyde kaldığını belirtmişlerdir.

Blöchliger ve King (2006), “Fiscal Autonomy of Decentralized Governments” adlı çalışmalarında faktör analizi yöntemini kullanarak yerel vergiler ile mali özerklik arasındaki ilişkinin önemini belirtmiştir. Bu kapsamda vergilerin merkezi

olmayan yönetimler için en önemli gelir kaynağı olduğunu ancak sadece bir kısım vergilerin bu yönetimlerin kontrolünde olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca merkezden yapılan hibelerin merkezi olmayan yönetimlerin mali özerkliklerini azalttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Onofrei ve Oprea (2008), “Dimensiunea financiară a dezvoltării capacității administrative în România în perioada post-aderare” adlı çalışmalarında yerel özerklik ve yerel toplulukların mali özerklik ile bağlantılı olduğunu, mali özerkliğin yerinden yönetim ve bölgeselleşme için önemli araçlar olduğunu belirtmişlerdir.

Blöchliger ve Rabesona (2009), “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update” adlı çalışmalarında zaman serisi aralığı kullanılarak, merkezi olmayan yönetim birimlerinin kendi gelirleri üzerinde söz sahibi olmaları gerektiği ve bu durumun mali özerkliği artırdığı sonucuna ulaşmışlardır.

Cigu ve Oprea, (2012), “Method of Determining of Autonomy the Administrative-Territorial Units” adlı ampirik çalışmalarında AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin özerklik derecelerini ölçmek istemişlerdir. Cigu ve Oprea tarafından yapılan çalışmanın sonucunda Avrupa Birliği ülkelerinin farklı düzeylerde yerel özerkliğe sahip olduğu ve bu düzeylerin dört farklı sınıfa ayrılacağı belirtilmiştir. Bunlar; temsili özerklik, normal özerklik, tam özerklik ve azaltılmış özerklik şeklinde belirtilmiştir.

Kapidani (2018), “A Comparative Analysis of Government Financial Autonomy in Albania” adlı ampirik çalışmada Arnavutluk’taki belediyelerin mali özerklik derecelerini ölçmeye çalışmıştır. Çalışmanın sonucunda Arnavutluk’ta yerel yönetimlerin merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı oldukları ve yerel yönetimlerin vergi gelirleri bakımından düşük düzeyde oldukları belirtilmiştir (Kapidani, 2018).

Ganaie, Bhat, Kamaiah ve Khan (2018), “Fiscal decentralisation and economic growth: evidence from Indian states” adlı çalışmalarında panel veri yöntemi kullanılarak Hindistan’da mali yerelleşme ve büyüme arasındaki ilişki incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda harcamaların yerelleştirilmesinin devletin yurt içi hasılası üzerinde olumlu ve anlamlı katkı sağladığı sonucu ortaya çıkmıştır.

Kim (2018), “Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth: An Overview” adlı çalışmada zaman serisi değişimi yöntemini kullanarak mali yerinden yönetim

ile kurumlar arasındaki etkileşimin ekonomik gelişmeler üzerindeki rollerini açıklamıştır. Dolayısıyla politika yapıcılarının mali yerelleşmenin tam potansiyellerinden yararlanması için kurumsal tamamlayıcılıkların önemini ortaya koyması gerektiği sonucuna ulaşmıştır.

Profiroiu ve Stefanescu (2018), “Financial Autonomy of Romania’s Municipalities: The Case of Ilfov County’s Towns” adlı ampirik çalışmalarında Romanya’daki belediyelerin mali özerklik düzeylerini ölçmek istemişlerdir. Çalışmanın sonucunda Romanya’daki belediyelerin orta düzeyde özerk olduğu ve yerel bütçelerin merkezi yönetime bağımlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Satola vd. (2019) “Financial Autonomy of Government Units: Evidence from Polish Rural Municipalities” adlı çalışmalarında Polonya’daki belediyelerin mali özerklik dereceleri ölçülmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda Polonya’daki belediyelerin mali özerkliklerinin düşük düzeyde olduğu ve mali açıdan merkezi yönetimden yapılacak ödeneklere bağımlı oldukları belirtilmiştir.

Boadway ve Daugherty (2019), “Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Oppurtunities” adlı çalışmalarında, merkezi olmayan yönetim birimlerinin küreselleşmenin getirdiği rekabet, yenilikçilik ve eşitsizlik sorunlarına çözüm bulmada karşılaştığı zorluklar üzerinde durmuşlardır. Söz konusu çalışmada yerel yönetimlerin inovasyon merkezlerini destekleyecek fiziksel ve sosyal sermayeyi sağlayacak konumda oldukları belirtilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin mali federalizm açısından güçlendirilmesi için, merkezi yönetimden yapılan transferler ile öz gelirlerin yeniden düzenlenmesi gerektiği sonucuna varmışlardır.

Dougherty, Harding ve Reschovsky (2019, “Twenty Years of Tax Autonomy Across of Government: Measumerent and Applications” adlı çalışmalarında mevcut durum analizi ile OECD ülke ortalamaları ile 50 ABD eyaleti vergi özerkliği açısından analiz edilmiştir. Yapılan analiz sonucunda ABD yerel yönetimlerin vergi özerkliği bakımından OECD ülke ortalamasının üzerinde olduğu sonucuna varmışlardır.

Daugherty ve Phillips, (2019), “The Spending Power of Sub-national Decision Makers Across Five Policy” adlı ampirik çalışmalarında kamu harcamalarının ve ulus-altı karar alma gücünün incelenmesi ile Hükümet Düzeyleri Arasında Mali İlişkiler Ağını incelemişlerdir. Çalışmanın sonucunda ülkelerin sahip

olduğu yönetim sisteminin hükümetler arası mali ilişkiler ile mali özerklik düzeyi üzerinde önemli sonuçlar ortaya koyduğunu belirtmişlerdir.

Ulusoy ve Akdemir'in (2009), "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi" adlı ampirik çalışmalarında şu sonuca varılmıştır: Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerkliği teorik çalışmalar ve uluslararası alanda geçerliliği genel kabul görülen göstergeler ışığında OECD ülkeleriyle karşılaştırılmıştır. Çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin OECD ülkelerinden oldukça düşük olduğu, öz gelirlerin yetersiz olduğu ve gelir açısından yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlı olduğu belirtilmiştir.

Korlu ve Çetinkaya (2015), "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi" adlı çalışmalarında belediyelerin öz gelirleri ve mali özerklikleri üzerine ampirik çalışma yapmışlardır. Çalışmanın sonucunda Türkiye'deki belediyelerin öz gelirler bağlamında mali özerklik seviyelerinin düşük olduğu sonucunu tespit etmişlerdir.

Arıkboğa (2016), "Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri" adlı çalışmasında mevcut durum analizi yöntemini kullanmıştır. Bu kapsamda yerel halka karşı sorumlulukları olan belediyelerin yeterli gelir esnekliğine sahip olmadığını ve belediyelerin üstlenmiş oldukları kamu hizmetlerini yerine getirmek için yeterli öz gelire sahip olmadığını belirtmiştir. Ayrıca yeterli öz gelire sahip olmayan belediyelerin merkezi yönetimden yapılacak transferlere bağlı olarak hizmetleri ifa ettiğini belirtilmiştir.

Alıcı (2016), "Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi" adlı çalışmasında, mevcut durum analizi yöntemi kullanmıştır. Bu doğrultuda vergi ve harçların tarifelerini belediyelerin koşullarına göre serbestçe belirleyebilmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 3. fıkrasında yer alan, "Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır." hükmüne uyarlılığı sağlayacak, eleştirilerle gelen mali özerklik sorunsalını da ortadan kaldırmış olacaktır. Yerelin merkeze olan mali bağımlılığının azalması ve yerelin kendi öz kaynakları ile hizmet üretmesi ise kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflık ve katılım gibi ilkelerin daha işler hale gelmesini sağlayacaktır. Böylece hizmet sunmak için toplanması gereken vergileri tahsil ederek kamuoyu denetimini üzerine çeken, buna bağlı olarak da kaynakları etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanma görevini üstlenen yönetici erk, hesap verme

sorumluluğu ile hareket edecek, yerel siyasete olan katılım artacak ve yeni kamu yönetimi paradigmalarının beraberinde getirdiği ilkeler de daha işler ve uygulanır hale getirileceğini belirtmiştir.

Tekdere (2018), “Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi” adlı doktora tezi çalışmasında mevcut durum analizi yöntemi ile Türkiye ve AB ülkeleri karşılaştırması yapmıştır. Çalışmanın sonucunda Türkiye’nin AB ülkelerine göre mali özerklik açısından geride kaldığı, Türkiye’de yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi idareye bağımlı olduğu belirtilmiştir.

Özkök (2018), “Mali Federalizmin Ekonomi Politikası: Amerika Birleşik Devletleri Örneği” adlı ampirik çalışmada ABD’de 1961-2017 döneminde eyaletlerin ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı ve eyaletlerin ve yerel yönetimlerin harcamalarının toplam harcamalara olan oranı şeklinde hesaplanan dört farklı mali federalizm oranı ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmada teorilerle uyumlu olarak, yerel yönetimlerin harcama özerkliği arttığında ekonomik büyümenin arttığı ancak yerel vergi gelirlerin toplam gelirler içerisinde azaldığı durumlarda ise mali federalizmin azaldığı ve büyümenin olumsuz etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır.

Ercan (2018), “Harcama ve Öz Gelir Seviyeleri Bakımından Yerel Mali Özerklik” adlı ampirik çalışmasında kamu harcamaları içerisinde yerel yönetim harcamalarının ve yerel yönetim gelirleri içerisinde öz gelirlerin arttığı alanlarda mali özerkliğin arttığı görülmüştür. Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimlerin hem harcama hem de öz gelir seviyelerinin artırılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Eroğlu (2020), “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtlarının Değerlendirilmesi” adlı çalışmasında mevcut durum analizi ve politika sentezi yöntemi kullanılarak, Türkiye’de belediyelerin artan harcamaları ile gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Bu kapsamda yasal kısıtlamalar yüzünden belediyelerin gelirinden faydalanmadığı yasal kısıtlamaların kaldırılması gerektiği ve belediyelerin finansman sorununun çözülmesi gerektiği sonucuna ulaşmıştır.

Pıçak ve Soyal (2022), “Belediyelerin Gelir Yapısı ve Muhasebeleştirilmesi” adlı ampirik çalışmalarında belediyelerin üstlendikleri hizmetleri yerine getirmek için yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmadığı ve belediyelerin gelir kaynaklarının çoğunluğunun transfer gelirlerinden oluştuğu sonucuna ulaşmışlardır.



3. GEREÇ VE YÖNTEM

Çalışmada belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payını ortaya çıkartmak için Fransa ve Türkiye’deki belediyelerin öz gelirleri mali özerklik bağlamında incelenmiştir. Bu doğrultuda çalışmada yöntem olarak betimsel analiz ve döküman taraması tekniği kullanılmıştır. Çalışmada kullanılan veri seti ise; Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Euro Stat, Fransa Ulusal İstatistik ve Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü (INSEE), Fransa Kamu Maliyesi Genel Müdürlüğü (DGFIP), Fransa Genel İşletme Tahsisi (DGF), IMF’nin Government Finance Statistics, Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporları (YYGM), Türkiye Cumhuriyeti Gelir İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) kurumlarından elde edilmiştir.

Bu çalışmada Cigu ve Oprea ‘nın (2012) “Method of Determining the Degree of Autonomy of the Administrative-Territorial Units” adlı çalışmalarında Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde yerel yönetimlerin mali özerklik düzeylerini ölçmek için oluşturmuş oldukları model kullanılmıştır. Bu modelde yerel özerklik derecesini yansıtan bir dizi değişkene bağlı olarak kabul edilebilecek nicel ve nitel göstergeler kullanılmaktadır. Her değişkene W_i (pay, öznel olasılık ve toplamı 1'e eşittir) ile gösterilen bir önem faktörü verilmekte olup, bu faktör her bir göstergenin önemine ilişkin literatürün analiz edilmesi ve göstergeler grubuna yerleştirilmesi ile oluşturulmuştur. Göstergelerin varyasyon alanı dört gruba ayrılmıştır ve her bir grup sabit varyasyonla sınırlıdır. Her gösterge belirli bir grup varyasyonuna yerleştirilmektedir. Bu varyasyonlar 1'den 4'e kadar değerler alan ve s ile gösterilen bir puan ile ölçülür: Seviye 4 tam özerkliğe, seviye 1 ise az özerkliğe karşılık gelmektedir (Cigu ve Oprea, 2012).

Yerel özerklik, ilişkiye dayalı olarak ortalama puan IAL ile ölçülür (Cigu ve Oprea, 2012);

$$I_{AL} = \sum_{i=1}^n s_i * w_i$$

Şekil 3.1. Özerkliği Ölçmek İçin Kullanılan Formül

IAL:Yerel özerklik derecesinin göstergesi

Si: Her bir yerel özerklik için elde edilen puan değişkeni

Wi:Önem katsayısı

Yerel özerklik derecesi IAL için gösterge puanı, yerel özerklik sınıf grupları kullanılarak analiz edilmiştir. Bu bağlamda $1 \leq IAL \leq 4$ için yerel özerkliği ölçmek üzere dört sınıf oluşturulmuştur.

Çizelge 3.1. Yerel Özerkliği Ölçmek İçin Kullanılan Sınıflar (Cigu ve Oprea, 2012, s. 8-9.)

Değer	Yerel Özerklik Sınıfı Grubu
1,00	D
1,75-2,49	C
2,50-3,24	B
3,25-4,00	A

Sınıf A: Yerel yönetimler tam özerkliğini ifade eder

Sınıf B: Yerel yönetimler normal özerkliğini ifade eder

Sınıf C: Yerel yönetimler temsili özerkliğini ifade eder

Sınıf D: Yerel yönetimlerin özerkliğinin azaldığını ifade eder

$3,25 \leq IAL \leq 4$: Yerel özerkliğin A sınıfına özgü ortalama puanın değişimi tam yerel özerklik anlamına gelmektedir. Yerel yönetim birimleri yerel vergileri toplama, yerel vergilerin teknik unsurlarını belirleme gibi tüm sektörlerde belirli yetkiye sahiptir. Merkezi yönetimi yalnız yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerini izleme hakkına sahiptir. Vatandaşlar bütçe katılım sürecinde aktif olmaktadır.

$2,50 \leq IAL \leq 3,24$: Bu gösterge B sınıfı yerel özerklik seviyesini ölçmek için kullanılan göstergedir. Burada yerel yönetim birimlerinin normal bir özerkliğe sahiptir. Bu durum yerel makamların yerel topluluklar için önemli alanlarda belirli yetkiye sahip olduğu, yerel vergileri toplayabildiği ve yerel yönetimlerin teknik unsurlarını belirleme hakkına sahip olduğu anlamına gelmektedir. Yerel vergiler kanunla belirlenen sınırlar dahilinde belirlenmektedir. Ayrıca yerel makamlar faaliyetleri üzerinde kontrol gerçekleştirmektedir. Ancak uzmanlaşmış kurumlar tarafından yakın bir kontrol olmaksızın bir kontrol mevcuttur ve bu kontrol merkezi yönetim tarafından denetlenir. Bu sınıfta vatandaşlar karar alma sürecine dahil olmaktadır.

$1,75 \leq IAL \leq 2,49$: Bu gösterge C sınıfı yerel özerklik düzeyini ölçmek için kullanılmaktadır. Yerel yönetim birimlerine merkezi yönetimden aktarılan gelirler ön plana çıkmaktadır. Temsili özerkliğe bağlı olarak transfer ve sübvansiyonların payı yüksektir ve bunların çoğu koşulsuzdur. Yerel ve merkezi kamu otoriteleri arasında iş birliğine dayalı ilişkiler vardır.

$1,00 \leq IAL \leq 1,74$: Ortalama puanın 1,00 olduğu D sınıfı, daha az özerkliğe sahip yerel yönetimleri içerir. Yerel hizmetlerin çoğu ya merkezi yönetim tarafından ya da merkezi yönetimin doğrudan koordinasyonu altında yerine getirilmektedir.

Her göstergeye göre özerklik derecesinin önemine göre bir önem katsayısı verilmektedir. Önem katsayısına ilişkin toplam endeks değeri 1'dir. Diğer yandan belediyelere her gösterge için ulaştıkları özerklik düzeyine göre 1'den 4'e kadar puanlar verilmektedir. Örneğin gelirlerinin %81'inden fazlasını yerel vergilerden elde eden belediyeler daha özerk kabul edilmektedir ve bunun sonucunda 4 puan almaktadır. Merkezi yönetim fonlarına bağımlı olan belediyeler için bütçe transferlerinin belediyelerin toplam gelirine oranı %'81'in üzerindeyse 1 puan almakta ve özerklik bakımından düşük düzeyde kalmaktadır. Her belediye için endeksin değeri, yerel yönetim birimlerinin özerklik sınıflarına göre sınıflandırılması

için daha fazla alan yaratmaktadır (Cıgu ve Oprea, 2012; Kapidani, 2018).

Çizelge 3.2. Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Derecesini Belirleme Yöntemi (Cıgu ve Oprea, 2012, s. 8).

Değişken	Değişken Türü		Skor			
			s = 4	s = 3	s = 2	s = 1
(v1)	Öz Gelir/Toplam Gelir	0.15	$\geq \%80$	$\%50-\%79$	$\%20-\%49$	$\leq \%20$
(v2)	Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler/Toplam Gelir	0.15	$\leq \%20$	$\%21-\%50$	$\%51-\%79$	$\geq \%80$
(v3)	Vergi gelirleri/Toplam harcamalar	0.1	$> \%51$	$\%31-\%50$	$\%21-\%30$	$> \%20$
(v4)	Yerel	0.1	$> \%25$	$\%20-\%25$	$\%10-\%19$	$< \%9$

	Borçlanma Payı					
(v5)	Yerel Yönetimlerin Mali Bağımlılığı (Hunter Katsayısı kullanılarak hesaplanmıştır). Transferler/Yerel Bütçe Harcaması	0.15	0.70-1.00	0.50-0.69	0.20-0.49	0.00-0.19
(v6)	Yerel Makamların Yerel Vergileri Belirleme Yetkisi	0.10	Yerel vergiler, ulusal düzeyde düzenleyici bir çerçeveye göre yerel makamlar tarafından belirlenir; yerel vergilerin tüm teknik unsurları yerel makamlar tarafından belirlenir.	Yerel vergiler ulusal kanunla belirlenir, ancak yerel makamlar vergi matrahı ve/veya vergi oranı ve özel vergilerin yerel vergiler oluşturma hakkı konusunda karar verebilir.	Yerel vergilerin matrahı ve vergi oranı ulusal kanunla belirlenir ve yerel otorite, vergi matrahını belirli sınırlar dahilinde artırma ve azaltma ve özel vergiler oluşturma hakkına sahiptir.	Yerel vergilerin matrahı ve vergi oranı ulusal kanunla belirlenir; yerel makamın özel harçlar koyma hakkı yoktur.

Cigu ve Oprea, yerel yönetimlerin mali özerklik düzeylerini belirlemek için 2012 yılında "Method of Determining of Autonomy the Administrative-Territorial

Units” adlı çalışmada AB ülkelerinde yerel yönetimlerin özerklik derecelerini ölçmek için model oluşturmuşlardır (Tablo 26’ya bakınız). Cigu ve Oprea tarafından yapılan araştırmanın sonucunda Avrupa Birliği ülkelerinin farklı düzeylerde yerel özerkliğe sahip olduğu ve bu düzeylerin dört farklı sınıfa ayrılabilceği belirtilmiştir. Bunlar; temsili özerklik, normal özerklik, tam özerklik ve azaltılmış özerklik şeklinde belirtilmiştir. Bu model sonraki yıllarda yerel yönetimlerin mali özerklik düzeylerini ölçmek isteyen akademik çalışmalar için referans kaynağı olmuştur. Bu doğrultuda Kapidani (2018), “A Comparative Analysis of Government Financial Autonomy in Albania” adlı çalışmada Arnavutluk’taki belediyelerin mali özerklik derecelerini ölçmeye çalışmıştır. Kapidani Arnavutluk’taki belediyelerin mali özerklik endekslerini ölçerken Cigu ve Oprea’nın geliştirmiş olduğu modeli kullanmıştır. Çalışmanın sonucunda Arnavutluk’ta yerel yönetimlerin merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı oldukları ve yerel yönetimlerin vergi gelirleri bakımından düşük düzeyde oldukları belirtilmiştir (Kapidani, 2018).

Profiroiu ve Stefanescu (2018), “Financial Autonomy of Romania’s Municipalities: The Case of Ilfov County’s Towns” adlı çalışmalarında Romanya’daki belediyelerin mali özerklik düzeylerini ölçmek istemişlerdir. Söz konusu çalışmada Cigu ve Oprea’nın geliştirmiş olduğu model göz önünde bulundurulmuş ve Romanya’daki belediyelerin mali özerklik dereceleri bu bağlamda ölçülmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda Romanya’daki belediyelerin orta düzeyde özerk olduğu ve yerel bütçelerin merkezi yönetime bağımlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Cigu ve Oprea’da 2012’deki çalışmalarında Romanya’yı mali özerklik derecesi açısından “C” sınıfında değerlendirmiştir.

Satola vd. (2019) “Financial Autonomy of Government Units: Evidence from Polish Rural Municipalities” adlı çalışmalarında Polonya’daki belediyelerin mali özerklik dereceleri ölçülmeye çalışılmıştır. Çalışmada Cigu ve Oprea’nın 2012’de AB üyesi ülkelerin mali özerklik düzeyleri üzerine yapılan çalışma referans alınmıştır. Çalışmanın sonucunda Polonya’daki belediyelerin mali özerkliklerinin düşük düzeyde olduğu ve mali açıdan merkezi yönetimden yapılacak ödeneklere bağımlı oldukları belirtilmiştir. Cigu ve Oprea’da Polonya’yı mali özerklik derecesi açısından “C” sınıfında değerlendirmiştir.

4. BULGULAR

Mali özerkliğin en önemli göstergeleri öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı ve devlet bütçesinden yapılan transferlerin yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içindeki düzeyleri belirlemektedir. Bu iki gösterge yerel bütçelerin merkezi yönetime bağımlılığını ve bir belediyenin kendi kaynaklarından üretme kapasitesini göstermektedir. Bir diğer önemli gösterge olan Hunter katsayısı, merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının yerel harcamalar içindeki payı ile ölçülmektedir (Kapidani, 2018).

Ülke	V1	V2	V3	V4	V5	V6	Özerklik Sınıfı
	0.15	0.15	0.1	0.1	0.15	0.10	
Türkiye	2	2	1	1	3	1	C
Fransa	3	3	4	1	1	3	B

Şekil 4.5. Fransa ve Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerkliğine İlişkin Skorlar

Şekil 4.1.Fransa ve Türkiye’de belediyelerin mali özerkliğine ilişkin endeks yapısının yerel yönetimler özerklik derecesini belirleme yöntemisonucunda ortaya çıkan sonuçları göstermektedir. Bu kapsamda;

V1: Değişken belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payını göstermektedir. Bu doğrultuda Fransa’da belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirleri Türkiye’ye göre yüksek düzeyde çıkmıştır.

V2: Değişken genel bütçeden aktarılan vergi paylarının belediyelerin toplam gelirleri içindeki payını göstermektedir. Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içinde merkezi yönetimden aktarılan vergi payları Fransa’ya göre daha yüksek çıkmıştır.

V3: Değişken belediye vergi gelirlerinin toplam harcamalar içindeki payını göstermektedir. Dolayısıyla Fransa’da belediyelerin öz gelirlerinin toplam harcamalar içindeki payı yüksek olurken, Türkiye’de düşük seviyede olmuştur.

V4: Değişken belediyelerin yerel borçlanma paylarını göstermektedir. Her iki ülkede borçlanma sınırsız olmadığı için ve borçlanma ile şartlı yatırımlar finanse edildiği için değer düşük düzeyde kalmaktadır.

V5: Değişken yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetime olan mali

bağımlılığını göstermektedir. (Türkiye’de Hunter katsayısı 0,66 iken Fransa’da 0,15 çıkmıştır). Bu kapsamda Türkiye’de belediyelerin merkezi yönetime bağlı olduğu görülürken, Fransa’da belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılığı düşük düzeyde görülmüştür.

V6: Değişken yerel makamların yerel vergileri belirleme yetkisini göstermektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de belediyelerin yerel vergiler üzerinde vergilendirme yetkisinin olmadığı görülürken, Fransa’da belediyelerin yerel vergiler üzerinde ulusal kanunlar çerçevesinde vergi matrahı ve/veya vergi oranı ve özel yerel vergiler oluşturma hakkı konusunda karar alabildiği görülmektedir.

Ortaya çıkan skorlar neticesinde Türkiye’de belediyeler mali özerklik sınıflandırmasında “C” sınıfında, Fransa ise “B” sınıfında yer almıştır. Bu kapsamda Fransa’da belediyelerin özerklik düzeyi Türkiye’deki belediyelerin özerklik düzeyinden daha yüksek çıkmıştır. Ayrıca Cigu ve Oprea AB üyesi ülkelerin mali özerklik düzeylerini ölçmek için yaptıkları çalışmada da Fransa’nın özerklik derecesine göre “B” sınıfında yer aldığı sonucuna ulaşmışlardır.

4.1. Fransa ve Türkiye’deki Belediyelerin Vergi Gelirlerinin Öz Gelir ve Mali Özerklik Bakımından Değerlendirilmesi

Mali özerklik, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının hükümet kademeleri arasında dağıtılmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda hükümetler merkezi olmayan yani adem-i merkeziyetçilik yoluyla kamu hizmetlerini firmalara, hanelere sunabilmektedir. Bu doğrultuda yapılan kamu hizmetleri yerel tercihlere daha uygun ve daha uyumlu bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Ancak uygun tasarlanmadığında, merkezi olmayan yönetim aynı zamanda idareler arası mali çerçeveleri karmaşık hale getirebilmekte ve bölgeler arası mali eşitsizlik riskini ortaya çıkarabilmektedir (Boadway ve Daugherty, 2019).

Belediyelerin mali özerkliklerinin düzeylerinin belirlenmesinde kamu harcamaları ve sahip oldukları vergi gelirleri önemli kriterler olarak ön plana çıkmaktadır. Özellikle belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının düşük ya da yüksek düzeyde olması mali özerklik açısından çok önemli bir etken olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü yerel kamusal hizmetlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediyelerin ihtiyaç duydukları gelirlerin yeterli düzeyde olmasını gerektirmektedir. Aksi takdirde genel bütçeden aktarılabilecek vergi payların belediye gelirleri içerisinde payı artacak ve yapılacak olan kamusal hizmetler de merkezi yönetimin direktifleri dahilinde gerçekleştirilecektir. Bu durum belediyelerin

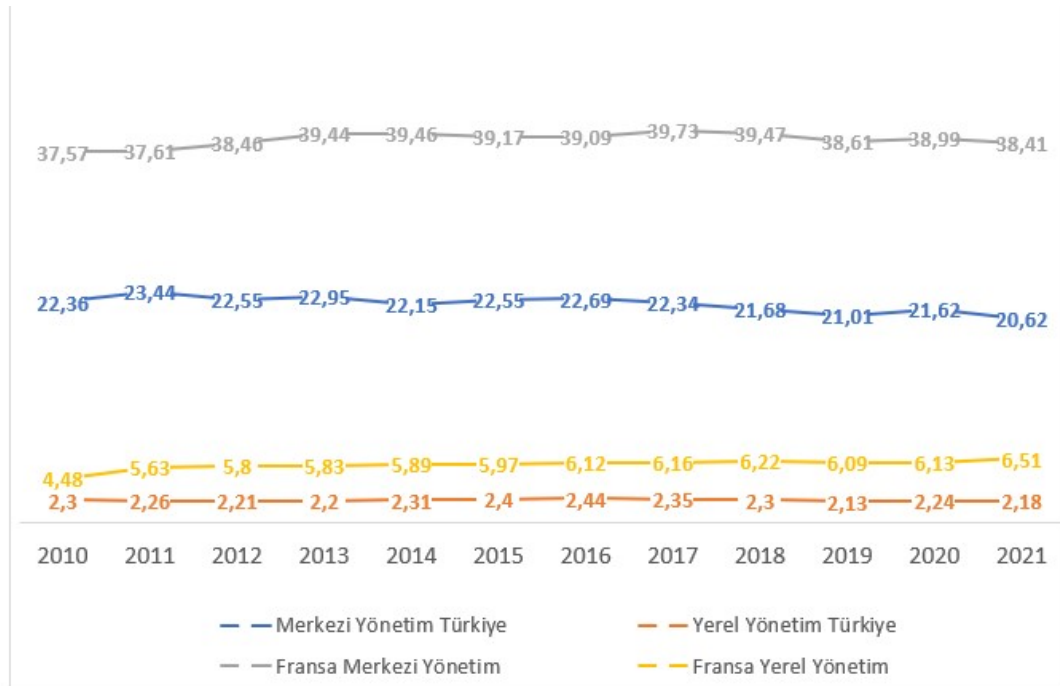
mali özerkliklerinin başka bir deyişle mali bağımsızlıklarının zedelenmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye ve Fransa’da yer alan belediyelerin mali özerklikleri üzerinde durulmuş ve bu iki ülkenin belediyeleri, elde edilen veriler üzerinden mali özerklik düzeyleri açısından karşılaştırılacaktır.

Yıllar	Türkiye		Fransa	
	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
2010	22,36	2,30	37,57	4,48
2011	23,44	2,26	37,61	5,63
2012	22,55	2,21	38,46	5,80
2013	22,95	2,20	39,44	5,83
2014	22,15	2,31	39,46	5,89
2015	22,55	2,40	39,17	5,97
2016	22,69	2,44	39,09	6,12
2017	22,34	2,35	39,73	6,16
2018	21,68	2,30	39,47	6,22
2019	21,01	2,13	38,61	6,09
2020	21,62	2,24	38,99	6,13
2021	20,62	2,18	38,41	6,51

Şekil 4.6. Türkiye ve Fransa’da Yerel Yönetim Vergileri ile Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin GSYİH İçerisindeki Payı (%) (OECD).

Şekil 4.2’ye bakıldığında Türkiye’de merkezi yönetim vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payının %20-%23 aralığında olduğu, yerel yönetim vergi gelirlerinin ise %2 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetim birimlerinin elde etmiş olduğu gelirlerin çoğunluğunu bünyesinde bulunduran belediyelerin gelir açısından yetersiz düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, üstlenmiş oldukları kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla ya borçlanma yoluna ya da genel bütçe vergi paylarından aktarılan gelirlerle finanse etmeye çalışmaktadır. Genel bütçe vergi paylarından aktarılan gelirlerin yüksek düzeyde olması Türkiye’de belediyelerin öz gelir bakımından yetersiz düzeyde olduğunu ve mali özerkliklerinin düşük düzeyde olduğunu göstermektedir. Ayrıca belediye gelirlerinin GSYİH içerisindeki payı %2 düzeyinde sabit kalmaktadır. Diğer yandan Fransa’ya bakıldığında belediyelerin gelirlerinin GSYİH içerisindeki payının sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Son yıllarda Fransa’da belediyelerin öz gelirlerinin artmasıyla birlikte genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda da düşüş yaşadığı görülmektedir. Fransa’da belediyelerin toplam gelirleri içerisinde merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının düşmesi ve öz gelirlerinin artması aynı zamanda mali özerkliklerinin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Fransa’da belediyeler üstlenmiş oldukları kamusal hizmetleri yerine getirmek için merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarına bağımlı kalmamaktadır. Bu bakımdan Fransa’daki belediyelerin

Türkiye’deki belediyelere göre mali özerklik bakımından daha üst seviyede olduğu söylenebilir.



Şekil 4.7. Türkiye ve Fransa’da Yerel Yönetim Vergileri ile Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin GSYİH İçerisindeki Payının Grafikselsel Analizi (%) (OECD).

Şekil 4.3 Fransa ve Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerinde vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payını göstermektedir. Genel olarak bakıldığında Türkiye’de merkezi yönetim vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payı %22-%20 arasında kalmıştır. Fransa’da ise merkezi yönetim vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payı %37-%38 arasında kalmıştır. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin vergi gelirleri yıllar içerisinde ortalama %2,30 düzeyinde olurken, Fransa’da ise yerel yönetim birimlerine ait vergi gelirleri sürekli artış göstermiştir.

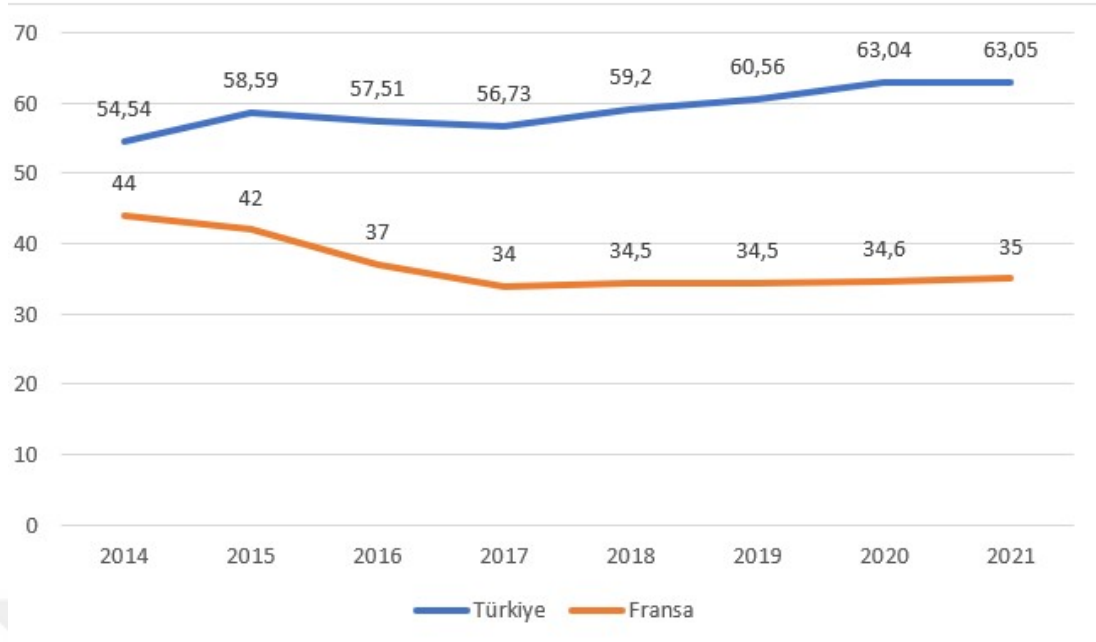
Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar mali özerklik açısından önem arz etmektedir. Belediyeler üstelenmiş oldukları yerel kamusal nitelikteki ihtiyaçlar için kendi yerel gelirlerine başka bir deyişle öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Öz gelirlerin yetersiz olduğu durumlarda ise genel bütçe vergi gelirlerinden aktarımlar olmaktadır. Bu durum belediyelerin mali açıdan merkezi yönetimin etkisi altında kalmasına ve mali özerkliğin zedelenmesine neden olmaktadır. Çünkü belediyeler yerel nitelikteki kamusal hizmetleri en yakından takip eden birimler olduğu için, gerekli olan ihtiyaçları hizmette yerindelik ilkesi kapsamında rahat bir şekilde yerine getirebilmektedir. Ancak belediyeler vergi geliri

açısından merkezi hükümete bağlı olduğunda merkezin talimatları ve istekleri doğrultusunda hizmet sunma şansına sahip olmaktadır.

Yıllar	Türkiye		Fransa	
	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
2010	22,36	2,30	37,57	4,48
2011	23,44	2,26	37,61	5,63
2012	22,55	2,21	38,46	5,80
2013	22,95	2,20	39,44	5,83
2014	22,15	2,31	39,46	5,89
2015	22,55	2,40	39,17	5,97
2016	22,69	2,44	39,09	6,12
2017	22,34	2,35	39,73	6,16
2018	21,68	2,30	39,47	6,22
2019	21,01	2,13	38,61	6,09
2020	21,62	2,24	38,99	6,13
2021	20,62	2,18	38,41	6,51

Şekil 4.8. Türkiye ve Fransa’da Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Vergi Paylarının Oranı (%) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ; Fransa, DGF).

Şekil 4.4 Türkiye ve Fransa’da genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan vergi paylarını göstermektedir. Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların yıllar içerisinde (2017) yılı hariç sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Özellikle 2019 yılından sonra genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payı %60’ın üzerine çıkmıştır. Diğer taraftan Fransa’ya bakıldığında genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payının 2021 yılı dışında sürekli düşüş gösterdiği görülmektedir. Dolayısıyla Fransa’daki belediyelerin Türkiye’deki belediyelere göre mali özerklik açısından daha üst seviyede olduğu görülmektedir. Fransa’da genel bütçeden aktarılan gelirlerin düşük olması diğer yandan belediyelerin öz gelirlerinin yüksek düzeyde olmasıyla bağlantılı olmaktadır. Fransa’da belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı %60’ın üzerindeyken Türkiye’de bu oran 2021 yılında %34’e düşmüştür.



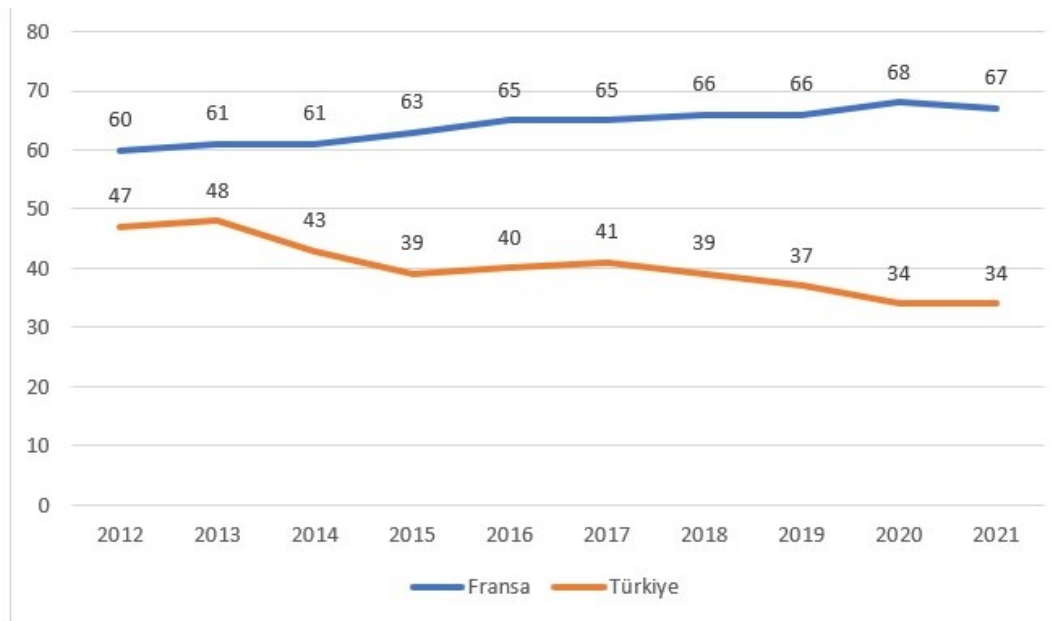
Şekil 4.9. Türkiye ve Fransa’da Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Vergi Payları Oranlarının Grafikselsel Analizi (%) (Fransa, DGF ; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Şekil 4.5' te Fransa ve Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan vergi payları gösterilmektedir. Fransa’da genel bütçeden aktarılan paylar yıllar içerisinde azalış gösterirken Türkiye’de bu oran artış göstermiştir. Fransa’da belediyelerin yerel vergiler üzerinde vergi matrah ve miktarını merkeze danışmadan “a1 kategorisi” belirleme hakkının olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de ise belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisinde düşük olmasının nedeni ise “d3 kategorisi” yani vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllık belirlenmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilmesinden kaynaklanmaktadır.

Yıllar	Fransa		Türkiye	
	Belediyelerin Toplam Gelirleri (Milyar Euro)	Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisinde Yerel Vergi (Öz Gelir) Gelirlerinin Payı (%)	Belediyelerin Toplam Gelirleri (Milyar Euro)	Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisinde Yerel Vergi (Öz Gelir) Gelirlerinin Payı (%)
2012	77,97	60	19,53	47
2013	78,88	61	21,31	48
2014	79,14	61	21,49	43
2015	78,84	63	23,89	39
2016	78,85	65	24,24	40
2017	79,27	65	23,57	41
2018	79,80	66	19,59	39
2019	83,10	66	18,18	37
2020	81,61	68	17,03	34
2021	84,69	67	18,37	34

Şekil 4.10. Türkiye ve Fransa’da Belediyelerin Toplam Vergi Gelirleri İçerisinde Öz Gelirlerinin Payı (Fransa, DGF ; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar ile mali özerklik arasında ters orantı söz konusuyken, belediyelerin sahip olduğu öz gelirler ile mali özerklik arasında doğru orantı bulunmaktadır. Belediyelerin sahip olduğu öz gelir arttıkça mali özerklikleri artmakta, öz gelirler düştüğünde ise mali özerklik düzeyi düşmektedir. Diğer yandan genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payı arttıkça mali özerklik düzeyi düşmekte, genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payı düştüğünde ise belediyelerin mali özerkliği artmaktadır.



Şekil 4.11. Türkiye ve Fransa’da Belediyelerin Toplam Vergi Gelirleri İçerisinde Öz Gelir Paylarının Grafikselsel Analizi (%) (Fransa, DGF ; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Fransa ve Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı gösterilmektedir. Fransa’da belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı yıllar içerisinde sürekli artış göstermiştir. Türkiye’de ise belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı 2018 yılından sonra düzenli olarak düşüş göstermiştir.

4.2. Türkiye ve Fransa’da Belediye Vergi Gelirlerinin OECD Vergi Özerkliği Kategorisine Göre Sınıflandırılması

OECD vergi özerkliği kategorisi, herhangi bir ülkede birçok vergi özelliği ile yerel yönetim birimlerinin vergi gücünü tanımlamaya yardımcı olan kurumsal ve idari ayrıntı birimidir. OECD, vergilendirme gücü taksonomisini geliştirirken belirli göstergeleri kullanarak, vergi özerkliğini “a1, a2, b1, b2, c, d1, d2, d3, d4, e, ve f” göstergeleriyle kodlamıştır. Çizelge 4.2’de vergi özerkliği kriterleri belirlenirken OECD kategorisi kullanılmıştır.

Fransa’da belediyelerin yerel gelirleri OECD kategorisi kriterlerine göre incelendiğinde %45,6’sı “a1”, %15,9’u “b1” düzeyinde, %14,2’si “d4”, %19,2’si “e” ve %1,7’si “f” vergi özerkliği düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Fransa’da belediyelerin yerel gelirlerinin yüzde ellisi “a1” düzeyine göre yani belediyelerin merkeze danışmadan vergi matrahı ve oranını belirlediği gelirlerden oluştuğu görülürken, yerel gelirlerin yalnız %19,6’sı vergi matrah ve oranının merkezi yönetim tarafından belirlendiği yerel gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bu durum Fransa’da belediyelerin hem öz gelirlerinin toplam gelirleri içerisinde yüksek düzeyde olmasına hem de belediyelerin mali özerklik açısından güçlü konumda olduklarını göstermektedir.

	OECD Vergi Özerkliği Kriterleri (%)											Toplam
	a1	a2	b1	b2	c	d1	d2	d3	d4	e	f	
Türkiye	-	-	-	-	-	-	-	80.4	-	19.6	-	100
Fransa	45.6	-	15.9	3.2	0.2	0.0	-	-	14.2	19.2	1.7	100

Şekil 4.12. Türkiye ve Fransa’da Vergi Özerkliğine Göre Yerel Vergi Gelirin Yüzdesi (OECD).

a1: Yerel yönetim birimleri merkeze danışmadan vergi matrahı ve oranını belirleyebilmektedir.

a2: Yerel yönetim birimleri merkeze danışarak vergi oran ve matrahını belirleyebilmektedir.

b1: Yerel yönetim birimleri, vergi oranı belirleyebilmektedir.

b2: Yerel yönetim birimleri, merkezin belirlediği alt-üst sınırları içerisinde oran belirleyebilmektedir.

c: Yerel yönetim birimleri vergi muafiyeti, vergi indirimi ve vergi istisnası belirleyebilmektedir.

d1: Vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim arasında bölüşülmesini yerel yönetimler belirlemektedir.

d2: Vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim arasında bölüşüm sistemi yerel yönetimlerin onayıyla değişebilmektedir.

d3: Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllık belirlenmekte ve merkezi yönetim yerel yönetim birimlerinin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilmektedir.

d4: Vergi gelirleri, yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim arasında paylaşımı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

e: Vergi oran ve matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetim birimlerinin hiçbir yetkisi bulunmamaktadır.

f: a,b,c,d ve e'ye girmeyen durumları kapsamaktadır.

Türkiye’de belediyelerin yerel vergi gelirleri OECD özerklik kategorisine göre incelendiğinde %80,4’ü “d3”, 19,6’sı da “e” vergi özerkliği düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda Türkiye belediye gelirlerinin büyük çoğunluğu “d3” düzeyine göre yani vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllık belirlenmekte ve merkezi yönetim yerel yönetimin onayı olmadan tek taraflı değişime gidebilen yerel gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin düşük düzeyde kalmasına ve belediyelerin mali özerklik açısından oldukça zayıf durumda kalarak, merkezi

yönetimin belirlemiş olduğu politikalar çerçevesinde hareket etmesine neden olmaktadır.

4.3. Türkiye ve Fransa’da Yerel Vergi Özerkliğinin OECD Üyesi Ülkeler ile Karşılaştırılması

OECD, 1995’ten beri üye ülkelerdeki eyalet ya da bölgesel ve yerel yönetimlerin vergi özerkliğini değerlendirmektedir. Bir ülkede eyalet veya yerel yönetim birimleri tarafından kullanılan her bir vergi göstergesine, göstergede vergi özerkliğinin kapsamını belirtmek üzere on bir (a1, a2, b1, b2, c, d1, d2, d3, d4, e, f) koddan birini kullanmaktadır. Vergi özerkliği düzeyi, hükümet düzeyine göre yerel gelirin toplam hükümet gelirleri içerisindeki payı hesaplanarak belirlenmektedir. 2003 yılında geliştirilen Mali İlişkiler Ağı’yla birlikte OECD, vergi özerkliği çalışmasını her üç yılda bir tamamlamaktadır. Analiz güncel veriler üzerinden yapılmaktadır ve OECD’nin Merkezi Olmayan Mali Veri tabanında yayınlanmaktadır. En son yayımlanan vergi özerkliği göstergeleri ise şu özellikleri taşımaktadır (Daugherty, vd., 2019);

Vergi özerkliğine ilişkin bileşik bir ölçüm, OECD’deki yerel yönetimler için, basit harcama veya gelir temelli ademi merkeziyetçilik ilkesinin önlenmesi amacıyla sunulan öneriler daha az vergi özerkliğinin bir göstergesidir. Yerel yönetim birimleri tarafından çoğunlukla taşınmaz mallar üzerinden tahsil edilen ve sürekli vergiler üzerinde etkili olmaktadır.

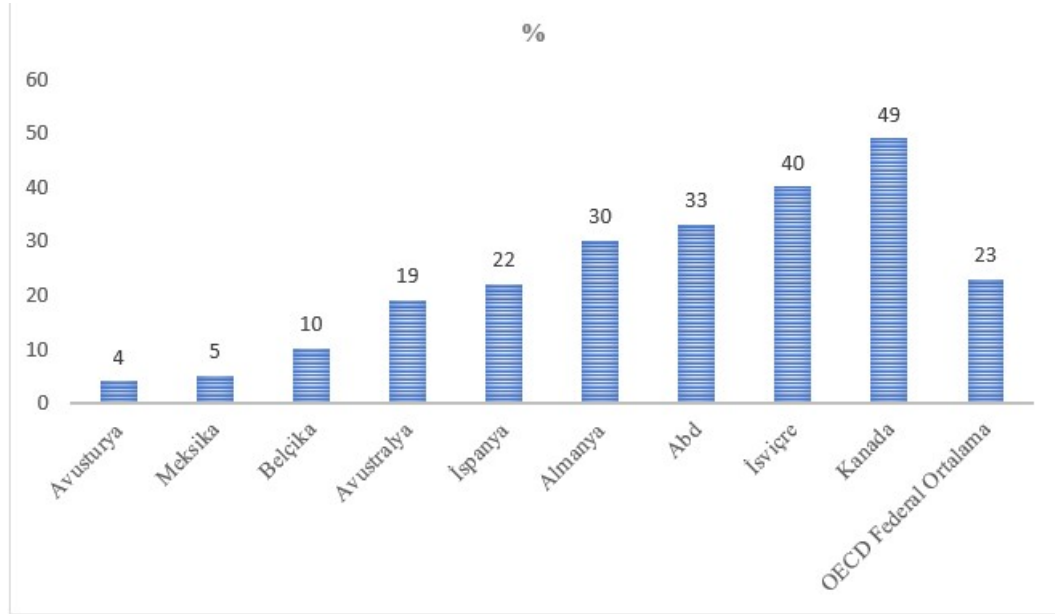
Yerel yönetim birimlerinin vergi özerkliği profilleri hem federal hem de üniter yapıli ülkeler arasında önemli ölçüde farklılıklar gösterse de üniter yapıya sahip olan ülkelerde bu fark daha çok belirgin olmaktadır. Süreç içerisinde yerel yönetim birimlerinin vergi özerkliğinde kademeli artış yaşanmıştır.

ABD’nin 50 eyaleti üzerine yapılan değerlendirmede buradaki yerel yönetim birimlerinin OECD ülkelerine göre daha fazla vergi özerkliğine sahip olduğu ve vergi gelirlerinin önemli bir kısmını emlak vergisinin oluşturduğunu gözlemlemekteyiz.

OECD’nin belirlediği ölçütler ile yaptığı değerlendirmeler sonucunda Türkiye, Fransa, OECD Federal yapıli ülkelerin yerel vergi özerkliği ortalaması ve OECD üniter yapıli ülkelerin yerel vergi özerkliği ortalaması karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Ancak çalışmada üniter yapıya sahip olan Türkiye ve Fransa’nın yerel gelirleri üzerinde durulduğu için bu iki ülkenin yerel vergi özerkliği, OECD üniter

yapılı ülkelerin yerel vergi özerklikleri ile karşılaştırılacaktır.

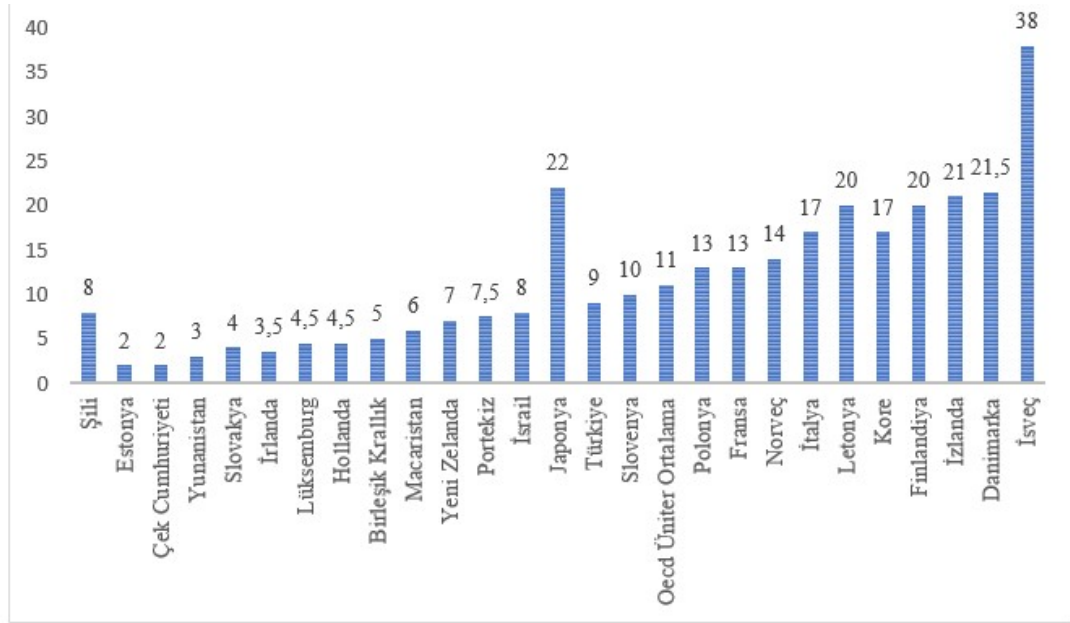
OECD içerisinde yer alan federal yapılı ülkelerin toplam vergilendirmenin yüzdesel olarak yerel vergi özerkliğini göstermektedir. Federal yapılı ülkelere yerel yönetim birimlerinin kendi yerel vergileri üzerinde tam özerkliğe sahip oldukları için toplam vergiler içerisinde yerel vergi oranlarının düzeylerinde artış gözlemlenmektedir.



Şekil 4.13. OECD İçerisinde Yer Alan Federal Yapılı Ülkelerin Toplam Vergilendirmelerinin Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Özerkliği (%) (OECD).

Şekil 4.9'a bakıldığında OECD içerisinde yer alan federal yapıya sahip ülkelere Kanada %49'luk oran ile en yüksek paya sahipken, Avusturya %4'lük oran ile en düşük paya sahip ülke olmaktadır.

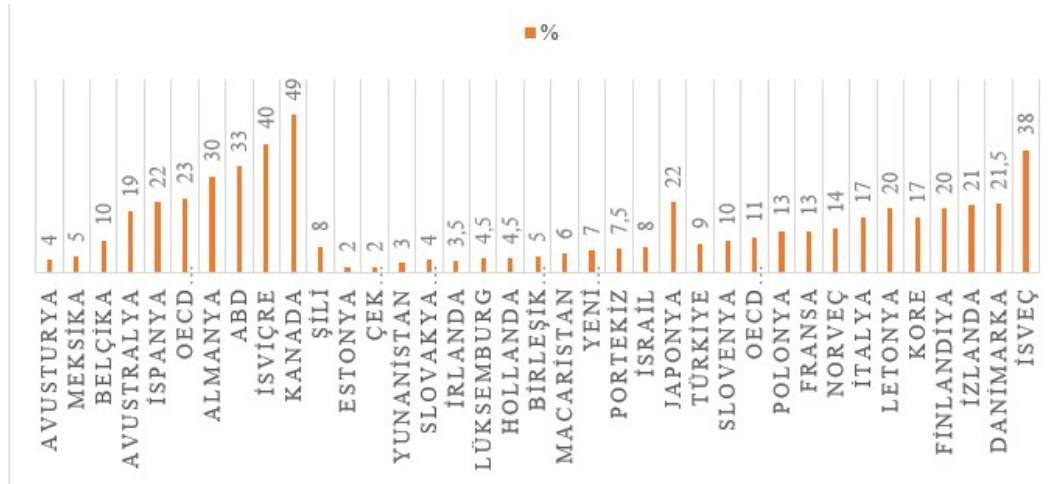
Federal yapılı ülkelere yerel yönetim birimlerinin, yerel vergilerin matrah ve oranlarını belirlemede yetkilerinin yüksek düzeyde olmasından dolayı bu ülkelere yerel vergi özerkliğinin yüksek olduğu görülmektedir. Özellikle ABD, Kanada, Almanya ve İsviçre gibi ülkelere yerel vergi özerkliğinin çok yüksek olduğu görülmektedir. Bu ülkelere federal devlet, federe devlet ve onların ulusaltı yapılanmaları olarak hizmet veren yerel yönetim birimlerinin vergi matrah ve oranlar üzerinde etkinlikleri yüksek olmaktadır. Buna paralel olarak ulusaltı yapılanmalar (yerel yönetim birimleri) hem öz gelir bakımından yüksek gelir düzeyine sahip olmakta hem de mali özerklik açısından merkezi hükümete karşı bağımsız olmaktadır.



Şekil 4.14. OECD İçerisinde Yer Alan Üniter Yapılı Ülkelerin Toplam Vergilendirmelerinin Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Özerkliği (%) (OECD).

Şekil 4.10 OECD içerisinde yer alan üniter yapıları ülkelerin toplam vergilendirmeleri içerisindeki yerel vergi özerkliğini göstermektedir. Bu kapsamda İsveç %38'lik oran ile OECD üniter yapıları ülkeler içerisinde en yüksek orana sahip olduğu görülmektedir. Estonya ve Çek Cumhuriyeti ise %2'lik oran ile en düşük orana sahip ülkeler olarak ön plana çıkmaktadır.

Üniter yapıya sahip olan Türkiye'de toplam vergi gelirleri içerisinde yerel gelirlerin özerlik oranı %9 iken, Fransa'da bu oran %13 düzeyinde gerçekleşmiş olduğunu görmekteyiz. Dolayısıyla Türkiye'nin toplam vergi gelirleri içerisinde yerel vergi özerkliği açısından OECD üniter yapıları ülkelerin ortalaması altında kaldığı görülürken, Fransa'nın OECD üniter yapıları ülkelerinin ortalaması üzerinde olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Fransa'nın yerel vergi özerkliği açısından hem OECD üniter yapıları ülkelere hem de Türkiye'ye göre daha yüksek düzeyde olduğu gözlemlenmiştir.



Şekil 4.15. OECD Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Özerkliği (%) (OECD).

Şekil 4.11'e bakıldığında OECD içerisindeki üniter yapıli ülkelerin toplam vergi gelirleri içerisinde yerel vergi özerklikleri %11 düzeyinde olurken, OECD Federal yapıli ülkelerin yerel vergi özerkliği ortalaması %23 düzeyinde olmuştur.

Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeler ön plana çıkmaktadır. Belediyeler mevcut hizmetleri ifa etmek için kamu gelirlerine ihtiyaç duymaktadır. Bu doğrultuda sahip oldukları öz gelirler önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında Fransa'da yerel yönetimlerin en büyük birimini oluşturan belediyelerin mali özerklik açısından üst düzeyde olduğunu görülürken, Türkiye'de ise belediyelerin mali özerklik açısından düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Bu durum üzerindeki en büyük etken ise Fransa'da yerel vergiler üzerindeki matrah ve miktarının belirlenmesinde yerel yönetim birimlerinin merkeze danışmadan karar alabilmesi "a1"etkili olmaktadır. Bu gelirler Fransa'da yerel yönetim gelirlerinin %45'ni oluşturmaktadır. Türkiye'de ise yerel vergiler üzerindeki vergi matrah ve miktarını merkezi yönetim belirlemekte ve merkezi yönetim yerel yönetim birimlerine danışmadan yerel vergiler üzerinde tek taraflı yasal değişiklikler yapabilmektedir. Bu vergilerin Türkiye'de yerel vergilerin %80'ni "d3"oluşturmaktadır. Bu husus Türkiye'de hem yerel vergiler içerisinde belediyelerin öz gelirlerinin düşmesine hem de belediyelerin mali özerklik düzeylerini düşürerek, mali bağımsızlıklarını zedelemektedir.

Yerel yönetim birimlerinin sunmuş olduğu hizmetlerin özerklik düzeyleri vatandaş memnuniyeti, vatandaşların alınan kararlara katılımı ve demokrasi kültürü üzerinde etkili olmaktadır. Çünkü yerel halk ödemiş olduğu vergilerin hangi alanlarda kullanıldığını öğrenmek isteyecektir. Bu durum yerel halkın hizmet

beklentisini artırmakta ve yöre halkının yerel yönetimler üzerinde denetimini artıracaktır. Ancak tüm bu şartlar yerel yönetim birimlerinin mali özerklik ve öz gelirler bakımından yüksek düzeyde olmasına bağlı olmaktadır. Aksi takdirde merkezi yönetimden aktarılacak paylar ile yerel hizmetler yerine getirilecektir. Bu durumda yerel halk sunulan hizmetler karşısında pasif durumda kalacaktır.

4.4. Fransa ve Türkiye’de Öz Gelir ile Mali Özerkliğin Vatandaş Memnuniyeti, Katılım ve Demokrasiye Etkisi

Yerel yönetim birimlerinin halkın karar alma süreçlerinde aktif olması katılım üzerinde etkili olmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesinde en önemli etken, yerel halkın alınan kararlara etki edebilme gücü ve denetleyebilme isteğiyle paralel olmaktadır. Günümüzde yerel yönetim birimlerinin odak noktasını yönetişim, yönetişimin odak noktasını ise katılım olgusu oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri yönetişim kavramıyla birlikte; hesap verilebilirlik, âdem-i merkeziyetçilik, katılımcılık, şeffaflık gibi kavramlarla ifade edilmektedir (Yılmaz ve Telsaç, 2021).

4.4.1. Fransa ve Türkiye’de Öz Gelir Bağlamında Mali Özerklik Düzeyleri ile Vatandaşların Belediye Hizmet Memnuniyetleri Arasındaki İlişki

Yerel yönetim birimlerinin halkın karar alma süreçlerinde aktif olması katılım üzerinde etkili olmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesinde en önemli etken, yerel halkın alınan kararlara etki edebilme gücü ve denetleyebilme isteğiyle paralel olmaktadır. Günümüzde yerel yönetim birimlerinin odak noktasını yönetişim, yönetişimin odak noktasını ise katılım olgusu oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri yönetişim kavramıyla birlikte; hesap verilebilirlik, âdem-i merkeziyetçilik, katılımcılık, şeffaflık gibi kavramlarla ifade edilmektedir (Yılmaz ve Telsaç).

Şekil 4.12 Fransa’da vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyini göstermektedir. Bayındırlık işleriyle ilgili hizmetler “sokakların bakımı, mahalledeki kaldırım düzeni”, kamu güvenliği ile ilgili hizmetler “güvenlik servisi ve politikalarını”, ulaşım ve hareketlilik hizmetleri “belediyenin sunmuş olduğu toplu taşıma hizmetlerini”, spor, eğlence ve kültürel hizmetler ise “belediyelerin sunmuş olduğu kütüphane hizmetleri, parkların ve yeşil alanların yanı sıra kapalı spor salonlarının geliştirilmesi hizmeti, şehirdeki spor aktiviteleri, belediye tarafından sunulan etkinlikler” gibi hizmetleri kapsamaktadır.

Hizmet Türü	Fransa			
	Memnun	Kısmen Memnun	Memnun değil	Fikrim yok
Bayındırlık işleriyle ilgili hizmetler	52	10	37	1
Kamu güvenliği hizmetleri	63	15	8	14
Ulaşım ve hareketlilik hizmetleri	24	22	24	30
Spor, eğlence ve kültürel hizmetler	52	24	22	12

Şekil 4.16. Fransa’da Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi (%) (Leger).

Şekil 4.12 Fransa’da vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyini göstermektedir. Bayındırlık işleriyle ilgili hizmetler “sokakların bakımı, mahalledeki kaldırım düzeni”, kamu güvenliği ile ilgili hizmetler “güvenlik servisi ve politikalarını”, ulaşım ve hareketlilik hizmetleri “belediyenin sunmuş olduğu toplu taşıma hizmetlerini”, spor, eğlence ve kültürel hizmetler ise “belediyelerin sunmuş olduğu kütüphane hizmetleri, parkların ve yeşil alanların yanı sıra kapalı spor salonlarının geliştirilmesi hizmeti, şehirdeki spor aktiviteleri, belediye tarafından sunulan etkinlikler” gibi hizmetleri kapsamaktadır.

Fransa’da vatandaşlar belediyelerin sunmuş olduğu hizmetle arasından en çok kamu güvenliği hizmetlerinden memnun kalmıştır. Kamu güvenliği hizmetlerini bayındırlık işleri ile spor, eğlence ve kültürel hizmetler takip etmiştir. En düşük memnuniyet düzeyi ise ulaşım ve hareketlilik hizmetlerinde görülmektedir. Vatandaşların hizmetinden memnuniyet duymadığı hizmet türünde ilk sırada bayındırlık ile ilgili hizmetler yer almaktadır ve bu hizmeti ulaşım hareketlilik hizmetleri, spor, eğlence ve kültürel hizmetler takip etmiştir.

Hizmet Türü	Türkiye				
	Memnun	Memnun değil	Kararsız	Fikri yok	Hizmet yok
Şebeke suyu hizmeti	58,5	26,3	14,1	0,7	0,5
Çöp ve çevresel atık toplam hizmeti	67,2	19,7	12,3	0,6	0,2
Sokak levhaları ve dış atık numaralandırma hizmetleri	70,2	12,5	10,7	6,1	0,5
Kanalizasyon hizmetleri	64,6	17,9	12,2	2,0	3,3
Işıklandırma hizmetleri	70,9	14,2	12,0	2,2	0,6
Temizlik hizmetleri	63,5	19,9	14,7	1,2	0,7
İtfaiye hizmetleri	67,0	7,6	9,1	15,6	0,8
Cenaze hizmetleri	73,5	6,4	7,7	12,0	0,4
Toplu taşıma hizmetleri	55,9	22,4	13,8	3,9	4,0
Yol/kaldırım yapımı hizmetleri	53,7	28,9	13,8	2,9	0,6
Zabıta hizmetleri	54,2	13,2	13,2	16,5	2,9
Yeşil alanların miktarı	56,9	24,8	14,0	2,4	1,9

Şekil 4.17. Türkiye’de Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi (%) (TÜİK).

Şekil 4.13 Türkiye’de vatandaşların almış oldukları belediye hizmetlerinin memnuniyet düzeyini göstermektedir. Vatandaşlara sunulan hizmetler arasında memnunun diyen kesim içerisinde en yüksek hizmet türü cenaze hizmetleri olurken, en düşük hizmet türü ise yol/kaldırım hizmetleri olduğu görülmektedir. Vatandaşlara sunulan hizmetler arasında memnun değilim diyen kesimin en yüksek olduğu hizmet türü şebeke suyu hizmeti olurken, en düşüğü ise itfaiye hizmetleri olduğunu gözlemlemekteyiz

Ülke	Memnun	Memnun değil	Fikrim yok
Fransa	78	19	3
Türkiye	66	23	11

Şekil 4.18. Fransa ve Türkiye’de Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Genel Memnuniyet Düzeyi (%) (TÜİK ve Leger).

Fransa’da vatandaşların %78’nin belediyelerin yerine getirmiş olduğu kamusal hizmetlerden memnun olduğu, %19’unun belediye hizmetlerinden memnun olmadığı ve %3’nünde kamusal hizmetler hakkında fikirlerinin olmadığı görülmektedir. Türkiye’de vatandaşların %66’sının belediyelerin sunmuş olduğu kamusal hizmetlerden memnun olduğu, %23’ünün hizmetlerden memnun olmadığı

ve %11'inin de hizmetler hakkında fikirlerinin olmadığı görülmektedir (Şekil 4.14).

Belediyelerin sahip olduğu öz gelir ve mali özerklik düzeyleri belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlerde vatandaş memnuniyetini de etkileyebilmektedir. Çünkü yeterli öz gelire sahip olan belediyeler, yapacakları hizmetlerde merkezi yönetime bağlı olmadan vatandaş endeksli kamusal hizmetleri yerine getirecek ve bu durum vatandaşların belediyelerin gerçekleştireceği kamusal hizmetler hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu doğrultuda bakıldığında Fransa'da belediyelerin mali özerklik bakımından Türkiye'den daha iyi düzeyde olmaları Fransa'da vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetinin de Türkiye'den daha iyi olduğunu göstermiştir.

4.4.2. Fransa ve Türkiye'de Bütçe Şeffaflığının Öz Gelir Bağlamında Mali Özerklik ile İlişkisi

International Budget Partnership, Açık Bütçe Anketi ile ülkelerin bütçe ile ilgili hesap verilebilirlik düzeyleri hakkında bağımsız ve düzenli değerlendirmeler yapmaktadır. Anket, açık ve hesap verilebilir bütçe sistemlerinin şeffaf olduğu, vatandaşların katılımı için fırsatlar sunduğu ve bağımsız kurumlar tarafından etkin gözetim içerdiği varsayımına dayanmaktadır. Açık Bütçe Anketi, 2017 yılından bu yana halkın bütçe sürecine katılımını ve halkın mali politikalara katılımı ilkelerine göre değerlendirmektedir. Anket, 120 ülkede yerel sivil toplum grupları veya bağımsız araştırmacılar tarafından doldurulmakta ve objektif gerçeklere dayalı sorulara verilen yanıtları kapsamaktadır. Her ülkenin sonuçları anonim bir uzman tarafından incelenmektedir (International Budget Partnership, 2021).

Açık Bütçe Anketi, şeffaflığı, halkın bütçe döngüsü boyunca yaygın olarak erişilebilir olmasını (bütçelerin hazırlanması, uygulanması, bütçe kesin hesap kanunları, vatandaşların bütçeye katılım düzeyleri vb. gibi), bütçe belgesine erişimi ve belgelerdeki bilgilerin kapsamlılığını değerlendirerek ölçmektedir. Açık Bütçe Anketi şeffaflık değerlendirmesi, dünya çapında evrensel olarak uygulanabilen uluslararası standartlara dayanmaktadır. Her ülkeye, bütçe saydamlığını değerlendiren 109 soruya verilen yanıtların basit ortalamasına göre 0 ila 100 arasında bir puan verilir; belirli bir soruda en yüksek puan 100'dür. Ortalama puanlar, Açık Bütçe Endeksi adı verilen küresel bir bütçe şeffaflığı sıralamasıyla sonuçlanır (International Budget Partnership, 2021).

Ülke	Bütçe Şeffaflığı
Türkiye	55
Fransa	72

Şekil 4.19. Fransa ve Türkiye’nin Açık Bütçe Endeksine Göre Bütçe Şeffaflığı Skorları (100 Puan) (International Budget Partnership).

International Budget Partnership, bütçe şeffaflığını “100 puan” üzerinden değerlendirmektedir. Bu kapsamda “0-60” aralığındaki puanlamayı yetersiz görürken, “61-100” aralığındaki puanlamayı “yeterli” olarak görmektedir. Bu doğrultuda Fransa 100 puan üzerinden 72 puan alırken, Türkiye 55 puan almıştır (Tablo 35). Bu bağlamda Türkiye şeffaflık puanlamasında “yetersiz” görülürken, Fransa “yeterli” görülmüştür. Dolayısıyla Açık Bütçe Endeksine göre Fransa’nın Türkiye’ye göre bütçeleme sürecinde daha şeffaf olduğu ortaya çıkmıştır.

Mali özerkliği yüksek düzeyde olan yerel yönetim birimlerinde yerel halk bütçeleme sürecinde aktif rol alabilmektedir. Bu yönüyle vatandaşlar ödemiş oldukları vergilerin hangi hizmetler için kullanıldığını sorgulayarak belediye yönetimleri üzerinde kontrol mekanizması oluşturma hakkı elde edebilmektedir. Bu durum gerçekleştirilecek olan hizmetlerde vatandaşın katılımını artırmakla birlikte bütçe şeffaflığı düzeyini de yükseltebilmektedir. Ancak mali özerkliği düşük düzeyde olan yerel yönetimlerde vatandaşlar bütçeleme sürecinde aktif olamamakta ve ödemiş olduğu vergilerin hangi hizmetler için kullanıldığını takip edemeyebilir. Bu durum vatandaşların hem katılım düzeylerini hem de bütçe şeffaflığı düzeyini düşürebilmektedir.

Çalışmada Fransa’daki belediyelerin öz gelirlere bağlı olarak mali özerkliklerinin Türkiye’deki belediyelere göre yüksek olduğu ve buna bağlı olarak Fransa’da bütçe şeffaflığının Türkiye’den daha yüksek olduğu söylenebilir. Bu kapsamda mali özerklik ve bütçe şeffaflığı arasında doğrusal bir ilişki olduğu söylenebilir.

4.4.3. Fransa ve Türkiye’de Öz Gelir Bağlamında Mali Özerklik ile Demokrasi Arasındaki İlişki Düzeyi

Yerel yönetimlerde katılım beraberinde demokrasi kültürünü de geliştirmektedir. Bu bağlamda Economist Intelligence’nin demokrasi sınıflandırması ile ilgili ölçütleri bulunmaktadır. Bu doğrultuda Şekil 1.16’da demokrasi çeşitleri gösterilmektedir.

Tam Demokrasi	Yalnız sivil özgürlükler ile temel siyasi özgürlüklere saygı duymakla kalmayıp, demokratik ilkelerin gelişmesine imkân tanıyan ve siyasi kültür tarafından desteklenen ülkelerdir. Tam demokrasinin uygulandığı ülkelerde kararları uygulayan bağımsız bir yargı sistemi, düzgün işleyen hükümet sistemi ve bağımsız medya organları bulunmaktadır. Demokratikleşmenin önündeki engeller sınırlı düzeyde olmaktadır.
Kusurlu Demokrasi	Seçimlerin adil ve özgür yapıldığı, temel sivil özgürlüklerin onurlandırıldığı ancak medya özgürlüğünün ihlal edildiği, muhalefetin hafif olduğu demokrasi çeşididir. Az gelişmiş kültür, düşük siyasi katılım, yönetişimin işleyişinde sorunların da olduğu demokratik düzeyde sorunlar bulunmaktadır.
Hibrit Rejimler	Bağımsız olmayan yargı, seçim hileleri, yolsuzluklar, medyaya yapılan baskı, güçsüz hukuk sistemi, sivil özgürlüklerin ihlalin yaygın yapıldığı demokrasi çeşididir.
Otoriter Rejimler	Siyasi çoğulculuğun olmadığı ya da sınırlı düzeyde olduğu demokrasi çeşididir. Bu tür uluslar genellikle diktatörlük ve mutlak monarşilerdir. Geleneksel demokrasinin ön plana çıktığı bu rejimlerde sivil toplum kuruluşları, yargı ve medya özgür olamamaktadır.

Şekil 4.20. Economist Intelligence'nin Demokrasi Sınıflandırması (The Economist).

Demokrasi kültürünün gelişmesinde ülkelerin sahip olduğu seçim ve çoğulculuk, politik katılım, politik kültür ve sivil özgürlükler belirleyici olmaktadır. Economist Intelligence belirlemiş olduğu kriterlere bağlı olarak ülkelere “0-10” arasında puan vermektedir. 2022 yılında yapılan değerlendirilmede 167 ülke, belirlenen kriterlere bağlı olarak puanlanmıştır (Economist Intelligence, 2022).

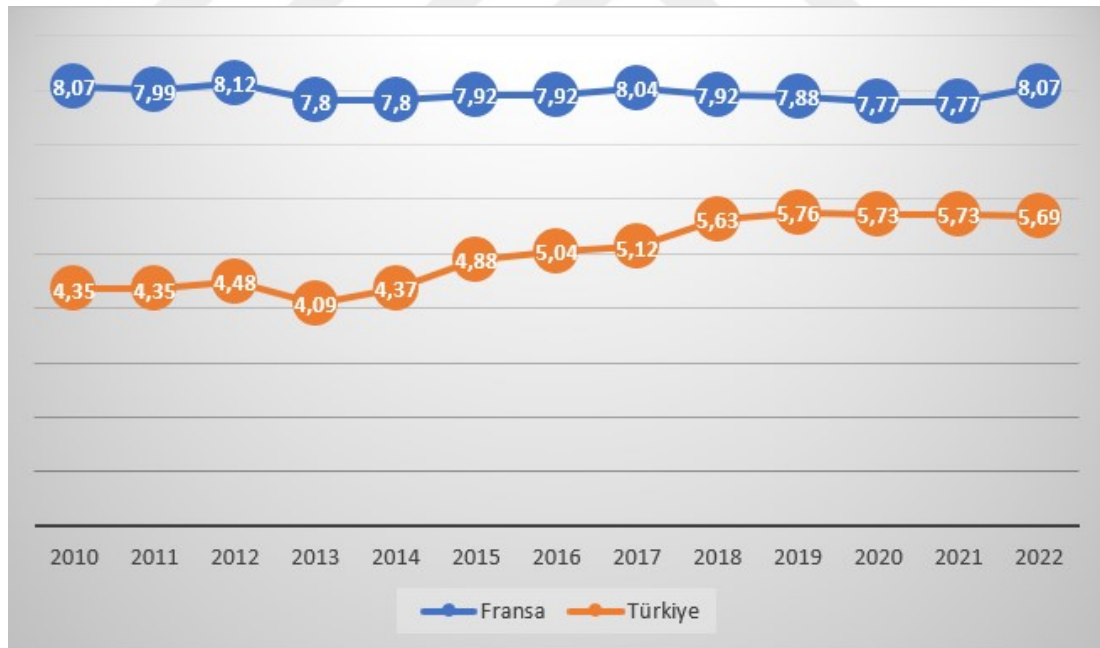
Tam Demokrasi	Yalnız sivil özgürlükler ile temel siyasi özgürlüklere saygı duymakla kalmayıp, demokratik ilkelerin gelişmesine imkân tanıyan ve siyasi kültür tarafından desteklenen ülkelerdir. Tam demokrasinin uygulandığı ülkelerde kararları uygulayan bağımsız bir yargı sistemi, düzgün işleyen hükümet sistemi ve bağımsız medya organları bulunmaktadır. Demokratikleşmenin önündeki engeller sınırlı düzeyde olmaktadır.
Kusurlu Demokrasi	Seçimlerin adil ve özgür yapıldığı, temel sivil özgürlüklerin onurlandırıldığı ancak medya özgürlüğünün ihlal edildiği, muhalefetin hafif olduğu demokrasi çeşididir. Az gelişmiş kültür, düşük siyasi katılım, yönetişimin işleyişinde sorunların da olduğu demokratik düzeyde sorunlar bulunmaktadır.
Hibrit Rejimler	Bağımsız olmayan yargı, seçim hileleri, yolsuzluklar, medyaya yapılan baskı, güçsüz hukuk sistemi, sivil özgürlüklerin ihlalin yaygın yapıldığı demokrasi çeşididir.
Otoriter Rejimler	Siyasi çoğulculuğun olmadığı ya da sınırlı düzeyde olduğu demokrasi çeşididir. Bu tür uluslar genellikle diktatörlük ve mutlak monarşilerdir. Geleneksel demokrasinin ön plana çıktığı bu rejimlerde sivil toplum kuruluşları, yargı ve medya özgür olamamaktadır.

Şekil 4.21. Fransa ve Türkiye’de Demokrasi Endeksinin Economist Intelligence’nin Belirlemiş Olduğu Kriterlerine Göre Değerlendirilmesi (The Economist).

Şekil 4.17 Fransa ve Türkiye’de demokrasi endeksi kriterlerini

göstermektedir. Hem Türkiye hem de Fransa Batı Avrupa bölgesi içerisinde yer almaktadır. Ancak demokrasi endeksi göstergelerine bakıldığında Fransa'nın tüm göstergelerde Türkiye'den daha iyi konumda olduğu görülmektedir. Sahip olduğu rejim türü bakımından Fransa "tam demokrasi" sınıfında yer alırken, Türkiye "Hibrit rejim" sınıfında yer almıştır.

Kamusal hizmetlerinin yerindelik ilkesi çerçevesinde yerine getirilmesi halktan gelen istek ve taleplerin rasyonelliğini de artırabilmektedir. Bu doğrultuda belediyeler halka en yakın yerel yönetim birimleri olarak ön plana çıkmaktadır. Belediyeler halktan gelen istek ve talepleri yerine getirebilmek için kamusal gelire yani öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Belediyelerin halktan toplanan yerel vergiler üzerindeki yetkileri öz gelir ve mali özerklik için önem arz etmektedir. Buna bağlı olarak yerel halk ödemiş olduğu vergiler için hizmet beklentisi içerisine girmektedir. Bu bağlamda yerel halk, hizmetlerin yerine getirilmesi için vergi yükünün altına girmeyi kabul ederek, ödemiş olduğu vergilerin hangi alanlarda kullanıldığını takip edebilecektir. Bu durum öncelikle yerel halkın katılımını artırmakta ve yerel demokrasi bağlamında demokrasi endeksinin gelişimine katkıda bulunabilmektedir.



Şekil 4.22. Fransa ve Türkiye'nin Demokrasi Endeksine Göre Karşılaştırılması (The Economist).

Şekil 4.18 Fransa ve Türkiye'nin yıllar içerisindeki demokrasi endeksi puanlarını göstermektedir. 2022 yılı itibarıyla Fransa 10 puan üzerinden 8,07 puan ile 167 ülke içerisinde 22'nci sırada yer alırken, Türkiye 5,69 puan ile 103'üncü sırada

yer almıştır.

Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu yerel özerklik ve mali özerklik düzeyleri demokrasinin gelişimine de katkı sunabilmektedir. Yerel özerkliğin yüksek düzeyde olduğu kültürlerde demokratik yapının da geliştiği görülmektedir. Demokratik yapının gelişmesine paralel olarak yerel halkın yönetimlere katılım düzeyi artmakta ve demokrasi kültürü gelişim gösterebilmektedir. Bu durum aynı zamanda yönetimlerin şeffaf ve hesap verilebilir olmasını da etkileyebilmektedir. Bu bağlamda Fransa'da yerel yönetimlerin yerel özerklik ve mali özerklik açısından yüksek düzeyde olması, Fransa'da yerel demokrasi, demokrasi ve katılım düzeyini de artırdığı söylenebilir. Türkiye'de ise yerel yönetim birimlerinin yerel ve mali özerklik açısından düşük düzeyde olması Türkiye'de demokrasi ve yerel katılımın Fransa'ya göre düşük düzeyde kaldığı şeklinde ifade edilebilir.

Çalışmada Fransa'da belediyelerin öz gelir ve mali özerklik bakımından Türkiye'den daha iyi düzeyde olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak Fransa'nın demokrasi endeksinin de Türkiye'den daha iyi olduğu söylenebilir. Çünkü öz gelir ve mali özerklik düzeyi arttıkça halkın yerel hizmetlere olan duyarlılığı artabilmektedir. Vatandaş endeksli hizmetlerin artmasıyla birlikte katılım kültürü artmakta ve katılım düzeyinin artmasıyla birlikte demokrasi kültürünün düzeyi yükselebilmektedir. Dolayısıyla öz gelir bağlamında mali özerklik düzeyi yüksek olan yerel yönetimlerde katılımın ve demokrasi kültürünün de yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda öz gelir ve mali özerklik düzeyi ile artan katılım ve demokrasi kültürünün yerel yönetim birimlerinde demokratik bir yapıyı da ön plana çıkardığı söylenebilir.

5. TARTIŞMA

Günümüzde kamusal hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yerel yönetimler vatandaşlardan gelen farklı talepleri yerine getirirken merkezi yönetime göre kaynakları daha etkin ve verimli kullanabilmektedir. Bu durum ülkelerin ekonomik büyüme ve kalkınmaları üzerinde olumlu etkiler yaratmaktadır. Diğer yandan yerel yönetim birimleri, yerel halkın kendileri ile ilgili alınacak olan kararlara katılım fırsatı sağlayarak yönetimlerin demokratikleşmesine de katkı sağlamaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimler mali sorumluluk, mali disiplin, saydamlık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi demokratik gelişmelerin oluşmasında önemli işlevler üstlenmektedir.

Yerel yönetimler kamusal hizmetlerin sunumunda üstlenmiş oldukları rollerle merkezi yönetimin eksikliklerini de gidermektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, merkezi yönetimin kamusal hizmetleri sunma rolünü azaltarak, yerel düzeyde daha spesifik özelliklere sahip hizmetleri yerine getirmektedir.

1980’li yıllardan sonra neo-liberal politikaların uygulanmasıyla birlikte yerinden yönetim, mali yerelleşme, yönetişim gibi olguların ön plana çıkması, yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerdeki rolünü ön plana çıkarmıştır. Özellikle dünyada refah devleti anlayışının gelişim göstermesi, nüfus artışına paralel olarak kentleşme sürecinde yaşanan gelişmeler, kamusal hizmetleri sunumu noktasında yerel yönetim birimlerinin öneminin artırmıştır.

Kamusal hizmetlerin “subsidiarite” ilkesi doğrultusunda yani halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmek istenmesi, yerel yönetimlerin hizmet yükünü artırmıştır. Artan hizmet yükü yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında görev ve sorumluluk paylaşımının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ancak görev ve sorumluluklarının paylaşılmasında yaşanan olumlu gelişmeler gelir paylaşımı konusunda yaşanmamıştır. Bu kapsamda yerel yönetimler kamusal hizmetleri yerine getirirken vergiler ve öz gelirler konusunda yetersiz kalmış, merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı bir şekilde hizmetleri yerine getirmeye çalışmıştır. Merkezi yönetimden yapılacak transferlerin yetersiz olması durumunda borçlanmaya başvurarak, kamusal harcamaları finanse etmeye çalışmışlardır.

Yerel yönetimlerin gelir bakımından merkezi yönetime göre yetersiz düzeyde olmaları (dikey eşitsizlik), yerel yönetim birimlerinin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak kendi içinde eşit olmayan gelir düzeylerine sahip olmaları (yatay eşitsizlik)

mali eşitsizliklere neden olmaktadır. Bu kapsamda merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerle dikey ve yatay eşitsizlik giderilmek istenmektedir. Diğer yandan yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin finansmanı için başvurduğu borçlanma ise belirli yatırımlar için kullanılmadığı takdirde, söz konusu durumun ülkenin kredisi üzerinde olumsuz etkiler (borç-faiz sarmalı) yaratacağı düşüncesinden dolayı olumlu bakılmamaktadır. Bu sebepten dolayı borçlanma ve merkezi yönetimden yapılan transferlerin yerel yönetimler için finans kaynağı olmaması gerektiği düşünülmektedir.

Çağdaş ve demokratik yönetim anlayışına sahip ülkelerde yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmetleri yerine getirmek için vergilere ve özellikle bu vergiler içinde yer alan öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Vergiler, düzenli ve istikrarlı yapıya sahip oldukları için önemli gelir kalemi olarak ön plana çıkmaktadır. Diğer yandan kamusal hizmetlerin finansmanı için vergi yükü altına giren vatandaşlar yerel yönetimlerin sunduğu hizmetleri denetim altında tutabilmektedir.

Ülkeler, mali özerkliği artırmak için mali yerelleşmeyi ilke edinen politikalar üretmeye çalışarak öz gelirleri artırıcı çalışmalar kapsamında reformlar yapmaktadırlar. Çünkü yerel yönetimlerin finansmanında öz gelirlerinin payının artması mali özerkliği de güçlendirmektedir. Mali özerkliğin en büyük göstergesi, toplam gelirler içerisinde öz gelirlerin sahip olduğu pay olmaktadır. Dolayısıyla öz gelirler arttığında mali özerklik artmakta, öz gelirler azaldığında mali özerklik de azalmaktadır. Aksi takdirde yerel yönetimler, merkezi yönetimden aktarılabilecek transferlerle kamusal hizmetleri yerine getirmektedir. Yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olması ise yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirirken vatandaşın gelen talepleri yerine merkezi yönetimin partizanca yaklaşımları doğrultusunda gerçekleşmesine neden olmaktadır. Vatandaş odaklı hizmetlerin yerine getirilmemesi sonucunda yerel yönetimlerde vatandaşların alınan kararlara aktif katılımı sınırlı düzeyde kalmakta, taraflar arasında mali sorumluluk, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve siyasi sorumluluklar devre dışı kalmaktadır. Böylesi bir yapı, başta katılımcı yönetim anlayışı olmak üzere yerel demokrasi ve demokrasinin gelişmesine engel olabilmektedir.

Mali özerklik, yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukların etkin ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için merkezi yönetime bağımlı kalınmadan sürekli ve düzenli kaynaklara sahip olmayı gerektirmektedir. Yerel halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin önemi her geçen gün daha da artmaktadır. Bu bağlamda değişen dünya düzenine bağlı olarak vatandaşların yaşam kalitesi

standartlarının artırılması için, yerel yönetimlerin mali özerkliğini artıracak vergi ve öz gelirlerin toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarının artırılması önem arz etmektedir. Bahsedilen gelişmeler bağlamında çalışmaya konu olan Fransa ve Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısı anayasal düzeyde yasalarla belirlenmiştir. Bu bağlamda Fransa Anayasa’sına göre yerel yönetimler, belediyeler (komün), iller (departmentler) ve denizaşırı bölgelerden oluşmaktadır. Türkiye’de ise 1982 Anayasa’sına göre yerel yönetim birimleri, belediye, il özel idaresi ve köyler ve mahalli idare birliklerinden oluşmaktadır.



6. SONUÇLAR

Yerel yönetim birimleridenildiğinde ilk akla gelen birimler belediyeler olmaktadır. Yerel halka en yakın birimler olan belediyeler, belde sakinlerinin müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak için vergilere ve öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda Fransa’da belediyelerin gelir kaynakları; yerel vergi gelirleri, genel bütçeden vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve yardımlar, hizmet karşılığında alınan diğer vergiler ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye’de ise belediyelerin gelir kaynakları; öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan ödenekler ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, bağışlar ve yardımlar ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır.

Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı, genel bütçeden aktarılan vergi paylarının toplam gelirler içerisindeki payı ile yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını gösteren “Hunter katsayısı” mali özerklik için önemli göstergeler olmaktadır. Hunter katsayısı, merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının yerel yönetimlerin yaptıkları harcamalar içindeki payı ile ölçülmektedir. Öz gelirler yüksek düzeyde olduğunda belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılığı azalmakta, öz gelirler düşük düzeyde olduğunda belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılığı artmaktadır. Bu doğrultuda Fransa ve Türkiye’de belediyelerin mali özerklik düzeyleri öz gelirler ve merkezi yönetimden aktarılan paylar mali özerklik bağlamında incelenmiştir. Belediyelerin mali özerklik düzeyleri incelenirken Cigu ve Oprea’nın yerel yönetimlerin mali özerklik düzeylerini ölçmek için oluşturdukları model kullanılmıştır. Bu bağlamda çıkan sonuçlar ise şu şekildedir;

- Fransa’da belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirleri Türkiye’ye göre yüksek düzeydedir.
- Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içinde merkezi yönetimden aktarılan vergi payları Fransa’ya göre daha yüksektir.
- Fransa’da belediyelerin öz gelirlerinin toplam harcamalar içindeki payı yüksek olurken, Türkiye’de düşük seviyededir.
- Her iki ülkede borçlanma sınırsız olmadığı için ve yapılan borçlanma şartlı yatırımlara bağlı yapıldığı için borçlanma düzeyi düşük düzeyde

kalmaktadır.

- Yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan mali bağımlılığını gösteren Hunter katsayısı Türkiye’de 0,66 iken, Fransa’da 0,15 çıkmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de belediyelerin yerel harcamalar içerisinde merkezi yönetimden aktarılan transferlerin payının Fransa’ya göre daha yüksek düzeyde olduğu görülmüştür. Dolayısıyla Türkiye’de belediyelerin mali açıdan merkezi yönetime bağılılığı yüksek düzeyde seyrederken, Fransa’da belediyelerin merkezi yönetime olan mali bağımlılığı düşük düzeydedir. Ayrıca Türkiye’de belediyelerin yerel vergiler üzerinde vergilendirme yetkisinin olmadığı, Fransa’da ise belediyelerin yerel vergiler üzerinde ulusal kanunlar çerçevesinde vergi matrahı ve/veya vergi oranı ve özel yerel vergiler oluşturma konusunda karar alabildiği görülmektedir.
- Fransa ve Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri ve mali özerklikleri hakkında genel bir değerlendirme yapıldığında; Fransa’da belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı ortalama %64-65 düzeyinde olduğu, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların ise ortalama %35-36 düzeyinde olduğu görülmüştür. Türkiye’de ise belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı %37-38 düzeyinde olurken, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların %62-63 düzeyinde olduğu görülmüştür. Dolayısıyla Fransa’da belediyelerin öz gelir bağlamında mali özerkliklerinin Türkiye’ye göre daha yüksek düzeyde olduğu ortaya çıkmıştır.
- Yerel vergilerin sahip olduğu özerklik düzeyi öz gelirler ve mali özerklik üzerinde önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda OECD’nin belirlemiş olduğu yerel vergi özerkliği göstergelerine göre Fransa’daki yerel vergilerin %45’i “a1”, %15,9’u “b1”, %3,2’si “b2”, %0,2’si “c”, %14,2’si “d4”, %19,2’si “e” ve %1,7’si “f” düzeyinde olduğu görülmüştür. Türkiye’de ise yerel vergi gelirlerinin %80,4’ü “d3”, %19,6’sı da “e” düzeyinde olduğu görülmüştür. Dolayısıyla Fransa’da belediyelerin yerel vergi özerkliği Türkiye’ye göre daha yüksek düzeydedir.

Öz gelirlerin yüksek düzeyde olması mali özerkliği artırmaktadır. Diğer yandan mali özerkliği yüksek olan belediyelerde katılım, demokrasi ve demokratik yapı ve vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetlerinin de yüksek düzeyde olmasına etki edebilmektedir. Çünkü ödemiş olduğu verginin karşılığında hizmet bekleyen bireyler ve gruplar belediye yönetimleri üzerinde denetim mekanizması

oluşturmaktadır. Bu durum ancak öz gelirlerin yüksek olmasıyla ilgili olmaktadır. Çünkü öz gelirlerin az olduğu durumlarda merkezi yönetimden aktarılan vergi payları ön plana çıkmakta ve yapılan hizmetler merkezi yönetimin partizan talepleri doğrultusunda olmaktadır. Bundan dolayı birey ve gruplar hem sağlanan hizmetler hakkında hem de belediye yönetimlerinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olamamaktadır. Bu kapsamda Fransa'da mali özerkliğin Türkiye'ye göre yüksek düzeyde olması Fransa'da demokrasi, katılım ve vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetlerinin de Türkiye'den daha yüksek düzeyde olmasına neden olduğu söylenebilir.



7. ÖNERİLER

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul etmesine rağmen yerel yönetimlerin mali özerklik ve öz gelirleri üzerinde doğrudan etkili olacak bazı maddelere çekinceler koymuştur. Belirtilen maddelerde yerel yönetimlerin gelir kaynağı sağlaması için esnek yapıda olması gerektiği, yerel yönetimlere yapılacak kaynak tahsisinde kendilerine danışılması gerektiği ve yapılacak hibelerde serbestliğin olması gerektiği belirtilmiştir. Türkiye’de ise hibeler ancak belirli projelerin finansmanı için verilmekte ve yerel yönetimlerin takdir hakkı bulunmamaktadır. Söz konusu hususlar Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğini zedelemekte ve öz gelir kaynaklarının düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Fransa ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yalnız Md.7/2 çekince koymuş ve geriye kalan tüm maddeleri olduğu gibi kabul etmiştir. Fransa’nın çekince koyduğu Md.7/2 mali özerklik ve öz gelir ile ilgili olmayıp, yerel yönetimlerin yerel düzeydeki sorumluluklarının yerine getirilmesi ile ilgili olmuştur. Bu doğrultuda Fransa’da yerel yönetim birimleri mali açıdan Türkiye’ye göre daha özerk yapıda olmaktadır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarını belirten Md. 9’a Türkiye bazı çekinceler koymuştur. Bu maddeler;

- Yerel yönetimlerin görevlerini yürütebilmeleri için gereken harcamalardaki artışlara olabildiğince ayak uydurabilecektir. Bu doğrultuda yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler yeterince çeşitli ve esnek olacaktır (md.9/4).
- Kaynakların yeniden dağıtımında yerel yönetimlere tahsisin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir şekilde danışılacaktır (Md.9/6).
- Yerel yönetimlere yapılan hibeler belirli projelerin finansmanı için tahsil edilmeyecektir. Yerel yönetimler hibeler üzerinde kendi politikalarına uygun şekilde takdir hakkı kullanma yetkili olacaktır (Md.9/7).

Türkiye’nin çekince koymuş olduğu (9/4, 9/6, 9/7) maddeler yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini azaltmakta ve mali özerklik seviyesini

düşürmektedir. Yerel yönetimler söz konusu görevlerin yürütülmesinde yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygun görülmesi durumunda, kazanç kaybının tazminine ya da yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal şartlarının sağlanmasına olanak sağlayacaktır. Dolayısıyla Türkiye'nin kabul edip imzaladığı ancak bazı maddelerine çekince koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki çekinceleri kaldırması belediyelerin hem öz gelirlerinin hem de mali özerkliklerinin artmasına katkı sağlayacaktır.

Fransa'da yerel yönetimler merkeze danışmadan vergi matrah ve oranını belirleyebilmektedir. Söz konusu durum öz gelirler ve mali özerklik üzerinde etkili olmakta ve Fransa'da yerel vergilerin yaklaşık yarısı bu kapsamda tahsil edilmektedir. Ancak Türkiye'de yerel yönetimlerin böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Bundan dolayı Türkiye'de mali özerklik Fransa'ya göre daha düşük düzeyde olmaktadır. Türkiye'de de belediyelerin öz gelirlerinin ve mali özerkliğinin artırılması için Fransa'da olduğu gibi, yerel vergilerin matrah ve oranlarının belirlenme yetkisi yerel yönetimlere bırakılması öz gelirleri ve mali özerkliği artıracaktır.

Fransa'da yerel bir vergi eğer yerel halkın çıkarları ve taleplerine uygunsa yasalar çerçevesinde verginin belirlenmesi ve tahsil edilmesi belediyelere bırakılmaktadır. Bu durum belediyelerin öz gelirlerinin artmasına neden olmaktadır. Türkiye'de de yerel halkın çıkarlarına ve taleplerine uygun olan yerel vergilerin belirlenmesi ve tahsil edilmesi öz gelirlerin artmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de belediyelerin sorumluluklarını eksiksiz bir şekilde yerine getirebilmelerinde kaynak çeşitliliğinin doğrudan etkisi bulunmaktadır. Artan toplumsal beklentilerin karşılanması için gelir atışlarının da artması gerekmektedir. Aksi takdirde belediyeler borçlanma yoluna başvurarak mali yük altına girecektir. Bu durum yerel yönetimleri hem idari hem de siyasi olarak merkezi yönetime bağımlı hale getirecektir.

Yerel yönetimlere verilecek olan tam vergilendirme yetkisinin yerel yönetim birimleri arasında dezavantajlara (yatay mali eşitsizlik) neden olacağı düşünülse de genel anlamda böyle bir yetkilendirmenin yerel yönetimlerin mali özerkliğini arttırdığı düşünülmektedir. Fransa'da olduğu gibi ulusal kanunlar çerçevesinde yerel vergilendirmenin yerel yönetimlerin lehine olacak şekilde tasarlanması belediyelerin yerel vergilerinin artmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de belediyelerin toplam vergi gelirleri içerisinde öz gelirlerinin düşük düzeyde olmasının farklı nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerden en önemlisi, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan vergi paylarının ve ödeneklerinin yüksek düzeyde olmasıdır. Belediyeler, genel bütçe vergi gelirlerinden pay alacağı düşüncesiyle hareket etmekte ve öz gelirler için yeni kaynak arayışı içerisine girmemektedir. Belediyelerin vergi gelirleri konusunda merkezi yönetime bu düzeyde bağımlı olması hantallaşmaya neden olmakla birlikte öz gelirlerinin ve mali özerkliklerinin düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Belediyelerin genel bütçeden aktarılacak olan vergi paylarına olan mali bağımlılıklarının azaltılması ve öz gelirler konusunda teşvik edici politikaların izlenmesi mali özerkliğin artmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin düşük düzeyde olmasının diğer bir nedeni ise borçlanma düzeyleridir. Belediyeler yatırım programlarında yer alan faaliyetleri gerçekleştirebilmek için borçlanmaya başvurmaktadır. Gerçekleştirilen borçlanmaların belediyelerin gelir ve gider dengesini bozduğu, belediyeleri borç yükü altına koyduğu sayıştay faaliyet raporlarında mevcuttur. Ancak sayıştay raporlarında belediyelerin borçlanma düzeyleri ile ilgili belirtilen yaptırım ya da caydırıcı cezaların uygulanmadığı görülmektedir. Dolayısıyla belediyeler gelir gider dengesizliği durumunda öz gelirler yerine borçlanmaya başvurmaktadır. Söz konusu durum, belediyeleri borç yükü altına koymakla birlikte mali özerklik düzeylerinin de düşmesine neden olmaktadır. Sayıştayın belediyelerin borçlanmaları ile ilgili hazırlamış olduğu faaliyet raporlarında belirtilen cezaların ve yaptırımların uygulanması caydırıcı etkiler yaratabilmektedir. Belediyelerin borçlanma yerine öz gelir kaynaklarına yönelmesi ve kaynak çeşitliliğine başvurması mali özerkliğin artmasına katkı sağlayacaktır.

Yerel vergi idaresinin yapısı ve işleyişi de öz gelirleri etkileyebilmektedir. Dolayısıyla yerel vergi yapısının esnek olması gerekmektedir. Belediyeler, vatandaşların vergilerini ödemesi için teşvik edici politikalar izlemelidir. Yerel vergi yapısının, vergiden kaçırma ve vergiden kaçınmaya fırsat vermemesi önem arz etmektedir. Yerel halkın, vergi ahlakı ve vergi kültürü hakkında bilinçlendirilmesi için çalışmalar yapılması da belediyelerin öz gelirlerinin artmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (15 Haziran 2023). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.1319.pdf> Adresinden alınmıştır.
- 1961 Anayasası, (10. 20. 2022). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> adresinden alınmıştır.
- 1982 Anayasası, (30 Ekim 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresinden alınmıştır.
- 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu. (20 Haziran 2023). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4731&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> Adresinden alınmıştır.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (08 Nisan 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- 3213 Sayılı Maden Kanunu. (15 Temmuz 2023). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.3213.pdf> Adresinden alınmıştır.
- 4749 Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. (20 Temmuz 2023). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4749.pdf> Adresinden alınmıştır.
- 5018 Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, (10 Eylül 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> Adresinden alınmıştır.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. (6 Nisan 2021). <https://www.mevzuat.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (7 Mart 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (15 Nisan 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=1&MevzuatNo=5747&MevzuatTertip=5> Adresinden alınmıştır.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (8 Nisan 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (10 Mart 2022). <https://www.tbb.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- Akdemir, T. (2014). Yerel vergi yönetimi: ülke uygulamalarına yönelik bir analiz. M. Sakal, A. Kesik, T. Akdemir (Ed). *Mali yerinden yönetim: teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye'ye ilişkin değerlendirmeler* (85-144). Nobel Yayıncılık: Ankara.
- Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi*. Gazi Kitabevi: Ankara.
- Akın, F. (2015), Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri, M, Mecek, M, Doğan ve B, Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (35-49). BEKAD Yayınları: Antalya.

- Aktaş, A. (2011). Belediyelerin mali yapısı ve bütçeleme süreci. *Dış Denetim*, 92-103.
- Arıkan, Y.E. (2004). *Tüm yönleri ile belediye gelirleri*. Türkiye Belediyeler Birliği: Ankara.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı, sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-292.
- Arsalan, K.O. (2016). *Üniter, federal ve bölgesel devletlerde yerel yönetim esasları*. Adalet Yayınevi: Ankara
- Auby, J.B., Auby, JF., Noguette, R. (2008). *Droit des collectivites locales*. Paris: PUF.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi (12 Kasım 2023). <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/155-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sart/> Adresinden alınmıştır.
- Aydınlı, H.İ. (2004). *Sosyo-ekonomik dönüşüm sürecinde belediyeler*. Nobel Yayın Dağıtım: Ankara.
- Bach, S., Blchliger, H., Walau, D. (10.10.2022). OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. (The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Survey). <https://www.oecd.org/tax/federalism/42783063.pdf>. Adresinden alınmıştır.
- Bahl, R. (1999). Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice. *The World Bank*, 1-26.
- Bahl, R. ve Bird, R. (26.11.2022). Substantial Taxes In Developing Countries: The Way Forward, (Public Budgeting and Finance). <https://onlinelibrary.wiev.com>. Adresinden alınmıştır.
- Bailey, J.S. (1999). *Local government economics*. Macmillan Press Ltd: London.
- Baral, K.J. ve Suvedi, M. (2006), Fiscal autonomy: A comparative study of Kaski District Development Committee and Lamjung District Development Committee, *Janapragyamanch*, 7, 1-10.
- Bayraktar, U. (2013). Kent sosyolojisi. Güneş, F (Ed.). Yerel yönetimler. Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
- Bayramoğlu, A. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin özerklik meselesi üzerinden yeniden düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimle Dergisi*, 17(4), 5-44.
- Bilgiç, V. (2009), Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerine Bir Değerlendirme, V. K. Bilgiç, (Ed.), Değişik Yönleriyle Yerelleşme, (37-47). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Bird, R. (26.10.2022). Substantial Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature, (World Bank). <http://documents.worldbank.org>. Adresinden alınmıştır
- Blanc, J. ve Remond, B. (1994). *Les collectivites locales*. Paris: Dalloz.
- Blankart, C.B., Borck, R. (2004). Local public finance, handbook of public finance. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

- Blöchliger, H. ve King, D. (09 Eylül 2022). Fiscal Autonomy of Sb-Cenral Governments. (OECD Publishing OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No: 2). [http:// dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en](http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en). Adresinden alınmıştır.
- Blöchliger, H. ve Rabesona, J. (2009). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update. OECD Network on Fiscal Relations Between Levels of Governments, No: 9, OECD: Paris.
- Boadway, R. ve Daugherty S. (2019). Decentralisation in A Globalised Wolrd: Consequences and Oppurtinites. (OECD Papers on Fiscal Federalism. No: 29). https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth-in-asia_a47d130f-en#page1 Adresinden alınmıştır.
- Bolayır, C. (19.10.2022). Amsterdam Antlaşması: Bütünleştirilmiş Avrupa Birliği Antlaşmaları. <https://www.ikv.org.tr/images/files/A6-tr.pdf>: Adresinden alınıştır.
- Brennan, G. ve Buchanan, J.M. (1980). *The power to tax: analytical foundation of a fiscal constituon*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Bruce, N. (2001). *Public finance and the American economy*. Addison Wesley: Boston.
- Buchanan, J. M. ve Flowers, M.R. (1998). *The public finances (An introductory textbook)*. Irwin Homewood: Illinois.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment&Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Canatan, B. (2006). Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması. Özgür, H. ve Parlak, B. (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler. (295-315). Bursa: Alfa Aktüel.
- Charbit, C. (10.10.2022). Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries. (OECD Publishing). <http://www.oecd.org/ctp/federalizm/44349057.pdf>. Adresinden alınmıştır.
- Cole, A. (2012). The French state and its territories Challenges. *Public Administration*, 90(2), 335-350.
- Cigu, E., Oprea, F. (2012). Method of determining the degree of autonomy of the administrative-territorial units. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 1, 7-15.
- Cullis, C. ve Jones, P. (1998). *Public finance and public choice*. Oxford University Press. Oxford.
- Çağırın, K., H. vd. (2015), 2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4 (1), 117-217.
- Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası. *SETA Analiz*, (101), 7-22.
- Çetinkaya, Ö. (2009). *Mahalli idareler maliyesi*. Ekim Basım Yayın Dağıtımı: Bursa.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010). Belediye gelirlerinin analizi ve mali özerklik açısından değerlendirilmesi. İstanbul Üniversitesi, *Maliye Araştırma Merkezi*, 53, 1-18.

- Çevik, H.H. (2012). *Kamu yönetimi kavramlar, sorunlar, tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Çınar, T. ve Güler, B.A. (2004). *Yerel maliye sistemi*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü: Ankara.
- Çukurçayır, M.A. (2012). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi*. Çizgi Yayınevi.: Ankara
- Daugherty, S. ve Boadway, R. (2019). Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities. OECD: Paris.
- Daughtry, S., Harding, M., Reschovsk, A. (2019). Twenty Years of Tax Autonomy Across of Government: Measumerent and Applications. OECD Papers on Fiscal Federalism. No: 29. Paris.
- Davoodi, H. ve Zou, H.F. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economic*, 43, 244-257.
- Delcamp, A. (1994). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”. Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, TBD-KAV: Ankara.
- DGF, (11 Kasım 2023). <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/presentation-de-la-dotation-globale-de-fonctionnement-dgf> Adresinden alınmıştır.
- DGFIP, (11 Kasım 2023). <https://www.impots.gouv.fr/statistiques-et-donnees-produites-par-la-dgfip> Adresinden alınmıştır.
- Dougherty, S. ve L. Phillips (2019). The Spending Power of Sub-national Decision Makers Across Five Policy. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. No: 25. Paris.
- Dönmez, M. (2010). *Belediyelerin gelir kaynakları*. Ankara Yayınevi: Ankara.
- Duran, L. (1982). *İdare hukuku ders notları*. Fakülteler Matbaası: İstanbul.
- Dursun, D. (2005), Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı. V, Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, (97-104). Samsun: İlke Yayıncılık.
- Ebel, R. D. ve Taliencio, R. (22.10. 2022). Substional Tax and Administration in Developing Economies, Special Reports. (Tax Notes International). <http://citeserx.ist.psu.edu>. Adresinden alınmıştır.
- Ebel, R. ve Yılmaz, S. (15.11. 2022). Intergovernmental Relations: Issus in Public Policiy. (Asian Development Bank). <https://documents.worldbank.org>. Adresinden alınmıştır.
- Ebel, R.D. ve Yılmaz, H. (2002). On the measuement and impact of fiscal decentralization, *World Bank Institute*, 1-26.
- Elazer, D. (1995). *Federalizm: An Oveview*. HSRC Publisier: Pretoria.
- Eken, M. (2010). *Yönetimde şeffaflık, teori-uygulama*. Sakarya Kitabevi: Adapazarı.
- Eliçin, Y. (2017). Fransa’da yerelleşme reformları: Türkiye üzerinden bir değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 27-54.
- Ercan, E. (2018). Harcama ve öz gelir seviyeleri bakımından yerel mali özerklik. *Maliye Dergisi*, 174, 502-517.

- Erdoğan, O. (2020). Geri çağırma mekanizması: uluslararası örneklerden Türkiye'ye çıkarımlar. *Sosyoekonomi*, 28 (45), 353-371.
- Eroğlu, E. (2020). Belediye gelirlerinin yapısının ve gelir artırımı konusunda yapısal kısıtların değerlendirilmesi. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 64, 31-42.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu yönetimi*. Umuttepe Yayınları: İstanbul.
- Ganaie, A.A., Bhat, S.A., Kamaiah, B., Khan, N.A. (2018). Fiscal decentralisation and economic growth: evidence from Indian states. *South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance*, 7(1), 83-100.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (10 Temmuz 2023). <https://www.gib.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- Geray, C. (1995). Yerel demokrasi, özerklik ve halk katılımı. *Yeni Türkiye Dergisi*, 1(4), 72-75.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. (2001). *İdare hukuku*. Der Yayınları: İstanbul.
- Golem, S. ve Malesevic, P. L. (2014). An ampirical Analisis of the releonship between fiscal decenrelization and the size government. *Finance a Uver: Czech Journal of Economics & Finance*. 64(1), 30-58.
- Göküş, M. (2007). Türkiye'de merkezden yönetim yerel yönetim ilişkilerinin tarihsel gelişimi, Çukurçayır, M.A., ve Gökçe, G. (Ed.), *Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunları*. Çizgi Kitabevi: Konya.
- Görmez, K. ve Yaylı, H. (2018). *Yerel yönetimler*. Orhon Kitabevi: Ankara.
- Gözler, K. (2006). *İdare hukukuna giriş*. Ekin Kitabevi Yayınları: Bursa.
- Gözübüyük, Ş. (1998). *Yönetim hukuku*. Turhan Kitabevi. Ankara.
- Gül, H. (2015). Yönetim – Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve. R. Tekeli (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, (1-27). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Günday, M. (1997). *İdare hukuku*. İmaj Yayıncılık: Ankara.
- Heywood, A. (2011). *Siyaset*. Çev. Mete Yıldız ve Bican Şahin. Liberte Yayınları.
- Hill, D.M. (1974). *Democratic theory and local government*. London.
- INSEE, (15 Kasım 2023). <https://www.insee.fr/fr/information/3544265> Adresinden elde edilmiştir.
- İnan, M. ve Ekici M.S. (2010). Yeni anayasa tasarısında vergilendirme yetkisi ve yerel yönetimler, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(34), 300-314.
- İpek, S. (2015). Yerel Yönetimlerin Gelirleri. Meccek, M., Doğan, B., Parlak, B. (Ed.). *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (417-444). Antalya: Bekad Yayınları.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği ülkelerle karşılaştırmalı yerel yönetimler hukuku*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Kapidani, M. (2018). A comparative analiysis of local government financial autonomy in albania. *Journal of Business, Eeconomics and Finance*, 7(1), 1-9.

- Karaaslan, E. (2014). Şartlı Bağış ve Yardımlara İlişkin ve İşlemler. Karaaslan, K. ve Ozansoy A. (Ed.), Belediye Gelirleri. (431-438). Bekad Yayınları: Antalya.
- Karabacak, B.N. (2012). Mali yerelleşme alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar: kuşaklar arası çatışma mı? *Maliye Dergisi*, 163, 389-415.
- Karaer, T. (1991). Fransa’da yerel yönetimlerin reformu üzerine, *Amme Dergisi*. 1-9.
- Karagöz, B. (2014). *Mali yerelleşme ve yatay eşitsizlik sorunu: Türkiye örneği*. (Yayımlanmamış doktora tezi). AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü: Eskişehir.
- Karahanoğulları, O. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara Üniversitesi Basımevi: Ankara
- Karakaş, M. ve Çak, M. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Gereksinimi, Hazine Garantili/Garantisiz Olarak Borçlanmaları ve Gelişimi. Çak, M. ve Karakaş, M. (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği. (173-192). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karasar, N. (2018). *Bilimsel araştırma yöntemi: kavramlar ilkeler teknikler*. Nobel Akademik Yayıncılık: Ankara.
- Keleş, R. (2010), Avrupa’ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler. N. Falay, A. Kesik, M. Çak ve M. Karakaş (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği. (11-26.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi: İstanbul.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989). *Yerel yönetimler*. Turhan Kitabevi: Ankara.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2013). *Avrupa Birliğinin bölge politikaları*. Cem Yayınevi: İstanbul.
- Keskin, S. (2015). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. Tekeli, R. (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine. (109-136). Nobel Yayıncılık.
- Kim, J. (2018). Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth: an Oweview. OECD: Paris.
- Kocaoğlu, M. (2015). *Yerel yönetimlerde katılım ve kültür*. Çizgi Kitabevi: Konya.
- Kovancılar, B., Miynat, M., Bursalıoğlu, S. (2007). *Kamu maliyesinde küresel değişimler*. Gazi Kitabevi: Ankara.
- Krenjova, J., Randla, R. (2013). Participatory budgeting at the local level: challenges and opportunities for new democracies. *Administrative Culture*, 14(1), 18-46.
- Kutlu, R.K. ve Çeetinkaya, Ö. (2015). Türkiye’deki belediyelerin mali özerkliğinin öz gelirler bağlamında analizi ve değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(3), 95-111.
- LEGER, (15 Ocak 2024). Sondage de satisfaction à l’égard des services municipaux https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/participation_citoyenne/consultations_publiques/consultations_publiques_2023/sondage_satisfaction_citoyens_2023/indic Adresinden alınmıştır.
- Leibfritz, W. ve O’Brien, P. (2005). The French tax system. *OECD Economics Department Working Papers*, 439, 475-477.

- Litvack, J. ve Jesicca S. (1999). *Decentralization briefing notes*. DC: World Bank: Washington.
- Meloche, J.P., Vaillancourt, F., Yılmaz, S. (2004). Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in European transition countries, *World Bank Policy Working Paper*, 3254, 1-30.
- Moreu, G. (1995). *Administration regionale, departementale et municipale*. Paris: Mementos.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill: New York.
- Mutluer, M. K. ve Öner, E. (2009). *Teori ve uygulamada mahalli idareler maliyesi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler teorisi, ekonomisi, uygulaması*. Beta Yayınları: İstanbul.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal federalizm*. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Oates, W.E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalizm. *international tax and public finance*, 12, 349-373.
- Oates, W.E. (2006). The many faces of Tiebout model. (Ed.), Fischel, W.A. *The Tiebout models at fifty*. (21-45). MA: Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge.
- Onofrei, M. ve Oprea, F. (2008). Dimensiunea Financiară a Dezvoltării Capacității Administrative în România în Perioada Post-Aderare. International Conference APM Proceedings The impact of the Romania's accession to European Union on the public administration (23-24). Bucharest: Romania.
- Ovewelf of The French Tax System (21 Kasım 2023). https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/1_metier/5_international/french_tax_system.pdf Adresinden elde edilmiştir.
- Ökmen, M. ve Koç, N. (2015). Türkiye'de belediye gelirleri içinde borçlanma ve borçların azaltılması için öneriler. *Yönetim ve Ekonomi*, 22(2), 551-565.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013). *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler*. Ekin Basım Yayın Dağıtım: Bursa.
- Öncel, S.Y. (1992). *Mahalli idareler maliyesi*. Filiz Kitabevi: İstanbul.
- Öner, Ş. (2006). *Türkiye'de belediye yönetimi*. Nobel Yayınları: Ankara.
- Özer, M.A. (2015). Yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinde gelir bölüşüm sorunu ve Türkiye'de son durumun değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 481, 525-558.
- Özkök, Y. (2018). *Mali federalizm politiği: Amerika Birleşik Devletleri Örneği*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Bursa.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2 (2), 171-175.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel yönetimler*. Ekin Yayınevi: Bursa.
- Pehlivan, O. (2014). *Vergi hukuku: genel ilkeler ve Türk vergi sistemi*. Celepler Matbaacılık: Trabzon.

- Peteri, G. (2006). *Fiscal equalization in South Eastern Europa*. Local Government and Public Service Reform Initiative-Open Society Institute.
- Pıçak, Ş. ve Soyal, T. (2022). Belediyelerin öz gelirleri ve muhasebeleştirilmesi. *Yerel Yönetim ve Denetim*, 27(2), 14-22.
- Profiroiu, A.G, Stefanescu, A. (2018), Journal of Public Administration, Finance and Law. Onofrei, M, ve Toader, T. (Ed.), Financial Autonomy of The Romania's Municipalities: The Case of Ilfov County's Towns. (137-150), Romania.
- Prud'homme, R. (2006). Local Government Organization and France: France. Anwar S. (Ed.), Local Governance in Industrial Countries. (95-96). World Bank: Washington.
- Sakınç, S. (1998). *Kamusal mali yerinden yönetim ve yerel kamusal malların sunumunda etkinlik (Türkiye için model önerisi)*. Emek Matbaacılık: Manisa.
- Sakınç, S. (2012). *Yerel yönetimler maliyesi teori-politika-uygulama*. Orion Kitapevi: Ankara.
- Sandler, T. ve Tschirhart, J. (1997). Club theory: thirty years later. *Public Choice*, 93(3). 335-355.
- Satola, L., Standar, A., Kozera, A. (2019). Financial autonomy of local government units: evidence from polish rural municipalities. *Lex Localities-Journal of Self-Government*, 17(2), 321-342.
- Savaş, V.F. (1997). *Anayasal iktisat*. Avcıol Basım Yayın: İstanbul.
- Sivrekli, E. ve Kırıcı, D. A. (2015). Küreselleşme sürecinde yerelleşme ve Türkiye'ye yansımaları, kapanan belediyelerin borçları erteleniyor, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (802), 24-36.
- Shah, A. (2007). Participatory Budgeting. Shah, A. (Ed.), Worldbank Public Sector Governance and Accountability Series (1-18). The World Bank: Washington.
- Şataf, C. ve Kaya, D.G. (2015). Yerel Yönetim Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma ve Borçlanma Yönetimi. Mecek, M., Doğan, M., Parlak, B. (Ed.), İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler. (471-480). Bekad Yayınları: Antalya.
- Şataf, C., Çiçek, H.G., Cıllı, E. (2014). Fransa'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması. Gökbnar, R. vd., (Ed.), Prof. Dr. Naci Birol Muter'e Armağan. (529-545). Manisa Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Baasımevi: Manisa.
- Şen, D. ve Bandyopadhyay, A. (2010). Educational Decentralization As Part of Public Administration Reform in Turkey. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 2 (2), 269-276.
- Şengül, R. (2014), *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- Tekdere, M. (2018). *Yerel vergi sistemlerinin karşılaştırmalı analizi: Türkiye'deki belediyelerin finansmanı açısından bir model önerisi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Trabzon.
- Tekin, F. (1977). Mali tevzin. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 116-163.
- TESEV ve UNDP (9 Kasım 2022). (Mali yerelleşme: Yoksulluk, ve bölgesel eşitsizlik sorunlarının çözümü için yeni bir yaklaşım. <https://www.tesev.org.tr/wp->

[content/uploads/Mali-Yerellesme-Yoksulluk-Ve-Bolgesel-Esitsizlik-Sorunlarinin-Cozumu-Icin-Yeni-Yaklasim.pdf](#) Adresinden alınmıştır.

The Intelligence, (12 Aralık 2023). <https://www.economist.com/> Adresinden alınmıştır.

Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 5. 416-424.

Toksöz vd., (2009). *Yerel yönetim sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Topal, A.K. (2004). Belediyelerin öz gelirlerinin artırılmasında vergilendirme yetkisi: ülkeler arası bir karşılaştırma. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18 (3-4), 120-133.

Tortop, N. (1985). Yönetim sistemimiz içinde belediyelerin önemi, sorunlar ve yeni düzenlemeler, *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 3-12.

Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler*. Yargı Yayınları: Ankara.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. (2014), *Mahalli İdareler*. Nobel Yayıncılık: Ankara.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A. (2007). *Yönetim bilimi*. Nobel Yayınları: Ankara.

Töremen, E. (2011). *Tüm belediye vergileri*. Ankara Yayınevi: Ankara.

Triesman, D. (2006). Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. *Economizs and Politics*, 18 (2), 219-235.

TÜİK, (15 Ocak 2024). Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yasam-Memnuniyeti-Arastirmasi-202249691> Adresinden alınmıştır.

Türkiye Belediyeler Birliği. (20 Nisan 2023). <https://www.tbb.gov.tr/Tr/> Adresinden Alınmıştır.

Türkoğlu, İ. (2009). *Türkiye’de belediyelerde mali özerklik ve belediye başkanlarının mali özerklik algılaması*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Türkoğlu, İ. (2012). Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (40), 293-305.

Türkoğlu, İ. ve Demirhan, Y. (2013). Yerel yönetim gelir ve giderleri bağlamında Türkiye’de idari reformlar, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (2), 315-332.

Ulusoy A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 147-162.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013). Yerel yönetimlerin finansman sorunlarının çözümünde motorlu taşıtlar vergisi önerisi, *Sosyoekonomi*, 19-19, 88-116.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2014). *Mahalli idareler: teori, uygulama, maliye*. Seçkin Kitabevi: Ankara.

Vo, D.H. (2009). The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657-679.

- Vural, T. (2014). Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı. Sakal, M., Kesik, A., Akdemir, T. (Ed.), Mali Yerinden Yönetim (51-58). Nobel Kitabevi: Ankara.
- Wagner, R. (2007). *Fiscal sociology and theory of public finance: an exploratory essay*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Waline, M. (1959). *Droit administratif*. Paris.
- Weingast, B.R. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1), 1-31.
- World Development Report, (20 Ekim 22). <https://digitallibrary.un.org/record/265911> Adresinden alınmıştır.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., Brunori, D. (2010). *Comparing local government autonomy across states*. In The Property Tax and Local Autonomy: The Lincoln Institute.
- Yatkın, A. ve Sürekli, G. (2009). Demokratikleşme ve Katılımcı Demokrasi Anlayışı Sürecinde Yerel Yönetimlerin Rolü. 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri: TODAİE.
- Yayman, D. (2013). Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısı. *Akademik Bakış Dergisi*, (34), 1-18.
- Yazıcıoğlu, R. (2005), Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, Akyüz, V. (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, (361-376). İlke Yayıncılık: İstanbul.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (10 Haziran 2023). <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/> Adresinden alınmıştır.
- Yılmaz, H. (2015). Belediye gelirlerinin mali özerklik bağlamında değerlendirilmesi. *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, 10(24), 804-808.
- Yılmaz, H., Emil, F.H., Kerimoğlu, B. (2017). *Yerel yönetimler maliyesi*. Hisar Matbaa Ltd. Şti: Ankara.
- Yılmaz, V. ve Telsaç, C. (2021). Yerel yönetimler ve katılım. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(40), 235-254.
- Yüksel, F. (2002). Sürekli değişen kentsel faktörler karşısında yerel yönetimlerde stratejik planlama gereği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 31-41.
- Yüksel, H. (2013). Türkiye’de mali yerelleşmenin boyutları ve ölçümü üzerine bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi*, 20(2), 147-162.
- Yüksel, M. ve Erece, B. (2016). Bölge devlet ve federal devlet mukayesesi: İspanya ve federal Almanya örneği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 687-720.