

T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ
ÖZERKLİKLERİNİN BELEDİYE GELİRLERİ AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ

OĞUZHAN EFE
2230272506

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. SERPİL AĞCAKAYA

ISPARTA – 2023

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI





T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ ÖZERKLİKLERİNİN BELEDİYE GELİRLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

İmza
Ad Soyad
Tarih

(EFE, Oğuzhan, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliklerinin Belediye Gelirleri Açısından Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2023)

ÖZET

Türkiye’de tüm nüfusun çoğunluğuna hizmet üreten belediyelerin gelirleri, merkezi idarece transfer edilen paylar ile kendi öz gelirlerinden oluşmaktadır. Çalışmada Türkiye’de yer alan belediyelerin öz gelirlerinin büyüklükleri alınıp, toplam gelirleri içindeki yerleri dikkate alınarak ortaya çıkan durumun mali özerklik açısından değerlendirmesi yapılmıştır.

Yerel idarelerin harcamalarını kendi öz gelirlerinden finanse etmesi, kendi gelirleri üzerinde önemli bir kontrole sahip olması ve kendi gelirlerini geliştirebilmeleri mali özerklik olarak tanımlanmaktadır. Belediye gelirlerinin yaklaşık yarısı merkezi idare tarafından yapılan transferlerden elde edilmektedir. Belediyeler, bu kaynak tahsisini dönüştürerek mali özerkliklerini geliştirebilir ve kendi gelir akışlarını artırabilir. Farklı büyüklükteki belediyelerin kendi gelirlerini artırmak ve merkezi idareye olan bağımlılıklarını azaltmak için çaba göstermesi olağan bir durumdur. Mali özerklik, Türkiye'deki belediyelerin büyüklüklerine göre mali özerkliğe ne ölçüde ulaştığını değerlendirmek, mevcut durumu anlamak için çok önemlidir. Bu çalışma, mali özerkliğe ilişkin çeşitli bilgiler sunmakta ve Türkiye'deki belediyelerin durumunu kendi gelir büyüklükleri ve toplam gelir içindeki konumları açısından değerlendirmektedir.

Çalışmada 2006-2021 dönemi tüm belediye türlerinin gelirlerinin mali özerklik yapısı, mali özerklik oranı ve öz gelir oranı hesaplanarak incelenmiştir. Çalışmanın sonuçları değerlendirildiğinde; tüm belediyelerin merkezi idareden aldığı paylar, genel bütçe vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak artmasına rağmen, özellikle ilçe ve belde belediyelerindeki artışın aynı boyutta olmadığı, kaynak sorunlarının yaşandığı görülmektedir. Tüm belediyelerin mali özerklik durumunun kabul edilebilir bir seviyede olmadığı ve son 15 yıl içerisinde belediyelerin birçok sorunla karşı karşıya kaldığı söylenebilir. Bu sonucun ortaya çıkmasında, yerel idarelerin mali özerkliğine önemli bir etkisi olan 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin sayısının artmasının ve merkezi idareden aktarılan paylardaki artışların etkili olduğu düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Mali Özerklik, Belediye Gelirleri, Türkiye.

(EFE, Oğuzhan, *Evaluation of Local Governments' Financial Autonomy in Turkey in Terms of Municipal Revenues*, Master's Thesis, Isparta, 2023)

ABSTRACT

The revenues of municipalities in Turkey, which provide services to the majority of the population, consist of the shares transferred by the central administration and their own revenues. In this study, the size of the own revenues of the municipalities in Turkey and their share in total revenues are taken into consideration and the resulting situation is evaluated in terms of fiscal autonomy.

Fiscal autonomy is defined as the ability of local administrations to finance their expenditures from their own revenues, to have significant control over their own revenues and to develop their own revenues. Approximately half of municipal revenues are obtained from transfers made by the central administration. By transforming this resource allocation, municipalities can improve their fiscal autonomy and increase their own revenue streams. It is common for municipalities of different sizes to strive to increase their own revenues and reduce their dependence on the central administration. Fiscal autonomy, assessing the extent to which municipalities in Turkey have achieved fiscal autonomy according to their size is crucial for understanding the current situation. This study provides various information on fiscal autonomy and evaluates the situation of municipalities in Turkey in terms of their revenue size and their position in total revenue.

In the study, the fiscal autonomy structure of the revenues of all types of municipalities for the period 2006-2021 is analysed by calculating the fiscal autonomy ratio and own income ratio. When the results of the study are evaluated; it is seen that although the shares of all municipalities from the central administration have increased in parallel with the increase in general budget tax revenues, the increase especially in district and town municipalities is not at the same level and resource problems are experienced. It can be said that the financial autonomy of all municipalities is not at an acceptable level and municipalities have faced many problems in the last 15 years. It is thought that the increase in the number of metropolitan municipalities with the Law No. 6360, which has a significant impact on the financial autonomy of local administrations, and the increase in the shares transferred from the central administration are effective in the emergence of this result.

Key Words: Local Governments, Financial Autonomy, Municipal Revenues, Turkey.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
YEMİN METNİ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK “BELEDİYE”

1.1 YERELLEŞME İHTİYACI VE BELEDİYELERİN ÇIKIŞ SÜRECİ.....	4
1.1.1 Kamu Hizmeti Ve Belediye İlişkisi.....	6
1.1.2 Dünya’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Süreci.....	8
1.1.3 Türkiye’de Belediyelerin Ortaya Çıkış süreci.....	13
1.1.3.1 Cumhuriyet Öncesi dönem.....	13
1.1.3.2 Cumhuriyet Sonrası dönem.....	17
1.2 BELEDİYELERDE HİZMET-MALİ YAPI İLİŞKİSİ.....	23
1.2.1 Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü.....	25
1.2.1.1 Subsidiarite İlkesi.....	26
1.2.1.2 Hizmetin faydasının yayıldığı alan.....	28
1.2.1.3 Ölçek ekonomileri ve dışsallıklar.....	28
1.2.2 Belediye hizmet gruplarının belirlenmesi.....	30
1.3 BELEDİYELERDE YENİ MALİ YÖNETİMİN TEMELLERİ.....	32

1.3.1	Kamu Mali Yönetimindeki Bütçe Anlayışındaki Değişim.....	33
1.3.2	Dünyadaki Genel Eğilimler Yerelde Mali Yönetimin Dönüşümü.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERDE MALİ ÖZERKLİK VE MALİ TRANSFER SİSTEMİ

2.1 MALİ ÖZERKLİK.....	38
2.1.1 Mali Özerkliğin Koşulları.....	40
2.1.2 Mali Özerkliğin Ölçümü ve Derecelendirilmesi.....	42
2.1.3 Mali Özerliğin Faydaları ve Olumsuz Yanları.....	44
2.2 BELEDİYELERE MALİ ÖZERKLİK TANINMASININ NEDENLERİ..	48
2.2.1 Siyasal ve Sosyal Nedenler.....	48
2.2.2 Mali ve İktisadi Nedenler.....	50
2.3 YEREL VERGİLENDİRME YETKİSİ MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ.....	50
2.4 TÜRKİYE’DE MALİ ÖZERKLİK VE UYGULANIŞI.....	52
2.4.1 Türkiye’de Belediyelerin Gelirleri ve Mali Özerklik ilişkisi.....	52
2.5 YÖNETİMLER ARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜ.....	53
2.5.1 Tarihi siyasi ve iktisadi nedenler.....	57
2.5.2 Devlet fonksiyonunda değişiklik ve kamu harcamalarındaki yükselme.....	58
2.5.3 Gelirin merkezi hale gelmesi.....	59
2.5.4 Yönetimlerin gelirlerini tek kaynaktan sağlama zorunluluğu.....	60
2.5.5 Yerel yönetimin devlet gücüne karşı korunması gerekliliği.....	60
2.5.6 Yönetim birimleri arasında farklılık oluşmasını önlemek.....	61
2.6 YÖNETİMLER ARASI MALİ TRANSFERLERİN AMAÇLARI.....	61
2.6.1 Dikey Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi.....	62
2.6.2 Yatay Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi.....	63
2.6.3 Dışsalıkların İçselleştirilmesi.....	63

2.6.4	Diğer Politik ve Mali Amaçlar.....	64
2.7	İDARELER ARASI MALİ TRANSFER TÜRLERİ.....	65
2.7.1	Koşullu Mali Transferler.....	66
2.7.2	Koşulsuz Mali Transferler.....	68
2.7.2.1	Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım.....	69
2.7.2.2	Mali Kapasiteye Yönelik Dağıtım.....	70
2.7.2.3	Mali Kapasite ve Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım.....	72
2.7.3	Dağıtım Yöntemlerinin Belirlenmesine Göre Transfer Türleri.....	73
2.7.3.1	Ulusal Gelirin Sabit Bir Oranın Pay Olarak Verilmesi.....	73
2.7.3.1.1	Belli Bir Formüle Dayalı Dağıtım Yöntemi.....	75
2.7.3.1.2	Orijin Temelli Dağıtım (Kaynakta Bölüşürme).....	76
2.7.3.1.3	Diğer Dağıtım Türleri.....	77
2.7.3.2	Yıllık Bütçe Kararlarına Göre Ulusal Gelirden Pay Verilmesi....	77
2.7.3.3	Önceden Onaylanan Harcamaların Maliyetinde Pay Verilmesi..	79
2.8	TRANSFER SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNDE TEMEL PRENSİPLER...79	
2.8.1	Mali Özerklik.....	80
2.8.2	Hesap Verilebilirlik.....	83
2.8.3	Mali Eşitlik.....	84
2.8.4	Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	85
2.8.5	Teşvik Edicilik.....	87
2.8.6	Yeterlilik ve esneklik.....	89
2.8.7	Şeffaflık.....	91
2.8.8	Öngörülebilirlik ve basitlik.....	91
2.8.9	Fayda vergilemesi.....	92

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE GELİRLERİ

3.1	MERKEZİ YÖNETİM TRANSFERLERİ.....	94
3.2	BELEDİYENİN ÖZKAYNAK(YEREL) GELİRLERİ.....	97
3.2.1	Belediye’nin Topladığı Vergiler.....	97
3.2.1.1	Emlak vergisi.....	97

3.2.1.2 Diğer vergiler.....	100
3.2.2 Belediye'nin Topladığı Harçlar.....	101
3.2.3 Belediye'nin Topladığı Harcamalara Katılma Payları.....	101
3.2.4 Belediye'nin Topladığı Diğer Gelirler.....	102
3.2.4.1 Kurum teşebbüs hasılatı işletme karları ve ücretler.....	102
3.2.4.2 Alınan bağış ve yardımlar.....	103
3.2.4.3 Sermaye Gelirleri.....	104
3.2.4.4 Faiz gelirleri ve Cezalar.....	104
3.2.4.5 Belediyeye ödenen diğer paylar.....	105
3.3 BORÇLANMA YOLUYLA ELDE EDİLEN GELİRLER.....	105
3.3.1 İç borçlanma.....	110
3.3.2 Dış borçlanma.....	112
3.3.3 Tahvil ihracı.....	114

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE GELİRLERİ AÇISINDAN MALİ ÖZERKLİKLERİNİN ANALİZİ

4.1 BELEDİYE GELİRLERİ AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME.....	116
4.2 GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN AYRILAN PAYLAR.....	118
4.2.1 Merkezi İdare Vergi Gelirlerinin mali özerkliklere etkileri.....	119
4.3 ÖZ VERGİ GELİRİ YÖNÜYLE MALİ ÖZERKLİK ANALİZİ.....	123
4.4 ÖZ SERMAYE GELİRLERİ İLE MALİ ÖZERKLİK ANALİZİ.....	128
4.5 TEŞEBBÜS MÜLKİYET GELİRLERİ İLE MALİ ÖZERKLİK.....	131
4.6 ÖZ GELİRLER YÖNÜYLE MALİ ÖZERKLİK.....	134
SONUÇ.....	139
KAYNAKÇA.....	146
ÖZGEÇMİŞ.....	169

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Vergi Özerkliğinin Derecelendirilmesi.....	43
Tablo 2: Yerel Vergilerin Merkez-Yerel İdare Kontrol Derecesi Sınıflandırılması.....	81
Tablo 3: Emlak vergi gelirler miktarının vergi gelirleri ve toplam gelirler içindeki payı.....	99
Tablo 4: Belediye ve Belediye Kuruluşlarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku.....	113
Tablo 5: Bazı Belediyelerce Alınan Hazine Garantisiz Dış Kredi Stoku.....	114
Tablo 6: Belediyelerin Gelir Yönlü Mali Yerelleşme Oranı ve Gelişimi.....	117
Tablo 7: Belediye Türüne göre Merkezi Yönetim Bütçe Payları ve Toplam Gelirler....	120
Tablo 8: Belediyelerin Öz Vergi Gelirleri ve Belediyelerin Toplam Gelirleri.....	125
Tablo 9: Belediye Vergi Gelirleri ve Toplam Vergi Gelirleri Payının Gelişimi.....	128
Tablo 10: Sermaye gelirlerinin miktarı ve toplam gelirler içerisindeki payı.....	129
Tablo 11: Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin miktarı ve toplam gelirler payı.....	132
Tablo 12: Belediyelerin Öz Gelirleri ve Toplam Gelirler içindeki Payı.....	135

ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil 1:** Belediye Türüne göre Merkezi Yönetim Vergi Gelirinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler içerisindeki paylarının yıllar içerisindeki gelişimi %.....122
- Şekil 2:** Belediyelerin Öz Vergi Gelirlerinin Toplam Gelirler içerisindeki yüzdesel payının yıllar içinde gelişimi%.....126
- Şekil 3:** Sermaye Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Yüzdesel Payının Yıllar İçerisindeki Gelişimi%.....130
- Şekil 4:** Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Yüzdesel Payının Yıllar İçerisindeki Gelişimi %.....133
- Şekil 5:** Belediyelerin Öz Gelirleri, Toplam Gelirler Ve Öz Gelirlerin Toplam Gelirlerin İçindeki yüzdesel Payının yıllar içerisindeki gelişimi %.....136

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
AYYÖŞ	:Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı
BŞB	:Büyükşehir Belediye
BUSKİ	:Bursa su ve kanalizasyon işletmesi
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
GSYİH	:Gayri safi yurt içi hasıla
GSMH	:Gayri safi milli hasıla
GBVG	:Genel Bütçe vergi gelirleri
GDP	:Bölgesel net yerli üretim
IULA-EMME	:Uluslararası yerel yönetimler birliği
İZSU	:İzmir su ve kanalizasyon işletmesi
İETT	:İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
KDV	:Katma değer vergisi
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülleri
MESKİ	:Mersin su ve kanalizasyon işletmesi
MPM	:Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
STK	:Sivil toplum kuruluşları
TODAİE	:Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
VEDOP	:Vergi Dairesi Otomasyon Projeleri

GİRİŞ

Yerel yönetimler, 1800’lü yıllardan beri devlet bütünlüğü içinde yerini bulmaya çalışmış ve sürekli yeni değişim ve düzenlemelere maruz kalmıştır. Ülkemizde ise son kırk yıldır yaşanan şehirleşme süreci, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları hizmet alanları içinde hizmetlerin, boyutunu ve kalitesini değiştirmiştir. Artan şehirleşme ile birlikte bir taraftan yerel hizmetlere olan talep yükselirken, bir taraftan da yapılan hizmetin kalitesine yönelik talep artmıştır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin arasındaki mali konular birimler arası ilişkinin en önemli yanıdır. Hem merkezi hem yerel yönetim arasındaki görev, hizmet ve yetki bölüşümü yanında gelir kaynaklarının paylaşımı ve bölüşümü hayati bir önem taşır. Anayasada ise, “Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almaktadır. Görev ve yetkilerle donatılmış yerel yönetim birimlerinin bu sorumlulukları yerine getirecek yeterli kaynağa sahip olmaması durumunda hizmette etkinlik göstermeleri mümkün olamayacaktır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girdikten sonra mahalli idare kavramı yeniden tanımlanmış, yerel yönetimler ile ilgili gerek idari gerekse mali açıdan birtakım yeni hükümler getirmiştir. Anayasamızın ana hükümlerinden biri olan, yerel yönetimlerin yaptıkları hizmetlere karşı yeterli mali kaynağın sağlanması hükmü tam anlamıyla yerine getirilememektedir. Belirli refah seviyesini yakalamış ülkelerin yerel yönetimleri toplam elde ettiği kaynakları kullanmada genel bütçe ödeneklerinin yaklaşık %40–60 oranını kullanılırken, ülkemiz yerel yönetimleri genel bütçe ödeneklerinin yaklaşık %10’unu kullanmaktadır. Türkiye’deki ana ele alınması gereken problem merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet, yetki ve gelirlerin paylaşımı problemidir. Aslında kentleşme sosyolojik bir mesele ve kentlerin gelişimi ile ekonomik ve mali alanda çözülmesi gereken problemlerde birbiri ile bağlantılıdır. Bu problemlerin çözülebilmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında vatandaşların taleplerini karşılayacak şekilde hizmet ve gelir paylaşımının sağlıklı bir şekilde yapılması, inşa edilecek olan mali yapının ise gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’deki idare türleri içinde yerel olarak üstlendikleri görevler itibariyle en önemli konumda olan idareler belediyelerdir. İl özel idareleri de zaman içinde belediyeler

karşısındaki durumunu hem idari hem mali anlamda zayıflatmıştır. Ülkemizdeki belediyeler; sınırları içinde atık ıslahı ve geri dönüşüm, kanalizasyon hizmetleri, su tedarigi, dağıtımı ve şebekesi, yangın gibi doğal afetlerde vatandaşlara yardım, barınma ve koruma gibi kritik ve müstesna görev ve hizmetleri üstlenmişlerdir. Bu hizmetlerin layıkı ile yapılabilmesi için belediyeler adına hayati konular da ön plana çıkar, bu konulardan en önemlisi belediyelerin yeterli gelirin olabilesidir. İdarelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağını anayasa 127. maddesinde de kesin bir hükme bağlamıştır. Belediyelerin gerçekleştirecekleri hizmetlerde hayati konu ise gelirlerinin içeriği yani hangi kaynaktan tedarik ettiği konusudur. Bu bağlamda belediyeler merkezi idareye bağımlı olmadıkça ve böylelikle kendi bünyesinde sahibi olduğu öz gelirleri arttıkça mali özerkliği artmakta, böylelikle belediyeler hizmet planlamasını sorumlu olduğu bölgenin bölgesel özelliklerini daha iyi tanıyarak daha iyi, kararlı ve optimal bir şekilde yapabilmesine, bunun sonucunda daha iyi ve kaliteli hizmet sunmasına yol açmaktadır. Bu sebeple belediyelerin öz gelirlerinin toplam elde ettikleri gelirleri içinde mümkün olduğunca fazla ağırlığı olması o kadar gelirleri yönünden bağımsız olduklarını kanıtlayacaktır.

Belediye seçimlerinde oy kullanan seçmenler, yerel kamu hizmetlerinin finansmanına ne kadar fazla katıldığı takdirde hesap sorma dürtüleri de o kadar fazla artacak, seçmenler yaşadığı bölgedeki talep ve arzularını daha fazla dile getirebilecek, seçimle yönetime gelen belediye idarecileri ile birlikte de yönetimde daha fazla söz sahibi olabileceklerdir

Bu tespit ve görüşler nezdinde çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetim birimlerinde en önemlisi olan belediyelerin tarihçesi, Türkiye ve Dünya’da ortaya çıkış süreci ile ilgili bilgiler verilmiştir. Yerel yönetim sistemi, kamu hizmetinin sunumda meydana gelen değişimler, yerel mali yönetim anlayışındaki değişimler ve gelişimler, belediyelerin kurulmasında yerinden yönetim ve yerel yönetimler, birçok kişi, kurum ve rapor tarafından kullanılan tanımlar ve görüşlere yer verilerek genel olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, yerinden yönetim kavramı ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bölümde ayrıca, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirme görevleri, sorumlulukları ve mevcut durumları da ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde mali özerklik kavramına detaylıca yer verilmiş, mali özerkliklerin ortaya çıkış süreci, mali özerklik ihtiyacı ve mali özerkliklerin olumlu ve olumsuz yanlarına değinilmiştir. Ayrıca merkezi yönetimle belediyeler arasındaki mali transferlerin neler olduğuna ve sağlıklı mali transferin nasıl olabileceğine dair teorik örnekler sunulmuştur. Ayrıca belediyelerin yönetimler arası hizmet bölüşümünün nasıl olabileceğine dair literatürde kabul edilen görüşlere yer verilmiştir

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’de belediye mali yapısının nasıl işlediğine dair açıklamalar yapılmaya çalışılmış, Türkiye’de belediye gelirlerinin hangi hukuksal mevzuatta işlediğine ve tüm belediye gelirlerinin genel çerçevesinin nasıl oluştuğuna değinilmiş ve bileşenleri ortaya konmuştur.

Çalışmanın son bölümünde ise ülkemizde belediyelerin öz gelirleri, öz vergi gelirleri, transfer gelirleri, sermaye gelirleri ve merkezi yönetimden aktarılan payları yer almaktadır. Yaklaşık son 15 yıllık süre içerisinde, merkezi yönetimden elde edilen payların toplam belediye gelirlerine oranları, aynı şekilde belediyelerin topladığı özgelirlerinin, toplam belediye gelirlerine göre oranlarının son yıllardaki durumu ve bu oranların nasıl olması gerektiği ile ilgili yorumlara yer verilmiştir, Belediyelerin daha fazla öz gelire sahip olmasını kamu yönetimi ve kamu maliyesi bilim dallarındaki son gelişmeler de desteklemektedirler. Bu bağlamda belediye gelirleri ile beraber öz gelirlerinin ne oldukları ve nelerden oluştukları ile ilgili açıklamalar yapılmakta, sonrasında da bunların toplam gelirler içindeki paylarının ne kadar oldukları vurgulanmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri açıklandıktan sonra genel hatları ile belediye bütçelerinin toplam gelirler kaleminin boyutunu ve hangi bileşenlerden oluştuğunu da değerlendirme kapsamına alınacaktır. Son olarak da söz konusu öz gelirlerin toplam belediye gelirleri içindeki yeri değerlendirmeye tabi tutulmakta ve sonuç kısmında mali özerkliğin seviyesinin ölçülmesi ve mali özerklik yolunda olan ülkemiz yerel yönetimlerine öneriler sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK “BELEDİYE”

1.1 YERELLEŞME İHTİYACI VE BELEDİYELERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ

Her toplum, düzen, otorite ve yönetim ihtiyacı duyduğundan, kurulmuş olan her sosyal toplum bir düzene, bir otoriteye ve bir yönetime ihtiyaç duymuştur. Antik dönemlerden günümüze kadar birçok düşünür, yazar ve siyaset bilimcisi, devlet kavramını çeşitli şekillerde tanımlamıştır. Genel olarak, bir toprak parçası üzerinde bağımsız bir yönetim organı kurmuş olan insan topluluğunu devlet olarak tanımlayabiliriz. Bu tanıma göre, devlet, bağımsızlık ilkesine dayanarak kendi iç yönetimini gerçekleştirir ve toplumsal düzeni sağlama sorumluluğunu üstlenir. Devletlerin yönetim şekilleri, ülkelerin siyasi, coğrafi, kültürel ve sosyal koşullarına bağlı olarak değişkenlik gösterir. Devletlerin yönetim modelleri, anayasalarında belirtilen esaslara ve usullere dayanır ve yönetim şekli açıkça ifade edilir.

Yönetim modelleri devletlerin içinde yaşadıkları dinamiklere göre değişkenlik gösterdiği için çok farklı yönetim şekilleri günümüze kadar ulaşabilmiştir. Yönetim ile ilgili ilk bilimsel yaklaşımlar 19. yüzyıl liberalizminde ortaya çıkmaya başlamıştır. Değişen toplumsal dinamiklerine uygun siyasal yönetimimin türetilmesini amaçlayan çalışmalardan karşılaştırmalı siyaset disiplini, İngiltere ile Fransa arasındaki benzerlik ve farklılıkların belirlenmesine yönelik çabalara maruz kalmıştır. Bu ülkelerin karşılaştırmalı çözümlemesi, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ekseninde yürütülen tartışmayı da kapsıyordu. Restorasyon döneminde, merkeziyetçiliğe ilişkin çözümlemede iki ayrı yönetim biçimi kavranabilir olmaktan çok uzaktı.¹

Yerelleşme, ülke kalkınmasının önemli bir bölümünün yerel dinamiklere emanet edilmesi sürecidir. Kavram genellikle iki farklı yorumu olan "yerelleşme" kavramıyla ilişkilendirilir. ilki Klasik anlamıyla adem-i merkeziyetçilik, yetki, sorumluluk ve kaynakların merkezi hükümetten yerel yönetim organlarına devrini ifade eder. sonraki

¹ Aurelian Craiutu, "Tocqueville And The Political Thought Of The French Doctrinaires (Guizot, Royer-Collard, Remusat)", History Of Politieal Thought, 1999, 20/3, s. 456-493

Daha çağdaş bir bağlamda, yerinden yönetim, planlama, karar verme, kaynak tahsisi ve uygulama gibi idari yetkilerin merkezi hükümetten yerel yönetimlere, kısmen bağımsız kamu kurumlarına ve meslek kuruluşlarına kısmi olarak devredilmesini içerir. Yerinden yönetim politikasının bir parçası olarak, yerel yönetim birimlerini güçlendirme yönünde artan bir eğilim varken, bazı işlevlerin yerel yönetimlerden piyasa odaklı kurum ve kuruluşlara doğru kaymasına da tanık olunmaktadır.²

Yerel idareler, özerkleştirme politikaları ile desteklenmekte fakat aslen yetkilerin piyasa güçlerine transferi amaçlanmak istenmektedir. Günümüz adem-i merkeziyetçiliğinin, eski edem-i merkeziyetçilikten farklı kılan en önemli özelliği yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramlarıdır.³

Yerelleşme yönetime katılımın artmasını sağlar, böylelikle yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda hizmetler kolaylıkla sunulabilir. Yerelde vatandaşların kendi problemlerini sahiplenmesi, bu problemlerin çözümünde sorumluluk ve yetki devralma alışkanlığını yerleştirir. Böylelikle vatandaşlık bilincinin yerleşmesinde ve yerel demokraside yerelleşme, büyük bir rol oynayacaktır.⁴

Günümüzde vatandaşlara en yakın yönetim birimi olan belediyeler, diğer yönetim birimlerinden, yerel hizmetleri yerine getirme potansiyeli ve demokratiklik potansiyeli bakımından diğer yönetim birimlerinden daha önce gelir. Vatandaşların yönetime gerçekten katılabileceği ve söz sahibi olabileceği en uygun yer “yerel” yönetimlerdir. Bu yönetimin temelinde, yerelde ortaklaşa doğan ihtiyaçların vatandaşça seçilmiş olan yöneticilerle ve çoğunlukla yerel kaynaklarla finanse edilmesi ayrıca bu sürece halkın da dahil olması yatmaktadır. Merkezi yönetimden ayrı özerk kamu tüzel kişilerine kamu hizmetleri yönetiminin devredilmesi fikrine dayanan yerel yönetimin bir diğer karşılığı “yerinden yönetim” kavramıdır. Terimsel olarak (desantralizasyon)⁵ ile aynı anlamda

² Bilal Eryılmaz, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s. 89-92.

³ Dpt, “Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: Dpt:2538-Öik:554, Ankara, 2001, s.186.

⁴ İlber Ortaylı, *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hill Yayınları, Ankara, 1985.

⁵ Desantralizasyon devlet yetkilerinin devletten farklı, ayrı kurumlara devredilmesidir. Burada söz konusu edilen kurumlar yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetim birimleri, devletin gözetim ve denetimi altında kendi bütçeleri olan ve bir çeşit karar alma özerklikleri bulunan kurumlardır.

kullanılan “yerinden yönetim” kavramı, “adem-i merkeziyet” ile de eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.⁶

Daha çok şehirleşmiş bölgelerde yaşayanların “yerel” ve “ortak” ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hizmet sunan kuruluşlar belediyelerdir. Kentleşmiş bölgeler, onları kırsal alanlardan ayıran, farklı ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklere sahip farklı sosyal sınıfların ve toplulukların bir arada yaşamasıyla karakterize edilir. Sonuç olarak, kentsel alanlar farklı toplumsal katmanlarda benzer kentsel zorluklar sergiler ve belediyelerin sorumlulukları diğer kamu kurumlarına kıyasla daha karmaşık ve çeşitli olabilir. Ülkemizde hızlı bir şekilde yaşanmakta olan nüfus artışı ve göç hareketleri çarpık kentlerin ortaya çıkmasına ve kentsel hizmetlere olan talebin artmasına neden olmuştur. Ayrıca belediyelerin kullandıkları kaynakların büyüklüğü ve niteliği ile hitap ettikleri nüfusun ekonomik, kültürel ve sosyal özellikleri de farklılıklar göstermektedir. Başka bir deyişle, belediyeler diğer yerel yönetim birimlerine göre görece olarak daha büyük kaynaklara sahiptir ve daha fazla sayıda kişiye hizmet vermektedir.⁷

1.1.1 Kamu Hizmeti Ve Belediye İlişkisi

Bireylerin ihtiyaçlarının yerine getirilmesi, bütün toplumlar için geçerli olan bir durumdur. Bireylerin ihtiyaçları da hem kişisel hem toplumsal ihtiyaçlardan oluşmaktadır. Bireylerin toplumsal ihtiyaçlarının giderilmesi için yapılan hizmetler ise kamu hizmeti olarak adlandırılır.⁸ Kamu hizmeti; hukuki, siyasi ve ekonomik tarafı bulunan ve devletin gözetimi ve denetimi altında genel ihtiyaçları yerine getirmek ve kamunun yararını sağlamak üzere sunulmuş düzenli faaliyetlerdir.⁹

Merkezi ve yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirirken birbirinden yöntemsel olarak ve gerçekleştirilecek olan hizmetin tercihi ayrışabilir. Yönetimlerin arasında birbirlerinden ayrılan hizmetlerin yerine getirilirken kullanılan yöntemlerin ortak zorlukları ise şunlardır; üretilen kamu hizmetinin siyasal yapı tarafından

⁶ Mustafa Dönmez, “Belediye Yönetimi”, Belediye Dergisi Yayını, No:3, Ankara, 1999, s.721.

⁷ Mpm, “Belediyelerde Verimlilik Artırma Hizmetleri Gereksinmesi Ve Yönetimi”, Ankara, Mpm, No. 690, 2006, s.11-12.

⁸ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş Ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A. Ş., İstanbul, 1998, s.80.

⁹ Musa Eken, “Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerel Yönetimler”, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir, 1995, s.5.

düzenlenmesi, faydanın dağıtılamaması, aynı üründen ortaklaşa tüketim ve hizmetten yararlananların birbirine rakip olup olmamaları ve hizmetin üretim ve tüketiminde yasal zorunluluğa başvurulup, başvurulmamasıdır.¹⁰ Merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin tamamını üstlenme mecburiyeti yoktur. Çünkü, merkezi yönetimin altında yürütülen hizmetler de kamu hizmetidir ve bu hizmetleri yaparken üzerine çok fazla yük almaktadır. Belirli bir alan içinde yaşayan insanların elde edecekleri toplam faydayı arttıran hizmetler ise o bölgeye faydası bölgesel nitelikli; kanalizasyon, itfaiye, park ve bahçe, yol, ulaşım ve çevre düzenlemesi gibi hizmetler olan yerel hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilir.¹¹

Merkezi ve yerel yönetimler arasında kamuya ait mal ve hizmetlerin verimli bir şekilde dağıtılması için ölçek ekonomileri, dışsallıklar, karar almanın getirdiği yönetim maliyetleri ve adalet gibi koşullar göz önüne alınmalıdır. Ölçek ekonomileri göz önüne alındığında özellikle tam kamusal mallarda üretim miktarı arttıkça birey başına düşen maliyetin düşmesi, bu mal ve hizmetlerin merkez tarafından sunulmasını mantıklı kılar.¹²

Yerel kamu hizmetlerinin tüm faydalarının yerel yönetimlerin sorumlu olduğu alanlarının sınırları dahilinde kalması dışsallık oluşturan malların optimal olarak yayılması için gereklidir. Bu yüzden, hizmetin türüne göre değişebilen optimal fayda ve nüfus, her bir hizmet için ayrı bir yetki ve görev alanına da ihtiyaç duyar. Yerine getirilecek olan hizmetin faydasının alanı ve bu hizmetin yerine getirilmesine ilişkin yerel görev ve yetki alanı arasındaki uygunluğun tespit edilmesi hayati önem taşır.¹³ Buna göre; dışsallıkların olduğu alanlarda yerine getirilen hizmetle beraber ortaya çıkan negatif veya pozitif dışsallık her ne kadar büyük olursa, hizmet o oranda geniş ölçekli yönetim tarafından yapılmalıdır. Yönetim maliyetleri ve karar alma açısından bakıldığında ülkenin tamamını ilgilendiren kanun, yönetmelikler, piyasa düzenlemeleri, gelirin dağılımı, savunma ve adalet hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından sağlanması gerekirken,

¹⁰ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Üçüncü Basılış, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 65.

¹¹ Esra Siverekli, "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı", *Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 29, Temmuz-Aralık 2008, s. 118.

¹² Ali Rıza Özdemir, "Kamusal Mal Ve Hizmetlerin Merkezi Ve Yerel Yönetimler Arasında Optimal Bölüşümü", *Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, 2004, s. 457.

¹³ Nihat Falay, "Kamu Fonksiyonlarının Ve Harcamalarının Devri", *İktisat Dergisi*, 439(7), 2003, s. 25.

herhangi bir bölgeyi ilgilendiren bürokrasi hizmetleri, sağlık ve eğitim hizmetlerini destekleyici nitelikteki hizmetler yerel yönetim birimlerince sağlanması gerekir. Hizmet bölüşümünde bireylerin katlandıkları maliyet ile hizmetten sağladıkları faydanın oranı da tespit edilmesi gereken önemli bir diğer durumdur.¹⁴

Hizmetlerin yönetimlere göre uygun devri ve dağılım kriterleri ise; yerel yönetimin sorumluluk alanı, sunulan hizmetlerden yarar sağlayacak kadar büyük olmalı, Yararlanılan hizmetin faydası ile maliyeti diğer yerel yetki ve görev alanlarına taşmamalı, yerel yönetim biriminin büyüklüğü ölçek ekonomilerinin uygulanmasına olanak tanımalı, etkin performans için yeterli bir coğrafi alanı kapsamalı, yaşayan halk tarafından performans ölçümü yapılabilmesi ve gerekli yasal ve idari imkan ve uygulamalara sahip olmalıdır.¹⁵

Yerel yönetimler içerisindeki en önemli birim olan belediyeler; faydası belirli bir bölge ile sınırlı olan ve finansmanının o bölgedeki faydalananlardan sağlandığı, yerel nitelikli kamu hizmeti sunumunu etkin bir şekilde sağlayabilen birimlerdir. Nitekim, yerel nitelikli hizmetlerin, yerel yönetim birimlerine bırakılması belediyelerin görev ve sorumlulukları da artmıştır. Belediyelerin hizmet yaparken verimi sağlayabilmeleri kaynak ve harcama dengelerini sağlıklı bir şekilde oluşturabilmelerine bağlıdır. Bu durum ise, belediyelerin yaptıkları hizmetlerle orantılı mali kaynaklara sahip olma gerekliliğini doğurur.¹⁶

1.1.2 Dünya’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Süreci

Tarih boyunca çeşitli formasyonlar geçiren yerel yönetimler, değişik fonksiyonları yerine getirmiştir. İlk yerel yönetimler olarak bahsedilen, günümüzde genellikle merkezi yönetim tarafından yerine getirilen görevleri icra etmişlerdir.¹⁷ İlk ortaya çıkan yerel yönetimlerin, ulusal savunma, askeri gücü idare ve kanun önünde suç işleyip hüküm giyen suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi emniyetin üstlendiği görevleri vardı.¹⁸ Bu hizmetlerin günümüz dünyasında merkezi yönetimler (devletler)

¹⁴ Özdemir, a.g.m. s. 457.

¹⁵ Falay, a.g.m. s. 26.

¹⁶ Siverekli, a.g.m. s. 120.

¹⁷ Bekir Parlak - Mustafa Ökmen, *Türkiye’de Ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Teori Ve Uygulama*, 5. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2016, s.23.

¹⁸ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009, s.31.

tarafından gerçekleştirilmektedir. Zaman içerisinde, devletin güç kazanmasıyla beraber, belirli şehirlerin veya bölgelerin, mali ve idari anlamda özerklik elde etmesiyle yerel yönetim denilen birimler ortaya çıkmıştır.¹⁹

Yerel yönetimlerin tarihsel sürecinde ilk kentlerin oraya çıkışı ile ilgili ortak bir görüş hala mevcut değildir. Genel kanı olarak ilk kentlerin, Mezopotamya ve Mezo-Amerika’da ortaya çıktığı görüşü ön plandadır.²⁰ İlk kent oluşumları, Nil, İndus ve Huang Ho bölgelerinde görülmektedir. Dicle ve Fırat ırmakları bölgesi M.Ö. 3500-4000 yılları arasında köylere, kasabalara ev sahipliği yapmıştır.²¹

Kendi kendini idare eden, belirli bir bölgede yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik bir idari birim, ilk çağlarda antik site olarak adlandırılmıştır. Antik siteler siyasi bir işleve, karar alma gücüne ve çeşitli yetkilere sahipti. Sitelerin bu özerklikleri Roma İmparatorluğu’nun yıkılmasına kadar sürmüştür. Sitelerin yıkılmasının ardından “komünler” ortaya çıkmıştır. 10. yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticaretin canlanmasıyla birlikte köylerden kentlere göç başlamıştır. Ticaretin canlanması da komünleri ortaya çıkaran en önemli unsurdur. ²² Komünlerin bu kadar gelişmesinde ülkeyi yöneten kralların, feodal beylere karşı, burjuvaziyi desteklemiş olması da önemli rol oynamıştır.²³

2. yüzyıldan sonra Batı Avrupa’da büyük mülklerin sahipleri olan senyörler ve feodal beyler, kentleri hakimiyetleri altına aldılar ve bölgede yarı özerk birimler oluşturdular.²⁴ Sonraki yüzyıllarda feodal yapı, kentlerin gelişimini engelleyen bir duruma gelmiştir. Feodalizmin yıkılması ile beraber kentlerin ve yerel özerkliğin gelişmesi hız kazanmıştır. 10. yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesiyle kentler de büyümüş ve gelişmiştir.²⁵

¹⁹ Ümit Kalko, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansıması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.41.

²⁰ Parlak - Ökmen, a.g.e. s.24.

²¹ İhsan Eken, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s.25.

²² Parlak - Ökmen, a.g.e. s.24.

²³ Parlak – Ökmen, a.g.e. s.25.

²⁴ Kalabalık, a.g.e.,s.39.

²⁵ Keleş, 2009, s.32.

Dünyanın yoğun olarak mutlak monarşi ile yönetildiği zamanlarda hükümdarlar, kendilerine ait olan topraklar çoğaldıkça, zorlaşan yönetim ile hem otoritesini kaybetmemek hem de uzak bölgeleri daha da güçlendirmek adına güvенеbileceği yerel yardımcı idarecilere ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyaçları merkezdeki yöneticiler adına yereldeki beyler iktidar yetkisini kullanarak yerine getirmişlerdir.²⁶ Çağdaş yerel yönetimlere benzeyen ilk kurumlar, Avrupa'da 11. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Feodal yapıdaki kentler, Tüccarların ticaret ilişkileri ile birlikte yakaladıkları özerklikle doğmuşlardır.²⁷ Buradan anlaşılacağı üzere, özerk yerel yönetimler Orta çağ Avrupasında ortaya çıkmış birimlerdir. Orta çağın sona ererken modern devlete geçiş öncesi yerel yönetimler komünler şeklinde işlevlerini sürdürmüşlerdir. Merkezi devletlerin burjuvazinin desteğini alarak ortaya çıkmasıyla birlikte, komünlerin yetkileri sınırlandırılmaya başlanmıştır. Komünlerin sahip oldukları siyasal ve yerel özerklikler, modern devletlerin kurulmasıyla beraber merkezi devletin yetkilerine ve belediye örgütüne devredilmiştir.²⁸

Avrupa'da ticaretin hız kazanmasıyla burjuva kesimi kendini geliştirmiş ve kente göç hareketi artmaya başlamıştır. Kentlerin nüfusu hızla artarken, zanaatkârlar ve tüccarların örgütlenmesi gibi gelişmeler burjuva sınıfının oluşumunu da tamamlamıştır. Kentler bağımsızlıklarını kazanmak, kendi özel kanunlarını yapmak ve kendi yargılama sistemlerine sahip olmak için büyük bir mücadeleye başlamışlardır.²⁹

13.yüzyılda Roma Hukukunun tekrar canlanmasıyla ile birlikte yerel toplumlar tüzel kimlik kazanmaya başlamıştı.³⁰ Roma Hukuku'nda, hükümdar yerel toplulukların bağlı olduğu kuralları belirleme, değiştirme ve ortadan kaldırma gücü vardı. Yerellerin tüzel kişiliği, iki tüzel kişilik arasında yapılan bir sözleşme olarak değil, tek taraflı olarak tanınan bir hak olarak görülüyordu.³¹

Almanya'da ise yerel topluluklar, imparatorluk bünyesinde olmayı kabul etmiş, kendilerinin üzerinde hakimiyeti olan birimlerin sahip oldukları yetkiyi, bazı şartlara

²⁶ Keleş, 2010, s.31.

²⁷ Halil Kalabalık, "Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku", 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.38.

²⁸ Hüseyin Erkul, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara, 2013, s.14.

²⁹ Kalabalık, a.g.e.,s.39.

³⁰ Kalabalık , a.g.e., s.40.

³¹ Keleş, 2009, s.33-34.

bağlı olarak benimsemişlerdir. Bu şartlar ise çoğu yetkinin yerel topluluklar üzerinde uygulanmasını engelliyordu. Alman İmparatorluğu bünyesindeki bu kentlere kısmen özgür kentler tanımı yapılabilir.³²

17. yüzyılın ilk yarısında meydana gelen dinsel savaşlar sırasında birçok şehir, eski güçlerini yitirdi ve yerel topluluklar imparatorluklara olan bağılıklarından kurtulup yerel bölgelerdeki küçük prensliklere bağlandı. Bu durum, merkezi yetkilerin yerelleşme ve bölgeselleşme sürecine girdiğini göstermektedir. Yerel kurumlar 19. yüzyıla kadar Almanya’da ana kurum işlevini görmüştür.³³ Konusu kent olan ütopyaların artması ve bunları uygulamaya geçirme çabaları bu dönemin en önemli özelliklerinden biridir.³⁴

Ulus devletlerin ortaya çıkması ile temel kurum niteliğinde olan kentler de geri planda kalmaya başladı. Ulusçuluk ve ulus devlet kavramı ile birlikte, devletler kentlere oranla ideolojik üstünlük kazanmıştır. Rousseau ve Kant, özgürleşen kentler ile devletler arasına, yerel yönetimlerin ilave edilmesine gerek duyma fikrini benimsememişlerdir.³⁵

Orta çağdan Yeni Çağ’a kadar Avrupa’da yerel yönetimlerin önemli bir gelişme gösterdiğini söylemek mümkün değildir. Fransız İhtilali’nden sonra ortaya çıkan ve günümüze kadar uzanan çağdaş anlamdaki yerel yönetimler, tam anlamıyla dönüşümü 18. Yüzyılın ikinci yarısında toplumun tarımdan sanayiye yavaş yavaş geçmesi ile yaşamıştır.³⁶ “Belediye” ismi ise bu dönemde ortaya çıkmıştır. Sonraki yüzyılda yani 19.yüzyılda, liberalizmin ön plana çıktığı bir dönemde, yerel ve özel girişimler devletten daha çok güven duyulan kurumlar haline gelmiş, 20. yüzyılda ise en parlak dönemlerini yaşamıştır. Yerel idareler bu süreçte kaynakları bulmuş ve aynı zamanda merkezi hükümetin sunduğundan daha fazla hizmet sunabilmiştir.³⁷

I. Dünya Savaşı sonrasında liberal politikalar etkisini kaybetmeye başlamış, özellikle 1929 küresel Ekonomik Krizinden sonra da ağır eleştirilere maruz kalmıştır. Sonraki dönemde keynesyen politikalar popülerleştikçe refah devlet anlayışı, liberal

³² Keleş, 2009, s.34.

³³ Kalabalık, a.g.e., s.41.

³⁴ Parlak - Ökmen, a.g.e., s.26.

³⁵ Keleş, 2009, s.35.

³⁶ Hakkı Uyar, *Türkiye’de Ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe*, Aydınlanma 1923, 2004, s.31.

³⁷ Parlak - Ökmen, a.g.e., s.27..

politikaların yerine geçmiştir. Refah devlet anlayışı da 1974 ekonomik krizinin suçlusu kabul edilmiştir. Sonraki süreçte de klasik liberal düşünceler tekrar gündeme gelmiştir.³⁸

1980'li yıllarda küreselleşme sürecinin etkisiyle birlikte Avrupa'da, yeni bir kamu işletmeciliği modeli ortaya çıkmış ve kamu yönetimi alanında iyileştirmeler başlamıştır. Bu iyileştirmeler, kamu yönetimi birimlerinin iç işleyişine odaklanarak, örgütün performansını artırmayı amaçlamaktadır. Bu dönemde yapılan yenilikler, kamu yönetimi alanında önemli değişimlere yol açmıştır. Ayrıca özel sektörden daha fazla yararlanmak için düzenlemeler yapılmıştır. Kamuda rekabetin olması açısından yapılan düzenlemelerde kamu kurumlarının ürettiği birçok mal ve hizmette kamu tekeli kırılmış, kamu hizmetlerinde de özel sektörden ihale ve benzeri yöntemlerle yararlanılmıştır. Özelleştirmeler, yetki devirleri ve yetki genişlikleri yerel yönetimlerin önemini bu süreçte daha da arttırmıştır. Merkezi yönetimin sahip olduğu yetkilerinin bir bölümünü farklı kuruluşlara transferi de sürece dahil olmuştur.³⁹

Avrupa Birliği'nin kuruluşuyla birlikte, yerel yönetimler açısından önemli gelişmeler yaşanmıştır. Avrupa Birliği'ne üyelik için aday olan devletlere belirli kriterlerin uygulanması, Avrupa Birliği standartlarına uyum sağlama çabaları, yerel yönetimlerin yönetim becerilerini ve hizmet sunum kapasitelerini artırmak için çeşitli reformları beraberinde getirmiştir bu da yerel yönetimlerin gelişim sürecini etkilemiştir. Uzun bir süre boyunca merkezi yönetimin denetimine tabi olan ve ona bağımlı olan yerel yönetimler, Avrupa Birliği süreciyle birlikte dönüşüm geçirmiştir. Bu süreç, yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir yapıya sahip olmalarını teşvik etmiştir. Avrupa Birliği'nin kurulması yerel yönetimler açısından birçok ilerlemeyi beraberinde getirmiştir. Avrupa Birliği'ne katılmak isteyen devletler için belirlenen koşullar, yerel yönetimlerin gelişme sürecini önemli ölçüde etkilemiştir. Uzun bir süreçte yerel yönetimler merkezin kontrolünde gelişmiş ve Avrupa Birliği süreciyle değişmeye başlamış, merkeze olan bağımlılığı azalmıştır. Yerel yönetimler, merkeziyetçi idare anlayışından uzaklaşıp, daha fazla halka, oy veren vatandaşa yönelik bir yapılanma, değişim sürecine girmiştir. Bu süreçle gelişen ve değişen yerel yönetim anlayışı,

³⁸ Kalko, a.g.t., s.47.

³⁹ Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", Hüseyin Özgür Ve Muhammet Kösecik (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1, 1. Baskı İçinde (1-20), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.4.

“subsidiarity” ilkesi olarak adlandırılan, 1985 Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 Kentsel Şart ve 1992 Maastricht Anlaşması’nda yer alan ilkeleri benimsemiş bulunmaktadır.⁴⁰ Bu Yerel Yönetimler Özerklik Şartları anlaşmalarının kabul edilmesiyle birlikte, Avrupa Birliği üye ülkelerinin, merkezden yerele doğru yetki ve sorumluluklarının devri giderek hızlanmıştır.⁴¹

Bu özerlik şartları sürecini başarı ile geçen ülkeler problemleri daha kolay çözmektedir. Orta çağ kentlerindeki komün, polis ve siteler gibi yerleşim birimlerinde, kentsel alanlarda plansızlık yaygın bir sorundu. Göçlerin artması, aşırı nüfus büyümesi, halkın katılımının az olması ve kentin düzenlenmesiyle ilgili sorunlar ortaya çıkıyordu. Ayrıca çevresel sorunlar da önemli bir sorun teşkil ediyordu. Ancak günümüzde, bu konularda eski çağlara kıyasla daha başarılı çözümler bulunmaktadır. Kentlerin planlanması, sürdürülebilirlik, halk katılımı ve çevresel sorunların çözümü gibi konularda daha etkin politikalar ve yönetim yaklaşımları geliştirilmiştir.⁴²

1.1.3 Türkiye’de Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkış süreci

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkış süreci cumhuriyet öncesi ve cumhuriyet sonrası olarak 2 ayrı dönemde incelenebilir.

1.1.3.1 Cumhuriyet Öncesi dönem

Osmanlı İmparatorluğu’nda varlıklı insanların köylerde arsalara, verimli arazilere sahip olsalar da yerleşim yerleri kentlerdi.⁴³ Bu yüzden kentler köylere hâkim konumdaydı. Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel nitelikli hizmetler, İlk belediye kuruluncaya kadar, merkezi yönetime karşı özerkliği olmayan yerel birimlerce yapılıyordu. Osmanlı’da bahsedilen dönemde yerel demokrasi daha tam oturmamıştır.⁴⁴

⁴⁰ K. Elif Tosun, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Sivil Toplum Kuruluşları”, Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji Ve Politika Dergisi, 3(2), 2007, s.10.

⁴¹ Yüksel Demirkaya, “Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası”, Recep Bozlağan Ve Yüksel Demirkaya (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, 1. Baskı İçinde (29-44), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.36.

⁴² İ. Tanju Akyol, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s.8.

⁴³ Parlak - Ökmen, a.g.e., s.179.

⁴⁴ Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, 8. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2017, s.28.

Tanzimat Dönemi'nde ülkemizde ilk belediye örgütü İstanbul'da kurulmuştur. Bu girişim, Kırım Savaşı sırasında Osmanlı Devleti'nin Avrupalı müttefik devletlerle aynı tarafta yer almasının etkisiyle başlamıştır. İstanbul, o dönemde birçok Avrupalı subay ve askerin bulunduğu ve aynı zamanda yabancılar için çekici bir şehir olduğu için büyük bir nüfusa ev sahipliği yapmaktaydı. İstanbul'daki kentsel hizmetlerin ve koşulların batılı ülkelerin gerisinde olduğu gözlemlendiğinde, yabancıların belediye kurulması konusundaki önerileri, Osmanlı yönetimini batıdaki kurum ve kuralları ülkeye taşıma isteğiyle harekete geçirdi. Sonuç olarak, 1854 yılında İstanbul Şehremaneti adı altında üst düzeyde ilk belediye örgütü kuruldu. Belediyenin başında hükümet tarafından atanan bir şehremini bulunuyordu.⁴⁵ Şehremininin yanı sıra iki yardımcısı ve padişahın tayin ettiği üyelerden oluşan 12 kişilik bir şehir meclisi bulunuyordu.⁴⁶ Bu ilk belediye yönetimi, Fransız örneğinden etkilenecek oluşturulmuş ve Osmanlı taşra yönetiminin merkeziyetçi yapısına uygun bir şekilde işlemekteydi.⁴⁷

Şehremaneti'nin oluşması ve faaliyete geçmesinden önce, "İntizam-ı Şehir" komisyonu, Şehremaneti'nin işleyişi konusunda fikirler sunmak üzere kuruldu. Komisyonun çoğunluğu yabancı uyruklu üyelerden oluşan kurul, belediye örgütü için önerilerde bulunuyordu. Bu öneriler doğrultusunda sadece Beyoğlu ve Galata semtlerinde "Altıncı Daire-i Belediye" kuruldu. Sonraki süreçte, 1869'da "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile belediye örgütü İstanbul geneline yayıldı ve "İstanbul Şehremaneti" kuruldu. 1877'de "Dersaadet Belediye Kanunu" ile eski belediye örgütü korundu.⁴⁸ Altıncı Daire-i Belediye'ye özel gelir kaynakları ve personel tahsis edildi. İlk Türk yerel yönetim kuruluşu olarak belediye, yerel hizmetlerin masraflarını tahsil edebilen bir yapıya sahipti ve personel alımları Meclis tarafından kararlaştırılıyordu.⁴⁹ Ancak dönemin yöneticileri, belediye örgütünü kurarak yerel demokrasiyi kurumsallaştırmak yerine, kentin temel ihtiyaçlarını karşılayacak bir yapı oluşturmayı amaçladı. Belediye yönetiminin temel görevleri arasında şehrin güvenliği, temizlik işleri ve ekonomik

⁴⁵ Bilal Eryılmaz, *Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması*, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1997, s.38.

⁴⁶ Azim Öztürk, *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli*, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997, s. 58.

⁴⁷ Fethi Aytaç, *Gerekçeli-Açıklamalı Belediye Ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 34.

⁴⁸ Keleş, 2009, s.137.

⁴⁹ Kalabalık, a.g.e., s.56.

faaliyetlerin denetimi bulunmaktaydı. Bu görevler oldukça çeşitlilik göstermekteydi. Ancak belediyenin bu görevleri yerine getirebilmesi için gerekli kaynaklar sağlanmamıştı. Merkezi yönetimin sıkı denetimi altında çalışan belediye teşkilatının başarılı olması beklemek zor bir durumdu.⁵⁰

1857 yılında, İstanbul'un tüm semtlerinde belediye örgütünün kurulmasının zor olacağı düşünüldü. Bu nedenle, yabancıların yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayan Altıncı Belediye Dairesi kuruldu. Bu daire, batı tarzı belediye sisteminin uygulandığı bir pilot bölge olarak seçildi. Belediye idaresinin yazışma dili Fransızca ve Türkçe olarak belirlendi. Ayrıca, hükümet tarafından atanan 11 üyeli bir belediye meclisi de bu dairenin yönetiminde yer aldı. Ancak, Altıncı Belediye Dairesi, kaynaklarla desteklense de beklenen başarıyı elde edemedi. Bu nedenle, geri dönüş imkanı olmadığı düşünülerek bu belediye modeli diğer semtlere yaygınlaştırıldı. 1868'de "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile Beyoğlu ve Galata dışındaki çeşitli semtler için 14 daire daha kuruldu. Ancak sadece Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz semtlerinde belediye kurulabilmiştir. İstanbul'un tüm semtlerinde belediye örgütünün kurulmasının mümkün olmaması üzerine 1877'de "Dersaadet Belediye Kanunu" çıkarıldı.⁵¹ Bu kanunla birlikte belediye dairelerinin sayısı 14'den 20'ye çıkmıştı.⁵²

1912 yılında, "Der-saadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun" kabul edildi ve bu kanunla İstanbul'daki belediye daireleri yerine belediye şubeleri kuruldu. Ayrıca, şehremaneti Meclisi'nin yerine Encümen oluşturuldu. Bu geçici düzenlemeler, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılmasıyla son buldu. İstanbul dışında, taşrada belediye kurulumu ise 1871'de yürürlüğe giren "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile gerçekleştirildi. Ancak, şehirler ve kasabalar için belediye örgütünün geniş çapta kurulması, 1877'de yürürlüğe giren "Vilayetler Belediye Kanunu" ile gerçekleşti.⁵³

1870 yılında "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile İstanbul dışında belediye teşkilatının kurulması sağlanmıştır. Bu düzenleme ile il, ilçe ve sancak

⁵⁰ Şengül, a.g.e., s.35.

⁵¹ Eryılmaz, 1997, s. 40.

⁵² Zafer Toprak, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Şehremaneti", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi, 23-24 Kasım 1990, s. 76..

⁵³ Eryılmaz, 1997, s. 42.

merkezlerinde belediye örgütlerinin oluşturulması şart koşulmuştur. Aynı şekilde, 1876 yılında hazırlanan "Vilayet Belediye Kanunu" ile her şehir ve kasabada belediye örgütlerinin kurulması hedeflenmiştir. Bu kanunla birlikte, 1864 yılında oluşturulan "Vilayet Nizamnamesi" ile İl Özel İdareleri de düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle eyalet örgütü yerine il örgütü benimsenmiştir.⁵⁴ Bu Nizamnameler günümüz yerel yönetimlerinin kurulmasına ön ayak olmasa da Anadolu'da yerel yönetimlerin yaygınlaşmasında önemli rol oynamışlardır.⁵⁵

İkinci Meşrutiyetle birlikte illerin yönetimi tekrar ele alındı. 1913'de "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" adlı geçici bu kanun ile hem iller hem de İl Özel İdarelerine yönelik düzenlemelere gidilmiştir.⁵⁶ Kanunun, illerin genel yönetimine ilişkin bölümü ancak 2005 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.⁵⁷ Bu kanunda, il özel idarelerine ilk defa tüzel kişilik tanınmıştır. Yürütme ve karar organlarının vali, il genel meclisi ve il daimî encümeni olarak açıkça belirtilmiş olması, il özel idareleri adına diğer önemli bir düzenleme olmuştur.⁵⁸

Köylerin uzun bir süre boyunca tüzel kişilikten yoksun olduğu ve köy yönetimlerinin düzenlenmesi konusunda yasal bir dayanağın olmadığı vurgulanmalıdır. İl Özel İdareleri ve belediye teşkilatıyla ilgili düzenlemelerde tüzel kişilik tanınmasına rağmen, köylere tüzel kişilik verilmediği belirtilmelidir. Köyler, tarihsel olarak eski bir geçmişe sahip olsalar da yerel yönetim birimi olarak örgütlenmeleri ancak Tanzimat döneminden sonra mümkün hale gelmiştir. 1864'teki nizamnameye göre, ülkenin illere, illerin sancaklara, sancakların ise ilçelere, ilçelerin de köylere ayrılması öngörülmüştür. Ancak köy yönetimlerine ayrı tüzel kişilik tanınmamış ve köy ihtiyar kurullarının aldığı kararlar sadece danışma niteliği taşımıştır. Tanzimattan sonraki nizamnameler, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici kanunla yürürlükten kaldırıldığından dolayı Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri, 1924 tarihli 442 sayılı Köy Yasası'nın çıkarılmasına kadar yasal zeminden yoksun kalmışlardır.⁵⁹

⁵⁴ Keleş, 2009, s.137..

⁵⁵ Parlak - Ökmen, a.g.e., s.205.

⁵⁶ Parlak - Ökmen, a.g.e., s.206.

⁵⁷ Keleş, 2009, s.139.

⁵⁸ Parlak - Ökmen, a.g.e., s.207.

⁵⁹ Keleş, 2009, a.g.e., s.139.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin merkeziyetçi baskıya maruz kaldığı, bu durumun ise uzun bir süredir devam ettiği ifade edilebilir. İkinci Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilen uygulamalar da bu merkeziyetçi anlayışı teyit etmektedir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu, yerel yönetim ilkelerine önem verse de yerel demokrasi ve özerk yönetim yerine, merkeziyetçilik vurgulanmış ve merkezi yönetimin etkinliği artırılmıştır. Bu durum, Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin merkezi otoritenin denetimi altında olduğunu ve karar alma süreçlerinin merkeziyetçi bir şekilde yürütüldüğünü göstermektedir. Tanzimat dönemine genel bir bakış yapıldığında; yerel yönetim birimlerinin, özellikle İl özel idareleri ve belediye teşkilatlarının batıdan etkilenecek oluşturulduğu gözlemlenir. Ancak köy ve mahalle birimleri, Türk toplumunun kendi değerleri ve ihtiyaçları doğrultusunda oluşan özgün yerel yönetim birimleridir. Bu durum, yerel yönetimlerin farklı dinamiklere sahip olduğunu ve dönemin modernleşme sürecindeki çeşitlilikleri yansıttığını göstermektedir. Batılı modellerin benimsendiği il özel idareleri ve belediye teşkilatlarıyla yerel toplumun kendi örgütlenme biçimlerini yansıtan köy ve mahalle birimleri arasında bir denge sağlanmıştır.⁶⁰

1.1.3.2 Cumhuriyet Sonrası dönem

Cumhuriyetin kurucuları, merkeziyetçi bir yaklaşımı benimsemişlerdir. Yerel yönetim kurumları, siyasi bir yapı olarak değil, daha çok idari birimler olarak görülmüş ve merkezi yönetimin kontrolünde işlemiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, inkılapların yaygınlaştırılması ve istikrarın sağlanması amacıyla merkeziyetçilik anlayışı devam etmiştir. Bu dönemde çıkarılan kanunlar ve kurulan kurumlarla birlikte, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri merkezi idareye kayarak yerel idarelerin özerkliği azalmış, merkezi idarenin denetimi altında faaliyet göstermişlerdir. Ayrıca, mali kaynakların da merkezi ihtiyaçlara yönlendirilmesi, yerel yönetimlerin kısıtlı kaynaklarla çalışmasına yol açmıştır.⁶¹ Cumhuriyet sonrası dönemde devlet, en önemli unsur olarak kabul edilmekteydi. Yerel yönetimler onlar için hizmet sunan kuruluşlar olarak görülmekteydi. Ancak, dönemin koşulları göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin istenen seviyede etkili ve verimli olmaları konusunda tam bir başarı sağlanamamıştır.

⁶⁰ Kalabalık, a.g.e., s.61.

⁶¹ Kalabalık, a.g.e., s.61.

Özellikle mali kaynakların yetersizliği ve zaman zaman merkeziyetçi politikaların yerel yönetim yetkilerini sınırlaması, beklenen sonuçların elde edilmesini engellemiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin beklenen performansı sergilemede zorluklar yaşamasına yol açmıştır.⁶² Cumhuriyet sonrasında yerel yönetimlerle ilgili yasaların oluşturulması süreci oldukça hassas bir dönemde gerçekleşmiştir. Savaş sonrası ortamın etkisi, yeni bir devletin kuruluşu ve rejim değişiklikleri gibi faktörler, yerel yönetimlerin düzenlenmesinde zorluklara sebep olmuştur. Bu dönemde yerel yönetimlerin oluşturulması ve işleyişi konusunda yaşanan aksaklıklar, genel olarak dönemin kırılganlığını yansıtmaktadır. Yerel yönetimlerin etkin bir şekilde faaliyet göstermesi ve hizmet sunması için gerekli düzenlemeler zaman zaman eksik kalmış veya uygulanma zorluklarıyla karşılaşmıştır.⁶³ Cumhuriyet dönemiyle birlikte, Osmanlı'dan miras kalan yönetim anlayışının ayrıştırılması ve yeni bir idari sistem oluşturulması konusunda önemli çabalar ortaya konulmuştur. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, eski sistemden farklı bir yönetim anlayışı benimsenmiş ve bunun yasal bir temele oturtulması hedeflenmiştir. Yeni idari sistem oluşturulduktan sonra, eski sistemin kalıntılarının ortadan kaldırılması ve yeni düzenlemelerin hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Bu süreçte, idari yapıların yeniden düzenlenmesi, yasal düzenlemelerin yapılması ve yönetim anlayışının değiştirilmesi gibi adımlar atılmıştır. Böylece, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren idari alanda köklü değişimler gerçekleştirilmiş ve yeni bir yönetim anlayışının temelleri atılmıştır.⁶⁴

Cumhuriyet döneminin başında belediyeçilik ve imar alanlarında önemli sorunlar yaşandı. Kentlerin yeniden inşası ve halkın ihtiyaçlarının karşılanması için merkeziyetçilik anlayışıyla yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verildi. Belediyelerin mali kaynakları güçlendirildi, planlama ve altyapı çalışmaları yapıldı. Bu süreç, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve modern bir idari yapı oluşturulması adına önemli

⁶² İhsan Eken, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s.166.

⁶³ Eken, a.g.t., s.166.

⁶⁴ T. Filiz Emni, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç Ve Dış Dinamikleri”, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, 16(2), 2009, s. 33.

bir adımdır. Savaş sonrasında kentler işgalciler tarafından tahrip edilmiş ve yeniden oluşturulması gerekmiştir.⁶⁵

Yerel yönetim yapısının temel unsurlarından biri belediyelerdir. Belediyeler, seçmenler tarafından seçilen ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan kurumlardır. Belediyeler, il özel idareleri ve köy idarelerinden farklı yapısal özelliklere, yetki ve sorumluluklara sahiptir.⁶⁶ İkinci Dünya Savaşı sonrasında belediyeler, il özel idarelerine göre daha büyük önem kazanmıştır. Savaş sonrası dönemde il özel idarelerinin görevleri merkezi yönetim tarafından devralınmış ve bazı üretken yatırımlar özel sektöre aktarılmıştır. Bu durum belediyelerin görevlerinin ve sorumluluklarının artmasına ve yerel yönetimde daha etkin bir rol oynamasına sebep olmuştur.⁶⁷

1946 yılında il özel idarelerine göre yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payının yüksek olduğu gözlenirken, bu oran zamanla azalmış ve belediyelerin payı artmıştır. Örneğin, 1950'li yılların sonlarından itibaren belediyelerin harcamaları il özel idarelerinin harcamalarını geçmiştir. 1927 yılında il özel idareleri GSMH'ye oranla %2,4, belediyeler ise %1,5 oranında kaynak kullanırken, 1997 yılında il özel idarelerinin oranı %0,6'ya düşmüş, belediyelerin oranı ise GSMH'nin %2,8'ine yükselmiştir. Bu veriler, yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki değişimi açıkça ortaya koymaktadır.⁶⁸

Cumhuriyetin kurulmasıyla beraber 1924'te yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ve 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimlerin düzenlenmesine katkı sağlamıştır. İl Özel İdaresi Kanunu ise Osmanlı döneminden Cumhuriyetin ilanına kadar kullanılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ise uzun yıllar, 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış ve ülkedeki belediyeçilik faaliyetlerini belirlemiştir. Ancak, Osmanlı'nın sınırlı yerel yönetim anlayışı, güçlü olmayan bir yerel yönetim

⁶⁵ Turgay Uzun – H. Kurt, “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler Ve Sorunları”, Bekir Parlak Ve Hüseyin Özgür (Ed.), Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, 1. Baskı İçinde, (73-98), Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.80.

⁶⁶ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, İstanbul, Beta, 9. Baskı, 2009, s. 167.

⁶⁷ Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım”, Ankara Todaie, Yayın No. 280, 1998, s. 170.

⁶⁸ Tayfun Çınar - Birgül A. Güler, “Yerel Maliye Sistemi”, Ankara, Todaie, No.313, 2004, s. 185.

sistemi, temel kentsel altyapı hizmetlerini yeterince sağlayamamıştır. Örneğin, 17 km asfalt yol, 251 km şose yol, 578 km kaldırım ve 393 köprü ve menfez yapılmıştır.⁶⁹

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye kanununun 1. maddesi, belediyeleri "beldenin, belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle görevli hukuki bir varlık" olarak tanımlamıştır. Bu kanuna göre, nüfusu 2000'i aşan yerlerde ve il/ilçe merkezlerinde belediyeler kurulmuştur. Ancak, belediye kurulması için köy halkının talebi, idare kurullarının olumlu kararı, Danıştay'ın incelemesi, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanının onayı gibi süreçler izlenmektedir.⁷⁰

1580 sayılı Belediye Kanunu, 50 yıl boyunca yürürlükte kalmış ve belediyelere geniş bir görev alanı sağlamıştır. Ancak, belediyelerin bu görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için yeterli kaynaklara sahip olmamaları ve merkezi yönetimin bu görevleri devralması konusunda şikayetlere neden olmuştur. Özellikle haberleşme ve ulaşım imkanlarının sınırlı olduğu dönemde, belediyelerin bu görevleri yerine getiremeyeceği düşünülerek merkezi yönetim tarafından bu sorumluluklar üstlenilmiştir. Bu durum, belediyelerin yetki ve kaynak sınırlamalarıyla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır.⁷¹ Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkartılan kanunlarda ve 1924 Anayasası'nda merkezi yapı korunmak istenmiş ve özellikle belediyeler merkezi idarenin bir parçası olarak görülmüştür. 1930'da Belediye Kanunu, 1933'te Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1934'te Belediye İstimlak Kanunu, 1935'te Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu yürürlüğe girmiştir.⁷² 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelere merkezi vergi gelirlerinden belirli bir oranda ödenek tahsis edilmesini ve ek olarak bazı resim ve harçların belediyeler tarafından alınmasını öngörmüştür. Bu kanun, o dönemde belediyelerin gelir kaynaklarını çeşitlendirmek ve mali yapılarını güçlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Ancak zamanla, kanunun beklentileri karşılayamadığı ve belediyelerin yeterli finansal kaynağa erişememesi gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kanun, zaman içinde etkisini yitirmiş ve yerini daha verimli

⁶⁹ Fethi Aytaç, "Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler", Türk İdaresi Dergisi, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993, s. 539.

⁷⁰ Nuri Tortop, "Mahalli İdareler", Ankara, Todaie, 1984, s. 95.

⁷¹ İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), 1983, s. 14-15.

⁷² Akyol, a.g.t., s.47-48.

finansal düzenlemelere bırakmıştır.⁷³ 1945'ten 1960'a kadar, yerel idarelere tanımlanan görev, yetki ve kaynak özgürlüğünün azaldığı görülmüştür. Bununla birlikte yerel yönetimler fonksiyonlarını zamanla yitirmeye başlamıştır. Çok partili hayata geçilip Demokratikleşmenin olgunlaşması ile birlikte, yerel yönetimlerin güçlenmesi beklenirken zayıflamıştır. Merkezi idare belediyelere rakip kurum gözüyle bakmıştır. Hükümet programları ve kalkınma planlarındaki hedefler sadece kağıt üzerinde kalmış yerel yönetimlerin yetki ve görevleri uygulamada daraltılmıştır.⁷⁴ Çok partili hayata geçilmesinden sonra ülkeye dış yardımların ve doğrudan yabancı yatırımların çekilebilmesi için reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu hedeflere ulaşmak için de sermaye akışı sağlanacak dış dünya ile entegre kurumlar oluşturulması, yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanması süreci başlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte merkeziyetçi yapı terk edilmeye başlanmış ve yerel idarelerin yönetime ve hizmete katılma süreci hızlanmıştır. Kırsaldan şehirlere yönelik göç ve yerleşimin artması, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan zorluklarla karşılaşmasına neden olmuştur.⁷⁵

1973 yerel seçimlerinden sonra siyasi partiler arasındaki rekabette yerel yönetim sorunları yeni bir bakış açısı ile ele alınması gereği ortaya çıkmış bu yüzden siyasi partiler çeşitli görüşler ve çözümler üretmeye çalışmışlardır. Bu partiler arasında, görüşlerini ve çözüm önerileri ile sivrilen Cumhuriyet Halk Partisi, bu görüşlerini parti genel merkezi tarafından hazırlanan resmî belgelerde, “Yeni Belediyecilik Anlayışı” olarak adlandırmıştır.⁷⁶ Bu görüşlerin temel ilkeleri ise şu şekildedir:

- Belediyeler sosyal adaletçi olarak şehirlerdeki haksızlıkları çözüme kavuşturacak, kaynaklarını eşitlikçi bir biçimde halka farklılık gözetmeden dağıtacak.
- Belediyeler, tüm halkın yönetime dahil olmasını sağlayacak, belediye meclisinin fonksiyonlarını tamamiyle değiştirecek.

⁷³ Nadaroğlu, 2003, s.259.

⁷⁴ Eken, a.g.t., s.170.

⁷⁵ Emini, a.g.m., s. 34.

⁷⁶ Keleş, 2009, s.475-479.

- Belediyeler, yerel hükümet gibi hareket edecek, sorumlu oldukları görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi istekleriyle artıracak, mali özerklik sağlanacak. Ayrıca, yerel yönetimlerin yasama yetkisi de olacak, kanun yapabilecek.

- Belediyeler, tekeli rantların oluşmasına meydan vermeyecek.

Toplumun katılım isteği, yerel yönetimlerin önemini artırmış ve merkezi denetimin azaltılmasını gerektirmiştir. Bu nedenle 1978'de Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve yerel yönetimlerin daha özerk ve üretken olmaları amaçlanmıştır. Bakanlık, yerel yönetimlerin güçlenmesini desteklemek, yerel ihtiyaçlara daha etkin çözümler üretebilmelerini sağlamak ve merkezi yönetimle olan ilişkilerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur.⁷⁷ Bakanlık, merkezi idareye olan bağımlılığı azaltıcı ve öz kaynaklarını kullanan bir anlayış içinde olması hedeflemiştir.⁷⁸ Yerel Yönetim Bakanlığı çok kısa bir süre var olmuş sadece yirmi iki aylık dönemde yaptığı çalışmalarda, yerel idareler üstündeki merkezi idare kontrolünü azaltması ve belediye gelirlerinin artırılması çabası yer almıştır. Ayrıca Bakanlık, birlikler kurarak belediyelerin ekonomik girişimlerde bulunmaları için yol gösterici niteliğinde rehberlik çalışmaları yapmıştır.⁷⁹

Dünya'da 1980'li yıllarda küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan sistemli reform faaliyetleri, yerel idarelerin yönetim anlayışına da olumlu anlamda etki etmiştir. Kamu borçlarının azaltılması, bürokrasinin azalması, tasarrufun artırılması, demokratik sürecin yeniden başlatılması, serbest pazar prensiplerinin uygulanması ve mali reform süreci gibi reformlar, Türkiye'deki yerel yönetimlere de yansımıştır. 1984 yılında çıkan 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyeleri ve 1988 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu reform sürecinin bir parçasıdır.⁸⁰

1990'lı yıllarda gerçekleştirilen reform çalışmaları, kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeyi hedeflemiştir. Bu dönemde, 1991 yılında hazırlanan "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik öneriler

⁷⁷ Metin Kazancı, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not." *Amme İdaresi Dergisi* 16.4, 1983, s.45-46.

⁷⁸ 3. Ecevit Hükümeti Hükümet Programı, 1978, https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html (29.10.2019).

⁷⁹ Keleş, 2009, s.473.

⁸⁰ Emini, a.g.m., s. 35.

sunulmuştur. Ayrıca, 1998 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ile de yerel yönetimlerde değişiklikler yapılması amaçlanmıştır.⁸¹

2004 yılında çeşitli kanunlarla yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar, yerel yönetimlerin merkezi vesayetten kurtulması ve daha özerk bir yapıya kavuşması amacını taşımıştır. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getirmeleri, idarenin bütünlüğüne uygun hareket etmeleri ve yerel hizmetleri güçlendirmeleri vurgulanmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak koruma altına alınmıştır.⁸²

Türkiye'de belediye sayısı zaman içinde hızlı bir artış göstermiştir. 1923 yılında 436 olan belediye sayısı, 1999 yılına gelindiğinde 3.215'e yükselmiştir. Özellikle 1984-1999 yılları arasında 1.511 yeni belediye kurulmuştur. Bu artış, belediyelerin sağladığı avantajlardan yararlanmak isteyen yerlerin talebi ve popülist politikaların etkisiyle gerçekleşmiştir. Son çıkan 6360 sayılı büyükşehir yasasıyla gelen düzenlemelerle belediye sayısı 1398'ye ulaşarak belediye sayısı %88'in üzerinde artmıştır.⁸³ Türkiye'de 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 402 ilçe belediyesi ve 396 belde belediyesi mevcuttur.⁸⁴

1.2 BELEDİYELERDE HİZMET-MALİ YAPI İLİŞKİSİ

Belediyeler, kentsel yerel hizmetlerin üretildiği önemli birimlerdir ve yerel yönetim anlayışına uygun olarak faaliyet gösterirler. Belediyeler, yerel bölgedeki sorunları ve ihtiyaçları daha iyi değerlendirme imkanına sahip olmalarıyla önem kazanır. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en etkili ve verimli kurumlar olarak kabul edilirler.

⁸¹ V. Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi*, (70), 2008, s.35.

⁸² Keleş, 2009, s.502-503

⁸³ <http://www.tbb.gov.tr/Belediyelerimiz/Istatistikler/Genel-Istatistikler/>, "Türkiye Belediyeler Birliği Genel İstatistikler", (Çevrimiçi) 21.03.2016.

⁸⁴ <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> (29.10.2019)

Belediyelerin avantajlarından biri, hizmetlerin yerel özelliklere ve ihtiyaçlara uygun olarak sunulabilmesidir. Yerel birimler olarak, kentte yaşayan insanların taleplerini ve tercihlerini daha iyi anlayabilirler. Böylece, hizmetlerin yerinde ve zamanında sunulması sağlanır. Aynı zamanda, kaynakların verimli kullanımıyla hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi hedeflenir.

Belediyelerin hizmet sunumu, kentin belirli bir bölgesiyle sınırlı olduğunda daha etkili olabilir. Bu durumda, halkın ihtiyaçlarına daha iyi yanıt verme ve tercihlerini yansıtma imkanı doğar. Böylelikle, belediyeler kentte yaşayan insanların günlük yaşamını kolaylaştıran hizmetleri daha etkin bir şekilde sağlayabilirler. Sonuç olarak, belediyeler yerel yönetim anlayışının temel bir unsuru olarak yerel hizmetleri üretme ve sunma görevini üstlenirler. Yerel bölgenin ihtiyaçlarını ve tercihlerini dikkate alarak, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlarlar.⁸⁵ Tüm kamu kaynaklarının yönetilmesini kapsayan faaliyetler kamu mali yönetimini ifade eder. Bu yönetimin aşamaları, kamu mali kurumlarının oluşturulması ve düzenlemelerin yapılması, alınmış olan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolünü kapsayan aşamalardan oluşmaktadır.⁸⁶ Mali konuları kapsayan bütçe ile ilgili düzenlemelerin de sağlıklı bir şekilde yapılması mali yönetimin etkinliğini hem merkezi yönetim açısından hem de belediyeler açısından oldukça önemli olacaktır.⁸⁷

Devlet anlayışında zamanla ortaya çıkan yerelleşme, belediyelerin sunması elzem olan hizmetlerin nicelik ve nitelik bakımından gelişmesini sağlamıştır. Dünya nüfusunun artması, değişen yaşam koşulları nedeniyle toplumların beklenti ve taleplerinin değişime uğraması, kentleşmenin getirdiği modern yapıdaki hizmetleri de kaliteli olarak yapabilme kapasitesinin olması belediyenin hizmetlerine olan talebi artırmıştır. Belediyeler, yerel nitelikteki ortak ihtiyaçları düzenleyen ve yerine getiren, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kuruluşlardır. Harcamalarını yasal yetkileri çerçevesinde gerçekleştirerek, hizmetleri sunarlar.⁸⁸ Belediyelerin yerel hizmet icrasındaki başarıları sahip oldukları

⁸⁵ Esra Siverekli, “Yerelleşme Ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, 431, 2001, s. 123.

⁸⁶ Fevzi Devrim, - Asuman Altay, “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi Ve Denetiminin Yeri, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, 2000, s. 44.

⁸⁷ Siverekli, 2001, s. 143.

⁸⁸ Mustafa Dönmez, “Belediye Yönetimi”, *Belediye Dergisi Yayını* No:3, Ankara, 1999, s. 175.

kaynakların yeterli olması ile ilgilidir. Belediyelerin mali eşitlik ilkesini dikkate alarak mümkün olduğunca en düşük kaynağı en yüksek faydaya çevirebilmeleri mali özerklik ile yakından ilgilidir. Belediyelerin kendi öz sorumlulukları altında hizmetlerini düzenleme ve yönetme hakkı olarak tanımlanabilen özerkliğin sağlanması için belediyelerin karar alma hakkı ile birlikte ilgili birimlerinin harcamalarında da merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaya ve gelir toplamaya yetkili olmaları gereklidir.⁸⁹ Belediyelerin hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilmeleri için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin ve gelirlerin bölüşümü yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturur. Belediyelere kaynak yaratma yetkisinin verilmemesi hizmetlerde aksaklıklara ve sonrasında merkezi idareye olan bağımlılığı artıracak gibi, tam bir serbestinin verilmesi de hedeflerden ve planlardan uzak denetim yönünden sorunlu birbirinden farklı uygulamalar oluşturabilecektir. Merkezi idare ile yerel nitelikli idareler arasında mali fonksiyonların bölüşümü de hizmet ve mali yapı açısından önemlidir. Mali fonksiyonların yönetim birimlerince bölüşülmesi, harcamaların optimal şekillenmesine ve kaynak tasarrufunda önemli bir artışa neden olacaktır.⁹⁰

1.2.1 Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü

Yönetimler arası mali ilişkiler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir kaynaklarının sahipliğini ve gelir bölüşümünün nasıl yapılacağını ifade eder. Bu ilişkiler sadece gelir bölüşümüyle sınırlı kalmaz, aynı zamanda hizmetlerin nasıl paylaşılacağı ve harcama sorumluluğunun hangi yönetim birimine ait olduğu da dikkate alınmalıdır. Hizmet bölüşümü, gelir bölüşümünün gerçekleştirilebilmesi için önemlidir.⁹¹ Yönetimler arası mali ilişkiler, hangi hizmetin hangi yönetim kademesi tarafından yerine getirileceğini belirlemeyi içerir. Böylece, yerel yönetimlerin hangi kamu hizmetlerini sunacağı ve bu hizmetler için hangi gelir kaynaklarını kullanacağı belirlenir.⁹²

⁸⁹ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Todaie Yayınları, No:263, Ankara, 1996, s. 12.

⁹⁰ Falay, 2003, s. 25.

⁹¹ Ayşe Güner - Serdar Yılmaz, “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Legal Mali Hukuk Dergisi*, Temmuz, 2007. s.1526.

⁹² Ayşe Güner, “Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması”, *Yerellik Ve Politika (Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi)*, Ed: Ayşegül Mengi, İstanbul: İmge Kitapevi, 2007. s.47.

Gelir paylaşımı, her bir yönetim biriminin sunacağı hizmetlerin göz önünde bulundurulmadan yapıldığında, kaynakların etkin ve adil bir şekilde dağıtılması zorlaşabilir. Bu durumda, bazı yönetim birimleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olamayabilir ve temel kamu hizmetlerini yeterince sunamaz hale gelebilir. Diğer yandan, gelir fazlalığı olan yönetim birimleri gereksiz harcamalar yaparak kaynakların israfına neden olabilir. Bu sebeple, gelir paylaşımı sürecinde hizmet ihtiyaçları ve öncelikleri göz önünde bulundurularak kaynakların adil ve verimli bir şekilde kullanılması önemlidir.⁹³ Hizmetlerin idarelerce nasıl yapılacağına dair şart ve koşullardan bazı ilkelerle bahsedilebilir.⁹⁴

1.2.1.1 Subsidiarite İlkesi

Avrupa Birliği'nin sahip olduğu organlarının yasama ve yürütme faaliyetlerinde Maastricht Anlaşması ile ilk kez karşılaşılan subsidiarite⁹⁵ (yerellik) ilkesi, Maastricht anlaşmasının 5'inci maddesinde yer almış, Amsterdam Anlaşması ile de geliştirilmiştir. Günümüzde Avrupa Birliği'nin temel yönetim kavramlarından biri olan yerellik ilkesi, Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerin her birinde farklı önem ve boyutlara sahiptir. Ekonomik ve sosyal problemlerin çözüme kavuşturulması açısından bir yönetim şekline dönüşen bu ilke, kamu hizmetlerinin daha etkili sunulabilmesini sağlamasıyla, vatandaşlara hem yakın hem de kamu hizmet taleplerinin daha eşitlikçi yansıtılmasını sağlayacaktır. Arıca belirtmek gerekir ki hizmetler bu birimler tarafından yerine getirilmezse ya da yeterince etkili olmazsa daha üst kademe tarafından üstlenilmesi gerekir.⁹⁶

Subsidiarite (yerindenlik) kriteri, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında önerilen ve Türkiye'nin 1992'de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda

⁹³ Ülkü Arıkoğlu, Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004. s.25.

⁹⁴ Halil İbrahim Aydın, *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, Ankara: Nobel Yayınları, 2004. s.72.

⁹⁵ Subsidiarity Kelimesinin Çevirisi Konusunda Literatürde Bir Anlaşma Sağlanamamıştır. Bu Yüzden Birçok Eserde Yazarlar Tarafından Farklı Terimler İle İfade Edilmektedir. Bazı Yazarlar Yerindenlik Kavramını Kullanmasının Yanında “Yerellik”, Gibi Türkçe İfadeler Kullanılmasının Yanı Sıra Da Bazı Yazarlarda Kelimenin İngilizcesinden Yola Çıkarak “Subsidiarite” Kavramını Da Kullanmaktadırlar. Bu Çalışmada “Subsidiarity” Kavramına İlişkin Olarak Kullanılan Tüm İfadeler Yazarların Kendi Tercihleri Dikkate Alınarak Aktarılmıştır.

⁹⁶ Dilek Ö. Çubukçu, “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler Ve Gelir Yapıları”, *Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı:63-1, 2008, s.83.

yer alan bir ilkedir.⁹⁷ Bu ilkeye göre, kamusal hizmetler genel olarak ve tercihen halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir. Ancak, hizmetlerin niteliği, kapsamı, etkinlik, ekonomik ve teknik nedenlerle yerel yönetimlerin bu hizmetleri sunmakta zorlanması durumunda, daha üst birimlerin daha iyi hizmet verebileceği durumlar ortaya çıkabilir. Yerindenlik ilkesi, hizmetlerin en uygun düzeyde sunulması ve kaynakların etkin kullanılması amacıyla önem taşır. Böylece, hizmetlerin en yakın yönetim birimine devredilmesi ve merkezi yönetimin sadece gerektiğinde devreye girmesi sağlanır.⁹⁸

Subsidiarite ilkesi, kamunun harcama sorumluluklarının belirlenmesinde en alt yönetim birimlerinin imkânlarına dayanarak hizmetleri en etkin şekilde yerine getirebilecek düzeyde tercih edilmesini öngörür. Bu prensibi benimsemek, yerel ve bölgesel yönetim birimlerini ön plana çıkarır. Böylece, ulusal güvenlik, savunma ve uluslararası ilişkiler gibi sınırlı sayıdaki hizmetler dışında kalan tüm kamu hizmetleri, yerel yönetimler tarafından yerel ve bölgesel düzeyde etkili bir şekilde yerine getirilebilir.⁹⁹

Hizmetin vatandaşla yakınlığı ilkesi, en uygun yönetim biriminin hizmeti yerine getirmesi anlamına gelir. Ancak bu ilke, hizmetin özelliği ve ölçeği göz önünde bulundurularak değişebilir. Bazı durumlarda belediyeler daha etkili olabilirken, bazı durumlarda merkezi idare daha etkili olabilir. Örneğin, elektriğin tedarik hizmetleri için bölgesel örgütlenme gerekebilir.¹⁰⁰

Belediyeler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişilikleridir. Belediyelerin her türlü görev ve yetkiyle donatılması mümkün değildir. Tüm görev ve yetkiler belediyelere verilemediği gibi Belirli ilkeler ve disiplinler temel alınarak hizmetlerin belediyeler tarafından veya merkezi idare tarafından sağlanacağı belirlenir.¹⁰¹ Hizmet sunulurken bireylere yakınlık ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır.

⁹⁷ Güner, 2007, s.47.

⁹⁸ Arıkboğa, 2004, s.26.

⁹⁹ Güner, 2007, s.48.

¹⁰⁰ Erol Kaya, “Türkiye’de yeni bir dönem: Yerel Yönetimler reformu(1)”, <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/makaleler/turkiye-de-yeni-bir-donem-yerel-yonetimler-reformu-I.pdf>, (29.10.2019)

¹⁰¹ Ayşe Güner, 2007, s.47.

Bu ilke, hizmetin yerine getirilmesinde vatandaşa en yakın olan yönetim birimlerinin tercih edilmesini önerir.¹⁰²

1.2.1.2 Hizmetin faydasının yayıldığı alan

Kamusal hizmetlerin yerine getirilme şekli ve nerede sunulacağı, yerindelik ilkesiyle açıklanır. Hizmetleri sağlayacak birimler, mevcut kaynaklarını hangi mal ve hizmetlerde kullanacakları konusunda temel kriter olarak fayda alanını göz önünde bulundururlar. Bu ilke, kamusal nitelikteki hizmetlerin fayda sağladığı alanların farklı olabileceği gerçeğini ortaya koyar. Dolayısıyla, yerel yönetimler, hizmetin fayda sağladığı alanda daha etkin bir şekilde hizmet sunma amacıyla görevlendirilebilirler. Kamusal hizmetlerin yerindelik ilkesi doğrultusunda en iyi şekilde yerine getirilmesi, vatandaşların ihtiyaçlarına en uygun ve etkili çözümler sunmayı amaçlamaktadır.¹⁰³ Kamusal nitelikte olan hizmetlerin fayda alanları birbirinden farklıdır.¹⁰⁴

Kamusal nitelikteki mal veya hizmetin faydası, ya tüm ülke genelinde yayılır ve ulusal önem taşır (örneğin adalet, ulusal güvenlik, diplomasi gibi), ya da belirli bir coğrafi alanda sınırlı kalır (örneğin kent içi ulaşım, sokak aydınlatması, yangın söndürme gibi). İlk durumda, merkezi yönetim bu hizmetleri sunmalıdır. Ancak, ikinci durumda, bu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi daha uygun olacaktır.¹⁰⁵

Kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumu ve maliyetlerinin paylaşılması, hizmetin etkileneceği coğrafi bölgede yaşayanların arzuları ile doğrudan ilişkilendirilmelidir. Bu nedenle, siyasal süreç bu tercihleri değerlendirmeli ve kaynakların adil ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamalıdır.¹⁰⁶

1.2.1.3 Ölçek Ekonomileri Ve Dışsallıklar

Yönetimler arası hizmetlerin bölüşümünde, ölçek ekonomileri ve dışsallıkların rolü büyüktür. Hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesi için harcama sorumluluğunun

¹⁰² Nursima Özzade, “Belediyelerin Görevleri Ve Gelir Kaynakları(Tekirdağ Belediyesi Örneği)”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, 2001. s.1.

¹⁰³ Güner, 2007, s.48.

¹⁰⁴ Arıkboğa, 2004, s.26.

¹⁰⁵ Güner, 2007, s.50.

¹⁰⁶ Arıkboğa, 2004, s.26.

yönetim birimleri arasında asimetrik bir şekilde dağıtılması gerekmektedir. Bu asimetrik yapı oluşturulurken, yerel yönetim birimlerinin coğrafi yerleri, nüfusları, mali kapasiteleri gibi farklı faktörler göz önünde bulundurulmalıdır.¹⁰⁷

Ölçek ekonomilerinin var olduğu durumlarda, bazı yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin, yerel yönetimlerin kendi sınırlarının dışına çıkarak daha geniş bir alana yayılması ve maliyet açısından daha etkin olması mümkündür. Bu tür hizmetlere örnek olarak, metropol şehir bölgelerinde kamu ulaşımı, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi hizmetler verilebilir. Bu şekilde, hizmetlerin daha geniş bir kapsamda sunulması ve ekonomik açıdan daha verimli olması sağlanabilir.¹⁰⁸

Hizmetlerin yerel düzeyde sunulmasından kaynaklanan ölçek sorunu, hizmetin faydasının sadece hizmetin sunulduğu bölgeyle sınırlı kalmaması durumunda dışsallıklar ortaya çıkabilir. Bu dışsallıklar diğer yönetim birimlerini etkileyerek sorunlara neden olabilir. Bu tür sorunların çözümü için, sorunun kapsamına bağlı olarak alternatif yöntemlere başvurulabilir. Örneğin, hizmet bölge düzeyinde sunulan bir hizmet, daha üst bir birim olan bölgesel veya merkezi yönetimlere devredilebilir. Bir diğer yöntem ise yerel yönetimlerin birleştirilerek, hizmetlerin tek bir merkezden ve tek bir yönetim tarafından sunulmasıdır.¹⁰⁹

Son yıllarda, bölgeler arasındaki dengesizliği gidermek amacıyla bu yöntemlerin uygulanması önem kazanmıştır. Ülkemizde, nüfusu 5000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yakın olan belediyelere bağlanması veya köy statüsüne dönüştürülmesi yoluyla hizmetlerin maliyetlendirilmesi daha etkin hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bunun yanı sıra, yerel yönetimler arasında hizmet anlaşmaları yapma veya hizmet birlikleri kurma gibi yöntemler de uygulanabilir. Bu birliktelikler, hizmetlerde maliyeti daha etkin bir şekilde kullanmayı sağlamaktadır. Son yıllarda ülkemizde çıkarılan kanunlarla, merkezi yönetimden yerel yönetimlere önemli hizmet harcama sorumlulukları devredilmiştir. Hizmetlerin yönetimler arasında paylaşımında yukarıda bahsedilen kriter ve temel ilkelerle uyumlu olduğunu göstermektedir. Ancak, uygulamada bazı zorluklar olabileceği kabul edilmelidir. 5393 Sayılı Belediye

¹⁰⁷ Güner, 2007, s:53.

¹⁰⁸ Arıkboğa, 2004, s.29.

¹⁰⁹ Güner, 2007, s.53.

Kanununda belirtilen "*hizmetler halka en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*"¹¹⁰ ifadesi, bu ilkelerin benimsendiğini ve yerel yönetimlerin hedeflediği hizmet yapısının yerel yönetimlerde adalet, sürdürülebilirlik ve hesap verebilirlik ilkeleriyle uyumlu olduğunu göstermektedir.¹¹¹ Bununla birlikte, belediye kanununda hizmetlerle ilgili başlıklar genel ve geniş ifadelerle tanımlanmış olduğundan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımında belirsizlik ve karmaşa oluşabilmektedir.¹¹²

1.2.2 Belediye hizmet gruplarının belirlenmesi

Her kamu kurumu ve kuruluşu, belirli görevleri yerine getirmek ve kanunlarla belirlenmiş hedeflere ulaşmak için yetkilendirilmiş ve birtakım yetkilerle donatılmıştır. Bu görevleri yerine getirebilmek için ise gerekli mali kaynakları elde etmek amacıyla bütçe oluştururlar. Bütçe, genellikle program bütçesi olarak adlandırılan bir yapı üzerine inşa edilir. Bütçeler, bir kurumun ana hizmetlerini belirler, amaçlarını ve görevlerini sınıflandırır. Yerel yönetimler, bu bütçe sistematığını Maliye Bakanlığı'nın önerisiyle İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirir. Yeni hizmet başlıklarının sisteme eklenmesi için Maliye Bakanlığı'nın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması gerekmektedir. Belediyelerde hizmetler, belediye gider bütçesinde on başlık altında kategorize edilir.¹¹³

Belediyeler için program bütçesi temelinde belirlenen on hizmet grubu arasında dokuzu doğrudan belediyelerin kentsel yaşama yönelik hizmetlerini kapsamaktadır, diğer bir grup ise belediyelerin iç işleyişi ve eğitimiyle ilgili giderleri içermektedir. Bu hizmetler, güvenlik, savunma, çevre koruma, iskan, sağlık, kültür, eğitim, sosyal yardım olarak bütçede yer almaktadır. Bu yapıda ortaya çıkan sorun, her ana hizmet grubunun ne şekilde tanımlandığı ve nasıl sunulacağıdır. Belediye bütçeleri, "Ana Hizmet Tanımları Listesi" gibi bir listeye donatılmamıştır. Bunun yanı sıra, sorun sadece bir listeden yoksun olmakla sınırlı değildir, ilgili kurumların değişen hizmet koşullarıyla birlikte bu listeyi güncellemesi gerekliliği de sorunu beraberinde getirir. Bu sorunun üstesinden gelmek için her belediyenin hizmet üretirken benzer bir şekilde hareket etmesini

¹¹⁰ Belediye Kanunu (5393 Sayılı Kanun), Resmi Gazete, 13 Temmuz 2005 / 25874. Md.14.

¹¹¹ Güner, 2007, s.60.

¹¹² Güner, 2007, s.53.

¹¹³ Güler - Çınar, a.g.e., s.202.

sağlayacak genel bir ilkeyle tanım ve ifade eksikliği giderilmeye çalışılmıştır. Bu çözüm ilkesi, bir belediye hizmeti eğer yukarıda belirtilen hizmet gruplarından hiçbirine girmiyorsa, prensip olarak "en yakın gruba niteliksel olarak" yerleştirilecektir ifadesini içermektedir.¹¹⁴

Belediyelerin hizmetleri, kendi ölçeklerine göre belirlenir. Ancak, belediyelerin idari türünden bağımsız olarak, imar ve fen işleri en büyük kaynak olarak kullanılır. Türkiye'de, belediye hizmet harcamalarının ve toplam belediye giderlerinin yaklaşık %30'u bu alana ayrılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini belirtirken sadece kendi bünyelerinde yapmaları gerekenleri değil, aynı zamanda alternatif hizmet sunma yöntemlerini kullanmalarına yönelik düzenlemeleri de içerir. Bu düzenlemeler, belediyelere geniş bir yetki ve esneklik sağlar. Yani, belediyelerin hizmetleri sunma konusunda genel bir ilke olan "genellik ilkesi" daha net bir şekilde ifade edilmiştir.

Belediyeler, genellik ilkesi çerçevesinde, alternatif kamu hizmeti sunma yöntemlerini kullanarak sorumluluklarındaki görevleri yerine getirebilirler. İmtiyaz yöntemi, belediyelerin bu alternatif hizmet sunma yöntemlerinden biridir. Bu yöntemde, bir kamu hizmetinin finansmanı ve idaresi tamamen veya kısmen özel bir işletmeye devredilir. Özel girişimci, yaptığı yatırımların karşılığını alabileceği bir teminat tekeline sahiptir. Bu imtiyaz genellikle belirli bir coğrafi alana sınırlıdır ve yerel idare ile imtiyaza hak kazanmış firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. Sözleşmede, hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması yerel idarenin sorumluluğundadır ve açıkça belirtilmelidir.¹¹⁵

Belediye Kanunu'nun 5393 sayılı 15. Maddesi'nin e bendine göre, belediyelerin mütesep haklar saklı kalmak şartıyla içme, kullanma ve endüstri suyu temin etme, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlama ve bu amaçlar için gerekli tesisleri kurma, kaynak sularını işletme veya işletme yetkisi bulunmaktadır. Aynı kanunun f bendine göre, belediyeler toplu taşıma hizmetleri sunma, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurma, işletme veya işletme yetkisine sahiptir. Kanunun g bendi ise

¹¹⁴ Güler - Çınar, a.g.e., s.203.

¹¹⁵ S. Sami Onar, "İdare Hukukunun Umumi Esasları", 3.Cilt, İstanbul: Hak Kitabevi. 1996. s. 119.

belediyelere katı atıkların toplanması, ayrıştırılması, geri kazanımı ve depolanmasıyla ilgili işleri yapma ve yaptırma yetkisini vermektedir. Ayrıca Bu işler kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir.¹¹⁶

1.3 BELEDİYELERDE YENİ MALİ YÖNETİMİN TEMELLERİ

Günümüz dünyasının iktisadi ve siyasi yapısındaki değişimleri ile yaşam koşullarındaki değişimlere bakılarak insanların bağlı bulundukları devlete olan beklenti ve taleplerinin değişmesi ve bununla birlikte değişen devlet anlayışı ile köklü değişimler de mutlaka yaşanacaktır. Ülkeler, yönetimlerinde yerel yönetimlere verilen önemin arttığı yerleşme eğilimleri ile karşı karşıya kalmıştır. Yerleşmenin kamu mali yönetimine de yansımaları farklı şekillerde ortaya çıkmış ve kamu yönetiminde yer alan kuruluşlar bundan etkilenmiştir. Belediyeler de bu süreçte değişimin bir parçası olarak bütçe anlayışındaki değişimler ile değişim sürecine girmiştir.¹¹⁷

Belediyelerin küreselleşme ve yerleşme eğilimleriyle birlikte ortaya çıkan kamu yönetimindeki değişimler yeni kamu idaresi yaklaşımı olarak adlandırılır. Bu değişim süreci, neo-liberal etkilerin kamu yönetiminde yeniden ele alınması, ekonomik dalgalanmaların etkisi ve özel sektördeki farklı stratejilerin kamu yönetimine yansımalarıyla şekillenir.¹¹⁸ Bu yaklaşımın temelini oluşturan görüşler şunlardır:

- Yöneticilerin sorumlulukları açıkça belirlenmeli ve sonuçlardan sorumlu tutulmalıdırlar.
- Yöneticilere görevlerini yerine getirebilmeleri için esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler, merkezi birimlerden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Yöneticiler, kullandıkları kaynakları ve sağladıkları hizmetleri şeffaf bir şekilde sunmalı ve sonuçlara dayalı olarak değerlendirilmelidir.
- Vatandaşlara hizmet sunacak birimleri seçme hakkı verilmelidir.
- Politika, hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.¹¹⁹

¹¹⁶ Belediye Kanunu (5393 Sayılı Kanun), Resmi Gazete, 13 Temmuz 2005 / 25874. Md.15.

¹¹⁷ Siverekli, 2007, s. 148.

¹¹⁸ Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, Sayıştay Dergisi, 52(1), 2004, s. 26.

¹¹⁹ Osman Yılmaz, “Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri”, Dpt, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler Ve Finansal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2001, s.6-7.

Yönetimde etkileşime ve sivil toplumun rolünün önemine vurgu yapılan ve katılıma esasına dayalı bir yönetim biçimini belirten bir olgu olarak yönetişim ortaya çıkmış ve yerelleşmeye doğru bir anlayış benimsenmiştir.¹²⁰

Mali yönetiminin değişim dinamikleri hem federal yapılı, hem de üniter yapılı devletlerde kamu yönetimindeki birimlerinin tamamını yakından etkilemiştir. Bu gelişmelerle birlikte, üniter devletlerin belediyeleri de gelişime uğramıştır. Böylece belediyelerde vatandaşların idari ve mali yönetime aktif olarak katılımını savunan anlayış, bireysel odaklı hizmet sunumu ve hizmeti yerine getiren yerel yönetim birimlerine yetki devrini savunan bir belediye anlayışı dünyada benimsenmiştir.

1.3.1 Kamu Mali Yönetimindeki Bütçe Anlayışındaki Değişim

Belediyelerin yerelleşme eğiliminin hızla benimsenmeye başlanması hızlı kentleşme ile birleşince belediyelerin mali yapısı üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı sürekli artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde belediyeler, hızla artan kentleşme ve altyapı yatırımlarıyla finansal zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu durum belediyelerin mali yapısının bozulmasına ve borç stokunun artmasına yol açmaktadır.¹²¹

Bütçe, belediyelerde temel ihtiyaçlar ile kaynaklar arasındaki dengeyi sağlayan bir araçtır. Bu araç, devletin gelir kaynaklarını belirleyerek, bu kaynakların elde edilmesi ve harcamaların yapılması için bir yetki sağlar.¹²² Bütçe aynı zamanda maliyetleri vergilerle finanse edilen ve topluma karşı yapılması öngörülen hizmetlerin planını oluşturur.¹²³ Bütçe, mali ve ekonomik koşullar ile siyasi ve sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda değişime uğramıştır. Bütçeleme süreci, ekonomik olarak ekonomiye yön veren bir araç olmuştur.¹²⁴

¹²⁰ Fatih Alodalı - Erdal Arslan - Okan Mete, “Yerel Yönetişim Ve Yönetişimden Beklentiler”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale*, 2004, s. 142-143.

¹²¹ Barış Kurtuluş, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Harcamalarının Finansmanı”, Dpt, Yıllık Programlar Ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Bütçe Ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, 2006, s. 13.

¹²² Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1991, s. 11.

¹²³ Bulutoğlu, a.g.e., s. 192.

¹²⁴ Nihat Edizdoğan, *Kamu Bütçesi*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları Yayın No:15, Bursa, 1989, s. 5.

Belediyelerdeki yönetim anlayışının etkin hizmet sunumu için adem-i merkeziyetçilik yönünde ilerlemesi, dünya genelinde hızlanmıştır. Bu yaklaşım, bireylerin tatmin seviyesini yükseltmeyi, yerel düzeyde hareket etmeyi, halk katılımına ve yönetişim bir anlayış üzerine oturmaya odaklanmıştır. Başarılı bir bütçe yönetimi için kaynakların ve harcamaların arasında bir dengenin kurulması, mali disiplin, performans esaslı bütçeleme benimsenmesi ve belediyelerde stratejik plan uygulamasıyla gelecekte hedeflerin belirlenmesi önem taşımaktadır. Etkinlik ve verimlilik sağlanması, performans yönetimi, mali disiplin, mali saydamlık gibi unsurlar literatürde önemli yerlerini almıştır. Mali yönetimde denetim, hesap verilebilirlik ve uygun kurumsal yapı oluşturma, bütçe anlayışındaki değişimlerin uygulanması da bu süreçte temel ilkelerdir.¹²⁵

Mali yönetim anlayışında yaşanan gelişmelerle belediyelerin gelir-harcama dengeleri de değişime uğramıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler (kamu ekonomisi üretici-hizmet birimleri) arasında paylaşılacak olan hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin de paylaşılması mali tevzin olarak adlandırılır.¹²⁶ Mali tevzin çerçevesinde, belediyelerin gelir kaynakları hem kendi öz kaynaklarından hem de merkezi yönetimden sağlanan gelir kaynaklarından oluşmaktadır. Bu durum ülkelere göre farklılık göstermektedir. Belediyelerin gelir kaynakları, yerel nitelikli vergiler, harçlar, benzeri yükümlülükler, merkezi yönetimden aktarılan paylar ve diğer gelirler gibi unsurları içerir.¹²⁷ Özerk yerel yönetimler için temel bir gereklilik, belediyelerin kendi yetki alanları içinde serbestçe harcama yapabilmesi, yeterli mali kaynaklara sahip olması ve yasal sınırlar içinde vergi oranları belirleyebilme ve yeni vergiler oluşturabilme yetkisine sahip olmasıdır.¹²⁸ Belediyelerin harcamaları, gerçekleştirdikleri hizmetlerin sonucunda ve ekonomik ayrımlara göre cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşur. Yeni mali yönetim anlayışı, mali disiplini sağlamak ve bütçe açıklarını engellemek amacıyla harcamaların azaltılması ve belediyelerde öz kaynakların geliştirilmesi gibi temel ilkeleri benimser. Belediyelerin mali yapısı, kırsal kesime sunulan hizmetlerin boyutunu belirleyen önemli

¹²⁵ Esra Siverekli, “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci Ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, *Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, 2(13), 2006, s. 50-51.

¹²⁶ Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991, 22s.

¹²⁷ Öncel, 1991, s. 83-97.

¹²⁸ Ziya Çoker “Yerel Yönetimin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1), 1992, s. 62.

bir unsurdur. Yerel gelirler, merkezi idarenin sağladığı büyük mali transferlerden oluşurken, harcamaların etkinliği ve verimliliği de mali yapının şekillenmesinde önemli bir rol oynar.¹²⁹

Belediye hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik açısından başarılı olabilmesi, yeterli kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Günümüzde yaygın olarak kabul edilen belediye anlayışı, şeffaf, katılımcı, kaynak oluşturan, üretken, etkili ve verimli hizmet sunan bir yaklaşımı benimser. Bu anlayışın gerçekleşebilmesi için belediyelere kaynak yaratma konusunda yetkilerin verilmesi önem taşır.¹³⁰ Bütçe, belediyelerde faaliyetlerin yönetilmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi açısından son derece önemli bir araçtır. Tüm kamu kuruluşlarında olduğu gibi belediyelerde de iyi bir bütçe anlayışının benimsenmesi kaçınılmazdır.¹³¹ Yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsız olarak hareket eden ve yerinden yönetim ilkesine dayanan, belirli bir coğrafi alanda kamusal hizmetler sunan yönetim birimleridir. Yerel yönetimler, özgün yapısıyla yerel ihtiyaçlara ve koşullara uygun çözümler üretme yetkisine sahiptir.¹³² Belediyelerin bütçelerinin de kendilerine göre bir mali planının olması, mali olarak özerkliğe sahip olmaları hizmetleri gerçekleştirirken etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ile yakından bağlantılıdır. Tüm dünyada kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmelerin bütçe anlayışına yansımaları son derece önemli bir zorunluluktur.

1.3.2 Dünyadaki Genel Eğilimler Ve Yerelde Mali Yönetimin Dönüşümü

Kamu yönetimi reformunun temel hedefleri, etkinlik, etkililik, hesap verme sorumluluğu, yetki devri ve saydamlık gibi kavramlarla ifade edilirken, reform süreci boyunca vurgulanacak noktalar zaman içinde değişebilir.¹³³ Kamu yönetiminde yerelleşme süreciyle ortaya çıkan değişim, ülkeleri kamu yönetiminde reform arayışlarına itmektedir. Avrupa Birliği açısından büyük bir öneme sahip yerelleşme ve yerel yönetimlerde mali yapının dönüşümü Avrupa Birliği'nin ekonomik ve siyasi birliğini

¹²⁹ Kurtuluş, a.g.m., s. 3.

¹³⁰ Esra Siverekli, “Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı Ve Merkezileşme”, *İktisat Dergisi*, 439(7), 2003, s. 57.

¹³¹ Ahmet Başsoy - Orhan Pirlar - Erol Zihni Gürsoy, “Belediye Bütçelerinin Mali Analizi”, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 2000, s. 79.

¹³² K. Mutluer – A. Herekman – F. Heper – R. Dönmez, “Türk Vergi Sistemi”. Anadolu Üniversitesi Yayınları, (1572), 2005, s.188-189.

¹³³ Yılmaz, a.g.m., s.12.

oluşturmasında yerellik kavramının büyük bir payı vardır. Avrupa Birliği'nin bölgesel eşitsizlikler üzerine geliştirdiği programlar yerellik kavramının gelişmesini hızlandırmıştır.¹³⁴

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde olan ülkeler, uyum sürecinde yönetimler tarafından yapılacak düzenlemelere odaklanmaktadır. Bu süreçte, yerel yönetimlerin yapısı yerellik ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve yerel düzeyde demokratik yaşamın güvencesi olarak önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda Yerel Yönetimler Özerklik Şartı temel başvuru kaynağı niteliğinde olmuştur. Yerel idarelerin hakları kanunlar ile güvence altına alınırken, bu idarelerin hizmetleri arzu edilen seviyede yerine getirebilmek için gerekli mali kaynaklarla desteklenmiş olmaları özerklik şartının genel ilkelerdendir.¹³⁵ Merkez ile yerel arasında gelir paylaşımına dair gelişmelerin kanuna bağlanması ve sürekli olması, yerel mali kaynakların düzeyinde ve hizmet sorumluluklarıyla dengeli olmasını sağlayabilecektir.¹³⁶

Yerelleşme eğilimlerinin artmasıyla, Almanya, Avusturya gibi federal devletlerde merkeziyetçiliğin azaltıldığı günümüzde gözlemlenebilmektedir. Federal devletin yetkileri anayasa ile sınırlandırılmıştır.¹³⁷ Fransa, anayasal mali özerklik sağlayarak yerel yönetimlerin vergi matrahını ve oranını belirleme yetkisiyle birlikte harcama yetkilerine de sahip olmalarına imkan tanıyan desantralizasyon reformunu kalıcı hale getirmiştir. Küreselleşme sürecinin desteklediği yerelleşme sürecinde, yerel demokrasiyi ve yerelleşmeyi güçlendirecek reformları gerçekleştiren ülkelerden örneğin İrlanda, 1991 yılında Local Act Government ile birlikte yerel yönetimlerin genel bir yetki alanına sahip olmasını ve güçlü yetkilere sahip olmasını sağlamıştır. Yunanistan'da, yerel yönetimlere ilişkin reform çalışmaları, 1997'de gerçekleştirilen Kapodistrias reformuyla başlamıştır

¹³⁴ Ferhat Emil - Hakan Yılmaz, "Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman Ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Karahayıt-Pamukkale, 2005, s. 261.

¹³⁵ Emil - Yılmaz, a.g.m., s. 262.

¹³⁶ Baki Kerimoğlu, "Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Ve Kaynak Paylaşımı", İç. Nihat Falay, Mehmet Şahin Ve Ahmet Kesik (Ed.), Kamu Maliyesine Yeni Bakış, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 99.

¹³⁷ Hasan Keser, "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, 2004, s. 121.

ve bu süreç, 2011 yılındaki Kallikratis reformuyla devam etmiştir. Portekiz ve İsveç, yeni bölgesel yönetimleri denemek için adımlar atmışlardır. yerel özerkliğı artırmak amacıyla Belçika, iki düzeyli yerinden yönetim modeline sahip federal bir devlet olurken, İspanya ve İtalya ise yerinden idarelere yasama yetkisi vermişlerdir.

Yerelleşme hareketi, ülkelerin gelişmişlik düzeyi, kurumsal yetkinlikleri ve mali idari kapasiteleriyle yakından ilişkilidir. Gelişmekte olan ülkelerde, yerel yönetim birimlerinin kurumsal gelişim eksiklikleri ve mali kaynakların yaratılması ve kullanılması konusundaki zorluklar, yerelleşme kavramının etkili bir şekilde uygulanmasını geciktirmiştir. Yetki devri süreci, bir dönüşüm olsa da bazı sorunları da beraberinde getirebilir. Bu nedenle, ülkelerin devredilen yetki ve kaynakları etkin bir şekilde kullanma ve denetleme konusunda başarılı olabilen, sağlam bir yerel yönetim yapısına sahip olmaları gerekmektedir.¹³⁸

¹³⁸ Sivrekli, 2008, s. 112

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERDE MALİ ÖZERKLİK VE MALİ TRANSFER SİSTEMİ

2.1 MALİ ÖZERKLİK

Yerel yönetim hizmetlerinde karar yetki özgürlüğü ve özgürce kaynak toplayıp harcayabileceği gelir kaynakları olan, bu kaynakların çoğunu öz gelirlerinden tedarik eden kuruluşlar özerk yerel yönetimler olarak adlandırılmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, merkezi yönetime bağımlı olmayacak şekilde, hizmetlerini yerine getirmesi için yetecek seviyede gelir kaynaklarıyla sahip olmasına, bu gelir kaynaklarını özgürce toplayıp harcama yetkisine sahip olabilmesi ile açıklanabilir. Yerel yönetimlere tanınan idari özerklik, mali özerlikle de desteklenmelidir. Toplumdaki değişen talep ve ihtiyaçlarla farklı beklentiler ve öncelikler neticesinde yerel yönetimlere esneklik sağlanmalıdır. Yerelin mahallinde tespit ve yerel idare tarafından yapılan hizmet bu idarelere belirli bir hareket özgürlüğü tanınmasıyla mümkündür. Yerel yönetimlerde mali kaynakların yetersiz olması, özerkliklerinin sınırlandırılmasına ve merkezi yönetimin daha çok müdahaleci yapıda olmasına neden olur. Yerel yönetimlerin mali yetersizliği, merkezi yönetimce faaliyet alanlarının daraltılmasına, engellenmesine ve hatta hizmet alanlarında olan bazı görevlerin devlet tarafından üstlenilmesine sebep olacaktır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin hizmetleri merkezi yönetime devretme eğilimine girdikleri bu eğilimle sağlık, eğitim, kolluk ve yangın söndürme hizmetleri yerel yönetim sorumluluğu dışına çıkmaktadır.¹³⁹

Yerel yönetimlerin hizmet ve gelir arasındaki dengesizliği merkezi yönetime karşı bağımlılığı arttıran, etkinliklerini azaltan ve sonuçta yerel özerkliği daraltan en temel unsurdur. Bu dengesizlik, merkezi yönetimin yerel hizmetleri devralmasına ve yerel yönetimlere artan oranlarda kaynak aktararak mali özerkliğin sınırlandırılması ile sonuçlanır. Yerel yönetimlerin öz kaynaklara sahip olmaları, hizmetlerle orantılı gelirinin kendi kaynakları ile yaratması, bu idarelerin tam mali serbestliğe sahip olması anlamını taşımaz. Uygulamada tam mali serbestlik de mümkün değildir; çünkü çeşitli binlerce mahalli

¹³⁹ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Todaie Yayını, Yayın No: 263, Ankara, 1996, s.7.

idarenin vergilendirme ve gelir yaratmadaki tam serbestliği, birbirinden farklı, haksız, eşitliğe aykırı uygulamalar oluşturabilir ve bu durum mali anarşiye sebebiyet verebilir.¹⁴⁰

Merkezden yapılacak transferlere olan aşırı bağımlılık yerel düzeyde yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasında yetersizlik ve düşük birey tatmini yaratmasının yanı sıra mali yükümlülüklerin de bireyler arasında eşit dağıtımı kötü etkilenecektir.¹⁴¹ Özerk yerel yönetimlerde, yerel özelliği olan hizmetlere ilişkin yürütme, karar verme, tercihte bulunma, öncelikleri belirleme ve bu hizmetleri finanse etmek için gelir yaratma yetkisinin belediye meclisine ve yerel politikacıya bu hizmetlerin finansmanını sağlayacak geliri bulma sorumluluğu ayrıca vergilendirme yetkisi de dâhil mali araçların yerel yöneticiler tarafından da kullanılmasının sorumluluğu da verilmesi gerekir.¹⁴²

Merkezi denetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi yerel yönetimlerin hareket özgürlüğünü sınırlandırmayacak, özerkliğe zarar vermeyecek şekilde gerçekleştirilmelidir. Yerel yönetimler üzerindeki denetimin, özellikle gelişmekte olan ve daha tam olarak demokratikleşmemiş ülkelerde denetimin yasal sınırlar içinde kalmaması, keyfi ve partizanca uygulamaların görülmesi yerel yönetimlerin özerkliğini derinden etkilemesi ile sonuçlanabilir. Yerel özerkliğin temel şartlarından biri, yerel yönetimlerin harcamalarını büyük ölçüde kendi kontrolünde olan yerel kaynaklarla finanse edebilme yeteneğine sahip olmalarıdır. Bu, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri merkezi yönetime bağımlı olmadan yerine getirebilmelerini sağlayan mali özerkliğin bir ifadesidir.¹⁴³ Mali özerklik, sadece teorik haklarla sınırlı kalmaz, aynı zamanda yerel yönetimlere riskleri azaltarak ve kaynakları daha çekici hale getirerek yönetim aracı olarak kullanma imkanı sunar.¹⁴⁴

Mali özerklik, sadece yeterli kaynaklara sahip olmayı ifade etmez. Yerel yönetimlerin büyük bir kısmını belirleyebildikleri matrah ve vergi oranlarıyla finanse edebilecekleri bir gelir yapısına sahip olmaları da gereklidir. Ayrıca, harcama konularını

¹⁴⁰ Burhan Özfatura, “Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik”, İzmir: Deü İibf Maliye Bölümü Yayını.1995. s.446.

¹⁴¹ Süreyya Sakıncı, “Kamusal Mali Yerinden Yönetim Ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi”, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.86.

¹⁴² Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimler: Sorunlar Ve Çözümler”. Tüsiad Yayını, İstanbul, 1992, s.55.

¹⁴³ Kösecik-Özgür, a.g.e.,s.6.

¹⁴⁴ Walter Quasten, “Quasten’in Bildirisi”, Üniter Ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler İçinde, Ankara: Tbd Ve Kav Yayını, 1995, s. 144..

ve alanlarını belirleme yeteneğiyle birlikte kendi bütçelerini oluşturma kapasitesine sahip olmaları, mali özerkliğin başka bir boyutudur. Mali özerklik, siyasi ve idari özerklik için hayati bir öneme sahiptir ve dolayısıyla yerel yönetimlerin bağımsızlığı için kritik bir koşuldur. Bu sebeple, yerel özerlikle ilgili literatürde mali özerklik konusuna önemli bir vurgu yapılması olması gereken bir durumdur.

2.1.1 Mali Özerkliğin Koşulları

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yeterli olması, adil bir gelir paylaşımı mekanizmasının merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kurulmasına bağlıdır. Bu gelir paylaşımı sistemi, yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını temel bir ilke olarak benimser. Böylece yerel yönetimler, kendi önceliklerine ve ihtiyaçlarına uygun şekilde kaynaklara erişebilir ve hizmet sunabilirler. Adil bir gelir bölüşümü, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını korurken, merkezi yönetimin de toplumsal denge ve koordinasyonu sağlamasını hedefler. Bu sayede yerel yönetimler, yerel halkın beklentilerini karşılamak için etkin ve verimli bir şekilde hareket edebilirler.¹⁴⁵

Yerel yönetimlerin sürdürülebilirliği, merkezi yönetimle aralarındaki gelir bölüşümünün makul, rasyonel ve adil esaslara dayalı olarak gerçekleşmesine bağlıdır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali kaynakların paylaşımı konusunda kullanılan yöntemler aşağıda özetlenebilir:

- Devir ve paylaşım yöntemi: Merkezi yönetim, belirli bir oranda gelirleri yerel yönetimlere devreder ve paylaşımını gerçekleştirir. Bu yöntemde gelirler merkezi yönetim tarafından toplanır ve ardından belirlenen bir paylaşım oranına göre yerel yönetimlere dağıtılır.
- Yerel vergi yetkisi: Yerel yönetimlere, belli vergi türlerini belirli bir oranda kendileri belirleme ve toplama yetkisi verilir. Bu sayede yerel yönetimler, yerel ekonomik koşulları ve ihtiyaçları dikkate alarak vergi oranlarını belirleyebilir ve yerel gelir elde edebilir.

¹⁴⁵ Eşref Açıkgöz, “Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik Ve Mali Tevzin”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2007, s.19.

- Mali transferler: Merkezi yönetim, yerel yönetimlere mali yardımlar veya hibe programları aracılığıyla ek kaynaklar sağlar. Bu transferler, yerel yönetimlerin mali kapasitelerini güçlendirmek ve kritik hizmetleri finanse etmelerine yardımcı olmak amacıyla gerçekleştirilir.
- Diğer gelir kaynakları: Yerel yönetimler, vergi gelirleri dışında da çeşitli gelir kaynaklarına sahip olabilirler. Bunlar arasında harçlar, katılım payları, lisans ücretleri, gayrimenkul gelirleri, yerel ekonomiye dayalı diğer kaynaklardan elde edilen gelirler yer alabilir.

Bu yöntemler, yerel yönetimlerin mali kaynaklara erişimini sağlayarak, yerel hizmetleri etkin bir şekilde yürütmelerine ve yerel ihtiyaçları karşılamalarına imkan tanır. Ayrıca, adil ve dengeli bir gelir bölüşümü, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki işbirliğini ve koordinasyonu güçlendirerek toplumsal kalkınmayı destekler.¹⁴⁶

Yerel yönetimlerin mali özerkliği için, mali kaynakların çoğunluğunun yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinden oluşması önemli bir şarttır. Bu öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme yeteneği, merkezi yönetim yardımlarının şartsız bir şekilde verilmesi ve gelirlerin serbestçe harcanabilmesi de mali özerkliğin diğer önemli unsurlarıdır. Öz gelirler, yerel vergi gelirleri, harçlar, katılım payları ve şerefîyeler gibi gelirlerden oluşur ve neredeyse tamamen yerel yönetim birimlerinin kontrolü altındadır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerden oluşan kaynakları kullanmaları, merkeze olan bağımlılıklarını azaltırken, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sorumluluğunu artırır ve halkın isteklerine daha fazla önem vermelerini sağlar. Öz gelirlerin düşük olması durumunda ise yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılıkları artar. Bu durum, yerel hizmetlerin aksamasına ve yerel özerkliğin kısıtlanmasına yol açabilir. Mali kaynakların çoğunluğunun yerel yönetimlerin öz gelirlerinden oluşması, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını etkin bir şekilde kullanabilmesini ve yerel ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin sağlanmasını destekler. Bu şekilde yerel yönetimler, merkezi yönetime olan bağımlılıklarını azaltarak daha bağımsız kararlar alabilir ve yerel ihtiyaçlara daha hızlı yanıt verebilir. Mali özerklik,

¹⁴⁶ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 4. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1989, s. 82-89.

yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin gelişimi açısından önemli bir unsurdur.¹⁴⁷

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin oranlarını kendi belirleyebilmeleri büyük önem taşımaktadır. Bu yetenek, yerel yönetim birimlerinin sürekli değişen şartlara uyum sağlamalarını ve dinamik bir yapıya sahip olmalarını sağlar. Ancak öz gelir oranlarının merkezi idare tarafından belirlenmesi, yerel yönetim birimlerinin sıkıntıya girmesine ve merkezi idareye bağımlı hale gelmesine neden olabilir. Ayrıca, başlangıçta öz gelir olarak kabul edilebilecek gelirlerin zamanla özelliğini yitireceği de unutulmamalıdır, bu da yerel yönetimlerin mali özerkliğini zayıflatabilir. Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından toplanan kaynaklardan pay alması, belirli şartlar çerçevesinde mali özerkliğe zarar vermez. Bu, farklı hizmet ve kapasitelere sahip olan yerel yönetim birimlerini birbirine yaklaştırabilir. Ancak, bu kaynakların dağıtımında merkezi idarenin yerel idarelere hâkimiyet kurmasını engelleyecek şartlar konulması gerekmektedir. Ayrıca, mali özerkliğin sağlanabilmesi için merkezi kaynaklar üzerindeki mülkiyet hakkının tamamen yerel yönetimlere devredilmesi de önemli bir koşuldur. Bu kaynakların kullanımının merkezi idarenin onayına veya denetimine tabi olması, mevcut mali özerkliğin bile zayıflamasına neden olabilir.¹⁴⁸

2.1.2 Mali Özerkliğin Ölçümü ve Derecelendirilmesi

Mali özerkliği değerlendirmek için birçok alternatif ölçüt kullanılabilir. Örneğin, mali özerkliğin yerel yönetimlerin kendi kaynaklarından elde ettikleri gelirlerin toplam gelirlerine oranı veya yerel yönetim gelirlerinin (harcamalarının) toplam hükümet gelirlerine (harcamalarına) oranı şeklinde ölçülebilir.

Birinci ölçüt, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarından elde ettikleri gelirlerin toplam gelirlerine oranını değerlendirir. Bu oranın yüksek olması, yerel yönetimlerin mali kaynaklarını büyük ölçüde kendi kontrolü altında tuttuklarını ve bağımsız bir şekilde harcama yapabildiklerini gösterir.

¹⁴⁷ Muhammet Kösecik - Hüseyin Özgür, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I Reform”, Nobel Ankara, 2005, s.284.

¹⁴⁸ Sinem Tekelioğlu, “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerklik Açısından İncelenmesi”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2010, Trabzon, s.12.

İkinci ölçüt ise yerel yönetim gelirlerinin (harcamalarının) toplam hükümet gelirlerine (harcamalarına) oranını inceler. Bu oranın yüksek olması, yerel yönetimlerin genel hükümetin bütçesi içinde daha fazla paya sahip olduklarını ve kendi hizmetlerini finanse etme konusunda daha fazla yetkiye sahip olduklarını gösterir.

Bu ölçütler, yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyini değerlendirmek için kullanılan bazı yöntemlerdir. Ancak, mali özerklik kavramı çok boyutlu olduğundan, farklı ölçütlerin bir arada değerlendirilmesi ve yerel yönetimlerin mali kaynaklarını nasıl kullandığı, harcama yetkileri ve denetim mekanizmaları gibi faktörlerin de dikkate alınması gerekmektedir.¹⁴⁹

Vergi özerkliği, yerel yönetimlerin vergi konulama, vergi oranlarını belirleme, vergi matrahını belirleme, vergi indirimleri ve vergi muafiyetleri gibi yetkilere sahip olmasını ifade eder. Bu ölçüt, yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyini değerlendirmek için yaygın olarak kullanılan bir ölçüttür.¹⁵⁰ Vergi özerkliği derecelendirmesine ilişkin ölçüt tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 1: Vergi Özerkliğinin Derecelendirilmesi

A1	Yerel idare vergi oranlarını ve vergi indirimlerini merkeze danışmaksızın ayarlayabilirler.
A2	Yerel idare vergi oranlarını ve vergi indirimlerini merkezin belirlediği sınırlar içerisinde ayarlayabilir.
B1	Yerel idareler, vergi oranlarını ayarlayabilir.
B2	Yerel idareler, merkezce belirlenen sınırlar dahilinde vergi oranlarını ayarlayabilir.
C1	Yerel idareler vergi indirimlerini, merkezi idare vergi muafiyetlerini ayarlayabilir.
C2	Yerel idare vergi indirimlerini, merkezi idare vergi istisnalarını ayarlayabilir.
C3	Yerel idare, vergi indirimlerini, muafiyetlerini ve istisnalarını ayarlayabilir.
D1	Paylaşım koşulları yerel idarece belirlenen bir vergi paylaşımı vardır.
D2	Paylaşım koşulları yönetmelikle değiştirilebilen bir vergi paylaşımı vardır.

¹⁴⁹ Jean-Philippe Meleoeche - François Vaillancourt - Serdar Yılmaz, "Decentralization Or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects On Growth And Public Sector Size In European Transition Countries", World Bank Policy Research Working Paper, No. 3254, 2004. s.19.

¹⁵⁰ Hansjörg Blöchliger - Josette Rabesona, "The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update", Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government Working Papers, No:9, 2009.

D3	Paylaşım koşulları merkezce yıllık değiştirilebilen bir vergi paylaşımı vardır.
E.	Merkezin vergi oranı ve matrahını belirlediği diğer durumlar.
F.	Yukarıdaki kategorilerin hiçbirine uymayan durumlar
*Vergi özerklik derecesi, A'dan F'ye gidildikçe düşmektedir.	

Kaynak: Blöchliger ve Rabesona, 2009, s. 4.

Yerel yönetim birimlerinin kendi hedeflerine uygun olarak vergi politikalarını belirleyebilme yetenekleri arttıkça, mali özerklik seviyeleri de yükselmektedir. Ancak mali özerkliği sadece vergi özerkliğiyle sınırlamak doğru bir yaklaşım değildir, çünkü merkezi hükümet, bu gelirlerin harcamaları konusunda müdahale yetkisine sahiptir. Mali özerklik, farklı düzeylere ayrılacak bir mali yerinden yönetim anlayışıyla ele alınabilir.

En kapsamlı mali özerklik türü olan "devir"de, merkezi hükümet vergi artırma ve harcama bütçesini düzenleme gibi yetkileri alt birim olan yerel yönetimlere devreder. İkinci bir tür olan "görevlendirme"de, merkezi hükümet yetkiyi yerel yönetimlere aktarırken geri alma ve hizmet sorumluluğunu üstlenme yetkisine sahiptir. Üçüncü ve son mali özerklik türü olan "seyreltme"de ise, merkezi hükümet belirli hizmetlerin yürütülmesi için gerekli yetkileri bölgesel şubelere devreder.¹⁵¹

2.1.3 Mali Özerliğin Faydaları ve Olumsuz Yanları

Mali özerkliğin yerel yönetimlere sağladığı faydalar ve potansiyel olumsuz etkileri üzerine yapılan akademik çalışmalar, çeşitli argümanları ortaya koymaktadır. Mali özerkliğin faydaları şu şekilde özetlenebilir:¹⁵²

Yerel yönetimlere gelir ve harcama konusunda daha fazla serbestlik ve sınırlamaların kaldırılması, bu birimlerin bütçelerini yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına göre düzenlemelerine olanak tanır.¹⁵³

¹⁵¹ Meleoche – Vaillancourt - Yılmaz, "Decentralization Or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects On Growth And Public Sector Size In European Transition Countries", World Bank Policy Research Working Paper, No. 3254, 2004.s.22.

¹⁵² Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir "Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye Ve Oecd Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", Balıkesir Üniv. Sbe Dergisi, 12 (21), 2009. s. 265-266,

¹⁵³ J. F. Linn - R. W. Bahl, "Urban Public Finance In Developing Countries", New York: Oxford University Press, 1992 s.11.

Mali özerklik, yerel yönetimlere gerekli kaynakları sağlarken aynı zamanda özerk bir kurum olarak varlıklarını sürdürme ve faaliyetlerini yerine getirme imkanı sunar. Yerel yönetimlerin politikacılar tarafından mali gerekçelerle sorumluluk yüklenmesini engeller ve görev ve sorumlulukların etkin bir şekilde yerine getirilmesine olanak sağlar.¹⁵⁴

Gelir ve harcamaların ayrılması, hangi idarenin ne kadar vergi geliri topladığının ve ne kadar hizmet sunduğunun açık bir şekilde belirlenmesine yardımcı olur. Bu durum daha şeffaf bir politik sistem ve artan hesap verebilirlik sağlar.¹⁵⁵

Yerel yönetimler, mali özerklikle birlikte gelirlerinin üzerinde daha hızlı ve etkin bir kontrol mekanizması geliştirebilir. Ayrıca, vergilemenin yerelleşmesi yeni yaklaşımların geliştirilmesini mümkün kılar.

Mali özerkliğin gelişmesi, devletin ekonomiye müdahalesini azaltır ve demokrasi ile özgürlüklerin gelişimini destekler.¹⁵⁶

Vergi yükümlülerinin yerel meclis ve bürokratları denetleme yetkisi, mali açıdan özerk olan yerel yönetimlerde kaynakların daha etkin bir şekilde dağıtılmasına olanak sağlar.¹⁵⁷

Mali özerklik, bölgesel düzeyde halkın karar alma sürecine daha fazla katılım sağlar ve yerel iktisadi faaliyetlerin niteliğine, ihtiyaçlarına ve hizmet önceliklerine odaklanmada daha etkin bir yerel vergilendirmede rol oynar.¹⁵⁸

Yerel yönetimlere gelir ve harcama yapma konusunda daha fazla serbesti sağlaması ve sınırlamaların kaldırılması, bu birimlerin bütçelerini politik çeşitlilikle beraber yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlemelerini sağlayarak

¹⁵⁴ Pieter Van Houten, “Fiscal Autonomy And Party Politics In Catalonia”, Psa Conference, Leicester, 2003. s. 8.

¹⁵⁵ Maurice Goldsmith, “Autonomy And City Limits”, Judge D. Stoker G. Ve Wolman H. (Ed.), Theories Of Urban Politics İçinde, London: Sage Publications, 1995, s. 228.

¹⁵⁶ Maurice Duverger, Siyasal Rejimler, (Çev. Teoman Tunçdoğan), Ankara: Yenyüzyıl Kitaplığı, 1986.

¹⁵⁷ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (5), 1996, s. 3.

¹⁵⁸ Abdülkadir Topal “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkelerarası Bir Karşılaştırma”, Atatürk Üniversitesi İibf Dergisi, 18 (3-4), 2004, s. 119..

bölgesel ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde bulundurulmasını sağlar, böylece kaynakların israfı önlenir.¹⁵⁹

Mali özerkliğin, yukarıda sıralanan faydalarına karşın birtakım olumsuz sonuçlara da neden olabileceği iddia edilmektedir.

Mali özerkliğin geniş ölçüde tanınması, yerel idarelerin kendi vergi kaynaklarını aşırı şekilde zorlamasına ve bu durumda vergi kaynaklarının tükenmesine, sapmalara ve yetki çakışmalarına yol açabileceğini ifade etmektedir. Aynı zamanda, mali özerkliğin getirdiği yerel gelirlerin potansiyelini artırma fırsatı, yerel politikacıların popülist yaklaşımlara yönelmelerine neden olabilir. Yerel yönetimlere sağlanan mali özerklik derecesi arttıkça, ulusal politikaların makroekonomik istikrarsızlıkla mücadelede kullanılabilirliği de zayıflayabilir. Bu nedenle, mali özerklik düzenlemelerinde denge ve kontrol mekanizmalarının sağlanması önemlidir.¹⁶⁰

Mali özerkliğin geniş ölçüde tanınması, bazı istenmeyen sonuçların ortaya çıkabileceği bir durumu ifade etmektedir. Bu durumda, yerel idareler kendi vergi kaynaklarını aşırı kullanarak vergi kaynaklarının kurumasına ve yetki çakışmalarına yol açabilirler. Ayrıca, mali özerklik yerel politikacılara popülist yaklaşımların yolunu açabilir. Bununla birlikte, mali özerklik arttıkça ulusal politikaların makroekonomik istikrarsızlıkla mücadelede kullanılabilirliği azalabilir. Bu nedenle, mali özerkliğin sağlanması sürecinde denge ve kontrol mekanizmalarının dikkate alınması önemlidir.¹⁶¹

Yerel idarelerin gelirleri ve harcamaları ekonomik krizlerden etkilenir, makroekonomik dengesizliklere karşı savunmasız kalabilirler. Bu nedenle, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini sağlarken aynı zamanda ekonominin durumuna karşı korunma mekanizmalarını da dikkate almaları önemlidir.¹⁶²

Yerel yönetimler, gelirlerinden daha fazla harcama yapması durumunda bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalabilir. Bu açıkları kapatmak için merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı hale gelebilirler veya borçlanmaya yönelebilirler. Ancak, yerel yönetimlerin aşırı bağımlı olmaları ve objektif kriterlerin gözetilmediği transferler,

¹⁵⁹ Goldsmith, a.g.e., s. 232.

¹⁶⁰ Ulusoy - Akdemir, a.g.m., s. 269.

¹⁶¹ Mehmet Tosuner, "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi", Deü İİB Dergisi, 10 (2),1995.s. 264

¹⁶² Van Houten, a.g.m., s. 21.

kaynakların dengesiz dağılımına neden olabilir. Aynı şekilde, aşırı borçlanma yerel yönetimleri ağır borç yükü altına sokabilir ve ülke ekonomisini olumsuz etkileyebilir.¹⁶³

Yeterli mali kaynaklara sahip olmayan bölgelerde, yerel yöneticilerin sorumluluktan kaçınmaları veya harcamalarını borçlanarak finanse etmeleri yaygın bir durumdur. Ancak, borçlanma faiz ödemelerinin artmasına ve diğer kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların azalmasına neden olur. Bunun sonucunda yerel hizmet talepleri karşılanamaz ve olumsuz sonuçlar ortaya çıkar.¹⁶⁴

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artması durumunda, vergi yönetim sürecinde ölçek ekonomilerinin gerçekleşmeyeceği ve bunun sonucunda vergileme işlemlerinin idari maliyetlerinin artabileceği ifade edilmektedir. Bunun yanında; vergi denetimi, vergi muafiyetleri, vergi istisnaları, muhasebe sistemi ve tahsilat gibi konularda ülkenin genelinde standart bir uygulamanın olmadığından dolayı, aynı kaynaklardan elde edilen gelirlerin farklı bölgelerde farklı vergi oranlarıyla vergilendirileceği belirtilmektedir.¹⁶⁵

Yerel yönetimlerin, vergi yükümlülerinin çeşitli gelir kaynaklarından elde ettikleri gelirleri tam olarak anlama ve yönetme konusunda sınırlı bir yetenekleri olduğu ifade edilmektedir. Bu durum, mali özerkliğin olumsuz etkilerinden biri olarak kabul edilebilir.¹⁶⁶

Bir ülkenin belirli coğrafi bölgelerinde farklı büyüklükteki yerel idareler farklı vergi ve harcama kapasitesine sahip olabilir. Yerel idareler arasındaki mali kapasite ve harcama farklılıkları, vergi oranlarının tüm ülkede aynı olmaması gibi durumlar, adaletsizliklere sebep olabilir. Mali kapasitesi yüksek olan yerel idareler ile düşük olan yerel idareler arasındaki gelir-hizmet konusunda yaşanan farklılıklar, vatandaşların hizmete erişiminde eşitsizliğe yol açabilecek ve bölgeler arası mali dengesizliğe yol açabilecek sonuçlar doğurmaktadır. Bu dengesizlik daha sonra mali kapasitesi yüksek

¹⁶³ R. Singh – A. Plekhanov, “How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence”, *Imf Working Paper*, No:05/54, 2005.

¹⁶⁴ Council Of Europe, “Council For Cultural Co-Operation. Education Committee”. Modern Languages Division. *Common European Framework Of Reference For Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Cambridge University Press, 2001, s.25.

¹⁶⁵ Topal, 2004, s. 126.

¹⁶⁶ Mehmet Tosuner - Zeynep Arıkan - A. Burçin Yereli, *Vergi Usul Hukuku*. Anadolu Matbaacılık, Yayımlanan Yıl, 1999.

olan yerel idarelerin hizmet sunumunda mevcut potansiyeli altında kalmasına sebep olacaktır.¹⁶⁷

Mali özerkliğin faydaları ve bazı zararları tartışmalara açık olsada, yerel yönetimler teorisinde bu yerel birimlerin özerk olmaları gerektiği belirtilmiştir. Çeşitli ülkelerde özerk yerel yönetim anlayışına ters düşecek şekilde yerel yönetimlerin harcama ve gelirleri üzerine sınırlamalar getirilmesi görülebilmektedir. Harcamalar bakımından sınırlamalar, yerel yönetim harcamalarının tümünün merkezi yönetimce verilen paylar ve borçların kullanımı şeklinde olmaktadır. Yerel idarelerin toplayacağı vergilerin matrahını ve oranını belirleme yetkisinin sınırlama getirilmesi ve yerel borçlanmaya sınırlama getirilmesi gibi durumlar ise gelirler üzerindeki sınırlamalar olarak değerlendirilmektedir.¹⁶⁸

2.2 Belediyelere Mali Özerklik Tanınmasının Nedenleri

Yerel yönetim özerkliği ve özerk belediye terimleri, kamu gücünün merkezden yerel düzeye aktarılmasını ifade eder. Yerel özerkliğin toplumsal refahı artırıcı etkileri, yerel özerkliği destekleyen argümanlara kıyasla daha güçlüdür. Bu nedenle, mali özerklik yerel özerkliğin sağlanması için vazgeçilmez bir önkoşul ve güvencedir. Mali özerklik, yerel özerkliğin teminatı olarak kabul edilir ve yerel yönetimlerin mali konularda bağımsız kararlar alabilmesini sağlar.¹⁶⁹

Gelişim süreciyle belediyeler, bölgesel yönetim, özerklik ve yerinden yönetim gibi yeni konuları da bünyesine almıştır. Belediyeler, yerel düzeyde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için önemli bir role sahiptir. Ancak, bu rolü etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için mali özerliğe sahip olmaları gerekmektedir. Bu bölümde, belediyelere mali özerklik verilmesinin avantajlarına dair sebepler açıklanacaktır.¹⁷⁰

2.2.1 Siyasal ve Sosyal Nedenler

Yerel idareler, demokratik bir toplumun temel taşlarından biridir ve demokrasinin gelişimi için önemli bir rol oynar. Özerk yerel yönetimler, halkın demokrasiye katılımını

¹⁶⁷ Tosuner – Arıkan -Yereli, a.g.e.,s. 142.

¹⁶⁸ Council Of Europe, a.g.e., s.28.

¹⁶⁹ Açıkgöz, a.g.t., s.20.

¹⁷⁰ Tesev, “Yerel Yönetim Sistemleri”, Tesev Yayınları, İstanbul: Sena Ofset, 2009, s.1.

teşvik eder ve yerel demokratik kültürün oluşmasına yardımcı olur. Belediyeler, halkın günlük yaşamını doğrudan etkileyen hizmetleri sunarak, vatandaşların kendi kendini yönetme becerilerini geliştirmelerine olanak tanır. Belediyeler aracılığıyla vergi ahlakı, kaynakların etkin kullanımı ve demokratik hakların bilinçli bir şekilde kullanılması öğretilir. Bu sayede vatandaşlar, yerel demokrasiyi anlamaya ve ulusal düzeyde demokratik haklarını savunmaya yönelik bilinçlenirler. Belediyelerin mali özerkliği, yerel yönetimlerin sorumluluk duygusunu artırır ve yerel demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunur. Vergi ve ekonomik kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi, yerel özerkliğin güçlenmesini sağlar ve yerel ihtiyaçlara daha etkili çözümler üretilmesini sağlar. Yerel yönetimlerin özerkliği, demokrasinin temel ilkelerinden biri olan yerinden yönetim ilkesinin gerçekleşmesini destekler.¹⁷¹

Yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılıklarını arttıran, yerel özerkliği daraltan en temel etmen olan görev-gelir dengesizliği, merkezin bölgesel hizmetleri üstlenmesine veya yerel idarelere pay vererek mali özerkliğe darbe vurmaktadır.¹⁷²

Yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin olması ve kendi bütçelerine sahip olmaları, idari ve mali özerkliklerinin belirtileridir. Ancak, yeterli mali kaynaklara sahip olmayan idari örgütlerin mali özerklikten bahsetmek zordur.¹⁷³ Mali özerklik verilmesiyle birlikte yerel yönetimlerin merkezden gelen transferlere olan bağımlılığı azaltılmalıdır. Aşırı bağımlılık, yerel hizmetlerin tatmin edici olmamasına ve mali yükümlülüklerin etkili bir şekilde dağıtılamamasına neden olabilir.¹⁷⁴

Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerel yönetimler tarafından sunulması, etkinlik ve verimlilik açısından önemlidir. Seçilmiş yerel organlar, hemşerilerinin acil ve öncelikli ihtiyaçlarını merkezi yönetimden daha iyi tespit edebilir ve bu hizmetleri hızlı ve etkili bir şekilde yerine getirebilirler.¹⁷⁵

Türkiye'deki hızlı kentleşme süreci, yerel özerklik ve yerel mali özerklik gerekliliği üzerindeki argümanları güçlendirmektedir. kentsel nüfusun toplam nüfusa

¹⁷¹ Ertuğrul Acartürk, "Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik", *Yayımlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2002, s.197.

¹⁷² Açıkgöz, a.g.t., s.22.

¹⁷³ Nadaroğlu, 1989, s. 87..

¹⁷⁴ Sakınc, a.g.e., s.86.

¹⁷⁵ Acartürk, a.g.t., s.197.

oranı 1980'de %35,9 iken, 2020'de yüzde 93'e yükselmiştir. Bu hızlı artış karşısında belediyeler, altyapı ve diğer alanlarda etkili ve verimli hizmet sunmada yetersiz kalmıştır. Bu durum, yerel yönetimlere daha fazla özerklik ve mali kaynak sağlama yetkisi verilmesinin önemini ortaya koymaktadır.¹⁷⁶

2.2.2 Mali ve İktisadi Nedenler

Yerel yönetimlerin halkın katılımını sağlaması beklenir çünkü herkesin tercihleri farklıdır ve merkezi düzeyde alınan kararlar yeterli kamu tatmini sağlayamaz ve kaynakların etkin kullanımını engeller.¹⁷⁷ Ekonomik yapıdaki değişim, yerel özerklik taleplerini artırıcı etkiler yaratabilir. Hizmet sektörünün kentlere bağlı olması ve büyüklüğünün artması, belediyelerin mali ve yönetsel kapasitelerini artırmalarını gerektirir.¹⁷⁸ Türkiye'de bölgesel planlama ve kalkınma önemli bir konu olmuştur. Fakat, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri, toplam nüfusun %15'i olmasına karşın, GSMH'ya katkıları sadece %6 seviyesindedir. Bu veriler, merkeziyetçi yaklaşımın bölgesel eşitsizlikleri çözmede yetersiz kaldığını göstererek, bölgesel kalkınma ve yoksullukla mücadele gibi konuların yerel yönetimlere devredilmesi taleplerini artırmıştır.¹⁷⁹

2.3 YEREL VERGİLENDİRME YETKİSİ VE MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ

Belediyelerin mali özerkliği, vergilendirme yetkisiyle doğrudan ilişkilidir. Yerel yönetimler, mali kaynaklarını finanse edebilecek ve yerel vergilerle destekleyebilecek bir mali kapasiteye sahip olmaları durumunda mali özerkliği elde edebilirler. Ancak birçok ülkede vergilendirme yetkisi merkezi idareye aittir. Bazı federal devletlerde ise vergilendirme yetkisi kısmen veya tamamen yerel yönetimlere verilmiştir. Yerel yönetimler, vergilendirme yetkisini anayasa ve yasaların belirlediği prensipler doğrultusunda ve merkezi idarenin belirlediği sınırlar içinde kullanır. Rekabetçi bir şekilde değil, iş birliği ve uyum içinde hareket ederler.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Tesev, a.g.m., s.5.

¹⁷⁷ Acartürk, a.g.t., s.198.

¹⁷⁸ Tesev, a.g.m., s.4.

¹⁷⁹ Tesev, a.g.m., s.6.

¹⁸⁰ Naci B Mutur, "Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal Ve Kuramsal Bir Yaklaşım)", 2.Baskı, Manisa: Klm, 1994, s.16.

Merkez, vergilendirme yetkisini yerel yönetimlere bıraktığı durumlarda, yerel yönetimler geniş mali özerkliğe sahip olurlar. Bu durumda yerel yönetimler, söz konusu vergilerin konularını, mükelleflerini, oranlarını ve diğer koşullarını belirleyebilirler. Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi ve mali özerkliklerinin sağlanması, demokratik ilkelerle uyumlu olduğu gibi demokratik yaşamın önemli bir parçasıdır. Yerel yönetimlerin mali alanda kısıtlanması ve kendi kaynaklarıyla donatılmamaları, merkezi idareye bağımlı hale gelmelerine neden olur. Yerel yönetimler, sahip oldukları vergilendirme yetkisi sayesinde gelir esnekliğine sahiptir. Bu da sunacakları hizmetlerin finansmanını sağlama konusunda geniş bir mali hareket alanı sunar.¹⁸¹

Vergilendirme yetkisi, demokrasinin sürdürülebilirliği ve mali kaynakların sağlanması için elzem bir araçtır. Vergilerin yasa ile belirlenmesi ve kişilere güvence sağlanması, hukuk devleti prensiplerinin bir gereğidir. Demokratik rejimin işleyişi için devletin düzenli mali kaynaklara ihtiyacı vardır. Vergilendirme, kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunduğu önemli bir alandır. Vergilendirme yetkisi, parlamentoların ilk ve temel yetkilerinden biridir. Bu yetki, vergilerin adil ve yasalara uygun bir şekilde belirlenmesini sağlar. Temel hak ve özgürlüklerin korunması, hukuk devleti olmanın vazgeçilmez bir unsuru olarak önem taşır.¹⁸²

Yerel vergilendirme, yerel yönetimler için çeşitli faydalar sağlar. Yerel vergilerin artması, hizmetlerin kalitesini ve miktarını artırarak halkın memnuniyetini yükseltebilir. Aynı zamanda yerel vergilendirme, halkın ve yerel yöneticilerin sorumluluk duygusunu güçlendirir ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere uyguladığı baskıyı azaltarak mali özerkliği destekler. Ancak sınırsız vergilendirme yetkisinin verilmesi sakıncalı olabilir. Farklı birimler arasındaki vergilendirme farklılıkları göçleri teşvik edebilir ve vergi matrahlarının farklılık göstermesi mali kapasitelerin eşitsizliğine neden olabilir. Ayrıca, aşırı vergilendirme ve kaynak kullanımındaki sapmalar da ortaya çıkabilir. Bu nedenle, vergilendirme yetkisi belirli sınırlar içinde kullanılmalıdır.¹⁸³

¹⁸¹ Acartürk, a.g.t., s.243.

¹⁸² Mualla Öncel - Ahmet Kumrulu - Nami Çağan, *Vergi Hukuku*, 3.Baskı, Ankara: Savaş Yayınları, 1995, s.35.

¹⁸³ Acartürk, a.g.t., s.250.

2.4 TÜRKİYE’DE MALİ ÖZERKLİK VE UYGULANIŞI

Yerel yönetimlerin mali özerkliği, vergi oranlarını ve matrahlarını belirleme yetkisiyle doğrudan ilişkilidir. Eğer yerel yönetimler, vergi oranlarını ve matrahlarını bağımsız bir şekilde belirleyebiliyorlarsa mali özerklikleri en üst düzeydedir. Ancak merkezi yönetim tarafından bu yetkinin sınırlanması durumunda yerel özerklik azalır ve merkezi yönetim tarafından vergi politikalarının belirlendiği durumlarda ise yerel özerklik ortadan kalkar. Yani yerel yönetimlerin vergi politikalarını belirleme konusunda geniş bir yetkiye sahip olmaları mali özerkliği güçlendirirken, merkezi yönetimin müdahaleleri mali özerkliği sınırlar.¹⁸⁴

Gelirlerin paylaşımı veya dağıtım süreçleri, bağımlılık ve bağımsızlık olmak üzere iki kategoriye ayrılır. Bağımsızlık sisteminde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tamamen bağımsız gelir kaynaklarına sahiptir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından vergi almaz ve bu kaynakların toplanmasına karışmaz. Bu durum, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini güçlendirir.¹⁸⁵ Yerel yönetimler, kendi kaynaklarına ek olarak bazı vergilerin merkezi yönetimle paylaşılmasına ilişkin yetkilere sahiptir. Bu yetkilendirme, yerel yönetimlere ek vergi koyma veya merkezi idareden vergi gelirlerinden bir pay alma imkanı tanır.¹⁸⁶

2.4.1 Türkiye’de Belediyelerin gelirleri ve mali özerklik ilişkisi

Anayasaya göre, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Ancak bazı kanun, tüzük ve yönetmeliklerle, belediyelere aşırı yüksek seviyede görevler verilmiş, ancak bu görevlerin yerine getirilmesi için yeterli gelir kaynakları sağlanmamıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali sıkıntılar yaşamasına ve görevlerini tam olarak yerine getirememesine yol açmaktadır.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Çınar, a.g.e., s.7

¹⁸⁵ Keleş, 2009, s.331.

¹⁸⁶ Tayfun Çınar, “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim” Yerel Yönetim Gelirleri, Ankara, Todaie, No: 337, Haziran 2007.s.6.

¹⁸⁷ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi Ve Çağdaş Görevleri”, Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002, s.12.

Belediyelerin gelir kaynakları, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri, transferler, borçlanmalar ve özel yardımlar olarak sıralanabilir. Bu gelir kaynaklarının kararları ve esasları merkezi yönetimin takdiridir.¹⁸⁸

Belediyeler, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları ile kendi öz gelirlerini elde eder. Emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergileri yetkisi dahilinde tahsil ederler. Harçlarda ise iş yeri açma izni harcı, işgal harcı, tatilde çalışma harcı gibi örnekler bulunur. Ayrıca belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesisleri gibi projelerde harcamalara katılma paylarını da toplayarak gelir elde ederler.¹⁸⁹

Belediye bütçesi, belediye saymanlığı tarafından hazırlanır, encümende incelenir ve meclis tarafından karara bağlanarak kabul edilir. Bu şekilde, belediye bütçesi meclis kararı olarak ortaya çıkar. Bu durum, yerel özerkliğin gerekliliğini yansıtır.¹⁹⁰

Merkezi idarece toplanan vergilerin yerel yönetimlere pay olarak verilmesi yerine, genel bütçe vergi gelirleri toplamından her yıl bir pay ayrılması kararlaştırılmıştır. Bu payın hesaplanmasında tahsilat miktarı esas alınmış ve vergi iadeleri düşülmüştür. Ancak bu uygulamalar, öz gelirlerin artırılması yerine, mevcut kaynakların merkezden temin edilmesine dayandırılmıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali özerkliğini tam anlamıyla güvence altına almaktan uzak olabilir.¹⁹¹

5779 sayılı yasa ile genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, 2464 sayılı belediyenin öz kaynak gelirleri, yardımlar, olağanüstü durum gelirleri, borçlanma ve bağışlar Türkiye’de belediyelerin başlıca gelir kaynaklarıdır.

2.5 YÖNETİMLER ARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Mali literatürde gelir kaynaklarının ve kamu hizmetlerinin “merkezi idare” ile “yerel idareler” içerisinde bölüşümü ve paylaşımı konusuna çokça değinilmiştir. Tarih boyunca yerel idarelerin bir araya gelmesi ile meydana gelen devletlerin mali alandaki

¹⁸⁸ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Erkam Matbaası, 2006, s.144.

¹⁸⁹ Keleş, 2000, s.334.

¹⁹⁰ Ahmet H Aydın - İ. Ethem Taş, “Türkiye’de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik”, *Yerel Siyaset Dergisi*, <http://yerel.blogcu.com/turkiye-de-yeni-yerel-yonetim-yasalarinda-yerel-ozerklik/2386689> (29.10.2019).

¹⁹¹ Uğur Yıldırım - Şerif Öner - Yücel Ayırcay - İ. Ethem Taş, “İl Özel İdaresi Ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik Mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu Mu?”, *Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, Temmuz 2006, s.58

alışmalar yapmış olanlar bu konuyu bütün ayrıntıları ile araştırmaya çalışmış ve nihayetinde çeşitli teoriler ortaya atmışlardır.¹⁹²

Bir ülkedeki yönetim organları arasında kamu hizmetlerinin finansmanı için mali kaynakların bölüşümü, yönetimler arasındaki mali sistem tarafından düzenlenir. Yerel yönetimler genellikle yerel nitelikteki hizmetleri üstlenirken, ulusal düzeydeki hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilir. Hizmetlerin blşmnden sonra, hangi mali kaynaklardan ve nasıl finanse edileceği belirlenir. Bu süreç, yönetimler arasındaki mali sistemin temelini oluşturur ve her ülkede farklılık gösterebilir.¹⁹³

Kamu hizmetlerinin merkezi idareler ile yerel idareler arasında paylaştırılması kamu idareleri arasında yoğun mali ilişkiler doğurmuştur. Halk için hayati olan ortak ihtiyaçların bir bölümünü yerine getirilmesi yerel idareler tarafından yapılması beklenirken, bu hizmetlerden yaparken ortaya çıkacak olan kamu hizmetlerinin finansmanı için var olan kaynakların da kendilerine teslim edilmesi gerekir. Başka bir yönden de kamu hizmetlerinin paylaştırılırken, aynı şekilde kamu kaynakları da idareler arasında paylaştırılmalıdır. Kamu hizmetlerinin belirli bir bölümünü yerel idarelere verilmesi ile bu hizmetlerin yerine getirilmesi için elzem olan mali araçları hangi kaynaklardan finanse edileceğinin de belirtilmesi gerekir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kamu gelirlerinin paylaştırılırken bunlara belli başlı kurallar koyularak yapılması sağlıklı bir paylaşım sistemi için elzemdir. Yönetimler arası ilişkilerde hem idari hem mali paylaşımın düzenlenmesi ve denetlenmesi gerekliliği, aynı zamanda bu olguların birbirleri arasında belirli bir dengenin gözetilmesi gerekliliği ortaya çıkan bir sonuçtur.¹⁹⁴

Son 40 yılda, birçok ülkede kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması trendi gözlemlenmektedir. Bu desantralizasyon süreci, yerel yönetimlerin daha etkin ve yakın hizmet sunmalarını sağlamaktadır. Ancak, bu süreçte yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olmaları büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, merkezi yönetimden yerel yönetimlere mali transferler gerçekleştirilmektedir.

¹⁹² İlhan zer, *Devlet Maliyesi*, Maliye Ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma Plânlama Ve Koordinasyon Kurulu Yayın No: 1986/277, Ankara: Başbakanlık Basım Evi, 1986. s.246.

¹⁹³ Güner - Yılmaz, a.g.m., s.138.

¹⁹⁴ İsmail Hakkı lkmen, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:103/85, Ajans Türk Matbaası, 1960, s.35-36.

Ancak, gelir bölüşümü uygulamaları her ülkede farklılık göstermektedir ve çözümü karmaşık sorunları beraberinde getirmektedir. Sosyo-ekonomik koşullar, demografik yapı, kurumsal kapasite gibi faktörler, gelir bölüşümünün çeşitlilik göstermesine neden olmaktadır.¹⁹⁵

İdari ve mali paylaşım problemlerinin çözülmesi çok kolay bir konu değildir. İdari ve mali paylaşım problemlerinin çözülmesi yanında hangi idarenin hangi hizmeti üstleneceği, nasıl gerçekleştireceği ve bu hizmetleri yaparken bunlarla ilgili üstlendikleri mali yükleri hangi kaynaklardan finanse edeceğinin de belirlenmesi gerekir. Bu problemin ortadan kalkması ülkelerin ekonomik kalkınmasını da kolay hale getirebilir.¹⁹⁶

İdareler arası mali ilişkilerin sınır ve genişliğinin ne kadar olacağı yani mali paylaşımın sadece mali konudaki düzenlemeler mi yoksa hem mali hem de idari alandaki düzenlemelerinde ele alınıp alınmaması gerektiği konusu bazı görüş ayrılıklarına sebebiyet vermiştir. Bazı maliyeciler, bu paylaşıma karşı çıkma nedeni olarak yetki paylaşımını ve sınırının savunuculuğunu yaparken bazı maliyecilerde idari yetkileri, görev ve hizmetlerin genişliğini ve alanını belirtmek üzere geniş bir manada ele alınıp uygulanması gerektiğini belirtmişlerdir.¹⁹⁷

İdari ve mali paylaşımın ortaya çıkma sebebi bu paylaşımın tek bir idare tarafından belirlenmiyor oluşudur.¹⁹⁸ Ülkelerin hukuk düzeni, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ve yerel yönetimlerin mali yapısının belirlenmesinde temel bir faktördür. Genel kamu hizmetleri, merkezi idare tarafından düzenlenirken, yerel yönetimlerin maliyesinin kamu maliyesi içindeki yeri ve önemi bu hukuk düzenine göre şekillenir. Merkeziyetçi veya merkeziyetçi olmayan yapılar, federal veya üniter sistemler ve ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı gibi faktörler de yerel yönetimlerin mali durumunu etkileyen unsurlardır. Her ülkenin kendi koşullarına göre, yerel yönetimlerin rolü ve önemi farklılık gösterebilir.¹⁹⁹ Ortak ihtiyaçların yerine getirilmesi yerel yönetimlere verildi ise, bu görevin üstlenilmesine yardımcı olacak gelir kaynaklarının da onlara

¹⁹⁵ Güner - Yılmaz, 2007, s.139.

¹⁹⁶ Duran Bülbül, "Kamu Yönetiminde İdari Ve Mali Paylaşım: Amerika Birleşik Devletleri Örneği", Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:2, Sayı:2, 2001, s.5.

¹⁹⁷ Ülkümen, a.g.e.,s.35-36.

¹⁹⁸ Bülbül, 2001, s.5.

¹⁹⁹ Fazıl Tekin, "Mali Tevzin", *Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Sayı:1, Cilt:13, Ocak, 1977. s.117.

verilmesi ve tabiatıyla gelir paylaşırma işleminin de belirli kurallara bağlanması gerekecektir.²⁰⁰

Paylaşımda yaşanan sorun hem hizmetlerin paylaşımı hem de mali paylaşımıdır. Kamu yönetiminin merkeziyetçi mi yoksa âdemi merkeziyetçi mi bir yol izlemesi görevlerin federal devlet düzeni içinde nasıl üniter devlet düzeninde içinde nasıl olduğu incelenmesi gerekebilir. Üniter yapılı devletler merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yapılanırken, federal devletlere özgü bir kademelenme yapısı, federal merkez, eyalet ve yerel idareler arasında yapılır.²⁰¹

Adalet ve milli savunma hizmetleri geleneksel olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir. Diğer taraftan içme suyu, temizlik, aydınlatma, yangından korunma gibi hizmetler de her yerde yerel yönetimler tarafından gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Yerel yönetimlere bazı araçlar ve kaynaklar da sağlanmalıdır. Kamusal görev ve hizmetlerin yerine getirilmesinde hem idari hem mali konular birbirini etkileyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu unsurlar birbirlerini de etkileyebilmektedir. Bu sebeple, yönetimler arası ilişkilerin düzenlenmesinde, her iki unsurun birlikte ele alınması önemlidir.²⁰²

Kamu harcamalarını karşılayan milli gelir kaynağı hem merkezi idare hem de yerel idareler tarafından ortak bir şekilde kullanılmaktadır. Ortak kaynak olan milli gelirden hangi oranda bir paylaşım olacağı sorunu ortaya çıkmıştır. Bu paylaşım sorununun ortaya çıkması hem idari hem de mali paylaşım kavramının ortaya çıkışına neden olmuştur.²⁰³

Yerel yönetimler, bir ülkenin sosyo-politik yapısının ayrılmaz bir parçasıdır. Siyasal yönetimlerin özelliği ve yapısı, yerel yönetimlerin mali yapılarını, görev ve yetkilerini doğrudan etkileyebilir. Her ülkenin yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini farklı şekillerde düzenlemesi ve ilişkilerin değişkenlik göstermesi doğaldır. Yerel

²⁰⁰ Nail Polat, “Mahalli İdareler Gelirlerinin Düzenlenmesi”, *Maliye Enstitüsü Konferansları, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 297, Sevinç Matbaası, 1970. s.163.*

²⁰¹ Bülül, 2001, s.6.

²⁰² Ruşen Keleş, “Kentleşmenin Mali Sorunları”, *Maliye Enstitüsü Konferansları, Yirmi Besinci Seri, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2454, Günay Matbaası, 1977, s.58.*

²⁰³ Halil Nadaroğlu, “Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaştırılması”, *Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu Seri, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1099, Sermet Matbaası, 1964, s.174.*

yönetimlerin demokratik, otoriter veya totaliter bir yapıya sahip olması, onların rolünü ve işleyişini belirler. Bu nedenle, her ülkenin yerel yönetimleri, kendi sosyo-politik koşullarına uygun olarak şekillenir ve farklılık gösterebilir.

Bazı yerel idareler, merkezi idarenin devrettiği görev ve yetkileri kendi olanakları ile özerk bir şekilde yaparken, bazı yerel yönetimlerde merkezi hükümetin yerel şubeleri gibi çalışmaktadır.²⁰⁴ Son yıllarda, merkezi yönetimlerin toplumun emniyetini daha çok üstlendikleri görülmektedir. Bölgesel ölçekteki politikalar ise daha gerekli hale gelmekte ve ülke çapına da dağılmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin görevleri çok ağırlaşmaktadır. Plânlı milli ekonomi politikası, hızlı haberleşme ve ulaşım imkânları, siyasi partilerin sosyal refah programları ve yerel yönetimlerin birbirine benzememesi gibi nedenler, yerel yönetimlerin önemini gün geçtikçe artırmaktadır.²⁰⁵

2.5.1 Tarihi siyasi ve iktisadi nedenler

Bazı ülkelerin idari sınırları tarihi faktörler ve devlet kültürü gibi etkenler mali etkinlikten daha belirleyici olabilir. Özellikle imparatorluklar veya ulusallaşma süreçlerinin izlerini taşıyan ülkelerde, mali yapılar da merkezi yönetimin etkin rol oynadığı ve geçmişe dayanan bir yapıya sahip olabilir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, tarihsel ve kültürel faktörlere bağlı olarak şekillenmiştir. Bu durum, idari yapıların tarihsel süreçlerin bir yansıması olduğunu göstermektedir.²⁰⁶

Yerel yönetimlerin gelişme düzeyleri farklılık gösterebilir ve bu nedenle idari ve mali dengesizlikler ortaya çıkabilir. Merkezi idare ve yerel yönetimler, milli gelir adı verilen ortak bir kaynaktan gelirlerini sağlarlar. Bireyler ve kurumlar ise vergi mükellefi olarak hem merkezi idareye hem de yerel idarelere vergi öderler. Vergi tahakkuku, tahsilatı ve toplama süreçlerinin belirli kurallara ve kanunlara tabi olması önemlidir. Özellikle ulusal üretimin korunması için vergi tahakkukunun nasıl gerçekleştirileceği, ne

²⁰⁴ Ünal Aydın, “İngiltere’de Mahalli İdarelerin Harcamaları Ve Gelir Kaynakları”, *Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını* No:183, 1977, s.6.

²⁰⁵ Bülbül, 2001, s.10.

²⁰⁶ Bülbül, 2001, s.10.

şekilde tahsil edileceği gibi ayrıntılar detaylı bir şekilde belirlenmelidir. Bu sayede vergi sistemi etkin bir şekilde işleyebilir.²⁰⁷

Bölgeler arasındaki idari ve mali paylaşım, tarihi, siyasi, ekonomik ve sosyal faktörlere bağlı olarak değişir. Zengin bölgelerin daha fazla gelire sahip olması ve fakir bölgelerin kamu hizmetlerini karşılamada zorlanması adaletsizliklere yol açabilir. Bu nedenle adil bir toplum için gelir ve bölgesel denge sağlanmalıdır. Zengin bölgelerin gelirlerinin bir kısmının fakir bölgelere transfer edildiği düzenlemeler, kaynakların adil dağılımını ve kamu hizmetlerine erişimi güçlendirebilir.²⁰⁸

Son yüzyılda kentleşme, devlet yönetimi ve toplumsal değişim arasında önemli bir ilişki kurmuştur. Kentleşme, teknolojik ilerleme, ekonomik faktörler ve toplumsal değişimlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kentleşme süreci, toplumların iktisadi, sosyal ve siyasal yapısında önemli değişimlere yol açmıştır. Kentler, ekonomik aktivitelerin merkezi haline gelmiş, nüfusun yoğunlaştığı bölgeler haline gelmiştir. Bu durum, devlet yönetimlerinin kentlerdeki ihtiyaçları karşılamak, kamu hizmetlerini sunmak ve toplumun refahını artırmak için yeni politika ve yöntemler geliştirmesini gerektirmiştir. Kentleşme, toplumsal dönüşümün bir itici gücü olmuş ve devlet yönetimlerinin bu değişime uyum sağlaması ve yönetim politikalarını buna göre şekillendirmesi önemli olmuştur.²⁰⁹

2.5.2 Devlet Fonksiyonunda Değişiklik ve Kamu Harcamalarındaki Yükseliş

Kamu harcamaları, yönetim birimlerinin fonksiyonlarını yerine getirmede ortaya çıkan bir durumdur. Kamu harcamaları devlet anlayışındaki gelişme ile bir devinim sergilemiştir. Özellikle sosyal devlet kavramının ortaya çıkmasıyla, kamu harcamalarının anlamı ve boyutu şekillenmiştir. Sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle, devlet klasik görevlerinin yanı sıra vergi mükellefi vatandaşlara her türlü hizmeti sunma zorunluluğu doğmuştur. Servet ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri düzeltme çabasıyla devlet, işsizlere ve ihtiyaç sahiplerine parasal yardımlar sağlamıştır. Hızla artan nüfus ve

²⁰⁷ Ruşen Keleş, “Belediye Gelirleri Ve Mali Denkleşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Mart 1972, s.60.

²⁰⁸ Keleş, 1972, s.60.

²⁰⁹ H. Sami Güven, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı Ve Yerel Yönetimde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 4, 1992, Aralık. s.54.

kentleşmeyle birlikte ortaya çıkan sorunlar, devletin müdahale etme zorunluluğunu doğurmuş ve bu yeni fonksiyonları yerine getirmek için kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur.²¹⁰

Devletin görevlerindeki evrim, yerel yönetimlerin sorumluluklarının da değişmesine neden olmuştur. Eğitim ve sağlık gibi temel hizmet alanlarında yerel yönetimler güncelleme yapmak zorunda kalmıştır. Kamu harcamalarının miktar ve oransal olarak artış eğilimi, ekonomik süreçle sıkı bir ilişki içinde olmayı gerektirmiştir. Bu süreç, ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeleri de beraberinde getirmektedir. Yerel yönetimlerin hizmetlerindeki değişim, harcamalarında da zorlayıcı bir kriter olarak ortaya çıkmıştır.²¹¹

2.5.3 Gelirin Merkezi Hale Gelmesi

Kamu hizmetlerinin finansmanında en büyük kaynak vergi gelirleridir. Üniter yapıllı ülkelerde, vergi kaynaklarının büyük bir bölümü merkezi yönetimin denetiminde toplanır. Bu durum, yerel yönetimlerin gelir açısından yetersiz kalmasına neden olur ve merkezi yönetimin bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesini gerektirir. Ancak bu payların dağıtımı düzenli ve kurallara uygun bir mali ilişkiyi gerektirir.²¹² Özellikle üniter devletlerde, vergilerin çoğunluğu merkezi yönetimin denetiminde toplanmaktadır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, gümrük vergisi ve çeşitli servet vergileri tamamen merkezi yönetimin kontrolündedir. Hatta yerel düzeyde olan Emlak Vergisi gibi bazı vergiler bile bir süre merkezi idarenin tahsil ettiği vergilere dönüştürülmüş ancak daha sonra tekrar yerel yönetimler tarafından tahsil edilmeye başlanmıştır.²¹³

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kaybettikleri miktarda, hizmetlerin yerine getirilmesinin de gelire odaklı olmasından dolayı hizmet götürme olanaklarının da aynı miktarda azaldığı gözlenmektedir. Bununla beraber geliri kendine yönlendiren merkezi yönetimler, yerine getirilecek olan hizmetleri de üstlenmek zorunda kalmıştır. Gelirlerin

²¹⁰ Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1986. s.4.

²¹¹ Duran Bülbül, “Kamu Yönetiminde Yetki Ve Kaynak Bölüşümü”, *21. Yüzyılın Basında Kırıkkale Sempozyumu*, 10 – 12 Haziran, Ankara: Çelik İş Sendikası Yayını, 2003, s.97.

²¹² Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992, s.26.

²¹³ Halil Nadaroğlu, “Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 1983-1984, Yirmi Dokuzuncu Seri, İstanbul: Günay Matbaası*, 1985, s.70

kaynaklarının merkezileşmiş olması, aynı oranda hizmetlerin merkezileşmemiş olması ve hizmetlerin de yerel idarelerce üstlenilmesi mali olarak paylaşımı gerekli kılmıştır.²¹⁴

2.5.4 Yönetimlerin Gelirlerini Tek Kaynaktan Sağlama Zorunluluğu

Kamu hizmetlerinin çeşitliliği nedeniyle bu hizmetlerin finansmanı için sınırlı kaynaklar bulunmaktadır. Bu durumda merkezi ve yerel idareler, kamu hizmetlerinin paylaşımını yapmak durumundadır. Daha sonra, sınırlı kaynakları etkin ve doğru bir şekilde kullanarak hizmetlerin yerine getirilmesi için mali kaynaklara başvurulabilir veya yerel yönetimlere yeterli gelir kaynağı sağlanabilir. Bu durumda her iki yönetim de milli gelire başvuracaktır.²¹⁵

Hem merkezi ve hem de yerel yönetim iştirakleri genel itibari ile ortak kaynaklara başvurumaktadırlar. Bu durumda, merkezi idare ve yerel idarelerin sınırları içinde yer alan yerel idarelerin gelir kaynaklarının belirlenmesi önemlidir. Ancak bazı kolay gelir kaynaklarına odaklanmanın değişkenlik gösterebileceği durumlar, bu kaynakları adil olmayacak şekilde zorlayabilir.²¹⁶

Merkezi idare ve yerel idareler, kamu hizmetlerini yerine getirmek için kaynak olarak bireylerden ve milli gelirden yararlanırlar. Ancak mükerrer vergilemeyi önlemek için, hangi vergilerin merkezi yönetim tarafından toplanacağı ve hangi vergilerin yerel yönetimlere bırakılacağı konusunda kanunlarla belirlenmelidir. Aksi takdirde, mükerrer vergileme sorunları ortaya çıkabilir ve bunun sonucunda milli gelir azalabilir, tüketim olumsuz etkilenebilir, bölgesel göçlerin artması ve kayıt dışı ekonomi gibi sorunlar ortaya çıkabilir. Bu nedenle, hizmetlere uygun bir şekilde gelir kaynakları oluşturulmalı ve yerel yönetimlere adil bir şekilde dağıtılmalıdır.²¹⁷

2.5.5 Yerel Yönetimin Devlet Gücüne Karşı Korunması Gerekliği

Kamu idaresi, belirli bir hiyerarşik yapıya sahip olan bir sistemdir. Bu sistemde devlet ile diğer kamu birimleri arasında eşitlik olmadığı ve yerel birimlerin devletin egemenliğine karşı korunması gerektiği kabul edilir. Ayrıca, yerel birimlerin

²¹⁴ Nadaroğlu,1985, s.71

²¹⁵ Bülbül, 2003, s.101.

²¹⁶ Duran Bülbül, “Kamu Yönetiminde İdari Ve Mali Paylaşım: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, *Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, 2001, s.15.

²¹⁷ Bülbül, 2001, s.15.

beklenmedik yükler altında bırakılmadan devlet tarafından gerekli mali kaynakların sağlanması önemlidir. Bu noktada idari ve mali paylaşım, merkezi idare ile yerel idareler arasında bir denge sağlamak için kullanılan bir araçtır. İdari ve mali paylaşım, gelir ve hizmetlerin merkezi yönetimin kontrolünde olduğu siyasi ve idari yerinden yönetim sistemlerinde özellikle önem kazanmaktadır. Bu nedenle, merkezi idare ile yerel idareler arasında idari ve mali paylaşım konusu zorunlu bir hale gelmektedir.²¹⁸

2.5.6 Yönetim Birimleri Arasında Farklılık Oluşmasını Önlemek

Yerel yönetimler arasında nüfus, doğal şartlar ve ekonomik güç açısından farklılıklar olabilir. Bu eşitsizlikler doğal olarak yerel idarelerin mali güçlerinde farklılıklara yol açabilir. Bu durum ise yerel yönetimlerin hizmet üretme kapasitelerini etkileyebilir. Bölgeler arasındaki bu eşitsizlikler, bazen göçlere neden olabilir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde iki önemli aktör, merkezi yönetim ve yerel idarelerdir. Merkezi idare, ülkenin genelinde kamu hizmetlerini yürütürken, yerel yönetimler yasalar tarafından belirlenen sınırlı bir bölgede hizmet üretme sorumluluğuna sahiptir. Merkezi yönetim ülkenin tamamında icraat yaparken, yerel yönetimler belirli bölgelerde icraatlarını gerçekleştirirler. Vatandaşlar hem merkezi idarelerce vergiler gibi mali sorumluluklar altında kalırken hem de yerel idareler tarafından ayrı yükler altında kalabilmektedir. Mükerrer vergilendirmenin sorunlu yapısı bu durumda ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber bazı belirli hizmetler o bölgede yaşayan vatandaşlara götürülmüş olmaktadır. Ülkedeki yerel idareler arasında yüklenilen mali yükler ve yerine getirilmiş olan hizmetler aynı değerde olursa bir dengeden söz etmek mümkün olacaktır. İdareler arasında bir denge sağlanmadığı takdirde vatandaşların göç etmesine ve kitlesel olarak kaymasına sebebiyet verebilir. Bu sebeple mali paylaşım hayati bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.²¹⁹

2.6 YÖNETİMLER ARASI MALİ TRANSFERLERİN AMAÇLARI

İdareler arası mali transferler birçok fonksiyona sahip önemli bir politik araçlardır. Çok çeşitli amaçlara hizmet etmek için düzenlenen bu transferlerin, mali literatürde herkesçe kabul edilmiş başlıca amaçları şunlardır: Dikey eşitsizliklerin giderilmesi, yatay

²¹⁸ Nadaroğlu, 1964, s.177.

²¹⁹ Bülbül, 2001, s.17.

eşitsizliklerin giderilmesi, dışsallıkların içselleştirilmesi ve diğer politik ve mali amaçlar (genel vergi sisteminin iyileştirilmesi, kamusal hizmetlerin ulusal standartlarda sunulması, etkin vergi yönetimi gibi).²²⁰

2.6.1 Dikey Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi

Dikey mali eşitsizlikler yerine, literatürde dikey mali açık kavramı da kullanılmaktadır. Dikey mali eşitsizlik veya dikey mali açık kavramı, yerel idarelerin harcama ihtiyaçları ve gelir düzeyleri arasındaki farktan kaynaklanan gelir yetersizliği olarak tanımlanabilir.²²¹

Dikey mali eşitsizlikler, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir ilişkilerinin bir neticesi olarak, yerel yönetimler aleyhine olmaktadır. Çünkü çoğu ülkede, merkezi idareler ülkedeki gelir kaynaklarının büyük bir kısmını hakimiyeti altında bulundurmakta ve sunmak durumunda oldukları kamusal ihtiyaçları, bu kaynaklardan rahatlıkla karşılayabilmektedirler. Yerel idarelere ise ancak sınırlı sayıda mali kaynağın hakimiyetini devretmektedirler.²²² Bu sebeple yerel idareler kendi harcama ihtiyaçlarına oranla çok daha düşük gelir kaynaklarına sahip durumda bırakılmaktadırlar. Çok sayıda harcama sorumluluğu yerel idarelere devredilirken, önemli vergi kaynaklarının merkezi idarelerin hakimiyetinde kalması, sürekli olarak yerel idareler aleyhine dikey eşitsizlikler meydana getirmektedir.²²³

İdareler arası mali transferler genellikle yerel idarelerin mali açıklarının kapatılması için düzenlenmektedirler. Amaç ne olursa olsun, merkezi idarelerden yerel idarelere yapılan her türlü mali transfer, yerel idarelerin mali açıklarını kapatma hususunda yardımcı olmaktadır.²²⁴

²²⁰ E. Wayne Oates, “An Essay On Fiscal Federalism”, *Journal Of Economics Literature*, Vol. Xxxvii, 1999, Pp 1126.

²²¹ Anwar Shah, “A Practitioner’s Guide To Intergovernmental Fiscal Transfers”, *The World Bank Policy Research Working Paper Series With Number 4039*, October 2006, Pp.16.

²²² Jun Ma, “Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison Of Nine Countries (Cases Of The United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, And Indonesia)”, *Macroeconomic Management And Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank*, (May 1997), p.2.

²²³ Teresa Minassian, “Decentralizing Government”, *Finance And Development*, 34, Sayı:3 September 1997, p.37.

²²⁴ Richard Bird - Michael M.Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience” *International Tax Program Rotman School Of Management University Of Toronto*, (January 2001), Pp. 3.

2.6.2 Yatay Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi

Yatay mali eşitsizlikler farklı yerel idarelerin, benzer fonksiyonları kendi gelir kapasiteleri ile gerçekleştirmeye çalışmalarından kaynaklanmaktadır.²²⁵ Bazı yerel idareler kendi harcama ihtiyaçlarına oranla daha az gelir kaynağına sahiplerken, diğer bazı yerel idareler kendi harcama ihtiyaçlarına oranla çok daha fazla gelir kaynağına sahip olabilirler. Oysa harcama sorumlulukları bu idarelerin hepsine eşit bir şekilde bölüştürülmek amaçlanmıştır. Her bir yerel idare sahip olduğu kaynaklarla bu benzer fonksiyonları gerçekleştirmek zorunda bırakılmaktadır. İdareler arasındaki bu eşitsizliklere, birçok etken sebep olmaktadır. İdareler arası yatay mali eşitsizlikler; gelir kaynaklarının yerel idareler arasında eşitsiz bir şekilde dağılmasından veya benzer kaynaklardan elde edilen gelirlerin farklı olmasından, ya da harcama ihtiyaçları ve hizmet sunumundaki farklılıklardan kaynaklanabilir.²²⁶

Yatay mali eşitsizliklerin giderilmesi idareler arası mali transferlerin en önemli amaçlarından biridir. Eğer yerel idareler kendi harcama sorumluluklarını kendi kaynakları ile karşılamaya çalışırlarsa, sundukları hizmetlerin miktarında ve kalitesinde, kendilerine bahsedilmiş zayıf gelir kaynaklarından kaynaklanan, idareler arası büyük mali eşitsizlikler ortaya çıkacaktır. İdareler arası mali transferler yerel idarelerin mali yapılarındaki bu farklılıkları giderecek, güçlü bir yapı oluşturacaklardır.²²⁷

2.6.3 Dışsalılıkların İçselleştirilmesi

Yerel idareler yerel düzeydeki birçok hizmeti yerine getirmektedirler. Fakat hizmetlerin kapsadığı alan yerel idarelerin coğrafi sınırları ile nadiren örtüşmektedir.²²⁸ Çünkü yerel düzeydeki hizmetlerin bir kısmı yerel idarelerin sınırlarını aşmakta ve ulusal bir nitelik taşımaktadır. Eğitim ve sağlık gibi hizmetleri örnek gösterebileceğimiz dışsal özelliğe sahip hizmetler, o bölgenin sınırları içindeki yerel idarelerce sunulurken, bölge sınırları içinde yaşayan insanların yanı sıra bölge dışında yaşayan insanlar da doğrudan

²²⁵ Serdar Yılmaz - Serap Bindebir, "Intergovernmental Transfers: Concepts And Policy Issues", Paper Prepared For The Joint Conference Of World Bank Institute And Korea, 2003, s. 7.

²²⁶ Roy Kelly, "Intergovernmental Revenue Allocation Theory And Practice: An Application To Nepal", Asian Journal Of Public Administration, Vol:21, No:1(June 1999), p. 86-113.

²²⁷ Yılmaz - Bindebir, a.g.m., s. 7.

²²⁸ Pawel Swianiewicz, "Foundations Of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide For Countries In Transition", Published By The Local Government And Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest, 2003, p. 22.

ya da dolaylı olarak bu hizmetlerin sunumundan fayda sağlamaktadırlar. Eğer yerel idareler sundukları hizmetlerin bir kısmından, yerel idare sınırları dışında yaşayan insanların da faydalanacağını görürlerse, genellikle bu hizmetleri sunma konusunda isteksizce davranmaktadırlar.²²⁹

Hizmetlerin sunumundan sağlanan faydaların, yerel idarelerin kendi idari sınırlarını aştığı bu gibi durumlarda, yerel idareler bu tür hizmetlere fazla kaynak ayırmamakta ve kendiler açısından en iktisadi olanı seçmektedirler.²³⁰ İdareler arası mali transferler, pozitif dışsallığa sahip belirli hizmet ve mallar için yapılan harcamaları finanse etmekte kullanılmaktadır. Dışsallığa sahip bu tür hizmetlerin yerel idarelerce etkin bir şekilde sunulması merkezi idareden yapılan kaynak aktarımlarına bağlıdır. Çünkü dışsal hizmetlerin maliyet fiyatı ile satış fiyatı arasındaki değerleri tam olarak eşitleyecek bir transfer yapılmadığı sürece, yerel idareler bu tür hizmetleri üstlenmek istemeyecektir.²³¹

2.6.4 Diğer Politik ve Mali Amaçlar

İdareler arası mali transferlerin analizi yapılırken, politik amaçlarla yapılan transferler de ele alınmalıdır. Çünkü yerel idarelere yapılan mali transferlerin bir kısmı politik amaçlarla da yapılmaktadır. Politik transferler; bölgesel oyları artırmak, yerel destekçilere iş imkanı sağlamak gibi sebeplerden dolayı gerçekleştirilmektedir.²³²

Ekonomik perspektiften bakıldığında idareler arası mali transferler genel vergi sisteminin iyileştirilmesi ve vatandaşların vergi yüklerinin eşitlenmesi bakımından da önemlidir. İyi işleyen bir idareler arası mali sistem, bütün kamu hizmetlerini, tüm vatandaşlara aynı vergi oranlarıyla sunmalıdır. Bir başka ifadeyle, bir yerel idarede yaşayan vatandaşlar tüm kamu hizmetlerinden aynı ölçüde faydalanmalı ve vergi yükleri diğer tüm yerel idarelerde yaşayan vatandaşlarla aynı olmalıdır.²³³ İdareler arası mali

²²⁹ Yılmaz - Bindebir, a.g.m., s. 8.

²³⁰ Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 71.

²³¹ Richard Bird - Michael M.Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience" International Tax Program Rotman School Of Management University Of Toronto, January 2001, s. 7.

²³² Bird - Smart, a.g.m., s. 9.

²³³ Yılmaz - Bindebir, a.g.m., s. 8.

transferler, ülkedeki tüm vatandaşlar açısından bu eşitsizlikleri gidermede etkin bir rol oynamaktadır.

İdareler arası mali transferler son zamanlarda artan bir şekilde yerel idarelerce sağlanan hizmet maliyetlerine ve bu hizmetlere olan talep düzeylerine de dikkat çekmektedir.²³⁴ Yani, idareler arası mali transferler daha çok yerel idarelerin mali kapasitelerinin eşitlenmesi için kullanılmakla beraber, her bir yerel idarenin hizmet sunum standartlarının eşitlenmesi için de kullanılmaktadır. Yeterli mali kaynaklara sahip olmayan yerel idareler, hizmet sunumundaki minimum düzeyleri yakalayabilmek için mali transferler aracılığıyla finanse edilmektedirler.²³⁵

İdareler arası mali transfer sisteminin düzenlenmesindeki amaçlardan biri de, etkin vergi yönetiminin sağlanmasıdır.²³⁶ Bazı vergiler (emlak vergisi gibi) yerel idareler tarafından daha etkin bir şekilde toplanabilirken, bazı vergiler (gelir vergisi, kurum vergisi gibi) ancak merkezi idare tarafından daha etkin bir şekilde toplanıp, yönetilebilir. Bu tür vergilerin yerel idarelerce toplanması, yerel idarelere ek maliyetler yüklemektedir. İşte bu tür vergiler, merkezi idarece toplanıp yerel idarelere idareler arası mali transfer düzenlemeleri ile dağıtılmaktadır.

2.7 İDARELER ARASI MALİ TRANSFER TÜRLERİ

İdareler arası mali transferler literatürde çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır. Genellikle idareler arası mali transferler koşullu ya da koşulsuz mali transferler olarak ikiye ayrılmaktadır. Fakat bunun dışında sınıflandırmalarda mevcuttur. Transfer dağıtım havuzundaki transfer paylarının belirlenmesi ve bu belirlenen payların dağıtılma kriterlerini dikkate alan bir sınıflandırma yapılmıştır.²³⁷ Koşullu veya koşulsuz transfer ayrımı olarak adlandırılan bu yaklaşımda temel kriter, payların serbestçe verilip

²³⁴ Bob Searle, "Revenue Sharing, Natural Resources And Fiscal Equalization", International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-16, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, (November 2004), p.1.

²³⁵ Jun Ma, "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison Of Nine Countries (Cases Of The United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, And Indonesia)", *Macroeconomic Management And Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank*, May 1997, s. 4.

²³⁶ Lary Schroeder - Paul Smoke, "Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice And Policy Issues," *Intergovernmental Fiscal Transfers In Asia: Current Practice And Challenges For The Future* (Ed. Paul Smoke And Yun-Hwan Kim), Asian Development Bank, Manila, 2003, p.22.

²³⁷ Linn, J. F. - Bahl R. W., "Urban Public Finance In Developing Countries, New York", *Oxford University Press*, 1992.s.35.

verilmediği hususudur. Eğer dağıtılan paylar yerel idarelere belli bir hizmete harcanması için veriliyorsa koşullu mali transferlerden, eğer herhangi bir koşul taşııyorsa koşulsuz mali transferlerden söz edilir.

2.7.1 Koşullu Mali Transferler

Koşullu mali transferler özel amaçlı veya kategorik bağış olarak da isimlendirilebilmektedir.²³⁸ Bunlar, belli bir hizmetin yapılması veya bir hizmetin yapılması için gerekli olan tesislerin inşası için verilen ve ancak o işe harcanması şart koşulan transferlerdir.²³⁹

Bu tür transferler türlü amaçlar için kullanılırlar. Öncelikli amaçlardan biri dışsal özelliğe sahip hizmetlerin sunulması ile ilgilidir. Yerel idareler sınırlı olan kaynaklarını, daha çok dışsal özelliğe sahip olmayan hizmetlerin sunumunda kullanma eğilimde olduklarından, dışsal özelliğe sahip bu hizmetlerin sunulmasında isteksizce davranabilirler. Bu isteksizlik, bu tür hizmetlerin yerel idarelerce etkin bir şekilde sunulmasını engellemektedir. Koşullu mali transferler, dışsallıktan kaynaklanan bu gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır.²⁴⁰

Bir diğer amaç ise, yerel düzeyde sağlanan hizmetlerin ulusal düzeyde belirlenmiş minimum standartlarda sunulmasıdır. Mali nedenlerden dolayı, bazı hizmetler yerel idareler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilemez. Bu yüzden bu hizmetlerin merkezi idarece karşılanması zorunlu hale gelebilir. Bu da bazı yerel hizmetlerin merkezileşmesi sonucunu doğurabilir. İşte koşullu mali transferler, mali yetersizliklerin sebep olduğu hizmetlerin merkezileştirilmesi eğilimini engeller ve böylece bölgesel fayda sağlayan malların ve hizmetlerin yerel idareler tarafından etkin bir şekilde üretilmesine imkan sağlar.²⁴¹

Koşullu mali transferler yerel idarelerin mali özerkliğini zedeleyeceği endişesiyle eleştirilmektedir. Çünkü koşullu mali transferler, transfer yapılan yerel idarenin, söz

²³⁸ Serdar Yılmaz - Yakup Beriş, "Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve Ve Türkiye Uygulaması", Mali Yerelleşme: Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar, Der: Serdar Yılmaz Ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, s. 95.

²³⁹ Mustafa Dönmez, "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Ve Kaynak Bölüşümü", *Yerel Yönetim Ve Denetim*, Cilt:4, Sayı:6, Haziran1999, s. 55.

²⁴⁰ Yılmaz - Bindebir, a.g.m. s.13.

²⁴¹ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, İstanbul, Beta Yayınları, 1994, S. 93.

konusu kaynakları belirli faaliyetlerin finansmanında kullanması şartına bağlı olduğundan, yerel idareler kendi istedikleri şekilde davranmamaktadır.²⁴²

Özerklikle ilgili sorun koşullu mali transferlerin yapılması ile ilgili değildir. Eğer merkezi idare transferi gerçekleştirdikten sonra, transferin yapıldığı amaç uğruna kullanılması için gerekli tedbirleri alır ve yerel idarelere baskı yaparsa özerklik gerçek anlamda zedelenir.²⁴³ Bu açıdan merkezi idare bu gelirlerin kullanılması ile ilgili olarak yerel idarelere baskı yapmamalıdır. Her ne kadar koşullu mali transferler yerel idarelerin özerkliklerini olumsuz etkileyebilse de, bazı hizmetlerin (eğitim, sağlık, çevre kontrolü gibi) ülke genelindeki minimum sunum standartlarını sağlaması açısından faydalıdır.²⁴⁴

Koşullu mali transferler genel olarak, açık uçlu eşlemeli (*open-ended matching*), kapalı uçlu eşlemeli (*close-ended matching*) ve eşlemesiz mali transferler (*nonmatching*) olmak üzere üç farklı şekilde yapılmaktadır.

Açık-uçlu eşlemeli mali transfer türünde, transferi yapan merkezi idarenin verdiği bir birim miktara karşılık, yerel idarenin belli bir oranda katkı yapması gerekir.²⁴⁵ Merkezi idare yapacağı transferlere bir sınırlama getirmemiş olup, yerel idarelerin söz konusu hizmetle ilgili yaptığı harcamalar devam ettikçe, merkezi idare belirli bir oranda transfer yapmaya devam edecektir.²⁴⁶

Kapalı uçlu eşlemeli mali transfer türü de temel olarak, açık-uçlu eşlemeli mali transfere benzetmekle birlikte, merkezi idarenin transfer edeceği miktara sınırlama getirmesi bakımından açık-uçlu eşlemeli mali transferlerden ayrılmaktadır. Bu uygulamada merkezi idare, yerel idarelerin belirli hizmetlerin finansmanında harcadıkları her bir birim karşılığında, bir birim de kendisi mali transferde bulunmaktadır.²⁴⁷

Eşlemesiz mali transfer türünde, merkezi idare transferin kullanılacağı yeri belirtmekten başka herhangi bir koşul aramaz. Bu transferlerin sadece belirli hizmetlerde

²⁴² Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 96.

²⁴³ Nadaroğlu, 1994, s. 93.

²⁴⁴ Teresa Minassian, "Decentralizing Government", *Finance And Development*, 34, Sayı:3, September 1997, p. 38.

²⁴⁵ Yılmaz - Beriş, a.g.m. s. 101.

²⁴⁶ Ülkü Arıkboğa, "Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma", Yaylacık Matbaası, İstanbul, 2004, s. 41.

²⁴⁷ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 96.

kullanılmasını ister. Dolayısıyla bu transfer türünde yerel idarelerin herhangi bir mali katkı yapması beklenmez. Yani merkezin yapacağı transfer miktarı karşılıksızdır.²⁴⁸

2.7.2 Koşulsuz Mali Transferler

Koşulsuz mali transferler genel amaçlıya da blok transferler olarak da anılmaktadır. Bu tür mali transferlerde, transfer miktarının kullanımı konusunda hiçbir sınırlama getirilmemekte ve yerel idareler tamamen serbest bırakılmaktadır.²⁴⁹ Merkezi idarenin koşulsuz mali transferlere başvurmasından maksat, yerel idarelerin mali kapasitelerini eşitlemek ve kamu hizmeti sunumlarında minimum standartların sağlanmasıdır.²⁵⁰

Transfer yapılan yerel idareler, bunları gelirlerine destek amacıyla ya da herhangi bir yerel hizmetin sunumu amacıyla harcayabilirler.²⁵¹ Daha doğrusu, merkezi idare bu transferlerin nereye harcanacağı hususunda yerel idarelere herhangi bir müdahalede de bulunmaz. Bu tür transferler özerklik açısından da son derece uygundur. Yerel idareler özerkliklerini zedeleme ihtimali az olan bu tür mali transferleri, koşullu mali transferlere tercih etmektedirler.²⁵²

Koşulsuz mali transferler, yerel idarelerin mali özerklikleri ve gelir yeterliliklerinin sağlanması açısından son derece uygun olmasına rağmen, bünyesinde bazı yönlerden olumsuzluklar da barındırmaktadırlar. Yerel idareler bu tür gelirlerin harcanmasında, genellikle kendi öz gelirlerini harcamalarına kıyasla daha dikkatsizce davranmakta ve dolayısıyla israfta bulunmak eğilimindedirler.²⁵³ Çünkü bu tür gelirler yerel idareler ve hemşerileri arasındaki hesap verme mekanizmasının çökmesine yol açabilmekte ve kaynakların yerel düzeyde etkin bir şekilde kullanılmasına engel olabilmektedir.

²⁴⁸ Serdar Yılmaz - Yakup Beriş, "Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve Ve Türkiye Uygulaması", Mali Yerelleşme: Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar, Der: Serdar Yılmaz Ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, s. 101.

²⁴⁹ Arıkboğa, 2004, s. 42.

²⁵⁰ Jun Ma, a.g.m.,s. 4.

²⁵¹ Ulusoy - Akdemir, 2004, s. 96.

²⁵² Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, İstanbul, Beta Yayınları, 1994, S. 94.

²⁵³ Nadaroğlu, 1994, s. 95.

Koşulsuz mali transferlerin kendisinden beklenen işlevleri karşılaması için transfer edilecek miktarın ne şekilde yerel idarelere dağıtılacağı hususu da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu sorunun çözümü için çeşitli yöntemler kullanılmakla birlikte, temelde üç tür yöntem kullanılmaktadır: Mali ihtiyaca yönelik dağıtım, mali kapasiteye yönelik dağıtım ve hem mali ihtiyaca hem de mali kapasiteye yönelik dağıtım.

2.7.2.1 Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım

Bazı ülkelerde, merkezi idare yerel idarelere koşulsuz mali transferler yaparken, sadece yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarını göz önünde bulundurur ve transfer dağıtım formüllerini bu ihtiyaçlara göre şekillendirir. Bu yöntemde, harcama ihtiyaçları diğerlerine oranla daha fazla olan yerel idareler, transfer edilecek miktardan daha fazla pay almaktadırlar. Fakat transfer dağıtım formüllerinde hangi kriterlerden yararlanılarak harcama ihtiyaçlarının belirleneceği hususu bir hayli karışık ve zor bir meseledir. Bu konuda değişik ülkelerde çeşitli uygulamalar bulunmaktadır.

Bu husustaki bir uygulama, bir takım demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi kriterden yararlanılarak harcama ihtiyaçlarının belirlenmesidir. Ülkeden ülkeye değişen birçok kriter olmasına rağmen, harcama ihtiyaçlarının ölçümünde; okul çağındaki nüfusun sayısı, ekonomik olarak bağımlı nüfus gibi demografik kriterler, nüfus yoğunluğu, kentleşme (kırsal bölgelerin daha çok yerel ihtiyaca gereksinim duyduğu farz edilir) ve yoksulluk ölçümleri gibi sosyoekonomik kriterler ve yüzölçümü gibi coğrafi kriterler kullanılabilir.²⁵⁴

Bir başka uygulama ise, yerel harcamaların çeşitli kategorilere ayrılması ve her bir kategorideki yerel harcamaların tahmin edilerek transfer formüllerin şekillenmesidir. Bu uygulamada yerel hizmetlerin maliyetleri merkezi idare tarafından ulusal ortalama standart bir düzeyde belirlenir ve yerel idarelerin ihtiyaçları, bu şekilde hesaplanır. Fakat, bu uygulama ile mali ihtiyaçlarının daha iyi tahmin edilebilmesi imkanı sağlanmakla birlikte, birçok gelişmekte olan ülkede, yerel idarelerin harcama ihtiyaçları hakkında doğru bir bilgiye ulaşmak pek mümkün görülmediğinden, bu yöntemin doğru bir şekilde

²⁵⁴ Jameson Boex, J. Martinez Vazquez, “The Determinants Of The Incidence Of Intergovernmental Grants: A Survey Of The International Experience”, International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 06-52, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, March 2005, Pp. 12.

uygulanması zor gözükmeaktadır.²⁵⁵ Eğer yerel idareler gelir elde etme yönünden yeterince özerklerse ya da yerel idarelerin mali kapasiteleri birbirine çok yakın ise, mali ihtiyaca yönelik transfer formüllerinin kullanımı uygundur.²⁵⁶

2.7.2.2 Mali Kapasiteye Yönelik Dağıtım

Mali kapasiteye yönelik dağıtımda, yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülmekte ve ölçüm sonuçlarına göre, daha fazla mali kapasiteye sahip yerel idarelere daha az, daha az mali kapasiteye sahip yerel idarelere daha fazla transfer miktarı aktarılmaktadır. Bu yöntem, yerel idareler arasında kamu hizmeti sunum maliyetlerinde önemli farklılıkların olmadığı, farklılıkların bulunması durumunda dahi bu tip farklılıkların özel amaçlı transferle giderilebileceği esasına dayanır.²⁵⁷ Yani bu yöntemin uygulanabilmesi için, tüm yerel idarelerin harcama maliyetlerinin birbirine yakın olması gerekir. Yerel idareler arasında harcama maliyetlerinde bir farklılığı bulunmadığı durumlarda (Almanya ve Kanada'da farz edildiği gibi), idareler arası gelir kapasitelerinin eşitlenmesi ve tek bir hizmet sunum standardının sağlanması bakımından, gelir kapasitesi ölçümlerinin son derece uygun olduğu söylenebilir.²⁵⁸

Bu yöntem, vergi toplama kapasiteleri zayıf olan yerel idarelere ek bir kaynak yaratmak için öngörülmüştür ve yerel idarelerin mali kapasitelerin eşitlenmesinde kullanılmakta ve yerel idarelerin harcama maliyetlerini dikkate almamaktadır. Daha çok gelişmiş ülkelerde kullanılmakta, gelişmekte olan ülkelere yerel idareler yerel vergi özerkliklerine sahip olmadıklarından dolayı, bu yöntem çok nadir kullanılmaktadır.²⁵⁹

Yerel idarelerin mali kapasitelerin nasıl ölçüleceği ve transfer formüllerinin buna göre nasıl şekilleneceği konusu, harcama ihtiyaçlarının ölçülmesi durumunda olduğu gibi

²⁵⁵ Norio Usui, "Critical Issues Of Fiscal Decentralization", Erd Technical Note No: 21, Asian Development Bank, 2007, Pp. 13.

²⁵⁶ Jameson Boex, J. Martinez Vazquez, "Designed Intergovernmental Equalization Transfers With Imperfect Data: Concepts, Practices And Lessons", International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-21, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta (November 2004), Pp. 5.

²⁵⁷ Arıkboğa, 2004, s. 42.

²⁵⁸ P. Bernd Spahn, "Intergovernmental Transfers: Thus Funding Role And Mechanism", International Studies Program Working Paper Series, Working Paper, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 4-17 November 2004, Pp. 13.

²⁵⁹ Norio Usui, "Critical Issues Of Fiscal Decentralization", Erd Technical Note No: 21, Asian Development Bank, 2007, Pp. 12.

bir hayli karışık ve zordur. Mali kapasite ölçümlerine yönelik farklı yöntemler bulunmaktadır. Bunlardan başlıca iki tanesi, makro ekonomik göstergeler ve temsili vergi sistemi (*representative tax system*) adı da verilen mikro ekonomik göstergeler aracılığıyla mali kapasite ölçümlerinin yapılmasıdır.

Makro ekonomik göstergeler çok çeşitlidir. Bu göstergeler kullanılarak yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülmektedir. Makro ekonomik göstergeler, yerel idarelerin gelir düzeyine ve yerel düzeydeki üretim miktarına dayalıdır. Yerelde üretilen mal ve hizmetlerin toplamı değeri, sermaye ve emek gelirleri, bölgedeki vatandaştan elde edilen faktör gelirleri, personel gelirleri ve kişisel kullanılabilir gelirler mali kapasite ölçümünde bir göstergedir.²⁶⁰

Görüldüğü gibi makro ekonomik göstergeler aracılığıyla yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülebilir. Fakat bu takım göstergeler yerel idarelerin mali kapasitelerini tam olarak ölçmeyebilir. Örneğin bölgesel net yerli üretim (GDP) yerel gelirlerde bölgesel ekonomik yapıların farklı etkilerini yakalayamaz ve personel gelirleri de gelir kaynaklarının yalnızca bir parçası olduğundan mali kapasite ölçümleri için pek uygun değildir.²⁶¹

Bu göstergeler aracılığıyla mali kapasite ölçümlerinin yapılması çok güçtür. Güçlük doğru ve zamanında bilginin elde edilebilmesindeki sıkıntılardan kaynaklanmaktadır. Daha doğru bilgiler genellikle geç elde edilir ve elde edilen bilgiler de sorgulanabilir niteliktedir. Bir diğer yöntem ise temsili vergi sistemidir. Bu yöntem ulusal standart oranlar kullanılarak tüm vergi tabanlarının yerel idarelerce vergilenecek olması durumunda, yerel idarelerin toplamı muhtemel gelirlerinin ölçülmesidir.²⁶² Bu sistemde yerel idarelerinin tüm vergi tabanlarını, ulusal standart bir oranda vergilemeleriyle elde edebilecekleri gelirler tahmin edilmek suretiyle mali kapasite ölçümleri yapılmaktadır. Yani yerel idarelerin gerçek gelirleri değil, gelir yaratma potansiyellerini göz önünde bulundurulmaktadır. Gelir yaratma potansiyellerinin dikkate alınması yerel idarelerin vergi toplama gayretleri açısından son derece faydalıdır. Eğer transferler yerel idarelerin gerçek mali kapasiteleri dikkate alınarak dağıtılırsa, mal

²⁶⁰ Shah., a.g.m. pp.19.

²⁶¹ Norio Usui, a.g.m., p.11.

²⁶² Shah, a.g.m., p. 20.

kapasitesi daha az olan yerel idareler daha fazla transfer payı alacaklarından, kendi öz gelirlerini toplama ya da artırma hususunda yeterli gayreti göstermeyebilirler.²⁶³ Bu yüzden gelir yaratma potansiyeli bu tür yaklaşım için daha uygun bir ölçüm olabilecektir.

Az sayıda ülke transfer dağıtım kriterlerini yalnızca mali kapasiteye göre belirlemiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerde bu yöntem daha çok benimsenmektedir. Örneğin, Kanada’da mali transfer sistemi eyaletlerinin gelir kapasitelerini eşitlemeyi amaçlar. Eyaletlerin kendi gelir kaynaklarından sağladıkları gelir düzeyi eğer ulusal ortalama kapasite eşik değerinin altına düşerse, merkezi idareden bu eyaletlere mali transferler yapılır.²⁶⁴ Yine İspanya’da mali transferlerin %25’i, yerel idarelerin vergi gelirleri toplamalarına göre dağıtılır. Ayrıca Danimarka ve İsveç gibi gelişmiş ülkelerde de benzer düzenlemeler vardır. Bunun yanı sıra bazı gelişmekte olan ülkeler de bu yöntemi uygulamaktadır. Örneğin, Nijerya transfer formülünde, eyaletlerin vergi performans ölçümlerine yer verir. Kolombiya da benzer bir sisteme sahiptir.²⁶⁵

2.7.2.3 Mali Kapasite ve Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım

Bu yöntem, yerel idarelerin hem mali ihtiyaçlarını hem de mali kapasitelerini dikkate alır. Bu yüzden yerel idarelerin mali açıklarının kapatılmasına hizmet eder. Bu yaklaşımda, mali açığı daha fazla olan yerel idareler transferlerden daha fazla pay almaktadırlar. Bu yöntem, yalnızca mali kapasiteye dayalı dağıtım yapıldığında, kamu hizmeti sunum maliyetlerindeki farklılıkların dikkate alınmamasından ya da yalnızca mali ihtiyaca yönelik dağıtım yapıldığında, gelir toplama hususunda teşviğe dayalı problemlerin meydana gelecek olmasından yola çıkarak benimsenmiştir.²⁶⁶ Bu yöntemle, hem sadece mali ihtiyaca yönelik transfer dağıtımlarının hem de sadece mali kapasiteye yönelik transfer dağıtımlarının olumsuz yanları önemli ölçüde hafifletilmektedir.

Çeşitli ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır. Avustralya bu yöntemin önde gelen uygulayıcıları arasında yer almaktadır. Transfer dağıtım formüllerinde hem mali ihtiyaç

²⁶³ Boex - Vazquez, 2004, p. 23.

²⁶⁴ Boex - Vazquez, 2004, s. 5.

²⁶⁵ Richard Bird - Michael M.Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience” International Tax Program Rotman School Of Management University Of Toronto, January 2001, Pp. 20.

²⁶⁶ Ehtisham Ahmad - Bob Searle, “On The Implementation Of Transfers To Subnational Governments”, Imf Working Paper, International Monetary Fund, 2005, Pp. 10.

hem de mali kapasite ölçümleri dikkate alınır.²⁶⁷ Almanya’da da transferler mali ihtiyaç ve mali kapasiteye göre yapılmaktadır. Mali ihtiyaç, belediyelerin nüfusuna ve kişi başı mali ödeneklere göre yapılırken, mali kapasite yerel vergi tabanlarına göre şekillenir. Bu şekilde belediyeler, düşük, orta ve yüksek kapasiteli olmak üzere gruplara ayrılır. İlk grup, gelirlerinin mali ihtiyaçları karşılama oranı en azından %60 olan belediyelere sahip olan ülkelerde yapılan transfer payları söz konusu iken, yüksek gruptakiler transfer payı almazlar.²⁶⁸ Çin, Almanya, Japonya, Endonezya, Güney Kore, Hollanda gibi ülkelerde bu tür formüller kullanılmaktadır.²⁶⁹

Sonuç olarak belirlemek gerekir ki, yerel idarelerin mali kapasitelerinin ve ihtiyaçlarının belirlenmesi çok zor bir iştir. Çok detaylı bilgi gerektirir. Bu bakımdan yerel idarelerin harcama ihtiyaçları ve gelir yaratma kapasitelerinin doğru bir şekilde hesaplanabilmesi ve konu ile ilgili tarafların manipüle edemeyeceği bir güncel bilgi-işlem sisteminin oluşturulması zorunlu gözükmemektedir.²⁷⁰

2.7.3 Dağıtım Yöntemlerinin Belirlenmesine Göre Transfer Türleri

Dağıtım yöntemlerinin belirlenmesine göre transfer türleri; ulusal gelirin sabit bir oranının pay olarak verilmesi, önceden onaylanan harcamaların maliyetinde pay verilmesi ve yıllık bütçe kararlarına göre ulusal gelirden pay verilmesi olarak ayrılabilir.

2.7.3.1 Ulusal Gelirin Sabit Bir Oranının Pay Olarak Verilmesi

Bu transfer türünde, merkezi idare ya da yerel idareler tarafından toplanan vergilerin tümü ya da bazıları bir transfer havuzunda toplanmaktadır. Genel prensip olarak vergi toplama işi merkezi idare tarafından yapılmakta ve bu toplanan vergilerin belirli bir kısmı, belli yöntem ve kriterlere göre yerel idarelere aktarılmaktadır. Bu paylar vergi gelirlerinin tümü için olabileceği gibi, bazı ulusal vergilerden pay verilmesi şeklinde de gerçekleşebilir. Transfer edilecek miktarın önceden tahmin edilebilmesi ve yerel idarelerin gelir dengelerini sağlamaları açısından bu transferler son derece uygundur.

²⁶⁷ Spahn, a.g.m., p. 13.

²⁶⁸ Thiess Puettner, “The Incentive Effect Of Fiscal Equalization Transfers On Tax Policy”, *Journal Of Public Economics*, November 2005, Pp. 482.

²⁶⁹ Boex - Vazquez, a.g.m, Pp. 4.

²⁷⁰ Serdar Yılmaz - Yakup Beriş, ”Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve Ve Türkiye Uygulaması”, Mali Yerelleşme: Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar, Der: Serdar Yılmaz Ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, s. 99.

Çünkü mali transferler eğer kanunla ya da anayasa ile önceden belirlenmiş bir katsayı üzerine kurulurlarsa, bütçe yapım süreçlerinde bütçe rakamlarının tahmininde yerel idarelere bir kolaylık sağlayacaktır.²⁷¹

Bu transfer türünde tek bir vergi matrahı, vergi yönetimi ve vergi oranı oluşturularak iktisadi ve yönetsel maliyetler azaltılmaktadır.²⁷² Gerçekten de bu tür transferlerde vergiler tek bir merkezden toplanır. Bu da vergi sisteminde bir birliğin sağlanmasına yol açar. Bu sayede çifte vergilemeden kaçınılmakta, aynı türden vergiler için değişik tarh ve tahsil usulleri mümkün olmamaktadır. Bu sistem ayrıca yerel idarelere ulusal vergi gelirlerinden pay alma hakkı vererek onları merkezi vergi sisteminin bir parçası yapar. Bölgesel varlıklara gelir akışında bir netlik sağlar ve belediyelere geniş tabanlı ve esnek gelir vergi çeşitlerine erişim imkanı sağlar. Ulusal gelirden sabit bir pay verme yöntemi birtakım olumsuzlukları da bünyesinde barındırabilmektedir. Bu, daha çok, yerel idarelerin vergi toplama gayretleri ile ilgilidir. Böyle bir sistemde yerel idarelerin gelirleri transfer payından düşecek miktara bağlı olduğundan, bu idareler yeni gelir elde etme çabalarına girmemekte ve ekonomik etkinliği kaybolmaktadır.²⁷³

Transfer sisteminin olumsuz bir yönünü ise paylaştırılacak vergiler konusu oluşturmaktadır. Eğer böyle bir sistemde tüm vergilerin aksine, yalnızca ekonomik değeri az olan verimsiz vergiler paylaştırılacak olursa, ulusal vergi politikası belki kötüleşebilir.²⁷⁴ Böyle bir durumda vergilerden elde edilecek gelirlerdeki değişikliklerden kaynaklanan nedenlerden dolayı, yerel idarelerin yıldan yıla elde edebileceği transfer payları değişiklik göstererek, yerel idarelerin sundukları hizmetlerde aksamalara yol açabilecektir.

Ulusal gelirden sabit bir pay verme şeklinde düzenlenen transferin hangi yöntemlere göre yerel idarelere dağıtılacağı hususu da önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Dağıtımın hangi yöntemlere göre yapılacağı hususunda ülke uygulamalarına

²⁷¹ Teresa Minassian, "Decentralizing Government", *Finance And Development*, 34, Sayı:3 September 1997, p. 38.

²⁷² Roy Kelly, "Intergovernmental Revenue Allocation Theory And Practice: An Application To Nepal", *Asian Journal Of Public Administration*, Vol:21, No:1, June 1999, p. 94.

²⁷³ Ulusoy - Akdemir, 2004, s. 94.

²⁷⁴ Decentralization Thematic Team : "Intergovernmental Transfers/Grants Design", Issues In Program Disayn, 2007, Pp. 3. , www.Ciesin.Columbia.Edu/Decentralization/English/Issues/Transfer.Html (29.10.2019).

baktığımızda, orijin (*derivation*) tabanlı dağıtım ve formüle dayalı dağıtım olmak üzere temelde iki yöntem vardır. Fakat bazı ülkeler, hizmet maliyeti karşılığı pay verme yöntemini ve yıllık bütçe kararlarına göre dağıtım yöntemini de kullanabilmektedir.

2.7.3.1.1 Belli Bir Formüle Dayalı Dağıtım Yöntemi

Bu yöntemde merkezi idarece toplanan vergilerin tümü ya da bazıları ortak bir havuzda toplanır ve belli formüllere göre yerel idarelere dağıtılır. Vergi toplama işi merkezi idareye aittir. Bu yöntem vergi toplamada etkin olmayan bazı idarelerin, harcamalar konusunda daha etkin olabileceği düşüncesine dayanmaktadır.²⁷⁵

Formüle dayalı transfer dağıtımlarında, daha çok büyük vergiler bir havuzda toplanır ve yerel idarelere dağıtılır. Bu yöntem; bir taraftan merkezi idarenin makro ekonomik istikrar açısından mali politika üzerindeki kontrolünü kaybetmesine neden olurken, diğer taraftan, yerel idareler için ulaşılabilir kesin gelir miktarını artırmaktadır.²⁷⁶ Bu sayede yerel idareler transfer paylarından kendilerine düşecek miktarı öngörebilmekte ve bütçelerini ve harcamalarını ona göre ayarlayabilmektedirler.

Bu yöntem ayrıca yerelleşme taraftarı bir yöntem olarak da göze çarpmaktadır. Bu yöntemde yerel idarelere ulusal vergi gelirlerinin belli bir kısmı oranı aktarılmakta, ancak bu gelirleri nasıl harcayacakları hususunda bir şart koşulmamaktadır. Bu bakımdan yerel idareler aldıkları bu transfer paylarını kendi bölgelerindeki yerel ihtiyaçlara göre özgürce harcayabilmektedirler.

Formüle dayalı dağıtım yöntemi politik açıdan da değerlendirildiğinde etkin bir yapı arz etmektedir. Bu yöntem, yıllık bütçe uygulamalarına göre dağıtılan transfer sistemleri ile karşılaştırıldığında son derece etkin olduğu görülmektedir. Aksi takdirde yerel idarelere dağıtılacak transfer miktarı politik bir karara dönüşecek ve yıldan yıla değişkenlik gösterecektir.²⁷⁷

Bu yöntem birtakım olumsuzlukları da bünyesinde bulundurmaktadır. Olumsuzluklar daha çok dağıtım formülünün yapısına ilişkindir. Yerel idarelere aktarılan transferlerin en iyi şekilde nasıl formüle edilmesi gerektiği hususu bir hayli

²⁷⁵ Ulusoy - Akdemir, 2004, s. 95.

²⁷⁶ Usui, a.g.e., Pp. 10.

²⁷⁷ Yılmaz - Beriş, a.g.m., s. 95.

karmaşık ve zordur. Transfer formüllerinin oluşturulmasına ilişkin birçok yöntem bulunmakla birlikte, dağıtım formülleri için gerekli olan şey mali ihtiyaç ve kapasitedir.²⁷⁸

Mali ihtiyacın belirlenmesinde bir çok objektif kriter (nüfus, nüfusun bileşenleri, ekonomik ve coğrafi faktörler gibi) kullanılabilir. Yerel idarelerin mali kapasitelerinin ölçülmesi ise çok daha zordur.²⁷⁹ Mali kapasitenin doğru bir şekilde ölçülmesi, transfer sistemi için gereklidir. Yerel idarelerin vergi toplama gayretleri de transfer formüllerinde yararlanılabilecek bir kriter olarak yer almaktadır. Transfer dağıtım formüllerinin katı olup olmaması da dikkat edilecek bir husustur. Katı bir formülün inşası özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde hem yerel idareleri hem de merkezi idareyi olumsuz etkileyebilir. Ekonomik genişleme dönemlerinde vergi gelirleri artacağından yerel idare harcamaları da artış gösterecektir. Fakat ekonomik duraklama dönemlerinde vergi gelirlerindeki azalmaya bağlı olarak yerel idare harcamaları da ani düşüşler gösterecektir. Bu yüzden transfer formüllerin biraz esnek düzenlenmesi gerekir. Yerel idare gelirlerine transferlere ilişkin değişken bir katsayı ekleyerek ya da yerel idarelere gelir istikrar fonları temin ederek bu sorunun üstesinden gelinebilir.²⁸⁰

2.7.3.1.2 Orijin Temelli Dağıtım Yöntemi

Bazı ülkeler transfer dağıtımlarında her bir yerel idarenin kendi sınırları içerisinde biriktirilen vergi gelirlerinden belli bir oranda pay aldıkları orijin temelli bir dağıtım yöntemini benimserler.²⁸¹ Bu yöntem birçok gelişen ve gelişmekte olan ülkede uygulanmaktadır. Mali planlamada kesinlik sağlaması ve koşulsuz transfer yapıldığı takdirde yerel idarelerin özerkliğine izin vermesi, bu yöntemin avantajları arasında yer almaktadır.²⁸² Formüle dayalı yöntemlerle birlikte yerelleşme yanlısı bir yöntem olarak gözükmektedir.

²⁷⁸ Richard Bird, "Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications", International Studies Program Working Paper Series, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, April 2000, Pp.15.

²⁷⁹ Bird, a.g.m., Pp.16.

²⁸⁰ Ter-Minassian, a.g.m. p. 38.

²⁸¹ Ter-Minassian, a.g.m. p. 38.

²⁸² Yılmaz - Beriş, a.g.m, s.105.

Orijin temelli dağıtımların en olumsuz yanı, bölgesel eşitsizlikleri daha da artıracak nitelikte olmasıdır. Bu yöntem mali kapasitesi daha fazla olan zengin yerel idarelerin lehine olmakla birlikte, mali kapasitesi düşük yoksul yerel idarelerin aleyhinedir. Çünkü böyle bir dağıtım yönteminde zengin kaynaklara sahip bölgelerdeki kaynaklar yoksul bölgelere aktarılmamakta ve yerel idareler arası mali eşitsizlikler giderilememektedir.

2.7.3.1.3 Diğer Dağıtım Türleri

Formüle dayalı ve orijin tabanlı dağıtımın yanı sıra, ulusal vergi gelirlerinin belirlenmiş sabit bir miktarı, yıllık bütçe kararlarına göre (ad hoc)²⁸³ ya da yerel hizmet maliyeti karşılığı (cost reimbursement) yerel idarelere transfer edilebilir. Ad hoc dağıtımda yerel idareler için önceden belirlenmiş transfer dağıtım miktarı yıllık bütçe kararlarıyla belirlenecek esaslara göre yerel idarelere dağıtılmaktadır. bu yöntemde dağıtım kriterleri yıldan yıla değişmektedir. Çok merkezi bir uygulamadır.

Kullanılan bir diğer yöntem, yerel hizmet maliyeti karşılığı dağıtımdır. Bu transfer dağıtım türü koşullu transferler kategorisinde değerlendirilir. Burada merkezi idare daha önceden kendisinin belirlediği standartları gözeterek, belirli bir projenin bitirilmesi için ne kadar kaynak ihtiyacı bulunduğuna karar vermektedir.²⁸⁴ Yerel hizmet maliyet karşılığı dağıtım, merkezi idareye paranın nasıl ve nereye dağıtılacağını kontrol etme imkanı verir ve belirlenmiş standart hizmet sunumlarının gerçekleştirilmesine olanak sağlar.

2.7.3.2 Yıllık Bütçe Kararlarına Göre Ulusal Gelirden Pay Verilmesi

Bazı ülkelerde merkezi idare, merkezce toplanan vergilerin bir kısmını yıllık bütçe kararlarının bir gereği olarak yerel idarelere dağıtmaktadır. Bu durumda ad hoc bir uygulama söz konusu olmaktadır. Bu transfer türünde merkezi idare yıllık bütçe imkanlarına göre yerel idarelere pay verir. Çok merkezidir; transfer edilecek miktarın yerel idarelere nasıl dağıtılacağı hususunda merkezi idareye sınırsız takdir hakkı verir.

²⁸³ Ad Hoc; "Amaca Özel, Niyete Mahsus" Anlamına Gelen Latince İbaredir. Genelde Bir Soruna Yönelik, Geçici Bir Çözümü Anlatmak İçin Kullanılır. Bazen De Bir Yetersizliği Ya Da Üstünkörü Üretilen Çözümleri Vurgulamak İçin Kullanılır.

²⁸⁴ Abdülkadir Topal, "İdareler Arası Mali İlişkiler: Türkiye İle Ab Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38, Sayı:2, Haziran 2005, s.42.

Eğer merkezi idare yerel idareler üzerinde sıkı politik ve bütçesel kontrolü sürdürmek istiyorsa, transfer edilecek toplam miktarın bütçedeki önceliklere göre yıllık olarak belirlenmesi gerekir.²⁸⁵ Bu transfer türünde merkezi idare yerel idarelerin harcama sorumluluklarını değiştirmeden, ulusal harcama önceliklerini değiştirmektedir.

Bu transferler, yerel idarelerin gelirleri üzerindeki haklarında da değişen ekonomik koşullara göre düzenlemeler yapmaya olanak sağlar. Dağıtım yöntemi anayasada sabit olarak yer alırsa, değişen ekonomik koşullara göre düzenlemelerin yapılması zorlaşacaktır. Bu durumda ülkedeki bazı bölgeler, ekonomik açıdan darboğaza girerlerse, o bölgedeki yerel idareler gelir akışında sıkıntılarla karşılaşabilir. Ad hoc transferlerle ekonomik durumu gittikçe kötüleşen yerel idarelere yönelik düzenlemeler yapılabilir.

Bu transfer türü özellikle merkezi idare için belli kazanımlar sağlamakla birlikte yerel idareler için bazı olumsuzluklar içermektedir. Ad hoc transferler transferlerin yerel idareler arasında dağıtımı hususunda merkezi idareye esneklik kazandırmakla birlikte, yerel idareler için ise belirsiz bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Yerel idareleri politik müzakerelerden ve keyfi uygulamalardan kaynaklanan sıkıntılara ve ekonomik dalgalanmalara karşı korunaksız hale getirmektedir.²⁸⁶ Çünkü yerel idarelere aktarılan kaynaklar yıldan yıla büyük değişiklikler göstermektedir. Böyle bir uygulamanın görüldüğü bir ortamda da yerel idareler kendi bütçe dengelerini kurma konusunda, yıllık bütçe kararlarının kurbanı olarak önemli gelir kayıplarına uğrayabilmektedirler.²⁸⁷ Böyle durumlarda, yerel idarelerin orta ya da uzun vadeli finansal planlamalar geliştirmelerini veya tutarlı politika uygulamalarını beklemek kesinlikle çok zor olacaktır.²⁸⁸

Bu transferler yerel idarelerin harcama sorumlulukları ile gelir kaynakları arasındaki dengeyi bozabilir. Çünkü merkezi idare her yıl yerel idarelere aktardığı transferler üzerinde çeşitli değişiklikler yaparken, yerel idarelerin harcama

²⁸⁵ Richard Bird, "Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications", *International Studies Program Working Paper Series, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta*, April 2000, p.15.

²⁸⁶ Norio Usui, a.g.m. Pp. 10.

²⁸⁷ Yılmaz - Beriş, a.g.m., s. 103.

²⁸⁸ Pawel Swianiewicz, *Foundations Of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide For Countries In Transition*, Published By The Local Government And Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest, 2003, Pp. 20.

sorumluluklarında bir düzenleme yapmaz. Bu da yerel idareler tarafından sunulan hizmetler üzerinde olumsuz etkiler doğurur. İlki, hizmet sunumunda etkinliğin azalmasıdır. Bir diğeri ise, yerel idarecilerin kendi bütçeleri üzerinde yeterince söz sahibi olamamalarından dolayı kendi hemşerilerine karşı daha az hesap verme güdüsü içinde olmalarıdır. Bu durumda yerel idareler hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilememesinden merkezi idareyi sorumlu tutarlar.

2.7.3.3 Önceden Onaylanan Harcamaların Maliyeti Karşılığı Pay Verilmesi

Bu transfer türünde önceden onaylanmış harcamaların maliyetinin karşılanması amacıyla merkezi idareden yerel idarelere pay dağıtılmaktadır. Böylece merkezi idare bazı hizmetlerin bölüşümü sonucu yerel idareler tarafından çekilen maliyetlerin (öğretmen ücretleri, karayollarının inşası ve korunması, alt yapı projeleri gibi) tamamını ya da bir kısmını karşılayabileceğini garanti etmektedir.²⁸⁹ Bu transfer türü birkaç usulle gerçekleşebilir. Fakat bu tip transferler daima kapalı uçludur. Zira merkezi idare, hangi tür harcamanın ödemeye ehil olduğunu önceden tespit etmiştir.²⁹⁰

Bu tür transferler merkezi idarenin belirli bir kamu hizmeti alanındaki harcama arzusunun boyutunu belirtir. Bu yüzden bu transferler, harcamaları yüksek öncelikli ulusal ihtiyaçlara yöneltmek için kullanılır. Çünkü yerel idareler için bu tür harcamalar pek cazip değildir. Onlar harcamalarını daha çok dışsal özelliğe sahip olmayan ve kendi bölgeleri için faydalar sağlayan hizmetlere yönlendirirler. Bu tür transferler, yerel idarelerin bu tip hizmetleri üstlenmelerini teşvik eden bir etki yaratır. Böyle bir uygulama iki olumsuzluğu da beraberinde getirir. İlki, böyle transferlerin yerel harcama tercihlerini göz ardı etmesidir. Bu yerel idarelerin bütçe yapma özerkliklerini kısıtladığı için mali yerelleşmeye mani olur. Diğer taraftan böyle transferler, sabit gelirden pay verilmesi ve ad hoc yaklaşıma göre hem daha hantal hem de daha çok idari maliyete sahiptir.²⁹¹

2.8 TRANSFER SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNDE TEMEL PRENSİPLER

Mali transfer sistemi, işlevli bir şekilde işleyebilmesi için bazı temel özelliklere sahip olmalıdır. Bu özellikler arasında mali özerlik, eşitlik, esneklik, kaynak dağılımında

²⁸⁹ Roy Bahl - Sally Wallace. *Intergovernmental Transfer: The Vertical Sharing Dimension*. Andrew Young School Of Policy Studies. No. 04-19. Working Paper, 2004, Pp. 11.

²⁹⁰ Yılmaz - Beriş, a.g.m., s. 103.

²⁹¹ Bahl - Wallace. a.g.m. p. 11.

etkinlik, öngörülebilirlik ve basitlik, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve teşvik edicilik bulunmaktadır. Bu prensiplere uygun bir şekilde düzenlenen mali transfer sistemi, yerel idarelerin ihtiyaçlarını adil ve verimli bir şekilde karşılayarak kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasına katkı sağlar. Bir mali transfer sisteminin mümkün olduğunca sözü edilen bu ilkelere göre düzenlenmesi, transfer sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından son derece önemlidir.²⁹²

2.8.1 Mali Özerklik

Özerklik, günümüzde birçok ülkenin gündeminde olan önemli bir konudur. Bu kavram, yerel idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki yönde ele alınır. İdari özerklik, yerel idarelerin merkezi yönetimden bağımsız olarak kendi işlerini yönetmesini ifade eder. Yerel mali özerklik ise yerel idarelerin mali açıdan bağımsız olmaları anlamına gelir. Mali özerkliği sağlamak için transfer sisteminin doğru bir şekilde düzenlenmesi önemli bir konudur.²⁹³

Yerel idarelerin mali kaynaklara hakim olması ve bu kaynakları aynı şehirde yaşayanların ihtiyaç ve tercihlerine uygun şekilde harcayabilmesi, mali özerklik açısından hayati öneme sahiptir.²⁹⁴ Bu özerklik, yerel idarelerin davranışlarını etkileyerek uzun dönemli mali istikrarın ve kamu hizmetlerinin etkin ve adil bir şekilde sunumunun sağlanmasına yardımcı olur.²⁹⁵ Ayrıca, yerel idarecilerin hesap verebilirliğini artırır ve politikacıların sorumluluğunu başkalarına yükleme eğilimini azaltır. Gelirlerin tahsili, mükelleflerin uyumu, şeffaflık, gelir analizi ve bütçe hazırlama süreçlerinde daha etkin uygulamalara yol açarak yerel yönetimlerin daha etkili ve verimli olmasına katkı sağlar.²⁹⁶

²⁹² Jameson Boex - James Alm. "An Overview Of Intergovernmental Fiscal Relations And Subnational Public Finance In Nigeria" Working Paper 02-1, January 2002, Georgia State University, Pp. 9.

²⁹³ Coşkun Can Aktan, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması", Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı: 419 Haziran 1998, s. 76.

²⁹⁴ Jeffrey I. Chapman, "Local Government, Fiscal Autonomy And Fiscal Stress: The Case Of California", Lincoln Institute Of Land Policy Working Paper, 1999, p. 10.

²⁹⁵ Hansjörg Blochliger, David King, "Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments", Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government Working Paper No.2 (2006), p. 4.

²⁹⁶ Ayşe Güner, "Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Karahayit/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005, s. 222.

Yönetimlerin farklılıklarının gözetildiği gelir ve harcama alışkanlıkları mali özerkliklerin konusu kapsamındadır.²⁹⁷ Bu bakımdan mali özerkliği iki boyutta inceleyebiliriz. Bunlardan ilki, yerel idarelerin kendi gelirlerine hakim olabilme düzeyi, ikincisi ise bu gelirleri serbestçe harcıyıp harcıyamaması hususudur. Yerel mali özerkliğin sağlanmasında önemli bir faktör, yerel idarelerin kendi gelir kaynakları üzerinde hakimiyetinin bulunmasıdır. Yerel idareler kendi gelir kaynaklarına sahip olduğu ölçüde özerk kabul edilmektedir. Tablo 3’den görülebileceği üzere eğer yerel idareler vergi matrahlarını veya vergi oranları ya da her ikisini de serbestçe belirleyebiliyorlarsa, bu tür gelirler yerel idarelerin kendi gelirlerinden kabul edilmektedir.²⁹⁸

Tablo :2 Yerel Vergilerin Merkezi İdare Ve Yerel İdare Kontrol Derecesi Açısından Sınıflandırılması

Gelir politikasında yerel özerklik	-Yerel idare vergi matrahını ve oranını belirliyor. -Yerel idare yalnızca vergi oranını belirliyor. -Yerel idare vergi matrahını belirliyor.
Sınırlandırılmış yerel özerklik	-Yerel idareler vergi oranlarını merkezi idarenin belirlediği sınırlar içerisinde değiştirebiliyor. -Yalnızca yerel idarelerin rızası ile içeriği değiştirilen merkezi idare ve yerel idareler arasındaki vergi paylaşımı (ulusal gelirden sabit pay verilmesi).
Yerel özerklik yok	-Tek taraflı olarak merkezi idarece içeriği değiştirilen bir vergi paylaşımı. -Merkezi idarenin yerel idarelerin vergi matrahlarını ve oranlarını belirlemesi.

Kaynak: TALIERCIO, 2007, s.109.

Bu bağlamda yerel idarelerin toplam gelirleri içerisinde, transfer gelirlerinin oranı arttıkça yerel idarelerin gelir elde etme açısından özerklikleri zedelenmektedir. Fakat mali transferler yerel idarelerin kendi gelirleri olarak nitelenmese bile, eğer bu transferler

²⁹⁷ Hansjörg Blochliger, David King, “Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments”, Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government Working Paper No.2, 2006, p. 5.

²⁹⁸ Abdullah Uzun, “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi”, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Temmuz-2008, Trabzon.

objektif yöntemlerle dağıtılıyor ve uzun dönemde anayasa ve kanunlarla garanti altına alınıyorsa, yerel idareler için kendi gelir kaynağı olarak nitelenebilir. Fakat bu tür transferler, merkezi idare tarafından objektif kriterlere dayanmadan, keyfi, geçici veya belirsiz bir şekilde yıllık bütçe kararlarının veya politik müzakerelerin sonucunda veriliyorsa yerel idarelerin kendi gelir kaynakları olarak nitelenemezler.²⁹⁹

Özerkliğin ölçülmesinde bir başka faktör yerel harcamaların vatandaşların istekleri doğrultusunda şekillenebilmesidir. Yerel idareler tarafından alınan kararlar vatandaşların parayı nasıl ve ne miktarlarda harcamak istediğini yansıtmalıdır.³⁰⁰ Yerel mali özerklik için yerel idarelerin kendi öz gelirlerine sahip olmaları yanında, gelirlerini serbestçe harcayıp-harcayamamaları hususu da büyük bir önem teşkil etmektedir.

Yerel idareler kendi öz gelirlerini kendi istekleri doğrultusunda serbestçe harcayabiliyorken, bazı transfer gelirlerini kendi ihtiyaçları doğrultusunda serbestçe harcayamamaktadırlar. Bu durum büyük ölçüde yapılan mali transferlerin türlerine bağlı olmaktadır. Bazı transfer türlerinde, merkezi idare yerel idarelere dağıtılan transfer payları için bir harcama emri verebilir ya da bu payların sadece önceden belirlenen öncelikli harcamalar için kullanılmasını isteyebilir. Her iki durumda da çok sınırlı bir mali özerklik söz konusu olacaktır.³⁰¹ Bu durum daha çok koşullu mali transferlerde söz konusu olmaktadır. Koşulsuz mali transferlerde böyle bir durum söz konusu değildir. Bu bakımdan koşulsuz transferler yerel özerklik için son derece uygundur.

Hem gelir elde etme açısından hem de de harcama serbestliği açısından mali transferlerin yerel idarelerin mali özerkliklerini zedelemekten düzenlenmesi gerekir. Yerel idarelerin mali transferlere olan bağımlılıklarının artması ölçüsünde, yerel idarelerin mali özerkliği azalacaktır.³⁰² Ayrıca merkezce yapılan transferlerin yerel idarelere harcama

²⁹⁹ Charles Mclure - E. Vazquez - J. Martinez, "The Assignment Of Revenues And Expenditures İn Intergovernmental Fiscal Relations", Worldbank, Washington Dc, 2000, p.13.

³⁰⁰ Selina Chen, "The Need For Autonomy: Reforming Local Government Funding", New Economy, Volume 7, Number 2 June 2000, p. 86.

³⁰¹ Mclure - Vazquez - Martinez, a.g.m., p.13

³⁰² Richard M.Bird v.d., "Assignment Of Responsibilities And Fiscal Federalism", Politorbis No. 32 (1/2003)-Federalism, 2003, p. 67.

konusunda kesin emir verilmesi, özellikle öz kaynakları yetersiz olan yerel idareleri merkezi idarenin isteklerine boyun eğmek zorunda bırakmaktadır.³⁰³

2.8.2 Hesap Verilebilirlik

Yerel idarelere şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve sorumluluğun yerleşmesi, yereldeki kararların politik ve sosyo-ekonomik maliyetlerinin tamamıyla karar alıcılar tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir.³⁰⁴ Yerel idareler hesap verebilir kurumlar olması gerekmektedir. Yerel idarelerin hizmet sunumundaki hesap verilebilirliğini etkileyen unsurlardan biri yönetimler arası mali transfer sistemi ve uygulamalarıdır.³⁰⁵ İdareler arası mali transfer, çoğunlukla yerel seviyede hesap verilebilirliğin zorlaşmasına yol açmaktadır.³⁰⁶ Mali transferler, yerel idarelerin kendi öz kaynaklarını yaratabilme teşviklerini olumsuz etkileyebilmekte ve halka karşı hesap verebilme sorumluluğundan alıkoyabilmektedir.³⁰⁷ Yerel idarelerin hemşerilerine karşı hesap verebilir olması için sundukları hizmetleri ücretlendirmeleri, ücretlendirmenin mümkün olmadığı durumlarda da, mali transferlerden kaçınarak bu hizmetlerin finansmanını vatandaşlarından sağladıkları kendi gelir kaynaklarından karşılamaları gerekir. Bu tür hizmetlerin merkezi idare tarafından finanse edilmesi, yerel idareleri merkeze karşı sorumlu tutacaktır.³⁰⁸

Yerel yönetimlerin transferlere olan ihtiyaçları ortadan kaldırılmalı ve yerel yönetimlere yerel hizmetlerini gerçekleştirirken kendi öz kaynaklarını kullanma imkanı tanınmalıdır ki yerel düzeyde hesap verilebilsin. Hesap verilebilirlik özerklik kavramlarının yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Yerel idarelere öz gelirler

³⁰³ Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed.) Hüseyin Özgür Ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 2005, Ss. 88.

³⁰⁴ Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, “Türkiye’de Yönetimler Arası Transfer Sisteminin Sorunları”, Vergi Sorunları, Sayı:193, Ekim 2004, s. 195.

³⁰⁵ Junaid Ahmad v.d., “Decentralization And Service Delivery”, Worldbank Policy Research Working Paper 36-03, May 2005, Pp.7.

³⁰⁶ Julia Darby - Anton Musatelli - Graeme Roy, “Fiscal Federalism And Fiscal Autonomy: Lessons For The Uk From Other Industrialised Countries”, Working Papers From Department Of Economics, University Of Glasgow, September 2002, p. 18.

³⁰⁷ P. Bernd Spahn - Oliver Franz, “Consensus Democracy And Interjurisdictional Fiscal Solidarity In Germany”, University Of Frankfurt, November 2000, p. 26.

³⁰⁸ Bird, a.g.m., p. 211.

bakımından haklar tanınmadıkça, şeffaf, hesap verebilir ve sorumluluktan kaçmayan yerel yönetimlerin oluşması mümkün gözükmemektedir.³⁰⁹

2.8.3 Mali Eşitlik

İyi bir mali transfer sisteminin özelliklerinden biri mali eşitliktir. Eşitlik iki boyutta incelenmektedir. Bunlar, dikey mali eşitlik ve yatay mali eşitliktir.

Yerelleşme ile yerel idarelere geniş harcama sorumlulukları verilmesiyle birlikte hizmet yetkisi, yerel idarelere devredilmiştir. Bununla birlikte, Gelirlerin devri de gerekmektedir. Yerel idareler arasında hizmetlerin paylaşıldığı düşünüldüğünde gelir kaynaklarının da yerel idareler arasında bölüştürülmesi elzemdir.³¹⁰ Bununla birlikte merkezi yönetim tüm ülkeden topladığı toplam vergi gelirlerinin çoğuna sahipken, yerel idarelerin elinde fazla bir şey kalmaması, dikey yönden mali açık oluşmasına neden olmaktadır.³¹¹ Mali açıkları kapatmak amacıyla en azından yerel idarelerin yerel hizmetleri kabul edilebilir minimum standartlarda sağlayabilmeleri için idareler arası mali transferlere ihtiyaç duyulur.³¹²

Yerel idarelere yeterli gelir kaynağı için iyi bir şekilde düzenlenmiş transfer sisteminin, yerel idarelerin dikey dengesizlik sonucu ortaya çıkan eksik gelir miktarını finanse etmesi gerekir.³¹³ Bu nedenle yerel idarelerin harcamalar için gerekli duyulan ihtiyaçlar dikkatle belirlenmeli, mali kapasiteleri hesaplanmalı ve bu aradaki açıklar mali transferler yoluyla telafi edilmelidir.

Dikey mali dengesizlikleri değerlendirmek için kullanılan iki ana yöntem bulunmaktadır. İlk yaklaşımda, yerel idarelere yapılan transferlerin ardından, konsolide bütçelerdeki fazlalık veya açıklar tespit edilir. Bu yöntemde, yerel idarelerin kendi borçlanma yoluyla sağladığı kaynaklar, toplam gelirlerinden çıkarılır ve diğer gelirler

³⁰⁹ Richard Bird, "Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues In Fiscal Decentralization, National Tax Journal, Vol.46, No:2, June 1993, p. 211.

³¹⁰ P. Bernd Spahn, "Equity And Efficiency Aspects Of Interagency Transfers In A Multigovernment Framework", Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 75.

³¹¹ Shama Gamkhar - Anwar Shah, "The Impact Of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis Of The Conceptual And Empirical Literature" Intergovernmental Fiscal Transfer, p. 230.

³¹² Michael Smart, "The Incentive Effects Of Grants", Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, Pp. 205.

³¹³ Serdar Yılmaz Yakup Beriş, A.G.M., İstanbul, 2006, s. 106.

harcama ihtiyaçları ile birleştirilerek yerel idarelerin mali açıkları belirlenmeye çalışılır. İkinci yöntemde ise yerel idarelerin borçlanma ve transfer gelirleri toplam gelirlerinden düşülür, böylece yerel idarelerin mali açıkları veya fazlalıkları hesaplanır. İkinci yaklaşım, transfer gelirlerinin dışında, yerel idarelerin kendi kaynakları ve harcamalarıyla bütçe dengesini göstermeleri açısından daha kabul edilebilir bir yöntemdir.³¹⁴

Yatay mali eşitlik, geliri daha az olan bölgelerdeki yerel idarelerin, geliri daha fazla olan bölgelerdeki yerel idarelerle aynı düzeyde kamusal hizmetleri sunabilmesini sağlamak amacıyla, mali transferlerin daha az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesidir.³¹⁵

Yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarındaki ve gelir kapasitelerindeki farklılıklar yerel idareler arasında mali eşitsizliklere sebep olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yerel idarelerin yatay mali eşitsizliği, gelir yaratma potansiyelindeki farklılıklar, harcamalardaki farklılıklar ve bunların arasındaki bulunan farklar olarak belirlenmiştir.³¹⁶

Yerel idareler arasındaki mali eşitsizliklerin sebebi harcama ihtiyaçlarındaki farklılıklardır. Harcamalardaki hedeflerin karşılanması farklı yerel idareler için farklı kişi başı harcama miktarları gerektirir. yerel idarelerdeki nüfus yapısı değişkenlik gösterebilir (öğrenciler, yaşlı nüfus, hasta ve sakat sayısı, işsizler, göçmenler ve mülteciler). Farklı kamu hizmeti ihtiyacı ile paralel belirli kamu hizmetleri sağlamanın maliyetleri de değişkenlik gösterir. Örneğin ücret maliyetleri, ulaşım maliyetleri, nüfus yoğunluğunun yarattığı maliyetler gibi.³¹⁷

2.8.4 Kaynak Dağılımında Etkinlik

Kaynak dağılımında etkinlik, üretim ve dağıtım etkinliği olarak ikiye ayrılabilir. Üretim etkinliği, sunulan mal ve hizmetlerin üretim maliyetlerinde yapılan iyileştirmeler

³¹⁴ Yılmaz - Beriş, a.g.m., s. 98.

³¹⁵ Recep Tekeli - Ertuğrul Acartürk - Şakir Görmüş, “İdareler Arası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye’de Bölgeler Arası Eşitliğe/Gelir Dağılımına Etkisi”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Karahayit/Pamukkale, 23–27 Mayıs 2005, s.282.

³¹⁶ Bernard Dafflon, “Fiscal Capacity Equalization In Horizontal Fiscal Equalization Programs”, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 364.

³¹⁷ Robin Boadway, “Grants In A Federal Economy: A Conceptual Perspective”, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 59.

ile alakalıdır.³¹⁸ Kaynak dağılımında mal ve hizmetlerin maliyetleri olabildiğince azaltıldıkça üretim etkinliği olabildiğince artacaktır.³¹⁹ Üretim etkinliğinin ölçülmesinde katı atığın bir tona göre maliyeti, işlenen arıtılan suyun milyon litreye maliyeti, kullanılan araçların maliyeti gibi göstergeler kullanılabilir.³²⁰

Kaynak dağılımında etkinlikte dağıtım etkinliği önemlidir. Üretim etkinliği girdiler ve çıktılar, dağıtım etkinliği arz ve talep ile ilgilidir.³²¹ Dağıtım etkinliği kamu harcamalarının ve bölge halkının isteklerinin uyumudur. İyi ve etkili bir dağıtım için sunulan hizmetlerin bölge halkının talepleri doğrultusunda tatmin edilmesi gerekir.³²² Dağıtım etkinliği, bölge halkına sorularak tatmin seviyesi belirlenmektedir.³²³

Etkin bir kaynak dağılımının sağlanması için yerel idarelerin, kendi tercihlerine göre hareket edebilmesi ve yerel hizmetlerin büyük bir bölümünün yerel gelir kaynaklarıyla finanse edilmesi önemlidir. Ayrıca, sıkı bütçe uygulamaları da yerel idarelerin mali yönetiminde etkinliği artırır. Bununla birlikte, yerel idarelerin ve bölge halkının hesap verebilir bir ilişkisi olması da önemli bir faktördür.³²⁴

Yerel idareler, bölge halkının ihtiyaçları ve tercihleriyle daha doğrudan ve yakından temas halinde olduğu için en iyi bilgiye sahiptir. Bu nedenle, hizmet sunumunda üretim ve dağıtım etkinliği için gereken yetki ve kaynakların yerel idarelere verilmesi önemlidir.³²⁵ Yerel idarelerin mali açıklarının kendi gelir kaynaklarıyla giderilmesi onları hemşerilerine Karşı daha hesap verebilir kılacak ve bu sayede onları sorumsuz harcamalardan uzaklaştıracak ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanabilecektir.³²⁶

³¹⁸ Remy Proud'homme: "Fiscal Decentralization And Intergovernmental Fiscal Relation", Local Governance And Decentralization In Africa, A Summary Report Prepared For The Uncdf Symposium On Decentralization Local Governance In Africa, Cape Town, 2001, p.14.

³¹⁹ William Loehr - Rosario Manasan, "Fiscal Decentralization And Economic Efficiency: Measurement And Evaluation", Caerü Discussion Paper, No.38, February 1999, p. 7.

³²⁰ Loehr -Manasan, a.g.m., p. 9.

³²¹ Keith Dowding - Thanos Mergoupis, "Fragmentation, Fiscal Mobility, And Efficiency", The Journal Of Poltics, Vol.65, No.4, November 2003, p.190.

³²² Proud'homme, a.g.m., p.14.

³²³ Dowding - Mergoupis, a.g.m. p. 190.

³²⁴ Loehr -Manasan, a.g.m., p. 10.

³²⁵ Robin Boadway, "The Imperative Of Fiscal Sharing Transfers", International Social Science Journal, Vol.53, No:167, March 2001, p. 103.

³²⁶ Roy Bahl - Jorge Martinez - Vazquez And Sally Wallace, "State And Local Government Choices In Fiscal Redistribution" *National Tax Journal* Vol. 55, No. 4 December, 2002, p.12.

İyi düzenlenmemiş bir transfer sistemi, yerel idareleri sorumsuz harcamalara yönlendirerek yerel mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunumuna engel olabilir. Bu bakımdan transferlere olan bağımlılığın azaltılması gerekliliğinin yanı sıra, transfer sisteminin de kaynak dağılımında etkinliği sağlayacak şekilde düzenlenmesi büyük bir önem taşımaktadır. İyi düzenlenmiş bir transfer sisteminde, mali transferler yerel idarelerin mali kapasiteleri ve harcama sorumlulukları arasındaki farkı kapatarak hem mali eşitliği sağlar hem de kaynak dağılımında etkinliği geliştirir.³²⁷ Mali transferlerin yerel idarelerin mali ihtiyaçları yanında mali kapasiteleri ya da mali performansları dikkate alınarak düzenlenmesi ile kaynak dağılımında etkinlik sağlanabilir. Yerel idarelerin sadece mali ihtiyaçlarına göre düzenlenen bir transfer sisteminin, mal ve hizmetlerin sunumunda etkinliği sağlamada yetersiz kalacağı aşıkardır.

Sonuç olarak belirtilmesi gerekir ki, iyi bir transfer sistemi kaynak dağılımında etkinliği sağlayabilmesi bakımından bir takım unsurları içerecek bir şekilde düzenlenmelidir. Öncelikle yerel idarelerin öz gelirleri artırılarak, transferlere olan bağımlılıkları azaltılmalıdır. Transfer sistemi yerel tercihleri göz ardı etmeyecek şekilde düzenlenmelidir. Yine transfer paylarının yerel idareler arasındaki dağıtımında, mali ihtiyaç ölçümleri haricinde, mali kapasite ve mali performans ölçümleri de göz önünde bulundurulmalıdır.

2.8.5 Teşvik Edicilik

Yerel idarelerinin merkezi idareden yapılacak olan mali transferlere aşırı bağımlı olması, teşvik etme sorunlarına neden olur. Yapılan transferler sadece açıkları kapatmak için kullanılırsa mali transferler yerel idareler açısından tehlikeli olabilir. Bu tip transferler yerel idareler üzerinde aşırı harcama yapma, düşük vergi geliri ve kalitesiz hizmet gibi olumsuz etkiler görülebilir.³²⁸ Özetle transfer sistemi yerel idarelerde etkin olmayan uygulamaları teşvik etmemelidir.³²⁹

³²⁷ Tracy Snodden - Jen-Francois Wen, "A Primer On Intergovernmental Grants", Department Of Economics-Wilfrid Laurier University Working Paper Series 99- 03, September 1998, p.2.

³²⁸ Mariano Tommasi, "Notes On Fiscal Federalism", Written For Initiative For Policy Dialogue-Task Force On Decentralization Meeting, Colombia University, October 2001, p. 3.

³²⁹ Shah, "a.g.m. p. 18.

Transfer dağıtım yöntemleri, yerel idareler için önemli bir etkiye sahip olabilir. Gerçek gelirlere göre düzenlenen transfer payları, yerel idarelerin kendi vergi gelirlerini toplama isteğini düşürebilir. Yüksek transfer payları, yerel idarelere kendi kaynaklarını toplama motivasyonunu düşürebilir ve harcamalarda dikkatsizlik gibi olumsuz teşviklere yol açabilir. Bu nedenle, transfer dağıtım yöntemlerinin dengeli ve adil bir şekilde yapılandırılması önemlidir, böylece yerel idareler kendi gelirlerini artırmaya yönelik çaba gösterirken kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunabilirler.³³⁰ Daha az geliri olan yerel idarelerin daha çok transfer payı aldığı bir sistemde, yerel idareler vergi toplarken daha isteksiz olacak ayrıca gelirlerini var olandan daha az gösterebileceklerdir. Bu yüzden mali transferler dağıtılırken yerel idarelerin potansiyel mali kapasiteleri dikkate alınması gerekir.³³¹ Böylece transfer miktarının yerel idarelerin potansiyel vergi gelirlerine göre belirlenmesi, yerel idarelerin gelir toplama isteklerinde olumsuz bir teşvik durumunu engelleyebilir.

Transfer sisteminin olumsuz teşvik yaratmaması için hem potansiyel mali kapasite ölçümlerine hem de yerel idarelerin gelir toplama kabiliyetlerine bakılmalıdır.³³² Yerel hizmetler yerine getirilirken transfer sistemlerinin performansa dayalı olarak düzenlenmesi yerel idareler için sağlıklı bir mali yapıya kavuşacağı anlamına gelmektedir. Transfer sistemleri yasalara ve düzenlemelere uygun hale getirilirken minimum koşulların aranması ve performans ölçümlerinin yapılması şarttır.³³³ Fakat transfer sisteminin mali performansa göre düzenlenmesi bazı yönlerden eleştirilmektedir. Yerel idarelerin hizmet sunumunda veya gelir toplama hususundaki etkinliklerini artıracak uygun performans kriterlerin belirlenmesi oldukça zordur.³³⁴

Yerel idarelerin mali performanslarının ölçümü oldukça zor ve karmaşıktır. Performans ölçümleri özellikle yerel idarelerin gerçek gelirlere göre düzenlendiğinde, farklı vergi tabanlarına sahip yerel idareler arasında yatay mali eşitsizliklere sebep

³³⁰ J. Von Hagen, "Achieving Economic Stabilization By Sharing Risk Within Countries", Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 115.

³³¹ Michael Smart, "The Incentive Effects Of Grants", Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 213.

³³² Spahn, a.g.m., p. 75.

³³³ Undp Primer, "Fiscal Decentralization And Poverty Reduction", United Nations Development Programme, November 2005, p.15.

³³⁴ Spahn, a.g.m., p. 75.

olabilir. Çünkü bazı yerel idareler daha az gelir kaynaklarına sahiptirler ve bu yüzden mali performansları, daha zengin yerel idarelere göre nispeten daha düşük seviyede kalmaktadır. Bazı performans kriterlerinin, transfer paylarını en üst seviyeye çıkarmak niyetinde olan bazı yerel idareler tarafından değiştirilmeye elverişli olması da, performans ölçümlerinin olumsuz bir yönünü teşkil etmektedir.³³⁵

Dışsal özelliğe sahip hizmetlerde, yerel idareler eğitim ve sağlık gibi hizmetleri üstlenmek istemezler. Yerel idareleri teşvik ederken sahip olduğu daha fazla kaynağını dışsallık üreten hizmetlere yöneltmesini sağlamanın yolu koşullu transferlerdir.³³⁶

Yerel idarelerin hizmet sunumunda mali kısıtlamalarla karşı karşıya gelmemesi, etkin olması ve zorunlu harcamaları dışında israfın engellenmesi için iyi bir transfer sisteminde teşvik sağlanmalıdır.³³⁷ Hem yerel idarelerin gelir toplama gayretlerini olumsuz etkilememesi hem de mali kapasitelerine ve performanslarına yönelik düzenlenmelerin yapılması teşvik edicilik açısından gayet uygundur.

2.8.6 Yeterlilik Ve Esneklik

Kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için, yönetim biriminin belirli bir dönemde ihtiyaç duyulan gelir kaynağını elde edebilme kabiliyeti "yeterlilik" olarak adlandırılır. Yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin zamanla istikrarlı bir yapıya kavuşturulması önemlidir. Bu yapı, yerel ve bölgesel ihtiyaçları karşılayabilecek esnek bir yapıya sahip olmalıdır. Yeterlilik ve esneklik, yerel gelirler için en önemli esaslar arasında yer almalıdır. Ancak, yerel yönetimlerin devraldığı kamu hizmetlerinin yetersiz ve sınırlı öz gelir yapısına sahip olması, istenilen düzeyde ve kalitede hizmet sunmalarını zorlaştırabilir. Bu durumda, yerel yönetimler, hizmet giderlerini karşılamak ve gelir açığını kapatmak için borçlanma veya merkezi yönetimden ek mali transferler gibi alternatif gelir kaynaklarına ihtiyaç duyabilirler.³³⁸

³³⁵ Usui, a.g.m., p. 10.

³³⁶ Enid Slack, "Grants To Large Cities And Metropolitan Areas", Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 453.

³³⁷ Harry Kitchen, "Grants To Small Urban Governments", Intergovernmental Fiscal Transfers Principles And Practice, Edited Robin Boadway And Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, p. 499.

³³⁸ Güner - Yılmaz, a.g.m., s.1539.

İyi bir mali transfer sisteminde bulunması gereken özelliklerden biri de esnekliktir. Esneklik transfer edilen kaynakların harcama ihtiyaçları ile birlikte artış göstermesi anlamına gelmektedir. Esneklik, gelirlerdeki artışın GSMH'ye oranlanarak ölçülmektedir. Esneklik katsayısının "1" olması, gelir artışının GSMH/GSYİH artışı ile aynı oranda gerçekleşmesi anlamına gelir. Bu katsayının "1"den küçük olması, gelirlerin artış hızının GSMH/GSYİH artış hızından daha yavaş, "1"den büyük olması ise daha hızlı olduğu anlamına gelir. Dolayısıyla yerel idarelere yapılan transferlerin esnek bir yapıya sahip olup olmadığı, yıldan yıla yapılan transfer miktarları GSMH'deki artışa oranlanarak bulunabilmektedir.³³⁹

Değişen ekonomik koşullar nedeniyle yerel idarelere transfer dağıtımında kullanılan formüller esnek bir yapıda olmalıdır.³⁴⁰ Çünkü yerel idarelerin gelir kaynakları genellikle pek fazla değişken olmamasına karşılık, harcama maliyetleri çok fazla değişkenlik göstermektedir. Enflasyon, nüfus artışı ve yükselen yaşam standartlarının daha fazla hizmet ihtiyacı doğurması nedeniyle, hizmet maliyetleri hızla artmaktadır.³⁴¹ Bu da, yerel idarelerin kendi gelir kaynakları ile artan harcama ihtiyaçlarını yeterince karşılayamamalarına yol açmaktadır. Yine katı bir transfer sisteminin inşası, ekonomik durgunluk dönemlerinde yerel idareleri olumsuz etkileyebilmektedir. Çünkü ekonomik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerindeki azalmaya bağlı olarak, yerel idare harcamaları da ani düşüşler göstermektedir. Transfer sisteminin değişen harcama ihtiyaçlarını karşılayabilecek esneklikte düzenlenmesi, transfer sisteminin sağlığı için son derece önemlidir. Mali transfer formüllerine değişken bir katsayı konularak ya da yerel idarelere gelir istikrar fonları sağlanarak, transfer sistemine esneklik kazandırılabilir.³⁴²

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin maliyetini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Enflasyon, nüfus artışı, yükselen yaşam standartları gibi etmenler hizmet maliyetlerini sürekli değiştirmektedir. Bu nedenle, yerel yönetim gelirleri esnek olmalı ve

³³⁹ Yılmaz - Beriş, a.g.m., s.107.

³⁴⁰ Kitchen, a.g.m. p. 499.

³⁴¹ Ayşe Güner - Serdar Yılmaz, "Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi", Mali Yerelleşme: Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar, Derleyen: Serdar Yılmaz Ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, s.83

³⁴² Ter-Minassian, a.g.m., p.38.

mevcut ve ek hizmet sorumluluklarını karşılayabilecek kapasitede olmalıdır. Gelir kaynakları, artan kamu harcamalarına cevap verebilecek düzeyde olmalıdır.³⁴³

2.8.7 Şeffaflık

Transfer dağıtımlarının herkesin kabul ettiği inandırıcılığı yüksek kriterlere göre ve açıklanabilir yapılması iyi bir transfer sisteminin bir unsurudur.³⁴⁴ Transfer paylarının neye göre ve ne şekilde yerel idareler arasında dağıtıldığını diğer dışarıdaki yerel idareler ve bölge halkı hesaplayabilmelidir. Diğer yerel idarelere transfer paylarının daha çok veya daha az aktarıldığının bilinmesi, hesaplanabilmesi gerekir.³⁴⁵

Transfer paylarının formüle dayalı olarak dağıtılması, keyfi olarak ya da müzakere edilmeksizin dağıtılmaması şeffaflık açısından iyi olacaktır.³⁴⁶ Belli bir ortak formüle göre dağıtılan koşulsuz transferler şeffaflık bakımından uygunken, keyfi olarak veya koşullu olarak dağıtılan transferler şeffaflıktan yoksundur.

Politik nedenlerle, belli bir formülün mevcut olmaması yüzünden bazı bölgelere transfer payları dengesiz aktarılabilmektedir. Transferlerin belli bir formüle göre ve koşulsuz bir şekilde dağıtılması transfer sisteminin şeffaf bir şekilde düzenlemesinin en etkili yoludur. Formüller, mümkün olduğunca herkes tarafından kabul edilebilir, rasyonel kolayca hesaplanabilir ve belirsizliklerden uzak olmalıdır. Mali kapasiteye dayalı olarak dağıtılan mali transferler objektif kriterlere dayandırılmalıdır.

2.8.8 Öngörülebilirlik ve Basitlik

Yerel idarelerin dağıtılacak transfer paylarını önceden tahmin edebilmeleri için, transfer sisteminde dağıtım formülleri önceden ilan edilmelidir. Böylece yerel idareler,

³⁴³ Güner - Yılmaz, a.g.m., s. 141..

³⁴⁴ Decentralization Thematic Team, "Intergovernmental Transfers/Grants Design", Issues In Program Disayn, www.Ciesin.Columbia.Edu/Decentralization/English/Issues/Transfer.Html (10.02.2016), 2007, p. 3.

³⁴⁵ Lary Schroeder Paul Smoke, "Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice And Policy Issues," Intergovernmental Fiscal Transfers In Asia: Current Practice And Challenges For The Future (Ed. Paul Smoke And Yun-Hwan Kim), Asian Development Bank, Manila, 2003, p.23.

³⁴⁶ Bert Hoffman v.d., "Evaluation Fiscal Equalization In Indonesia", Policy Research Working Paper 3911, The World Bank Poverty Reduction And Economic Management Network Public Sector Governance Group, May 2006, p. 5.

transferlerden alınacak paylarla bütçelerini daha sağlıklı bir şekilde belirleyebileceklerdir.³⁴⁷

Mali planlama, merkezden gelen transferlerin zamanlaması ve miktarı hakkında belirsizliği ortadan kaldırır.³⁴⁸ Ayrıca yerel idareler bütçeleme sürecinde toplam gelirlerini öngörebilecektir. Eğer mali planlama düzgün yapılmazsa, transfer paylarının dağıtımında çeşitli keyfi durumlar oluşabilecek ve yerel idareler bütçelerini oluşturmada olumsuz etkilenebilecektir. Mali transferler, anayasa ya da kanunlarla desteklendiği takdirde yerel idareler daha kolay bütçelerini oluşturabileceklerdir.³⁴⁹

Ad hoc transfer sistemi, transferler konusunda merkezi idareye sınırsız bir yetki verdiğinde yerel idareler, gelir kaynakları konusunda belirsizliğe düşecek, politik sorunlara ve ekonomik dalgalanmalara karşı korunaksız hale gelecektir.³⁵⁰

2.8.9 Fayda Vergilemesi

Yerel idarelerdeki gelirleri denetlemek önemlidir çünkü denetime kapalı bir yapı, gereksiz harcamalara ve israfa neden olabilir. Bu nedenle, yerel yönetimler hesap verilebilirlik ve şeffaflık özelliği taşıyan bir gelir yapılanması oluşturmalıdır. Gelir düzenlemesi yapılırken fayda ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır.

Fayda vergilemesi, mükelleflerin ödediği vergi, harç veya kullanım bedelleri ile alınan hizmet arasındaki fayda ilişkisini güçlendirir ve hesap verilebilirlik ile şeffaflığı artırır. Ayrıca adalet ve etkinlik açısından vergilemeye olumlu katkıda bulunabilir.³⁵¹

Gelir elde etme konusunu şu şekilde ayrılabilir; Bir yerel yönetimin gelir kaynakları arasında, belli bir coğrafi alanda yaşayan bireylerden sunulan hizmetlerin karşılığında alınan bedeller, harçlar ve ücretler bulunmaktadır. Bu tür gelirler, özellikle belirli hizmetlerin belirli kişi veya gruplara yönelik olduğu durumlarda kullanılır. Örneğin, park giriş ücretleri, parkın kullanımından yararlanan bireylerden alınan bir bedel

³⁴⁷ Jun Ma, "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison Of Nine Countries (Cases Of The United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, And Indonesia)", Macroeconomic Management And Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank, May 1997, p. 4.

³⁴⁸ Schroeder - Smoke, a.g.m. p.23

³⁴⁹ Ter-Minassian, a.g.m., p.38.

³⁵⁰ Usui, a.g.m., p. 10.

³⁵¹ Güner - Yılmaz, a.g.m., s. 1539.

olabilir. Bunun yanı sıra, aynı coğrafi alanda yaşayan tüm bireyler için üretilen hizmetler için alınan vergiler de yerel yönetimlerin gelirlerine dahil olur. Vergiler, genellikle yerel hizmetlerin finansmanında önemli bir rol oynar ve tüm topluluktan alınır. Bu şekilde, yerel yönetimler, farklı hizmetleri finanse etmek için çeşitli gelir kaynaklarından yararlanır ve hizmetlerin kullanıcılarına uygun bir mali yük getirir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE GELİRLERİ

3.1 MERKEZİ YÖNETİM TRANSFERLERİ

Gelişmekte olan ülkelerde, yerel yönetim birimlerinin en önemli gelir kaynaklarından biri merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerdir. Yerel yönetimler, hizmet üretebilmek için gerekli olan mali kaynaklara sahip olmalıdır, çünkü harcama yapmak için gelir gereklidir ve gelir ile gider arasında doğal bir ilişki vardır. Eğer yerel yönetimler, hizmet sunumunda merkezi yönetime yardımcı oluyor ve faaliyetlerde bulunuyorsa, gelirleri de belirli bir oranda paylaşmalıdır. Bu nedenle, yerel yönetimlere ne kadar mali transfer yapılacağı ve hangi yöntemle yapılacağı önceden belirlenmeli veya yerel yönetimlerin kendi gelir elde etmelerine ilişkin kurallar ve sınırlamalar kendisi tarafından belirlenmelidir.³⁵²

Gelişmekte olan ekonomilerde yerel yönetimler için transferler önemli bir finansman aracıdır. Transferler, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan mali yardımlardır ve yerel yönetimlerin bütçelerini destekler. Transferler, yerel yönetimlerin öz gelirlerinden daha fazla harcama yapma imkanına sahip olmalarına yol açabilir. Bu durum, yerel yönetimlerin daha geniş hizmetler sunmalarına ve toplumdaki ihtiyaçları daha iyi karşılamalarına olanak tanır. Ancak, transferlerin etkin ve dengeli bir şekilde kullanılması önemlidir. Yerel yönetimler, transferlerin getirdiği ek harcama gücünü dengeli bir şekilde kullanmalı ve gelirleri ile harcamaları arasında uygun bir denge sağlamalıdır. Aksi takdirde, aşırı harcama ve borçlanma gibi mali sorunlarla karşılaşabilirler. Transferlerin etkin yönetimi ve yerel yönetimlerin mali disiplinini koruması, sürdürülebilir ve dengeli bir mali yapıya ulaşmalarına yardımcı olacaktır.³⁵³

Mali yerelleşme düzeyi, vergi paylaşımının transferlere göre daha fazla güç ve özerklik sağladığı bir ölçümdür. Ancak vergi paylaşımı yerel yönetimlerin mali risk ve

³⁵² Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, 7.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın, Ekim, 2001, s. 79.

³⁵³ Wildasin David E., - John Douglas Wilson. "Imperfect Mobility And Local Government Behaviour In An Overlapping-Generations Model." *Journal Of Public Economics* 60.2, 1996, s.17.

dalgalanmalar nedeniyle gelir kaybı riskini artırabilir.³⁵⁴ Transferler ise gelirlerde istikrar sağlayarak yerel yönetimlerin kendi harcamaları üzerindeki özerkliği zayıflatabilmektedir.³⁵⁵

Transferler ve mali özerklik arasındaki bağlantı, vergi paylaşımı ve transferlerin yapısal özellikleriyle şekillenir. Yerel yönetimlerin karşılaştığı riskler, gelirin kullanım özgürlüğü, mali gelir paylaşım kuralları ve formülleri ve yerel birimlerin yıllık paylarının belirlenmesi bu ilişkiyi etkiler. Eğer transferler önceden belirlenmiş ve esnek değilse yerelleşme düzeyi olumlu etkilenebilir.³⁵⁶ Ancak bu şartlar söz konusu olmuyorsa yerel idarelere kaynak transferi olacağından yerelleşme oranı da azalacaktır. Gelir paylaşımı ile transfer sisteminin ayırımını yapabilmek, vergi paylaşım sistemine benzediği için zor olabilmektedir.³⁵⁷

Yerel yönetimlerin oranını belirleyemediği vergi paylaşımı transferlere çok benzemektedir. Yerel idarelerin finansman yöntemlerini; vergi otonomisi, transferler ve karşılıklı transferler şeklinde ayırabiliriz.³⁵⁸ Mali özerklik derecesi de bu gelir kalemlerinin ağırlığına bağlı olarak değişmektedir. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden aldığı paylar ile transferler arasındaki farklılıkları açıklamak için dört ilke kullanılabilir: risk paylaşımı, koşulsuzluk, istikrarlı formül, ve oransallık. Risk paylaşımı, yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin vergi gelirlerine bağlılığını ifade eder. Koşulsuzluk, yerel gelirlerin tahsisinde serbestlik anlamına gelir. İstikrarlı formül, gelir paylaşılan miktarın mali yıl içinde değişmeyen ve önceden öngörülebilir formüllere dayanmasıdır. Oransallık ise yerel yönetim gelir payının o bölgede toplanan gelirlere bağlı olmayışını ve yatay transferlerin olmamasını ifade eder. Bu dört ilkeye aynı anda uygun şekilde sahip

³⁵⁴ Blöchliger Hansjörg, - Oliver Petzold, *Finding The Dividing Line Between Tax Sharing And Grants: A Statistical Investigation*. No. 10. Oecd Publishing, 2009, s.3.

³⁵⁵ Oecd, *Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments*, Oecd Network On Fis-Cal Relations Across Levels Of Government Working Paper No. 2, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp(2006)/2, 2006, s.16. [Http://www.Oecd.Org/Dataoecd/52/63/37388375.Pdf](http://www.Oecd.Org/Dataoecd/52/63/37388375.Pdf) (13.12.2015).

³⁵⁶ Blochliger Hansjörg - King David, "Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments", Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government Working Paper No.2, 2006, p.166.

³⁵⁷ Oecd, "The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update", Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp, (2009)9,2009,A:6. [Http://www.Oecd.Org/Dataoecd/60/11/42982242.Pdf](http://www.Oecd.Org/Dataoecd/60/11/42982242.Pdf) (16.10.2018).

³⁵⁸ Oecd, "Explaining The Sub-National Tax-Grants Balance In Oecd Coun-Tries", Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp(2009)11, 2009, B, s. 7. [Http://www.Oecd.Org/Dataoecd/2/47/44349057.Pdf](http://www.Oecd.Org/Dataoecd/2/47/44349057.Pdf) (13.12.2015.)

olan gelirler sert vergi paylaşımıdır. Bütün şartları sağlayamayanlar ise vergi paylaşımı olarak nitelendirilirken, hiçbir şartı sağlamayanlar transfer olarak adlandırılır.³⁵⁹

Yerel yönetimler, aslında harcamalarını kendi vergileriyle karşılamaları gerektiği halde çoğunlukla yetersiz vergi geliri elde ederler ve bu nedenle transferler tamamlayıcı bir mali araç olarak görülür. Oates'in Yerelleşme Teoremi'ne göre, yerel harcamaların marjinal maliyeti ile marjinal faydasının eşitlenmesi etkinlik sağlar ve yerel idarelerin daha iyi bildiği hesaplanan marjinal sosyal maliyet, yerel gelir kaynakları ile finanse edilmelidir. Merkezi idareden yapılacak transferler ise dışsallıkları içselleştirmek, bölgelerarası eşitsizliği gidermek, vergi toplamak ve ölçek ekonomisi yakalamak amacıyla kullanılmalıdır.³⁶⁰

Merkezi ve yerel yönetim birimleri, hizmetlerin finansmanında ülkenin milli geliri ve mükellef kitlesini kullanır. Gelir kaynaklarının sınırlarının belirlenmesi önemlidir. Mali kaynakların ve hizmetlerin paylaşılması etkinliği artırır. Yerel yönetimler arasında mali kaynakları kısıtlı bölgelerde hizmet talebi daha fazladır. Yerel yönetimlerin içerisinde mali kaynakları az olanlar refah seviyesi düşük olan bölgelerde hizmete olan ihtiyaç ve talep daha fazla iken, finansman için kaynaklar ise daha sınırlı ve azdır.³⁶¹

Merkez, yerele transferler yaparken farklı kriterleri göz önünde bulundurur. Bu kriterler arasında dikey eşitsizliklerin düzeltilmesi, yatay eşitsizliklerin giderilmesi, dışsallıkların ele alınması, belirlenen hizmet standartlarına ulaşma ve ekonomik istikrarın sağlanması gibi nedenler yer alır. Türkiye'de merkezi yönetim tarafından yapılan transferler genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar ve diğer merkezi yönetimden belediyelere yönelik transferler olarak iki ana grupta incelenir. Bu transferler koşullu ve koşulsuz olarak da değerlendirilir.

Türkiye'de belediyelere, genel bütçe vergi gelirlerine ek olarak koşulsuz transferler yapılmaktadır. Merkezi yönetim, belediyelere yardım yaparken gelirlerinin yetersiz olması, ihtiyaçların zamanında karşılanması, kamu yararı ve çıkarının gözetilmesi, gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi gibi nedenlerle bu transferleri gerçekleştirir. Bu transferler, Merkezi Yönetim Bütçesi'nde ayrılan ödeneklerle ya da

³⁵⁹ Blöchliger - Petzold, *a.g.e.*, s. 4-5.

³⁶⁰ Oecd, 2009b, s.5. <http://www.Oecd.Org/Dataoecd/2/47/44349057.Pdf> (11.12.2017.)

³⁶¹ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, 2007, s. 374.

İçişleri Bakanlığı bütçesine ayrılan belediye yardım ödeneğiyle yapılmaktadır. Belediyelere yapılan yardımlar genel ve özel amaçlı olarak ikiye ayrılır. Genel amaçlı yardımlar, belirli bir şart ve sınırlama olmaksızın yapılan, belediyelerin mali yapılarını güçlendirmeyi hedefleyen yardımlardır. Özel amaçlı yardımlar ise belirli bir hizmetin yerine getirilmesi için yapılan ve belirli şartlara dayanan yardımlardır. Bu yardımlar, sadece belli bir iş için harcanır ve özel bir amaca yöneliktir.³⁶²

3.2 BELEDİYENİN ÖZKAYNAK(YEREL) GELİRLERİ

Türkiye'de belediyelerin öz gelirleri, 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. son kanunda, vergilerin etkinliği ilkesine önem verilmiş ve vergilerin oranları ve içerikleri hakkında güncellemeler yapılmıştır.³⁶³ Belediyelerin öz gelirleri vergi, harç, harcamalara katılma payı ve ücret gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelirlerin oranları ve kapsamı, belediyelerin nüfus yapılarına ve ekonomik gelişmişliklerine göre her üç yılda bir İçişleri Bakanlığı tarafından gözden geçirilmektedir.³⁶⁴ Belediyelerin öz kaynak gelirleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri, faiz gelirleri ve bağış yardımlarından oluşmaktadır.

3.2.1 Belediye'nin Topladığı Vergiler

Emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, haberleşme vergisi, elektrik vergisi, yangın sigorta vergisi, eğlence vergisi gibi vergiler belediyelerin kendi topladığı gelir sağlayan vergileridir. Belediyelerin Topladığı vergi gelirleri, toplam belediye bütçe gelirleri içerisinde son iki yılda %13 ila %15 gibi bir ağırlığa sahip olmuştur.³⁶⁵

3.2.1.1 Emlak Vergisi

Emlak Vergisi, tarihin en eski vergilerinden biridir ve Roma'ya kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Gerçek ve tüzel kişilere ait bina ve arazilerden alınan bu vergi, reel (aynı) ve gayrisafı bir servet vergisi olarak kabul edilir. Bina ve arazi, vergi ödeme gücünün bir göstergesi olarak daima vergi konusu olmuştur. Emlak vergisinin tarihsel

³⁶² Duran Bülbül, 2001, s.45.

³⁶³ “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları, Ocak, 2005. S.85.

³⁶⁴ Keleş, 2009, s.321.

³⁶⁵ Oranlar, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/> Adresinden Alınan Verilere Dayanarak Tarafımca Hesaplanmıştır.

süreçte var olmasının bir nedeni, bina ve arazinin anlaşılmasının kolay olmasıdır. Bu özelliği sayesinde emlak vergisi, toplumlar tarafından uzun süredir uygulanan bir gelir kaynağı olmuştur.³⁶⁶

Türkiye'de Bina ve Arazi Vergileri, 1971 yılına kadar İl Özel İdareleri tarafından toplanırken daha sonra Emlak Vergisi adı altında merkezi yönetim tarafından tahsil edilmeye başlanmıştır. 1985'te ise 3239 sayılı kanun ile tamamen belediyelere bırakılmıştır.³⁶⁷ Emlak Vergisi, Türkiye'de belediye bütçelerinde önemli bir paya sahiptir. Belediye gelirleri içindeki oranı, irili ufaklı belediyeler de dahil olmak kaydıyla %5 ile %8 arasında değişmektedir. Vergi gelirleri içinde değerlendirildiğinde ise bu oran %50 ile %60 arasında değişen bir paya denk gelmektedir. Yani Emlak Vergisi, belediyelerin toplam vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.³⁶⁸

Emlak vergisine konu olan taşınmaz değerlerin değerlendirilmesi yapılırken objektif ölçütler değil de subjektif ölçütlerle günümüze kadar gelmiştir. Taşınmazların vergi değerinin doğru belirlenmesi için boyut, tip, yapı türü, kullanım biçimi gibi faktörlerin yanı sıra bulunduğu konum, çevredeki yatırımların etkisi, elde edilen kira gibi gelirlerin titizlikle göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca taşınmazların güncel piyasa değerlerinin sürekli takip edilmesi önemlidir. Değer artışlarının doğru şekilde tespiti için bankalar, sigorta şirketleri, belediyeler ve tapu müdürlükleri arasında bilgi paylaşımı ve iş birliği geliştirilmelidir.³⁶⁹ Söz konusu taşınmaz değerlerin gerçek değerinin tespitine yönelik bir otokontrolün olmaması ve güncel değerlerini kayıt altına alacak ortak bir veri tabanının bulunmaması taşınmazın değerlendirilmesi durumunda eksik vergilendirilmesine neden olmaktadır.³⁷⁰

Yerel yönetimler için emlak vergisi önemli bir gelir kaynağıdır. Emlak vergisi sayesinde kent içinde arsaların uzun süre boş bekletilmesi, sürekli el değiştirmesi, spekülasyon gibi olumsuz durumlara engel olunabilmektedir, kamu kesimi kentte oluşan

³⁶⁶ Nadaroğlu, 1998. s.365.

³⁶⁷ Nurettin Bilici, *Vergi Hukuku*, Ankara: Seçkin Kitabevi, 2004. s.285.

³⁶⁸ Birgül Güler - Tayfun Çınar, *Yerel Maliye Sistemi*, Birinci Basım, Ankara: Todaie Yayını No:313 Yerel Yönetimler Araştırma Ve Eğitim Merkezi No:17, 2004, s.98-99.

³⁶⁹ M.Ökmen - H.Yurtsever, "Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi", *Maliye Dergisi* (158), Ankara, 2010, s. 71-72.

³⁷⁰ Hacıköylü - Heper, a.g.e., s. 5.

ranttan payına düşeni almaktadır.³⁷¹ Emlak vergisinin ödenmesi sırasında taşınmazın belirlenen rayiç değeri ile gerçek piyasa değeri arasında önemli bir fark bulunmaktadır.³⁷² Emlak vergisi bir "değerleme vergisi" olduğu için bu konu sıkı sıkıya takip edilmelidir.³⁷³

Aşağıdaki Tablo 3’de Bina vergisi, arsa vergisi ve arazi vergilerinden oluşan emlak vergilerinin 2006-2022 yılları arasında hangi miktarlarda gerçekleştiği, toplam vergi gelirleri içerisinde ne kadar paya sahip olduğu ve toplam belediye gelirleri içerisinde ne kadar yüzdesel paya sahip olduğu gösterilmiştir.

2006 yılında yüzde 40 dolaylarında olan emlak vergilerinin toplam vergi gelirlerine oranı 2018 yılında gelişme göstererek yüzde 60 olarak gerçekleşmiş, 2022 yılında ise yüzde 48’e gerilemiştir.

Emlak vergi gelirlerini toplam belediye gelirlerine oranladığımızda ise 2007 yılında oran yüzde 6 dolaylarında gerçekleşmiş, sonrasında gelişme göstererek 10 yılda artış göstermiş yüzde 8 dolaylarına kadar çıkmıştır. 2022 yılında ise yüzde 4,99 oranında gerçekleşerek bir düşüş yaşanmıştır.

Tablo 3: Emlak Vergilerinin Miktarı Ve Vergi Gelirleri, Toplam Gelirler İçindeki Payları (Bin tl)

	Emlak Verg. Top.	Topl. Verg. Geliri	Emlak Ver./Topl. Verg. Geliri%	Toplam Gelir	Emlak Ver./Toplam bel.gelir %
2006	1.396.353	3.347.587	41,71	20.372.864	6,85
2007	1.464.249	3.678.464	39,80	23.648.122	6,19
2008	1.717.384	4.077.274	42,12	25.736.012	6,67
2009	1.824.097	3.631.028	50,2	26.844.961	6,79
2010	2.667.530	5.854.566	45,5	34.233.863	7,79
2011	3.463.012	6.878.140	50,34	40.740.227	8,50
2012	3.528.028	7.232.437	48,78	45.131.525	7,81
2013	3.846.888	8.196.251	46,9	53.931.284	7,13
2014	4.992.223	9.283.644	53,77	62.544.796	7,98
2015	5.881.119	10.839.017	54,25	72.159.838	8,15

³⁷¹ V.Çağdaş v.d., "Emlak Vergisi Ve Kadastro", *Hkm Jeodezi, Jeoinformasyon Ve Arazi Yönetimi Dergisi*, (89), 2003, s. 89.

³⁷² İ.Öztürk - Y.Uğur, "Emlak Vergi Değerinin Gerçek Değerine Uygun Olarak Belirlenmesinden Etkilenen Vergi, Harç Ve Diğer Kamu Alacakları", *Mali Çözüm* (95), 2009, s. 141-157.

³⁷³ C.Hacıköylü - F.Heper, "Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar Ve Çözüm Önerileri", *Maliye Dergisi* (158), 2010, s. 2.

2016	6.728.241	12.225.548	55,03	80.994.408	8,30
2017	6.808.519	13.217.357	51,50	97.148.981	7,00
2018	8.702.199	14.484.934	60,0	110.933.045	7,84
2019	9.680.500	15.694.186	61,6	115.484.308	8,38
2020	11.203.591	18.271.477	61,3	136.768.350	8,19
2021	13.647.284	23.368.806	58,3	192.182.996	7,10
2022	18.632.376	38.219.015	48,7	372.749.078	4,99

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Md. (Erişim tarihi 2 Mayıs 2023).

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Son yıllarda Belediyelerde var olan taşınmazların rayiç bedellerinin hesaplanmasında gelişmelerin olduğunu piyasa rayiç bedellerinin daha düzgün doğru ve güncel hesaplandığını sonucunu çıkarabiliriz. Ayrıca rayiç bedellerin alım-satım sırasında birebir gerçeğe uygun beyanla hesaplanması belediyelerin emlak vergi gelirlerinin artışına neden olacaktır.

3.2.1.2 Diğer vergiler

Diğer vergiler, Belediyelerin kendileri tarafından bir öz gelir yaratma potansiyeli olduğu bilinen, ilçe belediyeleri gibi küçük belediyeler için hayati önem taşıyan, yerleşme adımları içerisinde gelecekte daha fazla geliştirilmesi ve arttırılması amaçlanan vergi türleridir.

Diğer bazı önemli vergi gelirleri ve toplam vergi gelirleri içerisindeki pay hesaplanır ise; Belediyelerin tüm gelirleri arasındaki vergi gelirlerinden Emlak vergisinden sonra en büyük katkı sağlayan vergi geliri elektrik ve hava gazı tüketim vergisidir. Bu vergi, vergi gelirleri arasında %12,5 oranında bir ağırlığa sahiptir.

Çevre temizlik vergisi toplam belediye vergi gelirleri içerisinde ise yine yaklaşık olarak %6 oranındadır, ilan ve reklam vergisi toplam belediye vergi gelirleri içerisinde ise yine yaklaşık olarak %3,2 oranındadır. Haberleşme vergisi %0,5, Yangın ve sigorta

vergisini %0,3 oranında bir ağırlığa sahiptir. Eğlence vergisi nüfusu elli binden fazla olan tatil beldelerindeki belediyelerde vergi gelirleri arasında %2,5 oranındadır.³⁷⁴

3.2.2 Belediye'nin Topladığı Harçlar

Türkiye'de belediye harçları, belediye bütçe gelirleri içinde ortalama olarak %3,6 oranında yer almaktadır. Belediye vergi gelirlerinin içerisinde ise yaklaşık olarak ortalama %25'tir. İşgal harcı ve bina inşaat harcı, belediye harçları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Diğer harçlar ise küçük belediyeler için göreceli olarak daha fazla önem arz eder. İşgal harcı, toplam belediye harç gelirlerinin %16 ila %18'ini oluştururken, imar ile ilgili harçlar toplam belediye harç gelirlerinin yaklaşık %30'unu teşkil etmektedir. Diğer harçlar ise bütçe içinde küçük bir paya sahiptir.³⁷⁵

Tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı muayene harcı, bina inşaat harcı, işyeri açma izin harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı ve ölçü tartı aletleri muayene harcı ise diğer harç türlerinin bazılarıdır.

3.2.3 Harcamalara Katılma Payları

Yerel idarelerin yerine getirdiği bazı hizmetlerin bedellerinin bir kısmını yerel halktan tahsil etmeyi öngören harcamalara katılma payı uygulaması, bazı zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu sorunlar arasında yasal sınırların düşük olması, tahakkuk tahsil sürecinin uzun sürmesi gibi nedenler yerel yönetimleri bu gelir kaynağını tahsil etmekte isteksiz yapabilmektedir.³⁷⁶

Harcamalara katılma payları, özellikle nüfusu on binden küçük belediyeler için önemli bir gelir kalemidir. Nüfusu fazla olan yerleşim yerlerinde ise kentleşme için alt yapı çalışmalarının daha büyük ölçekte yapıldığı ve kişiye özel isteklerin daha az olduğu düşünüldüğünde bu durum anlaşılabilir. Harcamalara katılma payı, belediyelerin yol yapımı, kanalizasyon tesisi, içme suyu tesisi gibi hizmetleri sunarken bu hizmetlerden

³⁷⁴ Oranlar, <https://muhasebat.hmb.gov.tr> Adresinden Alınan Verilere Dayanarak Tarafimca Hesaplanmıştır.

³⁷⁵ Oranlar, <https://muhasebat.hmb.gov.tr> Adresinden Alınan Verilere Dayanarak Tarafimca Hesaplanmıştır.

³⁷⁶ Nihat Falay, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt V1, Sayı:2, Nisan 1997,s,5.

faaydalanan gayrimenkul sahiplerinden belirli bir pay almasıdır. Bu şekilde, hizmetlerin maliyeti paylaşılarak belediyelerin gelirlerine katkı sağlanır.³⁷⁷

3.2.4 Diğer Belediye Gelirleri

Belediyelerin vergi dışı gelirleri, doğrudan belediye tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerden elde edilen gelirleri ifade eder. Bu gelirler arasında belediyelerin taşınır ve taşınmaz mallardan elde ettikleri gelirler, kurum ve teşebbüs hâsılatı, belediye işletmelerinin karları, ücretler, cezalar, alınan bağış ve yardımlar, faiz gelirleri, alacaklardan tahsilat, sermaye gelirleri ve diğer çeşitli gelirler kalemleri yer alır. Bu gelirler, belediyelerin kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri ifade eder ve belediyelerin bütçelerinde en fazla ağırlığa sahip olan kalem, belediye mal ve hizmet satış gelirleridir. Belediye mal ve hizmet satış gelirleri, belediyelerin sunduğu mal ve hizmetlerden elde ettikleri gelirleri ifade eder ve bütçelerinde önemli bir kaynağı oluşturur.³⁷⁸

3.2.4.1 Kurum teşebbüs hâsılatı işletme karları ve ücretler

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, modern belediyeecilikle birlikte 1990'lı yıllarda önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. Özellikle nüfusu az olan belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olduğu araştırmalarla ortaya çıkmıştır. Bu gelirlerde taşınmaz malların satışından elde edilen gelir, büyük bir ağırlığa sahiptir. Taşınmaz mal gelirleri, peşin para veya taksitli mal satışı, hizmet satış gelirleri, kira gelirleri, hasar karşılıkları ve kurumlar hâsılatı gibi kalemlerden oluşmaktadır. Peşin veya taksitli mal satışları taşınmaz mal gelirleri içerisinde önemli bir paya sahiptir. Belediyeler ayrıca sahip oldukları taşınmazlar üzerinde de gelir elde edebilmektedirler. Bu faaliyetler belediyelerin taşınmaz mal satışından veya diğer yollarla önemli bir gelir elde etmelerini sağlamaktadır. Belediyelerin taşınır mal gelirleri çeşitlilik gösterir ve büyük çoğunluğu satışlardan elde edilir. Eskiymiş eşya ve enkaz satış bedelleri, zapt olunan eşya bedelleri, basılı evrak satış bedelleri ve çöp ve katı atık satış bedelleri gibi faaliyetler belediyelerin taşınır mal gelirlerini oluşturur. Bu tür gelirler, belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olabilir.

³⁷⁷ Barış Kurtuluş, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Harcamalarının Finansmanı”, *Dpt Yayını*, Yayın No: 2692, Ankara, 2006, s.55.

³⁷⁸ Birgül Güler - Tayfun Çınar, *Yerel Maliye Sistemi*, Birinci Basım, Ankara: Todaie Yayını No:313 Yerel Yönetimler Araştırma Ve Eğitim Merkezi No:17, 2004, s.116.

Belediyeler halkın isteğine bağılı olarak sundukları hizmetler karşılığında ücret alabilirler. Bu ücretler, harç ve harcamalara katılma payı olmayan ve kişisel talebe bağılı hizmetler için belirlenen tarifelere göre alınır. Belediyeler ayrıca toptancı hallerinden, işgal ücreti, taşıma ücreti ve satılan mal satış bedelinin %3'ü gibi gelirler elde edebilirler. Sulama suyu bedeli de belediyelerin sulama kanalları yapma yetkisinden kaynaklanan bir gelirdir. Bunların yanı sıra, belediyelerin bütçede tek sayılmayan diğer ücretlerden de gelir elde ettiği belirtilmiştir. Bu tür gelirler arasında ilan ücretleri, garaj ve terminal ücretleri, su taşıma ücretleri, hayvanat bahçesi giriş ücretleri, baca temizleme ücreti, reklam koyma ücreti, iş makineleri çalıştırma ücreti ve otopark ücreti gibi çeşitli ücretler bulunmaktadır. Ayrıca, belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin önemli bir kaynak olduğu ve yeni kurumlar ve teşebbüslerle daha fazla kaynak elde etmek için yatırımlar yaptığı ifade edilmiştir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, belediyelerin sunduğu çeşitli hizmetlerden elde ettiği gelirleri ve kendi mülkiyetlerinden kaynaklanan gelirleri içerir. Bu gelirler arasında mal satışlarından elde edilen gelirler, doğalgaz, su, ulaştırma, sağlık gibi hizmetlere ilişkin gelirler, otopark ve sosyal tesis işletme gelirleri, ilan ve reklam gelirleri, muayene denetim ve kontrol ücretleri, kira gelirleri ve daha pek çok çeşitli gelir kalemi yer alır. Bu gelirler, belediyelerin bütçelerine önemli bir katkı sağlamaktadır ve belediyelerin hizmet sunum kapasitesini artırmada önemli bir rol oynamaktadır.

Belediyelerin işletmelerden elde ettiği gelirlerin toplam gelirler içindeki payı genellikle %1 civarındadır. Belediye öz gelirleri içerisinde işletme karlarından elde edilen gelir oranı ise yaklaşık %2'dir. Ücretlerden elde edilen gelir ise işletmelerden elde edilen gelire göre biraz daha fazla ağırlığa sahiptir ve genellikle %3'lere yaklaşmaktadır. Öz gelirler içerisinde ise ücretlerin oranı %7'lere yaklaşmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve nüfus yoğunluğu yüksek belediyeler genellikle işletme karlarından elde ettikleri gelirlerde daha yüksek orana sahiptirler.³⁷⁹

3.2.4.2 Alınan Bağış ve Yardımlar

Belediyeler; Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve diğer yurtdışı kurumlarından, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden, kurum ve kişilerden, proje karşılığı bağış ve

³⁷⁹ Oranlar Hazine Ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdare İstatistik Verilerine Dayanarak Tarafimca Hesaplanmıştır. <https://muhasebat.hmb.gov.tr> (29.10.2019)

yardımlar almaktadır. Belediye türlerine göre alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, toplam gelirler içerisinde yıl yıl değişkenlik göstermekte olup yüzde 0,5 ile yüzde 3 arasında dalgalanan bir yüzdesel orana sahiptir.

İlçe-belde belediyelerinde kendi toplam bütçe gelirlerine göre kıyasladığımızda yüzde 3'ler civarında olan oran, büyükşehirlerde yüzde 0,5'ler düzeyinde, il belediyelerinde ise yüzde 2'ler seviyesindedir.

3.2.4.3 Sermaye gelirleri

Sermaye gelirleri, Bina, lojman, sosyal tesis arazi ve arsa gibi taşınmaz satışlarından elde edilen gelirler, Taşınır satışlarından elde edilen gelirler, Menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır.

Sermaye gelirlerinin İlçe-belde belediyelerinde diğer belediye türlerine nazaran genel belediye gelirlerinin içerisinde daha fazla payda olduğunu ve yüzde 10 gibi bir oranla son yıllarda ilçe-belde belediyelerinin hayati gelir kaynakları arasında olmuştur.

3.2.4.4 Faiz gelirleri Ve Cezalar

Belediyelerin ceza gelirleri, belediye encümenleri tarafından verilen hükümlerden, belediye işlerinden dolayı Türk Ceza Kanunu'na göre hükmedilen cezalandırmalardan elde edilebilir. Belediye encümeni, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile konulan kurallara uymayanlara ceza verme yetkisine sahiptir.

Elde edilen gelirler içerisinde, ceza gelirleri toplam belediye gelirlerinin yaklaşık %2'sini oluştururken, belediye öz gelirleri içinde bu oran yaklaşık %4, vergi dışı belediye gelirleri içinde ise %8 civarındadır. Belediye cezaları, belediyelerin gelirleri içinde önemli bir ağırlığa sahip değildir. Bu durumun temel sebebi, belediyelerin cezalar yoluyla gelir elde etmek için değil, toplumsal huzuru korumak ve ekonomik faaliyetlerin serbest ve rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilmesini sağlamak için yasaların uygulanmasına yönelik tedbirler alması ve buna bağlı olarak elde edilen maddi kaynaklardır. Belediye gelirlerinin ana kaynakları genellikle vergi gelirleri, taşınmaz mal gelirleri, ücretler ve diğer özkaynak gelirleridir.

Faiz gelirleri belediye gelirleri içerisinde önemsiz bir paya sahiptir. Faiz gelirleri, kurum tarafından verilen borçlardan alınan faizler, takipteki kurum alacaklarından elde edilen faizler, menkul kıymet ve gecikmiş ödemelerden alınan faizler, mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşmaktadır. Toplam

belediye gelir bütçesinin yüzde 1'inden az bir orana sahip olan bu gelir kalemi, belediyelerin ana gelir kaynakları arasında yer almaz ve genellikle diğer gelir kalemlerine göre görece daha düşük bir ağırlığa sahiptir.

3.2.4.5 Belediyelere Ödenen Diğer Paylar

Belediye gelirleri, harcamalara katılma payı dışında, dört farklı belediye payını içermektedir. Bu paylar; müze giriş ve ücretlerinden ayrılan belediye payı, maden işletmelerinden ayrılan belediye payı, alt yapıları yapılmamış yerler için alınan teknik yapı bedeli ve ayrıcalığı gerektiren onaylı anlaşmalar uyarınca alınacak belediye payı olarak adlandırılmaktadır. Bütçe planında "diğer belediye payları" olarak sınıflandırılan gelir kalemi, toplam belediye gelirleri içinde önemsiz bir paya sahiptir. Özellikle küçük nüfuslu belediyelerde bu payın oranı görece olarak daha büyük olabilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı milli saraylar ve müzeler dışında, belediye sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müze giriş ücretlerinin %40'ı belediye payı olarak ayrılmaktadır. Büyük şehir belediyelerine ödenen payın %75'i, nüfusları oranında ilçe belediyelerine aktarılmaktadır.

Belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde faaliyet gösteren maden işletmeleri, yıllık brüt karlarının %2'sini belediye payı olarak ayırmaktadır. Bu pay, her yılın mart ayının son gününe kadar devlet hakkının hazineye ödenmesiyle birlikte ilgili belediyeye ödenmektedir.

İmar kanununda, iskan yapılmamış alanların sahiplerince, teknik altyapısı hazır olmayan yapılarda altyapı bedelinin %25'ini peşin ve geriye kalan %75'ini altyapının tamamlanmasından sonra en geç altı ay içinde belediye ödemeyi taahhüt ederek yapı ruhsatı alabilmektedir.

3.3 BORÇLANMA YOLUYLA ELDE EDİLEN GELİRLER

Belediyelerin gelirlerini oluşturan yerel gelirler ve merkezi yönetimden gelen transferlerin dışında, borçlanma da önemli bir finansman kaynağı olarak öne çıkmaktadır. Belediyelerde uzun yıllardır yaygın bir uygulama olan borçlanma, Türkiye'de yerel yönetimlerin gündemine küreselleşme sürecinde girmiştir. Özellikle bu dönemde belediye sayısındaki artış, belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri paylarının azalmasına

ve kiři başına dūřen gelir paylarının harcamaları karşılamada yetersiz kalmasına yol açmış, bu durum ise belediyelerin borçlanma yoluna başvurmasına sebep olmuştur.³⁸⁰

Belediyeler, yatırım harcamalarına ayrılacak kaynaklar bakımından yetersizdir çünkü gelirlerinin büyük bir bölümünü cari ve transfer harcamalarına ayırmaktadır. Diğerk taraftan, gelişmekte olan ülkelerde bulunan büyükşehirlerde g, gecekondulaşma, çarpık kentleşme, gürültü ve evre kirliliği, ulaşım altyapısının yetersizliği gibi sorunların yarattığı olumsuz durumlar için daha büyük finansman kaynağı gerekli olmaktadır. Çağdaş kentleşme normlarına ulaşmak için gerekli olan görev ve hizmetlerin için ihtiyaç duyulan giderlerin gelirler ile karşılanamaması durumunda, finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla belediyeler borçlanma yoluna gidebilir. Belediyelerin, vatandaşlara sunması elzem olan hizmetleri yerine getirmemesi gibi bir durum mümkün olamayacağından belediyeler bir şekilde kaynak oluşturmak zorundadırlar.

Günümüzde, devletler gibi belediyeler de btlerinde oluşan açıkları ülke içi veya ülke dışındaki farklı finansal kuruluşlardan borç alarak finanse etmektedir. Borçlanmalar, yüksek faiz maliyetleri meydana getireceğinden uzun vadede bte üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir.³⁸¹

Belediyeler, merkezi yönetimler gibi borçlanma yoluyla gelir elde edebilirler. Ancak bu gelir elde etme yöntemi, geri ödemesiyle birlikte faiziyle beraber bazı yazarlar tarafından gelir kalemi olarak kabul edilmeyebilir. Borçlar, geri ödeme yükümlülüğü nedeniyle gelecek nesilleri de etkileyebilir. Bu nedenle, borçlanma ile elde edilen kaynağın hangi amaçla ve hangi alanda kullanılacağı büyük önem taşır. Genel olarak kabul edilen görüş, bu kaynağın gelecek nesilleri ykmllk altına sokacağından elde edilen faydanın da gelecek nesillere aktarılması gerektiğidir. Ancak öngörülemeyen doğal afetler, ekonominin aşırı durgunluğu nedeniyle vergi gelirlerinden yeterli kaynağın sağlanamaması ve harcama-gelir dengesizliği gibi durumlarda borçlanma yöntemi kullanılabilir.³⁸²

³⁸⁰ Nihat Falay, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, Nisan 1997, s.3–13.

³⁸¹ Yakup Sevinan, “Belediyelerin Borçlanması”, *Tbb İller Belediyeler Dergisi*, Sayı 807-808, Temmuz-Ağustos 2015, s. 49-50.

³⁸² Halil Nadaroğlu, “Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması”, 7.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın, Ekim, 2001. s.104

Küreselleşme süreciyle birlikte yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla gelir sağlamaya yönelik çabaları artmıştır. Uluslararası kuruluşlar, örneğin Avrupa Birliği ve Dünya Bankası, bu konuda yerel yönetimlere önemli destekler sunmaktadır. Ancak borçlanma, diğer gelir türlerine göre daha riskli olabilir ve alınan borçların etkin ve verimli kullanımı konusunda zorluklar yaşanabilir. Bu nedenle, borçlanma sürecinin dikkatli bir şekilde yönetilmesi ve borçların doğru projelere yatırım yapmak için kullanılması önemlidir.³⁸³

Türkiye’de belediyelerin genel yapısı ve hizmet sunumları değerlendirildiğinde, borçlanma konusunda siyasi kaygının yüksek olduğu görülmektedir. Seçimle başa gelen bir yönetim için daha tabii bir durum da olamaz. Ancak bu durum bazen bir paradoksa dönüşebilmektedir. Borçlanmanın 5018 sayılı Yasa kapsamında bir gelir olarak değerlendirilmesi gerektiğinden bahsedilmişti, ancak bu tanımlama bir mevzuat yorumu olup borçlanmanın kapsam olarak 5018 sayılı Yasa’ya dahil edilmesinin bir sonucudur. Borçlanmanın gerçek anlamda gelir olarak değerlendirilmemesi gerekir. Belediyelerin kendi öz gelirlerinin kaynağı durumunda olan vatandaşlar aynı zamanda seçmen kitlesi olarak belediye yönetiminin seçiminde belirleyici tek aktör konumundadırlar. Durum böyle olunca belediyelerde karşılaşılması muhtemel sorunların birisi de belediyenin kendi öz gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat oranının oy kaygısı ile düşük kalabilecek olmasıdır.

Vatandaşların kendi mali imkânları karşılığında kamu hizmetine olan talep miktarları, piyasa ekonomisindeki mevcut aktörlerin talepleri ile benzeşmektedir. Sonuçta insanlar iktisadi hareket ederek ellerindeki kıt kaynaklarla fayda maksimizasyonu elde etme eğilimindedirler. Seçmenler de oy verdikleri belediye yönetiminden daha fazla hizmet talep etmekle birlikte daha az (vergi, ceza, işgaliye vb.) mali külfete katlanmak isteyeceklerdir. Bundan dolayı seçmenler belediyenin tahakkuk ve tahsilatını yaptığı öz gelirlerini oluşturan kalemleri almaması veya tahsilatını geç gerçekleştirmesi gibi beklentiler içerisinde bulunabileceklerdir. Oy kaygısı olan belediye yönetimleri ise seçmenlerinin bu bağlamdaki beklentilerini belli oranda karşılamak istemeleri halinde, bu durum cezaların ve işgaliye gibi öz gelirlerin tahakkuk

³⁸³ Fatma Nil Yücel, “Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği Ve Türkiye Uygulamaları”, *Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı*, 2007, s.63.

ettirilmemesi veya beyana esas öz gelir kalemlerinde bariz beyan düşüklüklerinin yerinde tespitinin yapılmaması (emlak vergisi gibi) gibi sonuçlara sebep olabilecektir. Bu şekilde (belediyenin azalan öz gelirleri nedeniyle) ortaya çıkacak finansman açığının borçlanmayla kapatılması belediyeler açısından daha tercih edilir bir yol olarak görülecektir. Zira seçmenler üzerinde psikolojik etkisi yönüyle değerlendirildiğinde kısa dönemde borçlanmanın dolaylı negatif etkisi, kamu gelirin doğrudan negatif etkisine göre daha hafif hissedilebilecektir. Ancak uzun vadede zaman içerisinde borçlanmaların faiz külfeti belediyenin hizmet alanını kısıtlar pozisyona gelmekte ve borçlanmaya esas üst sınırın çoğunluğunu faiz oluşturmaktadır. Yani belediye hem borçlanamaz hale gelecek hem de hizmet sunamaz pozisyona düşecektir. Bu durumda hizmet talebine cevap bulamayan seçmenlerin davranışı belediye yönetiminin arzuladığının aksine gerçekleşebilecektir. Siyasi kaygı ile öz gelirlerinden feragat edilerek borçlanma yoluna gidilmesi ve borçlanmanın artan mali külfeti nedeniyle belediye hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkacak finansman sorunu doğal olarak belediye hizmetlerinin yapılamamasına sebep olacaktır. Öz gelirlerinden feragat edip cari harcamalarını dahi borçlanma ile gerçekleştiren ve hizmet edemez hale gelen, bundan dolayı uzun vadede seçmenini kaybeden bir belediye mi, yoksa Gelirini toplaması nedeniyle kısa vadede seçmen direnciyle karşılaşacak ancak karşılığında hizmetlerin sürekliliği ve artan oranda devamının sağlanması ile seçmen sayısını koruyan hatta artıran bir belediye mi, olacakları konusunda bir tercih yapmalıdırlar.³⁸⁴

Borçlanmanın siyasi maliyetine ilişkin bu değerlendirmeden sonra Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanması ile ilgili bir dizi mevzuat düzenlemesi bulunmaktadır. Bu düzenlemeler arasında öne çıkanlar şunlardır: 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 5302 İl Özel İdareleri Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve bütçe kanunları olarak sıralanabilir.³⁸⁵

Mahalli idareler, bağlı kuruluşlar ve iktisadi teşebbüslerin yurt içi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabidir. Ancak, belediyeler

³⁸⁴ Sevinçhan, a.g.m., s. 50-51.

³⁸⁵ Erhan Usta, "Türkiye'de Mahalli İdarelerin Mali Yapısı", Mahalli İdarelerin Mali Yönetimi Forumu: Mahalli İdarelerin Borçlanması, Ankara, 22-23 Mayıs 2008, s.16.

tarafından ihraç edilecek yurt içi tahviller, devlet tahvili olarak kabul edilmese de hazine garantisi altında olmayacaktır. Bu durum, ihraç edilen tahvillerin piyasada fazla ilgi görmemesine neden olabilmektedir.³⁸⁶

Dışarıdan kredi almak isteyen belediyenin hazineye müracaat etmesi zorunludur. Hazine, söz konusu talebi garantisi olmaksızın kamu kurum ve kuruluşlarının hibe hariç dış imkân sağlamasına izin verilmesine ve sağlanan dış imkânın izlenmesine ilişkin kendi ölçütlerine göre değerlendirir. Hazineden izin çıkmaması durumunda, krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçları dış finansman bilgi sistemine kaydedilmemekte ve anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmamaktadır.³⁸⁷

Belediye tahvilleri ile devlet tahvilleri arasındaki talep farkı, belediye tahvillerinin güvenilirliği konusunda bazı soru işaretlerine yol açmaktadır. Bu durumda, belediye tahvillerinin cazip hale getirilmesi için çeşitli önlemler önerilmektedir. Örneğin, belediye tahvillerinden elde edilecek faiz gelirlerinin gelir vergisinden muaf tutulması, bu tahvillere yatırım yapmayı daha çekici kılabilir. Ayrıca, belediye tahvillerinin ödenmeme riskini azaltmak için düzenlemeler yapılmalıdır.³⁸⁸

Bir belediyenin borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanarak geri ödemede güçlük yaşaması durumunda, daha güçlü mali kapasiteye sahip diğer belediyelerin bu borcu geri ödeme ihtimali daha yüksek olabilir.³⁸⁹ Bu nedenle, belediyelerin borçlanma süreçlerinde mali kapasitelerini ve geri ödeme kabiliyetlerini dikkate alarak sorumlu bir şekilde hareket etmeleri önemlidir. Ayrıca, belediyeler arasında finansal denetim ve işbirliği mekanizmalarının oluşturulması, riskleri paylaşarak daha güvenli bir borçlanma ortamı sağlayabilir. Belediyelerin borçlarını geri ödememeleri riskini azaltacak yöntemler, kredi derecelendirme kuruluşlarının belediyeleri kredi puanı bakımından iyi

³⁸⁶ Mustafa Ökmen - Neslihan Koç, “Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma Ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, Cilt:22, Sayı:2, 2015.

³⁸⁷ M.Gül, “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması”. *Sayıştay Dergisi*, S. 74-75, Temmuz- Aralık 2009.s, 110.

³⁸⁸ S. Yakar - S.Y. Kandır, “Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı Ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması”. *Maliye Dergisi*, Sayı 162, Ocak -Haziran 2012.s,442.

³⁸⁹ M.Doğan - A.İ.Baş, “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma”. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*,2013, C: Xxxiv, S. I, S. 295.

bir şekilde derecelendirmeleri, tahvil sigortası uygulanması ve bankalar tarafından verilecek teminat mektupları şeklinde olabilir.³⁹⁰

3.3.1 İç Borçlanma

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, yıl içinde iç borçlanma yapabilirler. Ancak alacakları borç miktarı, bütçe gelirin %10'unu geçiyorsa, belediye meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Bütçe gelirin %10'unu aşmayan durumlarda ise belediye meclisi kararı yeterlidir. Bu borçlanma genellikle yerel yönetimlerin cari giderlerini finanse etmek için kısa vadeli yapılmaktadır.

İller Bankası, belediyelerin yerel kamu hizmetleri için projelerini desteklemek amacıyla kısa veya orta vadeli kredi sağlar. Belediyeler, kredi başvurusu yapmak için İller Bankası'nın çalışma alanına giren bir konuda bir proje sunmalıdır. İç borçlanma için ise İller Bankası'nın talepleri koşulsuz kabul etme zorunluluğu yoktur. Nakit kredi kullanacak belediyeler, ödeme planını İller Bankası'na sunmak zorundadır ve geri ödeme planı yeterli görülmezse kredi talepleri reddedilebilir. Belediyeler, Kanunun 68. maddesinde belirtilen şartları yerine getirdikleri takdirde İller Bankasına kredi talebinde bulunabilir. İller Bankası, belediyelerin kredi taleplerini değerlendirirken şartları aramakla yükümlü değildir, bu belediye yetkililerinin sorumluluğundadır.³⁹¹

Belediyelerin, yurtiçindeki özel bankalardan ya da devletin kurumlarından yaptıkları çoğunlukla kısa vadeli olan borçlanma türüdür. Bu borçlanmada iller bankası, hazine, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve bunun gibi kuruluşlara aracılık veya kefillik yaptığı durumlar olabilir. Belediyeler bunların yanında çeşitli kamu kurumlarına karşı sorumlu olduğu mali yükümlülüklerini yerine getirmemesi ile de bir anlamda borç kullanmış olurlar.³⁹²

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi diğer bankalardan iç borçlanmaya ilişkin herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Burada diğer bankalardan çekilebileceği ve çekilemeyeceği yönünde iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki madde hükmünde

³⁹⁰ Yakar – Kandır, a.g.m., s, 442-444.

³⁹¹ Hayrettin Güngör, *Belediyelerde Borç Yönetimi*, Türkiye Belediyeler Birliği, 2009, s. 7.

³⁹² Özhan Çetinkaya - Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı Ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 8, 2004, s.24.

özel bankalardan kredi çekilmesini engelleyen bir hüküm bulunmadığı 5393 sayılı Kanunun 68/b bendi İller Bankasından borçlanmaya ilişkin usulü belirlemiş olmakla birlikte diğer bankalara ilişkin bir kısıtlama da getirmediğini ve 68’inci maddenin (d) ve (e) de belirtilen şartları taşımak koşuluyla borçlanabileceğidir. Bir diğer görüş ise; “söz konusu madde hükmü mali mevzuata ilişkin olduğundan kullanılabilir yöntemler tahdidi olarak yazılması gerekir aksi halde yazılmayanın kısıtlanmadığı bir yaklaşımla mali mevzuatın yorumlanmasının mümkün olmadığını öne sürer ve belediyelerin özel bankalardan borçlanamayacağını öne sürmektedir.

Farklılığın olduğu bu konuda teknik yorumla birlikte, belediyenin kanunun amacı ve ruhunu da ele alarak bir hüküm çıkarmak gerekir. Teknik anlamada değerlendirecek olursak, 5393 sayılı Kanun’un 68’inci maddesi mali mevzuata ilişkin hüküm ifade eder ve mali mevzuatta yazılmayanın kısıtlanmadığı yaklaşımıyla bir yorum kabul edilemez. Ancak 68/b madde hükmü sadece İller Bankasından borçlanılır gibi bir ifade de kullanmayıp, İller Bankasından borçlanmanın usulüne ilişkin bir hüküm içermektedir. Detaylı düzenlemelerin bulunduğu bir madde hükmünde ciddi bir konu yoruma açık bırakılmıştır.

Diğer bankalardan borçlanmanın İller Bankasından borçlanmaya nazaran fayda-maliyet analizi yapılmalı, böyle bir analiz de özel bankalardan borçlanmak avantajlı iken İller Bankasından borçlanmaya zorunlu tutmak çok doğru olamayacaktır. Böyle bir durumda fayda-maliyet analizi veya benzer bir kıyas nasıl yapılabilir diye sorular sorulabilir.

İller bankasının yıllık faiz oranları kendi sitesinde konu bazlı olarak yayımlanmaktadır. Burada kıyaslama yapılırken faiz oranıyla birlikte, vade ve teminat oranlarını da dikkate almak gerekiyor ki İller Bankası çoğu zaman teminat yönüyle tercih edilmeyebilir. İller Bankasının yayımladığı yıllık faiz oranları incelendiğinde altyapı hizmetlerinden başlayan yıllık yüzde 7 faiz oranları konuların önemi itibarıyla, konu belirtilmeyen nakit krediler için yüzde 14’e kadar yükselmektedir.³⁹³ Diğer bankalar ile

³⁹³ Veriler İbank A.Ş’den alınmıştır. <https://www.ilbank.gov.tr/index.php> (Erişim Tarihi 16/11/2018).

kıyaslandığında yatırım amaçlı borçlanmalarda İller Bankası avantajlı iken cari harcamalar için yapılan borçlanmalarda diğer bankalar avantajlı bulunmaktadır.³⁹⁴

3.3.2 Dış Borçlanma

Belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin finansmanında kullanılan dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre gerçekleştirilmektedir. Bu borçlanma genellikle metro, çevre atık yönetimi, ulaşım gibi ileri teknoloji ve büyük finansman gerektiren hizmet ve yatırımlar için yapılmaktadır ve genellikle uzun vadeli olmaktadır.

Belediyelerin dış borçlanma ihtiyaçlarını iç borçlanma yoluyla değil de dış borçlanma yoluyla yapmalarının önemli nedenleri şunlardır: merkezi yönetim ve belediyelerin kaynak sıkıntısı, İller Bankası'nın sınırlı kredi verme kapasitesi ve yurt içindeki bankalardan kredi bulmanın zorluğu ve yüksek faiz oranları. Türkiye'de bugüne kadar en fazla büyükşehir belediyeleri dış borçlanma yoluna başvurmuştur çünkü bu yöntem, belediyelerde de özel sektörde olduğu gibi bazı mali ve idari yükümlülükleri beraberinde getirmekte ve bu süreci yönetmek idari ve mali açıdan zorlu olmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelere göre daha güçlü bir kurumsal kapasiteye sahiptirler.

Dış borçlanma ile ilgili temel ilkeleri belirleme yetkisi hazineye aittir ve bu yetki her yıl bütçe kanunları ile düzenlenmektedir. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ise hazineye kamu kurum ve kuruluşları üzerinde finansman ve borç yönetimi ile ilgili yetkiler vermektedir. Kanunun 7. maddesine göre, belediyelerin dış borçlanma yapabilmesi için belediye meclisi kararı alınması gerekmekte olup, bu kararın ardından Hazine Müsteşarlığı ve bağlı olduğu bakanın izin ve onayı alınmaktadır.

Dış borçlanmada iki tür yöntem bulunmaktadır. Hazine Garantili Dış Borçlanma, belirli bir projeye dayanarak hazine müsteşarlığının izni ile gerçekleştirilen borçlanma şeklidir. Hazineye başvuru projenin fizibilite etüdü, yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliği, yapım işlerinde uygulama projesinin bulunup bulunmadığı gibi şartları

³⁹⁴ Yakup Sevinçhan, "Belediyelerin Borçlanması", *Tbb İller Belediyeler Dergisi*, Sayı 807-808, Temmuz-Ağustos 2015, s. 54.

taşıyıp taşımadığı devlet planlama teşkilatı tarafından değerlendirilir. Hazine garantileri verilmesi, izlenmesi ve raporlanması ile ilgili olarak da yönetmelikler bulunmaktadır.

Aşağıda bulunan tablo 4’de 2012-2022 yılları arasında Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın bazı belediye ve Belediye’ye bağlı kuruluşların garanti verilen dış borçlar stok oranlarını görülmektedir. Bu rakamlara göre hazine garantili dış borç stoku miktarlarında 3 büyük metropole göre görece nüfusu ve hizmet ettiği alanlar daha az olmasına karşın Eskişehir, İzmir, Samsun, Antalya ve Bursa belediyelerinin çok fazla borçlandığını söyleyebiliriz.

Tablo 4: Bazı Belediye Ve Belediye’ye Bağlı Kuruluşların Hazine Garantili Dış Borç Stok Oranları (Milyon ABD Doları);

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AdanaBŞB.	99.4	73.6	47.8	22.0	16.	11	5	3	2	1
AntalyaBŞb	82	71	60	54.7	58	51.4	46	46	37	30
BursaBŞb.	136	118	102.8	94.8	102	91.0	82	83	69	58
Bur.Buski	52	45	53.1	67	68.3	57	55	59	53	48
Eskişe.Bşb	129	113	98.6	87.8	83.6	71	60	50	38	27
İstanb.Bşb	138	117	95.7	65	44.3	20.1	7	0	0	0
İzmir Bşb.	146	125	107.5	98.1	105	93.7	85	85	71	60
KayseriBşb	70	51	36.6	26.2	19.5	9.9	6	0	0	0
Mer.Meski	56	43.9	34.2	27.8	25.5	18.5	12	0	0	0
SamsunBşb	154	131.6	111.9	100.6	106	93	83	82	67	54

Kaynak: TC Hazine Ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, Hazine Garantili Dış Borç Stoku. Erişim Tarihi: mayıs 2023. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>.

Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma ise, yine hazine müsteşarlığının iznine tabidir ancak hazine garantili borçlanmada olduğu gibi yerel yönetimler üzerinde garanti verme sorumluluğu bulunmamaktadır. Borçlanma için hazineye müracaat eden belediyenin talebi, yatırım projelerinin yıllık yatırım programında yer alması, devlet planlama teşkilatının uygun görüşü, belediyenin borçları ve kredi temin edilmesi düşünülen finans kuruluşuna ait idari ve finansal bilgiler çerçevesinde değerlendirilir. Hazine Müsteşarlığı'nın izni alınmadan yapılan borçlanmalar dış finansman bilgi sistemine kaydedilmemekte ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi

yapılamamaktadır. Bu tür borçlanma talepleri Hazine garantili borçlanma talebinde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinden gelmektedir.³⁹⁵

Aşağıdaki Tabloda 2013-2022 yılları arasında bazı belediyelerce alınan hazine garantisiz dış borç stoku gösterilmektedir. En çok Hazine garantisiz dış borç stoku bulunan belediye ise diğer belediyelere göre açık bir farkla resmi olmayan rakamlara göre yaklaşık 20 milyon nüfusu içerisinde barındıran İstanbul büyükşehir belediyesi olarak görülmektedir.

Tablo:5, Bazı Belediyelerce Ve Mahalli İdare Kuruluşlarınca Alınan Hazine Garantisiz Dış Kredi Stoku (MİLYON ABD Doları),(2013-2022).

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adana BŞB.	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Bursa BŞB.	96	78	64	55	56	47	39	36	26	19
Antep BŞB	14	11	8	7	6	4	3	2	0	0
İst.İETT	253	150	74	43	26	9	0	0	0	0
İst. BŞB	2117	1742	1547	1.778	2.026	2.121	2.220	3.151	2.994	3.059
İzmir BŞB.	37	94	171	291	382	383	389	536	482	438
İzmir İZSU	0	12	38	36	37	33	28	27	71	66
KayseriBŞB	23	17	12	9	7	4	0	0	0	0
Mers.Meski	0,4	0,4	0,3	4	17	18	15	15	11	9
Antalya Bşb	0	0	0	0	0	100	133	172	132	108

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, İstatistikler, Kamu Finansmanı İstatistikleri, **Kamu Kuruluşlarının Hazine Garantisiz Dış Borç İstatistikler 2023.**

3.3.3 Tahvil İhracı

Tahvil; ödünç para sağlamak amacıyla, devlet, kamu kuruluşları ve anonim şirketler tarafından çıkarılan kayıtlı değerleri eşit ve ibareleri aynı olan borç senetleridir.³⁹⁶ 5393 sayılı Kanun'un 68/c maddesi hükmü ile belediyeler yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için tahvil ihracı yöntemiyle de borçlanabilmektedirler. Yani belediyeler cari harcamalar için tahvil ihracı ile borçlanma gerçekleştiremezler. Burada önemli diğer husus ise tahvil ihracına ilişkin hususlar 4749

³⁹⁵ Gülay Atar, "Düzenleyici Etki Analizi Ve Türkiye'de Belediye Gelirleri Üzerine Bir Uygulama "Konaklama Vergisi Örneği"", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, 2010.

³⁹⁶ Müfit Akyüz - Nesrin Ertel, *Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü*, Dünya Yayınları:42, 2.Baskı, s.331.

sayılı Kanun hükmü ile belediyeler için ancak yurtiçi piyasadan ve Hazine Müsteşarlığının izni ile mümkündür.³⁹⁷

Yatırım programı projelerinin finansmanı için yapılan borçlanma, mevzuat gereği şekillenir. Belediyeler tahvil ihracıyla cari harcamalarını finanse edemez. Tahvil ihraç ederken, Belediye Gelirleri Kanunu ve Sermaye Piyasası Kanunu hükümleri göz önünde bulundurulur. Kanuna göre ihracçı, anonim ortaklıklar, özelleştirme kapsamında olan kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler ve ilgili kuruluşlar olarak tanımlanır. Bu kuruluşların tahvil ve diğer borçlanma senedi ihraç limitleri, Bankalar Kurulu tarafından belirlenir ve özel kanun limitleri uygulanmaz. Belediyelerin uluslararası sermaye piyasalarında tahvil ihraç etmesi için bir aracı kurumla anlaşma yapması gerekmektedir. Aracı kurum, belediye hesaplarını uluslararası derecelendirme kurallarına göre analiz ederek, ortaklaşa belirlenen miktarda tahvil çıkarır.³⁹⁸

Borçlanma, yerel yönetimler için maliyet olmasına rağmen nesiller arası adaleti sağlar, kaynakları optimal şekilde dağıtır, yerel kalkınmaya katkı sağlar, geciken projelerin maliyetini azaltır ve bütçe kaynaklarını istikrarlı kullanmayı sağlar.³⁹⁹

³⁹⁷ Sevinçhan, a.g.m, s. 55.

³⁹⁸ Mustafa Dönmez, “Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri” Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, Cilt 7,Sayı 6, Haziran 2002,s.38–39.

³⁹⁹ Besim B. Bali, “Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, *Mali Yerelleşme Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar, Ayşe Güner Ve Serdar Yılmaz (Drl.) Marmara Üniversitesi Yerel Yönetim Eğitim Ve Araştırma Merkezi, Güncel Yayıncılık Yayını, Mayıs 2006, s.150.*

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE GELİRLERİ YÖNÜYLE MALİ ÖZERKLİKLERİNİN ANALİZİ

4.1 BELEDİYE GELİRLERİ AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME

Yerel idarelerin kendi harcamalarını belirleyebilme özerkliğinin seviyesi mali yerelleşmeyi tanımlamaktadır. Harcamaların belirlenmesinde karar merci yerel idareler mi yoksa merkezi idaremi mi olacak bunun ayrıt edilmesi gerekir. Harcama ödeneklerini merkezi idarenin belirlediği uygulamaların yerel idareler tarafından yapıldığı bir durumda yerelleşme özerkliği artmayacaktır.⁴⁰⁰ Bu durumda harcamaların yerel birimler tarafından gerçekleştirilmesi kadar harcama kalemleri üzerindeki etkinliği ve söz sahipliği önem kazanmaktadır. Yerel idarelerin yerel özerkliği sağlayabilmesi ancak harcamaların nereye yönleneceği üzerinde söz sahibi olması ile mümkün olmaktadır. Sadece yerel idarelerin harcamalarına bakılarak mali yerelleşme düzeyi ölçülememektedir. O yüzden ölçüt, yerel idarelerin gelir paylarıdır.⁴⁰¹

Yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları, mali yerelleşmenin seviyesi hakkında bilgi vermektedir. Yerel yönetim vergi gelirlerinin genel yönetim vergi gelirleri içerisindeki payı, yerel yönetimlerin vergileme gücünü değerlendirmede kısıtlı bir göstergedir. Yerel idareler, vergilendirmede matrah ve oran belirleyebiliyorsa ve merkezi idarenin oran ve matrah belirlemesinden bağımsız olarak hareket ediyorsa mali özerkliğinin yüksek olduğu söylenebilir. Ayrıca yerel idarelerin vergi özerkliğinin yüksekliğinden bahsedilebilmesi için yerel yönetimlerin onayı ile gerçekleşecek bir paylaşım sistemi belirlenmesi gerekir.⁴⁰² Sadece yerel idare gelirinin genel yönetim gelirleri içindeki payı ile yetinilmeyip yerel idarelerin vergilendirme gücü ve kapasitesini arttırma adına neler yapılabileceği hakkında araştırma yapılması gerekmektedir.

⁴⁰⁰ Litvack Jennie - Seddon Jessica, *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, Wb1 Workingpapers, 2004, s.19.

⁴⁰¹ Blochliger Hansjörg - King David, “Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments”, Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government Working Paper No.2 (2006), p.156.

⁴⁰² Oecd, *The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update*, Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Govern-Ment, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp, A.;, 2009, p.10..

Yerel harcamaların finansmanı gelir paylaşımı yoluyla olduğunda yerel idarelere aktarılacak payların kullanımına merkezi idare tarafından bazı şartların konulması harcama yönetimi otonomisini azaltır ve mali yerelleşme yetki genişliğine dönüşecektir. Kamu fonlarının nasıl harcanacağına ilişkin özerklik yerel birimler bakımından azalacaktır. Harcamalarla ilgili merkezin tercihlerindeki transferlerin şartları belirleyici olacaktır. Yerel tercihlerin dikkate alınması için gelir paylaşımındaki özerkliği sağlamak üzere kararların yerelleştirilmesi gerekir.⁴⁰³

Merkezi idareden alınan transferlerin, bu transferlerin de önemli bölümünün şarta koşulduğu durumlarda yerel yönetim giderlerinin genel yönetim giderleri içindeki payı önemli bir artış ile karşı karşıya kalacaktır. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde belirleyicileri ile mali yerelleşme dereceleri doğru orantılıdır. Yerel yönetimlerin vergi oran ve matrahını kendisi belirlediği durumda mali yerelleşme artarken şart koşulan transferlere bağlı olarak da mali yerelleşme en düşük düzeye inmektedir.

Tablo 6: Belediyelerin Gelir Yönlü Mali Yerelleşme Oranı ve Gelişimi (milyon tl) (2011-2021) (%).

yıllar	Toplam Genel yön. Bütçe geliri	Toplam Belediye bütçe geliri	Yüzde	Mali yerelleşme oranı
2011	449.496	40.740	%	9,06
2012	505.374	45.131	%	8,93
2013	591.733	53.931	%	9,11
2014	652.111	62.544	%	9,59
2015	747.097	72.159	%	9,65
2016	859.621	80.994	%	9,42
2017	937.790	97.148	%	10,35
2018	1.118.965	110.933	%	9,91
2019	1.284.584	115.484	%	8,98
2020	1.495.761	136.768	%	9,14
2021	2.027.059	192.182	%	9,48

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır. Mali yerelleşme oranı çok değişkenlik göstermediğinden son 10 yıl baz alınmıştır.

⁴⁰³ Mello, Luiz, “Fiscal Decentralization And Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, Vol. 28, No. 2, 2000, p. 367.

Türkiye’de belediyelerin gelir yönünden toplam belediye gelirlerinin genel yönetim gelirlerine oranı olarak ifade edeceğimiz mali yerelleşme oranının kentlerde görülen hızlı değişken nüfus verileri ile ve il özel idareleri için ayrılan payların belediyelere kaymasıyla yıllar içinde bu oran yüzde 10’u aşmıştır. 2011-2021 yılları arasında mali yerelleşme oranında aslında çok büyük bir oransal değişimin olmadığını genel yönetim bütçe geliri ile belediye bütçe gelirinin paralel bir şekilde arttığını görülmektedir.

4.2 MERKEZİ İDARE VERGİ GELİRLERİNDEN AYRILAN PAYLAR

Klasik anlayıştaki mali federalizmde, transferlerin rolü oldukça sınırlıdır. Bununla birlikte, transferler yerel karar süreçlerini düzeltmek amacıyla kullanılır ve yüksek dışsalılık etkisi olan hizmetlerin finanse edilmesine yardımcı olur. Bu nedenle, bazı merkezi idare vergi gelirlerinden pay aktarımları koşulludur.⁴⁰⁴ Ancak, koşullu payların oranı arttıkça yerel özerklik derecesi de azalmaktadır. Genel paylar, yıllık bütçe kanunlarıyla belirleniyorsa merkezi hükümetin kontrolünü güçlendirir ve yerel özerkliği azaltır. Yıllık toplam gelirlerin sabit bir oranı olarak belirleniyorsa ise yerel özerkliği artırır ve vergi paylaşım sistemiyle hemen hemen aynı hale gelirler.⁴⁰⁵

Merkezi aktarımlar, yerel yönetimlere ek kaynaklar sağlamak ve gelir-gider farkının kapatılmasına yardımcı olmaktadır. Merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan paylar, temel amaç olarak yerel hizmetleri sübvans etmek ve mali eşitsizliği gidermek amacıyla kullanılmaktadır. Bu aktarımlardaki kural ve şartlar, yerel yönetimlerin davranış ve amaçları üzerinde farklı etkilere sahiptir. Bazı transferler, vergi paylaşımına yaklaşan şekilde tam otonomi sağlarken, bazı transferler ise merkezi hükümete sıkı kontrol tanıyarak mali özerkliği azaltmaktadır.⁴⁰⁶ Merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan payların belirli bir amaçla tahsis edilip edilmemesi veya şartlı olup olmaması, yerel mali özerklik açısından büyük önem taşır. Merkez için payların belirli bir amaçla tahsis edilmesi, daha fazla kontrol sağladığı için tercih edilir. Merkezi idare vergi gelirlerinden

⁴⁰⁴ Javed Shahid Burki - Guillermo Perry - William Dillinger, “Beyond The Center: Decentralizing The State”, *Prepublication Conference Edition The World Bank Washington, D.C.*, 1999, p.27.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/269511468046186308/pdf/multi-page.pdf> (29.10.2009)

⁴⁰⁵ Usui, a.g.m., p.10-11. http://Www.Adb.Org/Documents/Erd/Technical_Notes/Tn021.Pdf (07.10.2018)

⁴⁰⁶ Oecd, “The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government”, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp(2009A)9, p.11-12.

aktarılan paylar, mali özerklik derecesi ve mali yerelleşme düzeyi açısından değerlendirilirken, karşılıklı olup olmamaları, belirli amaçlı olup olmamaları, genel ve özel amaçlı olup olmadıkları ve düzenlilik durumları göz önünde bulundurulmalıdır.⁴⁰⁷

Yerel yönetimlere şartsız transferlerle birlikte kendi vergi gelirleri de yerel yönetimlerin alternatifidir. Yerel yönetimlerin vergi otonomisi arttıkça, merkezin transferlere olan ihtiyacı azalır. Transferler, koşulsuz ve zorunlu olsalar bile, yerel yönetimlerin kendi vergi gelirlerine göre daha az mali özerklik sağlarlar. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden elde ettikleri payların ve belediyelerin merkezi gelirlerden bağımsız bir şekilde elde ettikleri payların yani öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki paylarını oransal olarak yorumlanıp, aynı zamanda yıllar içerisinde nasıl bir gelişim gösterdiğini incelemeye çalışılacaktır.

4.2.1 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Mali Özerkliklere Etkileri

Merkezi idareden alınan transferler yerel yönetim gelirleri içinde ne kadar yüksek oranda bulunursa, yerelleşme düzeyi ve mali özerklik derecesi de düşük olmaktadır. Yerel mali özerkliği sağlama amacıyla yerel yönetimler ile toplam vergi paylaşılmaktadır. Yerel idareler, vergilerin matrah ve oranını belirlemekte söz sahibi olamasa da merkezi idare ile birlikte vergi gelirlerinden alacakları payda söz sahibi olabilmektedir. Yerel idarelerin alacakları payları belirlemede ya tam kendisinin yetkili olduğu ya da sadece merkezin payları tek taraflı olarak belirlediği durumların arasında tercih edilen çeşitli alternatifler bulunmaktadır.⁴⁰⁸ Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden aldıkları payı belirleme güçleri, mali özerklik derecesi ile doğru orantılı olarak belirlenmektedir. Yerel idarelerin toplam vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinde yetkili olmadığı ve bu payların merkezi idare tarafından belirlendiği durumlarda vergi payları ile transferler arasında ayırım yapabilmek güçleşmekte ve yerel idarelerin mali özerklik derecesi de düşmektedir. Yerel

⁴⁰⁷ Oecd, “Explaining The Sub-National Tax-Grants Balance In Oecd Coun-Tries”, Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp(2009B)11, s.15. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/explaining-the-sub-national-tax-grants-balance-in-oecd-countries_5k97b10s1lq4-en#page1 (13.12.2018)

⁴⁰⁸ Oecd, “The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, Oecd Network On Fiscal Relations Across Levels Of Government”, Com/Ctpa/Eco/Gov/Wp(2009)9, S.6. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-fiscal-autonomy-of-sub-central-governments_5k97b111wb0t-en#page1 (29.10.2019).

idarelerin gelirleri üzerindeki söz sahipliği etkili bir mali yerelleşmede şart olduğu için yerel yönetimlerin bütçedeki oran ve matrahta söz sahibi olduğu vergiler ile matrah ve oranda merkezi idarenin belirleyici olduğu vergilerin oranına önemle bakılması gerekmektedir.⁴⁰⁹ Genellikle büyükşehir belediyeleri ulusal hatta uluslararası seviyede öneme sahip oldukları için yaptıkları hizmetleri yerel vergilerle finanse edemez ve giderlerin çoğunu merkezi idare bütçesinden aldıkları payla karşılayabilmektedir. Diğer az nüfusa sahip belediyelerde ise bu durum tam tersidir. Bu belediyeler yerel vergileri yani öz gelirlerini arttırmaya çalışmaktadırlar.⁴¹⁰ 2006 ve 2021 yılları arasında 15 yılı kapsayan, tüm belediye türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve toplam gelirler aşağıdaki tablo 7’de gösterilmiştir.

Tablo:7 Belediye Türüne göre Merkezi Yönetim Vergi Gelirinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler içerisindeki payları % (milyon TL)

Yıllar	Büyükşehir Belediyeleri			İl Belediyeleri			İlçe Belde Belediyeleri			Tüm Belediyeler		
	M.Y.V. G.	Top. Gelir	%	M.Y. V.G.	Top. Gelir	%	M.Y.V. G.	Top. Gelir	%	M.Y.V. G.	Top. Gelir	%
2006	4.817	8.175	58,9	818	2.059	39,7	3.732	10.137	36,8	9.368	20.372	45,9
2007	5,384	9.410	57,2	946	2.658	35,5	4.126	11.579	35,6	10.456	23.648	44,2
2008	6,292	9.860	63,8	1.127	2.917	38,6	5.088	12.958	39,2	12.508	25.736	48,6
2009	6.473	11.335	57,1	1.333	2.917	45,7	5.552	12.592	44,1	13.358	26.844	49,7
2010	8.636	13.322	64,8	1.781	3.872	46,0	6.915	17.039	40,5	17.333	34.233	50,6
2011	10.256	15.560	65,9	2.164	4.518	47,9	8.318	20.660	40,2	20.738	40.740	50,9
2012	11.874	17.228	68,9	2.438	5.183	47,0	9.127	22.719	40,1	23.440	45.131	51,9
2013	13.952	20.719	67,3	3.183	6.412	49,6	10.434	26.799	38,9	27.570	53.931	51,1
2014	19.911	29.823	66,7	2.386	4.362	54,7	11.815	28.403	41,6	34.112	62.544	54,5
2015	24.894	33.181	75,0	2.923	5.315	55,0	14.460	33.761	42,8	42.279	72.159	58,6
2016	28.382	37.911	74,8	3.244	6.000	54,0	14.951	37.224	40,1	46.578	80.994	57,5
2017	33.309	46.170	72,1	3.902	7.213	54,1	17.896	43.922	40,7	55.107	97.148	56,7
2018	40.206	54.659	73,5	4.618	8.057	57,3	20.842	48.369	43,0	65.667	110.93	59,2
2019	42.497	56.400	75,3	5.103	8.618	59,2	22.330	50.592	44,1	69.931	115.484	60,5
2020	53.012	64.611	82,0	6.268	10.492	59,7	26.935	61.808	43,5	86.216	136.768	63,0
2021	76.379	94.396	80,9	8.674	14.094	61,5	36.893	83.873	43,9	121.945	192.185	63,4

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

⁴⁰⁹ Robert. D Ebel,. - Serdar Yılmaz, “Concept Of Fiscal Decentralization And Worldwide Overview”, World Bank Institute Working Paper, Nr. 30346, 2002, s.9.

⁴¹⁰ İlhan Tekeli, *Belediyecilik Yazıları* (1976–1991), İstanbul: Iula-Emme, 1992, s.51.

Bu tablodan anlaşılabacağı üzere 2006 yılında tüm belediye türlerinde %45 olan merkezi yönetim bütçesinden alınan payların toplam belediye bütçe gelirine oranı, 2021 yılında yaklaşık olarak %64 olarak ölçülmüştür. Mali özerkliklere zarar veren ve Yıllar içinde artan bu oran iki önemli kırılma yaşamıştır. İlki 2008 küresel krizin etkisiyle merkezi bütçeden aktarılan payların artması bu oranın %44'ten %50 dolaylarına yükselmesi, ikincisi ise 6360 sayılı kanunun gelmesiyle ve büyükşehir sayısının 16'dan 30'a yükselmesi ile toplam belediye bütçesinde merkezi idare paylarının artmasına ve bu oranın 2013 yılında %51'iken, kanunun yürürlüğe girmesiyle 2015 yılında önce %58'e 2021 yılına gelindiğinde de aradan geçen 8 yılda %63'e çıkmasına neden olmuştur.⁴¹¹

Büyükşehirlerdeki genel bütçe vergi gelirleri pay kapasitesinin daha önceki yıllara nazaran belediye türleri arasında en çok artış gösteren belediye türü olmuştur. Büyükşehirlerde 2006 yılında %58 olan oran 2015 yılında 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile %75'e yükselerek toplam gelirler içerisinde çok büyük pay iştiğal ettiğini, bu oranın 2021 yılında da %82'ye ulaşarak son yıllarda da rekor düzeyde arttığı görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında büyükşehirler yıllar içinde mali özerkliğini büyük ölçüde kaybetmiş denilebilir.

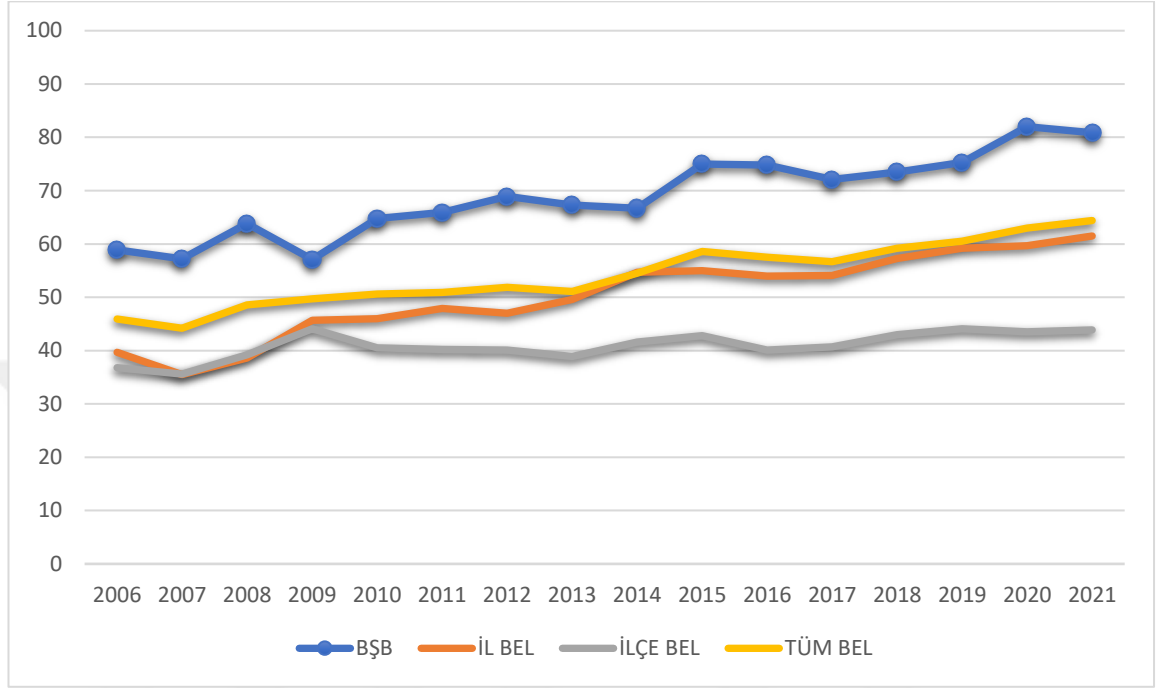
Büyükşehir dışındaki il belediyelerinde ise 2007 yılında %35 olarak ölçülen oran yıllar içinde büyük bir artış göstermiş 2021 yılında %61'ye kadar çıkmıştır. Söz konusu dönemde, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın dağıtımında esas alınan kriter kentlere olan yoğun yerleşme sonucunda nüfus artış kriteri olmuştur.

Ayrıca belediye türlerine göre de merkezden alınan payları esas alarak değerlendirildiğinde yıllar içinde en az artış oranı gösteren belediye türü ilçe belde belediyeleri olmuştur. %40 civarı paylarla ilçe ve belde belediyeleri mali özerkliğe en çok yaklaşan belediyeler durumunda olmuştur ve diğer belediye türlerine göre daha merkezden bağımsız haldedir denilebilir. 2006 yılında %36 olan oran, son yıllarda %44'ler civarına yükselmiştir. İlçe ve belde belediyeleri sonrasında ise il belediyeleri oransal olarak, büyükşehirlerle göre merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylara bakılarak daha özerk bir yapıda olduğunu söyleyebiliriz. Büyükşehirler ise 6360 sayılı

⁴¹¹ Toprak, D. Gül, H. Ve Ağcakaya, S. (2015) . "6360 Sayılı Yasanın Mali Açıdan İncelenmesi." 30. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı , Türkiye.

kanunla beraber son yıllarda merkezden aldığı %82'ler gibi çok büyük paylarla mali özerkliğini büyük ölçüde yitirmiş merkeze bağımlı hale gelmiştir.

Şekil 1: Belediye Türüne göre Merkezi Yönetim Vergi Gelirinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler içerisindeki paylarının yıllar içerisindeki gelişimi %



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Merkezden belediyeye transferlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki yeri oldukça fazladır. Bütçe gelirleri içerisinde Faizler, Paylar ve Cezalar kaleminin ayrıntısında Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (merkezi idareden alınan paylar) kaleminin Faizler, Paylar ve Cezalar kalemi içerisindeki oranının %90'nın üzerinde olduğu görülmektedir. Bu kalemin tamamına yakınının genel bütçeden aktarılan paylardan oluştuğunu göz önüne aldığımızda ise söz konusu paylar son yıllarda tüm belediye bütçe gelirlerinin yaklaşık %55-60'ını oluşturmaktadır.⁴¹²

Belediyelerin merkezi idare gelirlerine aşırı bağımlılığı, öz gelir kaynaklarının kullanılmamasına yol açmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'deki belediyeler öz gelir gelir

⁴¹² <https://Muhasebat.Hmb.Gov.Tr/Mahalli-İdareler-Butce-İstatistikleri> (Erişim Tarihi: 23.02.2019).

oluşturma konusunda yeterince potansiyele sahip değildir. Çünkü ülkemizdeki küçük ölçekli belediyelerin (özellikle ilçe belediyeleri) kendi hizmet alanlarındaki bireylerden birikmiş olan vergi borçlarının (emlak vergisi gibi) veya vergi dışı gelirlerinin (harcamalara katılım payı gibi) tahsilatında, seçim dönemlerinde oy kaygısıyla taviz verdikleri söylenebilir.

4.3 ÖZ VERGİ GELİR ORANI YÖNÜYLE MALİ ÖZERKLİK ANALİZİ

Belediyelerin toplamaya yetkili olduğu vergi ve harçların tarifelerini belirleyememesi, yerel vergi gelirlerinin bütçe içinde payının artmasına engel teşkil etmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde daha büyük oranda yaşanan bu olumsuz durumun sebebi, tüm belediyelerin kendi sınırları içinde sadece ilan ve reklam vergisi, yangın sigorta vergisi, eğlence vergisini tahsil etmeye yetkili olması ve emlak ve çevre temizlik vergisi gibi önemli öz vergi kaynaklarını oluşturan gelirlerden yeterince yararlanamaması ve mahrum olmasıdır. Büyükşehir belediyelerine yalnızca çevre temizlik vergisinden %20 oranında pay verilmekte, ayrıca başka öz vergi geliri bulunmamaktadır.⁴¹³

6360 sayılı kanunda yerel vergi gelirlerinin belirlenmesi noktasında büyükşehir belediyeleri için yeni bir düzenleme getirilmemiştir. Bu nedenle merkezi idareden yapılan transferler büyükşehir belediyelerinin bütçelerinde daha çok yer kaplamaya devam etmiştir. Bunun sonucunda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere transfer edilen paylar bu sebeple en fazla büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.⁴¹⁴

Büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artışa neden olan 6360 sayılı kanun, büyükşehir sınırları içerisinde bulunan köylere artık mahalle statüsü verdiği için burada ikamet edenler hem emlak vergisi hem de vergi, harç ve katılım payları ödemek zorundadırlar.

Emlak vergisi kanununda, arazi ve arsa vergileri büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde %100 artırımlı şekilde tahsil edilmektedir. Dolayısıyla, bina vergisi oranı meskenlerde binde iki, diğer binalarda ise binde dört olarak belirlenmiştir. Benzer şekilde, arazi vergisi oranı binde iki, arsa vergisi oranı ise binde altı olarak yürürlüğe konulmuştur.

⁴¹³ Arıkboğa Ü. Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri/Revenue Structure Of Municipalities In Turkey: Problems And Solution Proposals. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33). 2016. s.291.

⁴¹⁴ Arıkboğa, a.g.m., s.286.

Bu durum, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinde eki uygulamalara nazaran önemli bir artışa sebep olmaktadır.⁴¹⁵

2464 sayılı belediye gelirleri kanununda, konutlara ait çevre temizlik vergisinin hesaplanmasında su tüketim miktarı kullanılarak metreküp başına daha yüksek bir vergi alınması öngörülmüştür. Bu uygulama büyükşehirlerde diğer yerlere göre daha fazla vergi alınması anlamına gelmektedir. İşyerleri ve diğer kullanılan binalar için ise çevre temizlik vergisi büyükşehirlerde %25 artırımlı olarak uygulanacak şekilde belirlenmiştir. Kırsal alanda yaşayanların da harç ve katılım paylarını ödemeleri gerekmekte ve bunun yanı sıra çevre temizlik vergisini %25 oranında artırımlı olarak ödeme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu uygulama büyükşehir belediyelerinin gelirlerini diğer belediyelere kıyasla daha fazla arttırmıştır. Bu durumda belediye gelirlerinin artması, belediye hizmetlerinin kalitesini daha da yükseltecek ve aynı zamanda hizmetlere talebi arttıracaktır. Yerel maliye sistemindeki bu düzenlemelerle birlikte büyükşehir belediyeleri daha fazla borçlanma imkanına sahip olacak ve hizmet maliyetlerinin artmasıyla beraber geniş ve çeşitli finansal kaynaklara ihtiyaç duyacaklardır. Bu sayede belediyeler, hizmet sunumlarını iyileştirecek ve vatandaşlara daha kaliteli hizmetler sunma imkanına sahip olacaklardır.⁴¹⁶

Belediye yerel gelirler kanunları çerçevesinde yerel vergi ve harçların sayısı bakımından büyükşehir belediyelerinin diğer belediye türlerine göre daha az miktarda söz konusu gelir kaynağına sahip olması neticesinde büyükşehir belediyelerine ihtiyaç duyduğu finansmanı merkezi yönetim oldukça fazla pay aktararak sağlamaktadır. İlçe ve belde belediyelerinin öz vergi gelirleri ve öz gelirleri, bu belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yüksek bir paya sahip olduğundan mali olarak daha özerk oldukları anlaşılabılır.⁴¹⁷

Belediyelerin öz gelir ve öz vergi gelirlerinin boyutuyla ilgili yapılan çalışmada, mali özerklik seviyesinin belirlenmesine odaklanılmıştır. Bu çalışmada, öncelikle öz

⁴¹⁵ M. Dağ - Furkan Kılınç “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi”, *Beş Sbe Derg*, 6(2), 2017, s. 426-443, 438.

⁴¹⁶ Ş. Adıgüzel, “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”. *Toplum Ve Demokrasi Dergisi*, 6(13-14), 2014, s.171.

⁴¹⁷ R.K. Korlu. – Ö. Çetinkaya, “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi Ve Değerlendirilmesi”, *Siyaset, Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2015, Cilt: 3, Sayı: 4.s.107.

vergi gelirlerinin durumunu gösteren sayısal verilere bakmak uygun bulunmuştur ve bu veriler Tablo 8’de sunulmuştur.

Türkiye'deki belediyelerin 2006-2021 yılları arasındaki toplam gelirleri ve bu gelirler içinde yer alan öz vergi gelirleri hem sayısal hem de oransal olarak sunulmuştur. Belediyelerin toplam gelirlerine oranla öz vergi gelirlerinin yüksekliği, vergi özerklik seviyeleri hakkında bilgi vermektedir. Öz vergi gelirlerinin toplam gelirlerin içinde önemli bir oranda yer alması, mali özerkliğin bu gösterge açısından yüksek olduğunu göstermektedir.

Vergi Özerklik Oranı; $\text{Öz Vergi Geliri} / \text{Toplam Gelir} = \text{Vergi Özerkliği Oranı (\%)}$

Tablo 8: Belediyelerin Öz Vergi Gelirleri ve Belediyelerin Toplam Gelirler (2006-2021) (milyon TL)

yıllar	Büyükşehir belediyeleri			İl belediyeleri			İlçe belde belediyeleri			Tüm belediyeler		
	Öz V.G	Top. Gelir	%	Öz V.G.	Top. Gelir	%	Öz V.G.	Top. Gelir	%	Öz V.G.	Top. Gelir	%
2006	189	8.175	2,31	299	2.059	14,5	2.858	10.137	28,2	3.347	20.372	16,4
2007	227	9.410	2,41	348	2.658	13,1	3.101	11.579	26,7	3.678	23.648	15,5
2008	260	9.860	2,63	440	2.917	15,0	3.376	12.958	26,0	4.077	25.736	15,8
2009	249	11.335	2,19	400	2.917	13,7	2.981	12.592	23,6	3.631	26.844	13,5
2010	286	13.322	2,14	587	3.872	15,1	4.981	17.039	29,2	5.854	34.233	17,1
2011	333	15.560	2,14	595	4.518	13,1	5.949	20.660	28,8	6.878	40.740	16,8
2012	256	17.228	1,48	661	5.183	12,7	6.314	22.719	27,7	7.232	45.131	16,0
2013	325	20.719	1,56	744	6.412	11,6	7.125	26.799	26,5	8.196	53.931	15,1
2014	446	29.823	1,49	514	4.362	11,7	8.321	28.403	29,2	9.283	62.544	14,8
2015	488	33.181	1,47	576	5.315	10,8	9.773	33.761	28,9	10.839	72.159	15,0
2016	601	37.911	1,58	625	6.000	10,4	10.998	37.224	29,5	12.225	80.994	15,0
2017	660	46.170	1,43	707	7.213	9,8	11.849	43.922	26,9	13.217	97.148	13,6
2018	669	54.659	1,22	757	8.057	9,3	13.058	48.369	27,0	14.484	110.93	13,0
2019	690	56.400	1,22	842	8.618	9,77	14.160	50.592	27,9	15.694	115.484	13,5
2020	756	64.611	1,17	1.010	10.492	9,62	16.504	61.808	26,7	18.271	136.768	13,3
2021	914	94.396	0,96	1.270	14.094	9,01	21.183	83.873	25,2	23.368	192.182	12,1

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

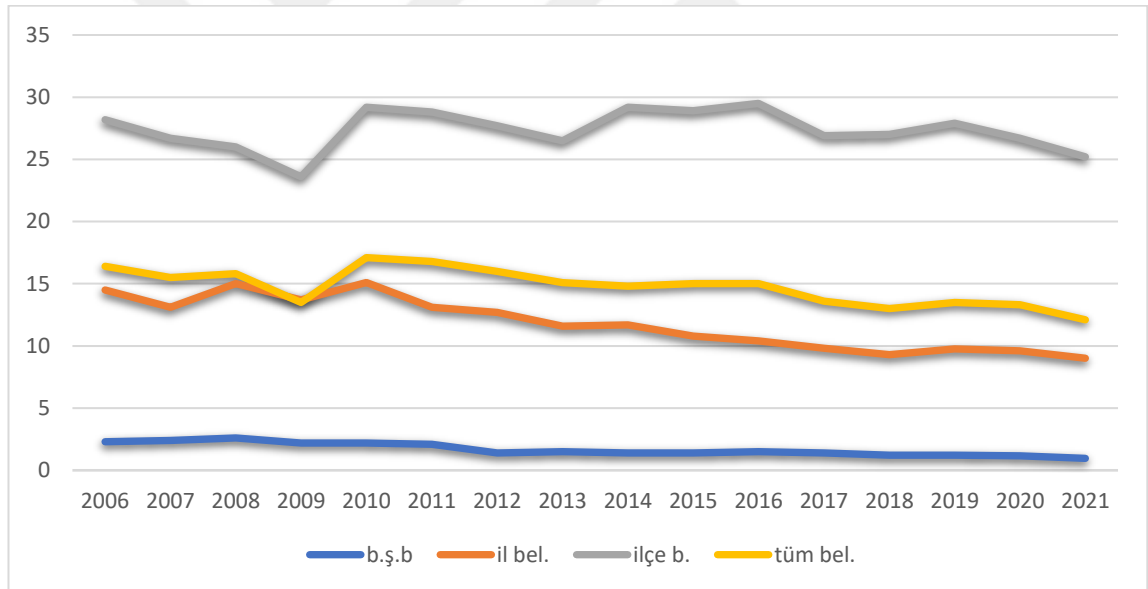
<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Buna göre öz vergi gelirlerinin tüm belediyelerde toplamda hangi oranda yer aldığına bakıldığında 2006 yılında %16 olan oran, son yıllarda %12'ler seviyesine gerilemiş ve belediyelerin vergi toplama kapasitesi azalmış akabinde belediyelerin vergi özerkliği azalmıştır.

Büyükşehir belediyeleri açısından değerlendirildiğinde ise öz vergi geliri/toplam gelir oranının incelenen tüm yıllarda çok düşük bir seviyede gerçekleştiği ve 2006 yılında %2,3 olarak ölçülen oran 2021 yılına gelindiğinde %0,8 olarak ölçülmüştür. Bu 3'te 1 oranında azalan vergi özerkliği oranı ile son yılların en düşük seviyesi görülmüştür. İl belediyelerinde de benzer bir şekilde devam eden azalış eğilimi 2006 yılında %14,5 oranından 2021 yılında %9 oranına kadar gerilediğini, vergi özerkliğinin azaldığını görülmektedir.

Şekil 2: Belediyelerin Öz Vergi Gelirleri Ve Belediyelerin Toplam Gelirler İçerisindeki Yıllar İçinde Gelişen Yüzdesel Payları (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

<https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

İlçe ve belde belediyelerinin vergi özerkliği oranı ise 2009 küresel kriz yılı hariç iyi bir oranda yüzde 25-30'lara arasında yaklaşık bir seyir izlemiştir. Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen emlak ve çevre temizlik vergisinin diğer belediyelere göre daha yüksek oranlarla tahsil edilmesi sonucu özellikle büyükşehir

harici kalan il belediyelerinin tüm ülkedeki ilçe ve belde belediyelerine kıyasla öz gelir açısından zayıflamasına neden olmuştur.

Büyükşehirlerde bina ve arazi vergisi oranlarının %100 artırımlı uygulanması ve çevre temizlik vergisinin büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanması bu duruma örnek gösterilebilir.⁴¹⁸

Büyükşehir belediyelerinde eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi ve yangın sigorta vergisi ile öz gelirlerinin sınırlı kaynakta olması öz gelirlerinin payının bu kadar düşük olmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinden büyükşehir belediyelerine %20 oranında pay verilmektedir.⁴¹⁹

Toplam Belediye öz vergi gelirlerinin oransal olarak azaldığı son dönemlerde dikkat çekmektedir. Büyükşehir belediyeleri, vergi özerkliği oranları düşük olduğu için bu durumdan en çok etkilenen belediyelerdendir. Diğer yandan, ilçe ve belde belediyelerinin vergi özerkliği oranlarının daha yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, ilçe ve belde belediyelerinin öz vergi gelirlerinin toplam gelirler içinde daha yüksek bir oranda yer aldığını göstermektedir. Bu bağlamda, ilçe ve belde belediyelerinin öz vergi gelirlerinin diğer belediye türleriyle karşılaştırıldığında olumlu bir şekilde değerlendirilebileceği sonucuna varabiliriz.

Merkezi yönetim tarafından belediyelere aktarılan ödeneklerin, belediyelerin öz gelirlerine oranla daha hızlı artması, büyükşehir belediyelerinin öz vergi gelirlerinin artırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bir başka vergi özerkliği ölçütü olarak da tüm belediyelerinin vergi gelirlerinin toplam genel yönetim bütçe vergi gelirleri içerisindeki payını ölçmekle gösterilebilir.

Aşağıda 2006-2021 yılları arasında Türkiye’de Genel Yönetim Bütçe vergi gelirleri içerisinde toplam vergi gelirlerinin payının belediyelerce toplanan vergi gelirlerine oranı verilmiştir.

⁴¹⁸ Ü. Arıkoğlu, “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 2016, s. 286.

⁴¹⁹ Arıkoğlu, a.g.m., s. 281.

Tablo 9: Belediye Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri (Genel yönetim bütçe vergi gelirleri) İçindeki Payının Gelişimi (milyon TL) (2006-2021).

Yıllar	Top.Vergi Gelirleri Gen.Yön.BütçeVergi Gel.	Top.Bel.Vergi Geliri	Bel.Verg.Gel./ Top.Verg.Gel. %
2006	137.480	3.347	2,43
2007	152.835	3.678	2,40
2008	168.108	4.077	2,42
2009	172.440	3.631	2,10
2010	210.560	5.854	2,78
2011	260.945	6.878	2,63
2012	286.324	7.232	2,52
2013	334.704	8.196	2,44
2014	362.175	9.283	2,56
2015	419.094	10.839	2,58
2016	471.729	12.225	2,59
2017	550.397	13.217	2,40
2018	636.651	14.484	2,27
2019	690.343	15.694	2,27
2020	852.364	18.271	2,14
2021	1.189.456	23.368	1,96

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Belediyelerin topladığı vergi gelirlerinin merkezi bütçe toplam vergi gelirlerine oranladığımızda bir başka deyişle belediyelerin topladığı vergilerin merkezi hükümet tarafından topladığı vergilere oranladığımızda ortalama %2,5 gibi bir oran karşımıza çıkmaktadır. Bu oran mali özerklikler anlamında eleştiriye açık bir durum sergilemiş olmaktadır. 2010 yılında %2,78 olan oran, son yıllarda yaşanan kamu maliyesinin yapısının bozulmasıyla birlikte %1,96'ya gerilemiş, vergisel yerelleşme anlamında gelişme gösterilememiştir.

4.4 ÖZ SERMAYE GELİRLERİ

Belediyelerin özgelirleri içerisinde değerlendireceğimiz olan Sermaye gelirleri, Bina, lojman, sosyal tesis arazi ve arsa gibi taşınmaz satışlarından elde edilen gelirler, Taşınır satışlarından elde edilen gelirler, Menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır.

Öz sermaye gelirleri merkezden bağımsız olarak elde edildikleri için öz gelir kapsamında değerlendirilip, mali özerkliğe yıllar içinde nasıl bir katkı yaptığı belediyelerin toplam bütçelerine göre durumuna bakılıp, belediye türlerine göre ayrı ayrı değerlendirilerek gelirler yönünden mali özerkliklere nasıl katkı yaptığı görülebilir. 2006 ve 2021 yılları itibarıyla belediyelerin türlerine göre sermaye gelirleri ve toplam gelirler içerisindeki payları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

$$\text{Öz Sermaye Geliri} / \text{Toplam Gelir} = \text{öz gelir mali Özerklik Oranı (\%)}$$

Tablo10: Sermaye Gelirlerinin Miktarı Ve Toplam Gelirler İçerisindeki Payı (Milyon TL)

Yıllar	Büyükşehir Belediye			İl Belediyeleri			İlçe Belde Belediyeleri			Tüm Belediyeler		
	Serm. Gelir	Top. Gelir	%	Ser. Gel.	Top. Gelir	%	Serm. Geliri	Top. Gelir	%	Serm. Geliri	Top. Gelir	%
2006	1.028	8.175	12,5	122	2.059	5,9	668	10.137	6,58	1.819	20.372	8,92
2007	640	9.410	6,80	316	2.658	11,8	941	11.579	8,13	1.897	23.648	8,02
2008	415	9.860	4,20	298	2.917	10,2	950	12.958	7,33	1.664	25.736	6,46
2009	455	11.335	4,01	113	2.917	3,87	664	12.592	5,28	1.243	26.844	4,63
2010	1.405	13.322	10,5	125	3.872	3,22	1.002	17.039	5,88	2.533	34.233	7,39
2011	1.750	15.560	11,2	180	4.518	3,98	1.420	20.660	6,87	3.351	40.740	8,22
2012	934	17.228	5,42	258	5.183	4,97	1.795	22.719	7,90	2.998	45.131	6,64
2013	1.535	20.719	7,40	467	6.412	7,28	2.952	26.799	11,0	4.954	53.931	9,18
2014	1.057	29.823	3,54	178	4.362	4,08	2.212	28.403	7,78	3.448	62.544	5,51
2015	935	33.181	2,81	281	5.315	5,28	2.759	33.761	8,17	4.908	72.159	6,80
2016	2.365	37.911	6,23	295	6.006	4,91	3.178	37.224	8,54	5.838	80.994	7,20
2017	3.050	46.170	6,60	342	7.213	4,75	4.486	43.922	10,2	7.879	97.148	8,11
2018	4.989	54.659	9,12	450	8.057	5,58	4.919	48.369	10,1	10.359	110.933	9,33
2019	5.064	56.400	8,97	339	8.618	3,93	3.283	50.592	6,48	8.688	115.484	7,52
2020	2.371	64.611	3,66	630	10.492	6,00	5.801	61.808	9,38	8.804	136.768	6,43
2021	5.081	94.396	5,38	901	14.094	6,39	7.749	83.873	9,23	13.732	192.182	7,14

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> erişim tarihi: haziran 2022).

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

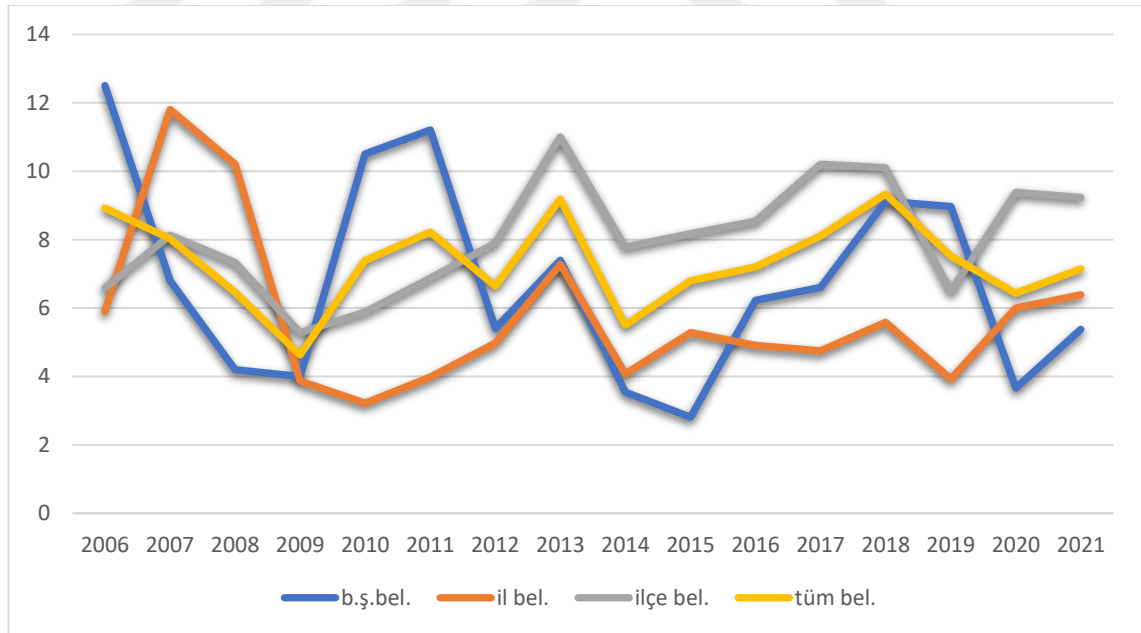
Sermaye gelirlerinin 2006-2021 döneminde toplam bütçe içerisindeki yerine baktığımızda önemli oranda dalgalanmalar yaşandığını gözlemlemekteyiz. Özellikle büyükşehir belediyelerinde bu dalgalanmalar yıllar içinde toplam büyükşehir belediye

bütçesinde yaşanan değişimlerden kaynaklanmaktadır. 2006 yılında yüzde 12,5 olarak ölçülen sermaye gelirleri oranları 2008 krizinin ülkemizdeki bütçeye yaptığı etki ile yüzde 4'e kadar düşmüştür.

Yine 2014-2015 yıllarında 6360 sayılı büyükşehir yasası değişiklikleri ile birlikte büyükşehirlerinin toplam bütçelerinin artması merkezi yönetimden alınan payların artması yeni büyükşehirlerin kurulması ile öz gelirler içerisinde değerlendirdiğimiz sermaye gelirleri, toplam büyükşehir belediye bütçesi içerisindeki payı azalmış ve bu pay yüzde 2,8'e kadar düşmüştür.

Yine bahsedilen etki yıllarında tüm belediyelere göre sermaye gelirlerinin ağırlığı söz konusu olduğunda; 2006 yılındaki yaklaşık yüzde 9'luk oranın 2009 da 4,63'e, 2013 teki 9,18'lik oranın ise 2014'te 5,51'e kadar düştüğü gözlenmiştir. Tüm belediyelerdeki durumda son yıllarda ise bir artış göze çarpmaktadır. 2014 yılında yaklaşık yüzde 5 olan sermaye gelirleri payı 2018 yılında yaklaşık yüzde 9'a yükselmiş, sonraki yıllarda ise tekrar önceki yıllardaki gibi %7'ler civarına geri düşmüştür.

Şekil 3: Sermaye Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Yüzdesel Payının Yıllar İçinde Gelişimi %



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

* Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Sermaye gelirlerinin İlçe-belde belediyelerinde diğer belediye türlerine nazaran genel belediye gelirlerinin içerisinde daha fazla payda olduğunu ve yüzde 10 gibi bir oranla son yıllarda ilçe-belde belediyelerinin hayati gelir kaynakları arasında olmuştur.

4.5 TEŞEBBÜS HASILATI İŞLETME KARLARI İLE MALİ ÖZERKLİKLER

Belediyeler, mevzuat tarafından kendilerine verilen yetki çerçevesinde kurum, teşebbüs ve işletme faaliyetlerinde bulunabilirler. Bu yetkiye dayanarak, belediyeler, sermayelerinin tamamı belediyelere ait olan kuruluşlar şeklinde devletin kamu iktisadi teşekkülleri (KİT) sistemine benzer bir şekilde faaliyet gösterebilirler.

Belediyelerin bütçe yapılarında sınıflandırmalarda yer alan kurumlar ve teşebbüsler, genel olarak basımevi, çöp imha tesisleri, hastane, mezarlık düşkünler evi, fidanlık, özel parklar, hayvanat bahçesi, kitaplık, halk meslek okulları, anıtlar ve müzeler ile mezat salonları, arıza giderme ve onarım merkezlerini içermektedir. İşletmeler ise, su, havagazı, şehir içi taşıma, mezbaha ve soğuk hava deposu gibi kamu hizmetlerine yönelik işleri gerçekleştirmek üzere belediyeler tarafından kurulabilmektedir.⁴²⁰

1990'lı yıllardaki satışlardan oluşan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, belediye yerel gelirleri içerisinde şimdiye kadar en yüksek yaklaşık olarak %20 oranında bir ağırlığa ulaşmışlardır. Son yıllardaki gelir rakamlarıyla beraber Toplam belediye gelirleri arasında ise %12 gibi bir oransal hakimiyeti vardır ve belediye öz gelirinin yaklaşık olarak dörtte birini belediye teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri merkezden bağımsız olarak elde edildikleri için öz gelir kapsamında değerlendirilip, mali özerkliğe yıllar içinde nasıl bir katkı yaptığı belediyelerin toplam bütçelerine göre durumuna bakılıp, belediye türlerine göre ayrı ayrı değerlendirilerek gelirler yönünden mali özerkliklere nasıl katkı yaptığı görülebilir.

Tüm belediyelerin ve belediye türlerinin Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri açısından yerel mali özerklikleri ölçümü yapılması için gerekli formül şu şekildedir;

$$\text{Öz Teşebbüs ve mülkiyet Geliri} / \text{Toplam Gelir} = \text{öz gelir mali Özerklik Oranı (\%)}$$

⁴²⁰ Güler - Çınar, a.g.e., s. 124.

2006 ve 2021 yılları itibarıyla belediyelerin türlerine göre Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve toplam gelirler içerisindeki payları aşağıdaki tablo 11’de gösterilmiştir.

Tablo11: Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerinin Miktarı Ve Toplam Gelirler İçindeki Payı (MilyonTL)

Yıl	Büyükşehir Bel.			İl Belediyeleri			İlçe Belde Belediyeleri			Tüm Belediyeler		
	Teş. M.G.	Top. Gelir	%	Teş. M.G.	Top. Gelir	%	Teş.M. G.	Top. Gelir	%	Teş.M. G.	Top. Gelir	%
2006	774	8.175	9,46	628	2.059	30,5	1.605	10.137	15,8	3.008	20.372	14,7
2007	1.067	9.410	11,3	835	2.658	31,4	1.839	11.579	15,8	3.742	23.648	15,8
2008	946	9.860	9,59	836	2.917	28,6	1.968	12.958	15,1	3.751	25.736	14,5
2009	1.348	11.335	11,9	853	2.917	29,2	1.921	12.592	15,2	4.123	26.844	15,3
2010	1.397	13.322	10,4	1.068	3.872	27,5	2.357	17.039	13,8	4.824	34.233	14,1
2011	1.302	15.560	8,36	1.237	4.518	27,3	2.825	20.660	13,6	5.365	40.740	13,1
2012	1.893	17.228	10,9	1.448	5.183	27,9	3.163	22.719	13,9	6.505	45.131	14,4
2013	2.906	20.719	14,0	1.593	6.412	24,8	3.497	26.799	13,0	7.997	53.931	14,8
2014	2.913	29.823	9,76	978	4.362	22,4	2.847	28.403	10,0	6.739	62.544	10,7
2015	3.444	33.181	10,3	1.132	5.315	21,3	2.897	33.761	8,58	7.474	72.159	10,3
2016	3.530	37.911	9,31	1.346	6.006	22,4	3.549	37.224	9,54	8.426	80.994	10,4
2017	5.613	46.170	12,6	1.514	7.213	20,9	4.457	43.922	10,1	11.585	97.148	11,9
2018	5.422	54.659	9,91	1.596	8.057	19,8	4.617	48.369	9,54	11.636	110.933	10,4
2019	4.351	56.400	7,71	1.666	8.618	19,3	4.925	50.592	9,73	10.942	115.484	9,47
2020	3.938	64.611	6,09	1.715	10.492	16,3	5.751	61.808	9,30	11.405	136.768	8,33
2021	6.679	94.396	7,07	2.168	14.094	15,3	7.922	83.873	9,44	16.770	192.182	8,72

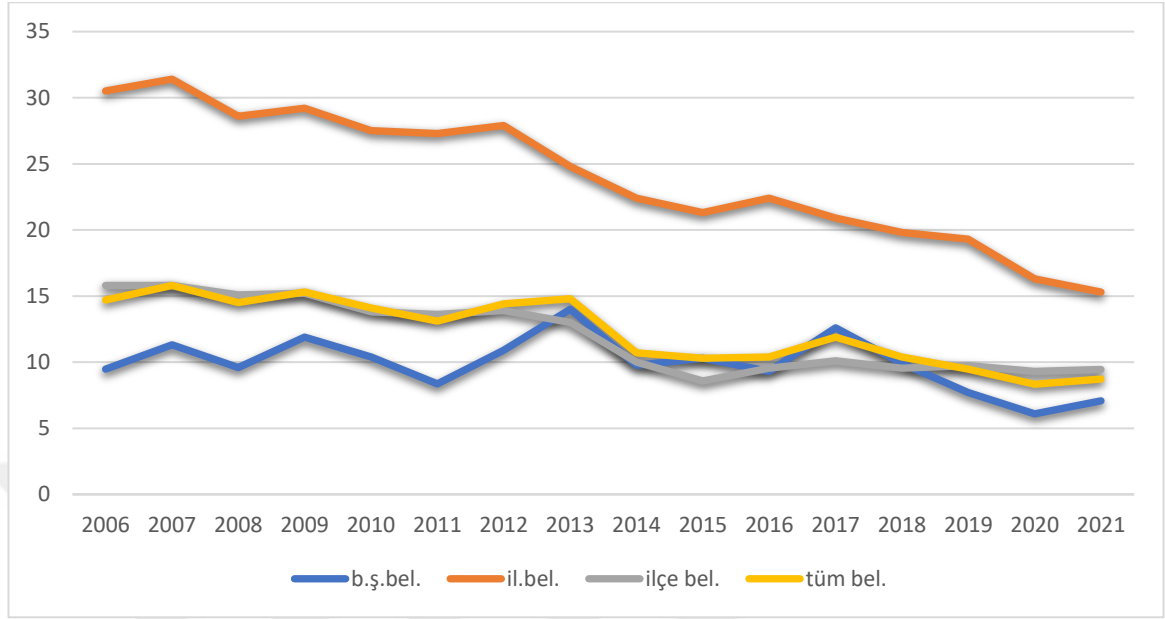
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

*Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

2006-2021 yılları arası gösteren tablo 11’de teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin miktarı ve toplam belediye gelirleri içerisindeki paylar gösterilmiştir. Büyükşehirlerde ve ilçe-belde belediyelerinde bu gelirler toplam belediye gelirine göre yaklaşık yüzde 10’luk bir orana sahiptir. Fakat büyükşehir dışı il belediyelerinde bu oran yaklaşık 2 katına yani yüzde 20’ler civarında seyretmiştir. Büyükşehir dışı normal il belediyelerinin bütçelerinde bu gelir kalemin ne kadar önemli ve hayati olduğunu söylemek herhalde yanlış olmayacaktır.

Şekil 4: Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Yüzdesel Payının Yıllar İçerisindeki Gelişimi (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

*Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Öz gelirler içerisinde değerlendirdiğimiz Teşebbüs ve Mülkiyet gelirlerinin 2006-2021 döneminde toplam bütçe içerisindeki yerine baktığımızda bu gelirlerin büyükşehir dışı il belediyeleri için hayati bir öneme sahip olduğunu söyleyebiliriz. 2006 yılında ölçülen yüzde 30'luk oran, son yıllarda yüzde 15'a kadar düşmüş, bu 15 yılda yüzde 50 azalan bu oranda bu tür belediyelerin kendi öz gelirlerini yaratmada sorun yaşadığı mali özerkliklerine zarar geldiği, önemli oranda dalgalanmalar yaşandığı görülmüştür.

İlçe-belde belediyelerinde toplam bütçede hayati bir paya sahip olduğu görülen teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 2006 yılında yüzde 15,8 olarak ölçülmüş iken, son yıllarda yüzde 9,4'e kadar gerilemiştir. Bu gerileme ilçe-belde belediyelerinde mali özerkliklere zarar veren bir durumdur.

Yine bahsedilen etki yıllarında tüm belediyelere göre teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin ağırlığı söz konusu olduğunda; 2007 yılındaki yaklaşık yüzde 16'lık oranın

son yıllarda yüzde 8,7'ye gerilediği bunun da öz gelir olarak nitelendirdiğimiz bu gelir kaleminin mali özerkliklere ne oranda zarar verdiği ölçülmüş olmaktadır.

4.6 ÖZ GELİRLER YÖNÜYLE MALİ ÖZERKLİK

Belediyelerin gelir kaynaklarının tümü genel çerçeve ile gösterildiğinde belediyelerin temel gelir kaynakları olan öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirlerini baz almamız gerekirken borçlanma gelirleri 2006'dan beri gelir bütçesi içinde yer almadığı için bu finansman kaynağı tüm gelirler bütçesi içinde gösterilmeyecektir. Bu nedenle, bu bölümde yapılacak olan analizde, gelirler bakımından öz gelirler ve transferler şeklinde bir ayrıma gidilmiştir.

Öz gelirler; vergi gelirleri (vergiler ve harçlar), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (ücretler, işletme gelirleri, kiralar, kurum karları vb.), yurt dışından alınan bağış ve yardımlar, kurumlardan ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar, faizler, cezalar, paylar (Bu kalemden merkezi yönetim bütçe gelirlerinden gelen pay çıkarılmıştır) yer almaktadır. Ayrıca, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar da öz gelirler kapsamında bulunmaktadır. Transferler kapsamında ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar yer almaktadır.

Çalışmada bu göstergelerden öz gelirler temel alınmıştır. Belediyelerin mali özerklik seviyesinin anlaşılması açısından yapılan işlemler ve hesaplamalar şu şekilde gösterilebilir:

V - Vergi Gelirleri

T - Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

B - Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler

S - Sermaye Gelirleri

P - Faizler, Paylar, Cezalar

P1-Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

A - Alacaklardan Tahsilatlar

Belediye öz gelirleri toplamı: $V + T + B + S + (P - P1) + A$ olarak tespit edilebilecektir. $\text{Öz Gelir} / \text{Toplam Gelir} = \text{Mali Özerklik Oranı (\%)}$

Tablo 12’de ve şekil 5’de Türkiye’de belediyelerin 2006-2021 yılları arasında türlerine göre toplam gelirler içerisindeki öz gelirlerinin sayısal ve oransal durumu belirtilmektedir.

Tablo 12: Belediyelerin Öz Gelirleri, Toplam Gelirler Ve Öz Gelirlerin Toplam Gelirlerin İçindeki Payı(2006-2021) (Milyon TL.)

Yıllar	Büyükşehir Belediyeler			İl Belediyeleri			İlçe Belde Belediyeleri			Tüm belediyeler		
	Öz Gelir	Top. Gelir	%	Öz Gelir	Top. Gelir	%	Öz Gelir	Top. Gelir	%	Öz Gelir	Top. Gelir	%
2006	3.358	8.175	41,0	1.241	2.059	60,2	6.404	10.137	63,1	11.004	20.372	54,0
2007	4.025	9.410	42,7	1.712	2.658	64,4	7.453	11.579	64,3	13.191	23.648	55,7
2008	3.567	9.860	36,1	1.789	2.917	61,3	7.869	12.958	60,7	13.227	25.736	51,3
2009	4.852	11.335	42,8	1.584	2.917	54,3	7.040	12.592	55,9	13.386	26.844	49,8
2010	4.685	13.322	35,1	2.090	3.872	53,9	10.124	17.039	59,4	16.900	34.233	49,3
2011	5.303	15.560	34,0	2.354	4.518	52,1	12.342	20.660	59,7	20.001	40.740	49,1
2012	5.331	17.228	30,9	2.721	5.183	53,4	13.379	22.719	58,8	21.406	45.131	47,1
2013	6.704	20.719	32,3	3.203	6.412	49,9	16.094	26.799	60,0	26.001	53.931	48,2
2014	9.798	29.823	32,8	1.933	4.362	44,3	15.927	28.403	56,1	27.658	62.544	44,2
2015	8.117	33.181	24,4	2.319	5.315	43,6	18.507	33.761	54,8	28.910	72.159	40,0
2016	9.395	37.911	24,7	2.662	6.000	44,3	21.373	37.224	57,4	33.378	80.994	41,2
2017	12.788	46.170	27,6	3.142	7.213	43,5	25.024	43.922	56,9	40.871	97.148	42,0
2018	14.452	54.659	26,4	3.438	8.057	42,6	27.526	48.369	56,9	45.265	110.993	40,8
2019	13.902	56.400	24,6	3.515	8.618	40,7	28.261	50.592	55,8	45.552	115.484	39,4
2020	11.598	64.611	17,9	4.223	10.492	40,2	34.872	61.808	56,4	50.551	136.768	36,9
2021	18.017	94.396	19,0	5.419	14.094	38,4	46.979	83.873	56,0	70.235	192.182	36,5

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2022.

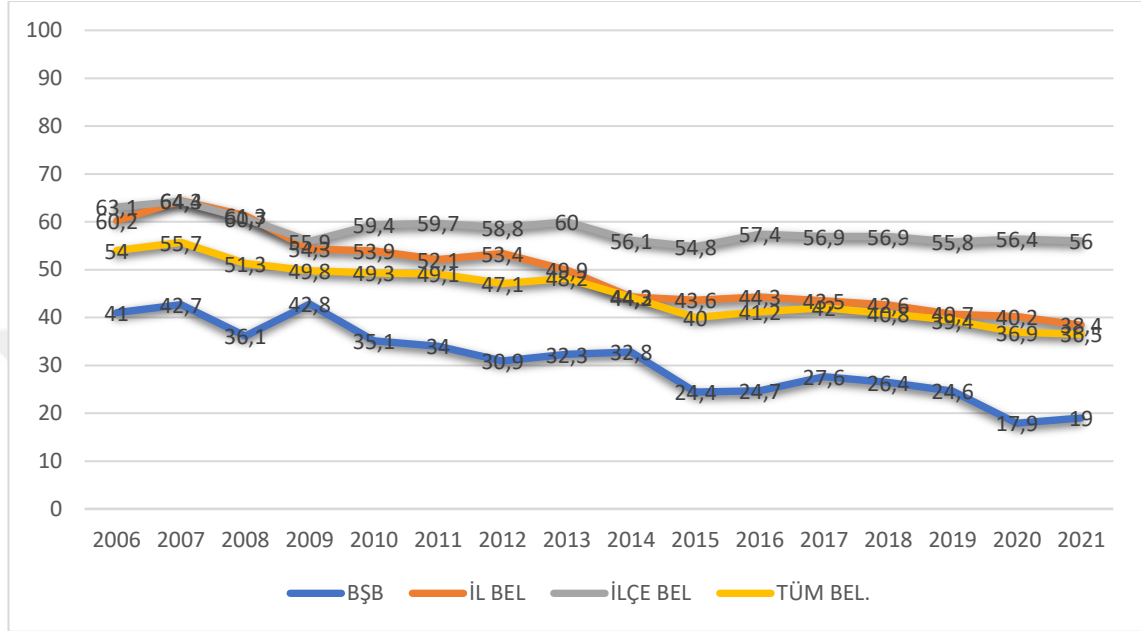
<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

*Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Toplam olarak belediye türü ayırt etmeksizin belediyelerin elde ettiği özgelirlerin, toplam mevcut gelirlerine oranladığımızda ortaya çıkan mali özerklik oranı 2006-2007 yıllarında %55 iken 2021 yılında bu oran %36'lara kadar düşmüştür. Özellikle 2009 yılından sonra yakalanan öz gelir mali özerkliği azalış eğiliminde, belediyelerin mali yapısını güçlendirmeye yönelik çıkarılan kanunların (örneğin 5779 sayılı Kanun) ve 2008

Küresel Krizi'nin etkisini azaltma amaçlı gerçekleştirilen harcamaları artırma çabaları ile yapılan transferler etkili olmuştur.

Şekil 5: Belediyelerin Öz Gelirleri, Toplam Gelirler Ve Öz Gelirlerin Toplam Gelirlerin İçindeki Yüzdesel Payının Yıllar İçerisindeki Gelişimi %



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2021

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

*Yüzdesel oranlar Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerini kullanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Sonraki yıllardaki diğer öz gelir mali özerkliği azalış eğilimi 2014 yılından sonra büyükşehirlerin sayısının 30'a çıkmasıyla büyükşehirler merkezî idare tarafından ayrılan payların miktarın fazlalığı ile ayrıca son yıllarda pandemi sonrası artan harcamalar ve seçim ekonomisi ile yaşanan kamu maliyesinin bozulmasıyla bir artış yaşamış, bunun sonucunda da öz gelirlerin toplam içerisindeki payı azalmış olduğu sonraki yıllarda ise merkezî idare hakimiyetinin daha da arttığı bunun sonucunda belediyelere aktarılan transfer miktarlarının da arttığı gözlenmiştir.

Gelirler yönünden mali özerkliklerinin bu denli kaybedilmesinin sebebi olarak özellikle büyükşehirler artan göçle beraber hızlı nüfus artışı sonucu şehirlerde hizmet üretme ihtiyacı doğması ve belediyelerin bunu finanse etmek için de hızlı bir şekilde bir kaynağa ihtiyacı olmasıdır. Bu kaynağı ülkemizde merkezî yönetim sağlar. Genel bütçe

vergi gelirlerinden belediyelere özellikle büyükşehir statüsünde bulunan belediyelere merkez tarafından büyük kaynak aktarılmaktadır. Bu kaynaklar da 6360 sayılı yeni büyükşehir yasası ile beraber yapılan pay aktarımı düzenlemeleriyle ve 16 olan büyükşehirlerin 30' a ulaşması ile il özel idaresine giden payların belediyelere aktarılması ile birlikte iyice artış göstermiştir. Bunun sonucunda ise tüm belediyelerde 2015 yılından itibaren transfer edilen bu paylardaki artış 2013 yılında %48'ler düzeyinde olan öz gelirler oranını son yıllarda %36'lara çekmiştir. Bu durum belediyelerin gelirleri yönünden mali özerkliklerini zedeleyici bir durumdur.

Belediye türlerinden büyükşehir belediyelerinde mali özerklik oranının azalış eğiliminde olduğu, ayrıca 2008 Küresel Krizi'nin etkisini azaltma amaçlı gerçekleştirilen harcamaları artırma çabaları ile yapılan transferlerde büyükşehir belediye bütçelerinin merkezi idare tarafından alınan transfer gelirleri ile bir artış yaşadığı 2006-2007 yıllarında %42 olarak ölçülen mali özerklik oranı özellikle 2010 yılından itibaren %35'lik oran gözle örölür bir biçimde azalış eğilimine girmiş ve özellikle 6360 sayılı 13 ilde büyükşehir belediye kurulması yönünde kanunun çıkmasıyla bu oranın 2015 yılında %24'ler civarına gerilediği son yıllarda ise pandemi ile ve yaşanan seçim ekonomisi ile kamu mali sisteminin bozulmasıyla %19'a düşerek şimdiye kadarki en düşük mali özerklik seviyesine ulaştığı gözlenmiştir.

Bahsedilen yıllarda büyükşehir dışı il belediyelerinin mali özerklik oranı da 2007 de %64 olarak ölçülmüş iken 2008 yılındaki küresel krizle 2009 yılında %54'e, sonraki yıllarda 6360 sayılı kanunun etkisiyle ve kamu mali yapısının bozulmasıyla son yıllarda %38 seviyelerine gerilemiş olduğunu görmekteyiz. İlçe ve belde belediyelerinde ise oran 2007 yılında %64 olarak ölçülürken son yıllarda %56 olarak ölçülmüştür ve özellikle 2013 yılında %60 ile belediye türleri arasında en fazla mali özerklik gösteren belediye türü olmuştur.

2006-2021 yılları arasında öz gelir/toplam gelir oranının yıllar içindeki düşüş seyri en çok ölçülmüş olan belediye grubu il belediyeleridir. İl belediyelerinde 2021 yılında ölçülen mali özerklik oranının 2007 dönemine kıyasla öz gelir kaybı %26 civarında ölçülmüştür. Büyükşehir belediyeleri 2007 dönemine kıyasla yaklaşık %23'lık öz gelir kaybı yaşamıştır. İncelenen yıllarda öz gelirler açısından en az kaybın yaşandığı belediye seviyesi, ilçe ve belde belediyeleridir. İlçe ve belde belediyeleri sadece %6-8'lik öz gelir

kaybı yaşamıştır. İlçe ve belde belediyeleri, diğer belediye türlerinden daha yüksek bir mali özerklik oranına sahiptir.

Büyükşehir belediyeleri ise vergi özerkliği ve mali özerklik oranlarının diğer belediyelere göre düşük olmasının nedeni, topladıkları yerel vergi ve harçların sayısının az olmasıdır. Ayrıca, merkezi yönetimden aktarılan paylar büyükşehir belediyelerinde düşük oranlarda kalmaktadır, bu da söz konusu vergi özerkliği ve mali özerklik oranlarının toplam gelirler içinde düşük kalmasına yol açmaktadır. İlçe ve belde belediyeleri ise elde ettikleri öz vergi gelirleri ve öz gelir miktarları nedeniyle mali olarak daha özerk bir yapıya sahiptir.



SONUÇ

Toplumsal ihtiyaçların çoğalması ile değişim gösteren kamu hizmetlerini finanse etme konusunda devletlerin, merkezi yönetimin ile beraber yerel yönetimlere de ağırlık vermeye başlanmıştır. Bu kapsamda ülkelerin durumuna göre ve globalleşme sürecinin etkisiyle yerel yönetimlere verilen önem artmaya başlamıştır. Ülkede yetkilerin belli bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi, yani desantralizasyon anlayışı, genel olarak kabul görmüştür. Bu anlayış, "küresel düşün, yerel düzeyde hareket et" prensibiyle birlikte, literatürde yerini almıştır. Yetki devriyle birlikte, hizmetlerin ve kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesi öngörülmektedir. Belediyelerin kamusal niteliğe sahip hizmetleri uygulamaları, etkinlik sağlama açısından önemli bir konu haline gelmiştir. Bölge sınırlı ve yerel nitelik gösteren hizmetlerin belediyeler tarafından sunulması, maliyet ve fayda açısından olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

Belediyelerin hizmet sunumunda mali yapıları hayati derecede önemlidir. Belediyelerin yeterli kaynaklara sahip olması ve bunun sonucunda mali özerkliklerinin bulunması, kaynak ve harcama finansman dengesinin sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Merkezi yönetim ile belediyelerin arasında mali hizmetlerin bölüştürülmesi konusu, yapılan harcamalarda tasarrufun sağlanması bakımından da önemlidir.

Belediyelerin gelir kaynaklarının çoğu merkezi idarenin kararları doğrultusundadır. Böylelikle, Türkiye’de yönetimler arası kaynak bölüşümü de rasyonel, adil ve düzenli yapılamamıştır. Merkez ve belediyeler, hizmet sunumu ve gelir bölüşümü hususunda yetkileri ve sorumlulukları kesin normlara bağlanmadığı için, hem kaynakların toplanmasında, hem de hizmetlerin sunumunda aksaklıklar olabilmektedir.

Dünyada kamu sektörünün küçülmesi anlayışı ve özelleştirmelerin yaygınlaşmasıyla merkezi idarelerin kamusal hizmetleri sunma rollerinde azalma söz konusu olmuştur. Yaşanan yerelleşme süreciyle; belediyelere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre kamu hizmetleri devredilmektedir. Özellikle kentsel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi hususunda belediyelere önemli sorumluluklar yüklenmektedir.

Merkezi idare ile belediyeler arasında yetki ve hizmet paylaşımının bugünün şartları ile güncel mali disiplinlere göre düzenlenmesi gerekmektedir. Yetki ve hizmet

bölüşümünde atlanmaması gereken durumlardan biri de gelir ve kaynak bölüşümünün devredilen yetki ve görevlerle orantılı ve uyumlu olması konusudur. Merkezi yönetimden belediyelere yetki ve hizmet devrinin yapılması yanında, merkezi idarenin değişen rolünün ve birimlerin arasındaki yetki ve görev paylaşımının gerekli beceri ve kalitede sunulmasını garanti etmesi gerekir. Bu sebeple yetki ve hizmet paylaşımında uyumlu gelir paylaşımının da yapılması gerekmektedir. Bu noktada belediyelere devredilen yetki, hizmet ve kaynakların, belediyelerin özerkliğine zarar vermeyecek biçimde merkezi yönetim tarafından dikkatle denetlenmesi de gerekmektedir.

Türkiye’deki mali paylaşım, basitlik ve öngörülebilirlik şartlarını yerine getirmiş olsa da yapısında belediye'deki gelirler bakımından esnek ve kırılğan bir yapıya sahiptir. Merkezden belediyelere aktarılan paylar ülke konjonktürüne göre sık sık değişebilmekte ve belediyeler kendi öz gelirleri hakkında söz sahibi değildirler. Belediyelerimiz mali kaynaklar bakımından merkeze bağımlı halde bulunmaktadır. Potansiyel olarak toplayabilecekleri yerel kaynaklardan mahrum bırakılan belediyelerin öz gelir payları toplam gelir içinde oldukça düşük kalmıştır. Yerel idarelere gelirlerini belirlerken vergi, harç ve potansiyel gelir kaynaklarında taban ve tavan sınırlar çerçevesinde söz sahibi olması gerekmektedir. Bütün bu saydığımız sebeplerle de Türkiye’de belediyelerin mali özerkliğe sahip olduğu söylenemez.

Öz gelir yaratma imkânlarının mali açıdan sınırlı olması, merkeze bağımlılık, bütçenin yetersizliği ile yetki ve kaynak devrinin merkezden yerele devam etmesinin arasındaki ilişki tüm belediyeler için önemli kararlar verme anlamında hayati sonuçları olacaktır. Plansız şehirleşme ve hızlı nüfus artışı, beraberinde sosyal ve ekonomik sorunları getirmektedir. Bu sorunlar arasında kaynakların verimli bir şekilde kullanılamaması, belediyelerin kapasitelerini aşan hizmet talepleri ve bu taleplerin karşılanamaması, dış hizmet alımlarının artması, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden adil bir şekilde pay alamaması ve bölgesel gelişmişlik farklarının dikkate alınmadan hizmetlerin artırılması yer almaktadır. Bunun yanı sıra, borçlarının büyümesi, kredi kaynaklarının daralması, mevcut ekonomik koşullar ve kredibilitedeki zorluklar, dış borçlanma ve ekonomik krizler de belediyeler için önemli tehditleri oluşturmaktadır.

Mali kaynakların yetersizliği ve kaynak oluşturma ile ilgili problemler belediyeler için önemli sorunların başında gelmektedir. Özellikle son 15 yılda ilçe ve belde

belediyelerinin kaynak bulma konusunda sorunlu oldukları aşikardır. Bu çalışmada, Tüm belediyelerin rakamlarına bakıldığında merkezi yönetimden aldığı paylar, genel bütçe vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak düzenli biçimde artmasına rağmen, özellikle ilçe ve belde belediyelerdeki artışın aynı boyutta olmadığı kaynak sorununun sürdüğü gösterilmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin bütçe gelirleri içerisinde çoğunlukla merkezi idare yardımlarına dayanan bir gelirler yapısı olduğuna göre, yerel kaynaklara daha çok ağırlık verilen bir yapıya geçilmesi gerektiğinin belediyelerin yetkinliği açısından hayati olduğu vurgusu yapılmıştır. Merkezi idareden gelen payların artırılması, çeşitli bütçe kısıtları nedeniyle zorlu bir süreç haline gelebilmektedir. Bu durumun sonucunda, belediyelerin mali kapasitelerinin ve kaynak geliştirme imkanlarının artırılmasının oldukça önemli olduğu vurgulanmıştır. İlgili sorun alanları kapsamında uygulanması gereken temel politika, yerel yönetimlere görevleri ve ölçekleriyle orantılı şekilde kaynak sağlanmasıdır. Bu amaçla belirlenen uygulama stratejileri: Belediyelerin kendi öz gelirlerinin tahsilinde, kendi sorumlu alanlarındaki hizmet üretiminde sağlayacağı performans göz önüne alınarak transfer edilen paylarda teşvik edici bir yüzde oranında artış yapılması, Merkezi idare tarafından belediye yatırımlarına teşvik edici bir şekilde vergi muafiyetleri getirilmesi, Gelir takip sistemli ve geri bildirimli sistemler oluşturulması, Belediyelerin öz gelirlerinin takip ve tahsilinin sağlanmasında etkinliğin sağlanması, belediyelerin öz gelirlerindeki noksan ve kaçakların önlenmesi gibi stratejiler hayata geçirilmelidir.

Belediyelerin öz gelirlerini kendi başına elde ederek mali açıdan merkeze bağımlılıklarını azaltabilmeleri için yetersiz seviyede olan öz gelir kaynaklarını ve yerel yetkili olduğu vergileri arttırabilmesi önemlidir. Lokal bölgelerden elde edilen vergi gelirlerinin yüksek olması da sunulan yerel hizmetlerin finansmanını hem kolaylaştırmakta hem de belediyelerin hesap verme sorumluluğunu da geliştirecektir. Fakat sonuçta Türkiye’de yerel vergi gelirleri belediyelerin harcamalarını finanse etmesinde oldukça yetersiz kalmıştır. Öz gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle de giderlerini merkezi yönetimden aldıkları paylarla karşılamışlardır. Bu durum belediyelerin giderek artan harcamalarının sonucunda planlama ve hizmet sürecini daha rahat finanse edilemedikleri için süreç olumsuz etkilenmektedir.

Mali yetersizlikler sebebiyle belediyelerin merkezi idarece kimi girişimleri engellenmekte ya da bu hizmetleri merkezi yönetime devreden çekimserlik göstermektedirler. Ancak belediye gelirlerinin büyük bir çoğunluğu, belediyelere yasal düzenlemeler tarafından takdir edilmiş olup, ulaşım, eğitim, bayındırlık, sosyal ve kültürel hizmetler, çevre düzenlemesi, kentsel dönüşüm projeleri gibi birçok fonksiyonundan kaynaklı şehirleşme rantı ortaya çıkmaktadır. Şehirleşme rantı oldukça kritik bir gelir kaynağıdır, bu sebeple belediyelerin bu kaynağı etkin bir şekilde kullanması gerekmektedir.

Kentsel rant alanlarının hızla artmış olması günümüzde taşınmazların değer artışlarına neden olmuştur. Yeni ve hızlı bir şekilde gelişen ve büyüyen kentlerin bayındırlık ve yenileme faaliyeti kentlerdeki rant açısından önemli bir gelir kaynağı olabilir. Ancak şerefiye gelirlerindeki uygulamalardan kaynaklanan sorunlar sebebi ile günümüzde etkin ve verimli olarak bu gelir kaynakları yeterli miktarda ve olması gereken bir şekilde toplanamamaktadır. Değer artışı vergileri ve şerefiye gelirlerinin elde edilmesiyle şehirdeki rantlar belediyelere ve bölge halkına aktarılırken, belediyeler hem kritik bir gelir kaynağı elde etmiş hem de belediyelerin mali özerkliği bağlamında pozitif gelişmeler yaşanacaktır.

Mali özerkliğin boyutunun Belediyelerin büyüklüklerine göre değiştiği görülmektedir. Büyükşehir olmayan (il-taşra belediyeleri) belediyelerin, büyükşehir belediyelerine göre mali açıdan daha özerk oldukları sonucunda mali özerklik anlayışı ülkedeki tüm belediyelerin tamamına yayılması elzem bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyacı gidermek için yerel vergi türleri tüm belediyelere tahsis edilmesi gerekmektedir. Bazı gelişmiş ülkelerde de örneklerine rastladığımız belediye gelirleri içinde yer bulan motorlu taşıtlar vergisi, ülkemizde de yeni uygulanmaya koyulan konaklama vergisi, şahsi gelir vergisi, oturma vergisi gibi vergilerin belediye öz vergi gelirleri içinde yer almalıdır. Yerel halkın farkında olacağı miktarlarda ödeyeceği bu tür vergiler, gelir yönüyle mali özerkliği destekleyecektir. Mali sorunların çözümü yolunda yap-işlet-devret modeli, para cezalarının etkinliğinin sağlanması, şerefiye yükümlülüğünün gerçekleştirilmesi, harcamalara katılım paylarının artırılması ve yerel mali denetimi yapacak kamu kurumlarının kurulması ve denetlenmesi gibi konular ele alınmalıdır.

Vergi, harç ve harcamalara katılma payları bazı sınırlı oranlar dahilinde belediye meclislerinin takdirine bırakılabilir. Anayasada bu paylar ile ilgili değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna ve kendi sınırlarına sadık kalmak şartıyla Belediye Meclisine ve İl Genel Meclisine verilebilir. Ayrıca belediye meclisinin görev ve yetkilerini yerine getirirken gerekli olan malî yükümlölüklerin ve vergilerindeki muaflık, istisnalar ve indirimleriyle ilgili oranlarında kanunun belirttiği yukarı ve aşığı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi verilebilir. Bir bölgenin en temel kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması için, halk tarafından yetki verilmiş bir meclis tarafından anayasadan alınan yetkilerle mali yükümlölük oranlarında değişiklik yapılarak uygulama gerçekleştirilebilir. Yerel idareler, öz kaynaklarını anayasanın belirlediği kanunlarla belirleyeceklerdir. Ayrıca, anayasal ve yasal sınırlar içinde, yerel mali yükümlölükler konusunda düzenleme yetkisi yerel idarelere verilebilecektir. Bu şekilde, sosyal bir uyum ve katılım ile yerel yönetimlerin etkili bir şekilde çalışması sağlanacaktır.

Belediyelerin öz gelir kaynaklarının günümüz ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi konusunda etkin politikaların uygulanmadığı gözlenmektedir. Aslında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, yaklaşık otuz yıl önce yürürlüğe girmiştir. Ancak bazı vergilerin konusu, kapsamı, mükellefiyeti, istisna ve muafiyetleri hala güncellenmemiştir. Bu sebeple belediyeler, hala birçok gelir kaynağından etkin bir biçimde yararlanamamakta ve öz gelir kaynaklarını artıramamaktadır. Var olan belediye gelirleri yasalarının güncellenmesi, etkin bir mali özerkliğin elde edilmesi için gereklidir.

Belediyelerin kendi gelirlerinin bütçe yapısı içinde belediye vergileri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri yurt dışından ve kurumlardan alınan bağış ve yardımlardan elde edilen gelirler, Faizler paylar ve cezalar kaleminden merkezi yönetim vergi gelirlerini çıkararak elde edilen gelirlerden, sermaye gelirlerin ve alacaklardan tahsilatlardan elde edilen gelirlerin birleşmesiyle oluşmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre incelediğimiz yıllara göre ve bütün belediye türlerine göre yaklaşık ortalama öz gelirlerin %40'i bütçe yapısı içinde öz gelirlerin olduğu, %60'lık bir kısmının ise transferlerden oluşmaktadır. Öz gelirleri artırmanın bir diğer yolu Türkiye'de hem emlak vergileri oranları artırılmalıdır hem de belediye rayiç bedelleri güncel fiyatlara sürekli güncellenmelidir ki böylelikle alım-satımda alınacak vergilerde ve belediyelerin önemli bir öz gelir kaynağı olan emlak vergilerinde artış yaşanabilsin. Bunun sonucunda mali özerkliklerde iyileşmeler görülebilir.

Bazı toplanacak vergilerin belediyelere devredilmesi diğerk bir deyişle vergilendirme yetkisi vergi mükelleflerinin belediyelere ödediğı vergileri fark etmesini sağlayacak ve hizmetlerden beklentileri artacaktır. Belediyelerin öz gelirlerinin büyük bir kısmının öz vergi geliri olması bölge halkı ile belediye arasındaki ilişkiyi arttıracaktır. Bireylerin yerel yönetime katılması ile harcamalarda görülebilecek tasarruflar sonucunda vergi oranlarında indirimler yapılarak daha az vergi yüküne de yol açabilecektir.

Yerel idarelerde mali özerklik seviyesinde artışın yaşanabilmesi için belediyelere gelir kaynağına sahip olma ve yönetme yetkisinin yanında hizmet sunum yetkisinin de verilmesiyle sağlanabilir. Belediye meclislerinin rolünün artması ile yerel vergilerin türü ve tarifesi hakkındaki tasarrufu, yerel demokrasiyi geliştirecek aynı zamanda sivil oluşumlarla beraber belediyeler üzerinde halkın denetimi gerçekleşecektir.

Belediyelerin mali özerkliğini arttırmak amacıyla, borçlanma kararları konusunda daha fazla serbestlik sağlanmayı hedeflemektedir. Bununla birlikte, belediyelerin borçlanması yasal olarak sıkı ve belirli kurallara tabidir. Gelir kaynaklarının sınırlı olduğu belediyelerin, borçlanma sınırlamalarına tabi tutulması doğal olarak kabul edilebilir. Borçlanmanın kontrol altında tutulması, belediyelerin istediğı ölçüde hizmet sunmalarını kısıtlayan ancak aşırı borçlanma nedeniyle hiçbir hizmet sunamayacak bir noktaya gelmelerini engelleyen bir uygulamadır. Bu nedenle, borçlanma seviyesinin belirlenmesinde farklı bakış açılarına göre farklı sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Belediyelere verilen görevlerle birlikte olağan durumdan daha fazla kaynak ayrılması daha az borçlanma yaratabilir. Fakat böylesi durumda da kaynakların popülist amaçlarla verimsiz ve savurgan şekilde harcanabileceğini hesaba katmak gereklidir. Mali disiplinin sağlanabilmesi temelde hesap verebilirlik ve şeffaflıkla ilgilidir. Vatandaşlar, yerel vergi yükünün ağırlığıyla doğru orantılı olarak hesap sorma eğilimindedir. Belediyelerin kaynak yetersizliği sorunu nedeniyle ortaya çıkan borçlanma olgusunu hafifletmek için mali özerklik önemli bir adım olacaktır. Ancak mali özerliğin tamamen oturabilmesi için büyük bir sistem ve mevzuat değişikliği gerekmektedir.

Belediyeler, kendi yetkisinde olan gelirlerinin tahsilâtı sürecinde, harcamalarının ve maliyetlerinin düzgünce planlanması ve sivil toplumla işbirliği yapılarak maliyetlerin düşürülmesinin sonucunda kaynaklarını daha etkin kullanabileceklerdir. Belediyelerin sürdürülemez bir borç seviyesinde oldukları algısının yerleşmemesi gerekir. Fakat

toplamda gelirleri borcunu aşmış olan belediyelerin bu borçlanma miktarını kısımaları, faiz olarak ödedikleri tutarların daha önemli olan hizmetlere aktarmaları sağlanmalıdır.

Çalışmanın son genel değerlendirmesinde, mali özerklik kapsamında yer alan yerellik ilkelerinin uygulanışına bakılarak rakamsal veriler Türkiye’de mali özerkliklerin yetersiz bir görüntüde olduğunu göstermektedir. Rakamsal verilere ve yüzdelik oranlara göre öz gelirler bağlamında, belediyelerin küçüldükçe yerelleşmenin ve mali özerkliğin arttığına fakat bu seviyenin de istenilen mali özerklik seviyesinde önemsiz kaldığına ve yeterli olmadığına işaret etmektedir. Bu sebeple ilk olarak nüfusu kalabalık büyükşehir belediyelerinin sonrasında da daha az nüfuslu il ve ilçe belediyelerinin öz gelirleri ve öz vergi gelirlerinin artırılması yönünde adımların atılması ve düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Acartürk, E., (2002), *Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

Açıkgöz, E.,(2007), *Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin*. Isparta: T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Adıgüzel, Ş., (2014), *6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme*, Toplum ve Demokrasi Dergisi, ss. 13-14.

Agranoff R., (2004), *Autonomy, Devolution And Intergovernmental Relation*, Regional & Federal Studies, 14:1, pp.26-65.

Ahmad, E. – Searle, B., (2005), *On the Implementation of Transfers to Subnational Governments*, IMF Working Paper, International Monetary Fund, , pp.1-27.

Ahmad, J. v.d., (2005), *Decentralization And Service Delivery*, Worldbank Policy Research Working Paper 36-03, pp.1-27.

Akce, T., (2014), *Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 94/Temmuz-Eylül.

Akdoğan, A., (2007), *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 10. Baskı, Ankara.

Aktan, C. C., (1998), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması*, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı: 419, ss. 75-89.

Akyol, İ., T., (2012), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.

Akyüz, M. - Ertel N., *Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü*, Dünya Yayınları:42, 2.Baskı

Alodalı, F. v.d., (2004), *Yerel Yönetişim ve Yönetişimden Beklentiler*, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma,

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 141-146.

Arıkboğa Ü., (2004), *Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma*, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 2004.

Arıkboğa, Ü., (2016), *Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33): 276-297.

Atar G., (2015), *Düzenleyici etki analizi ve Türkiye'de belediye gelirleri üzerine bir uygulama, konaklama vergisi örneği*, Marmara üniversitesi sosyal bilimler enstitüsü Kamu yönetimi ana bilim dalı, yüksek lisans tezi, İstanbul.

Aydınlı, H. İ., (2004), *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, Ankara: Nobel Yayınları.

Aytaç, F., (1990), *Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler*, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi.

Bahl, R., (1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Working Paper 99-1.

Bahl, R. - Wallace S., (2004), *Intergovernmental Transfer: the vertical sharing dimension*. Andrew Young School of Policy Studies, No. 04-19 Working Paper.

Bahl, R. v.d., (2002), *State and Local Government Choices in Fiscal Redistribution*, National Tax Journal Vol. 55, No. 4, pp. 723-742.

Bali, B. B. (2006), *Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi*, Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları, ss. 149-177.

Başsoy, A. - Pirlar O. - Gürsoy E. Z., (2000), *Belediye Bütçelerinin Mali Analizi*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, s. 186.

Baykara S. T., (2011), *Belediyelerin Vergilendirme İşlemlerinin Hizmet Satın Alma Yoluyla Yaptırılabilirliğinin Mevzuat Açısından Değerlendirmesi ve İlgili Sayıştay Kararları*, Mali Hukuk Dergisi.

Bird R. M. v.d., (2003), *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*, Politorbis No. 32 (1/2003)-Federalism, pp.58-78.

Bird R., (1993), *Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, National Tax Journal, Vol.46, No:2, pp. 207-227.

Bird R., (2000), *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*, International Studies Program Working Paper Series, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, pp.1-42.

Bird R. M. - Smart M., (2001), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*, International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto, pp.1-30.

Bilici N., (2004), *Vergi Hukuku*, Ankara: Seçkin Kitabevi.

Birgöl A. G., (1998), *Yerel Yönetimler*, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara TODAİE, Yayın No. 280.

Blochliger H. - King D., (2006), *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No.2 pp.1-184.

Blöchliger, H., - Petzold, O. (2009). *Finding the dividing line between tax sharing and grants: A statistical investigation* (No. 10). OECD Publishing.

Blöchliger, H., & Rabesona, J. (2009). *The fiscal autonomy of sub-central governments: An update* (No. 9). OECD Publishing, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers.

Boadway, R. (2001). *The imperative of fiscal sharing transfers*. International Social Science Journal, Vol.53, No:167, pp.103-110.

Boadway, R. W., - Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. World Bank Publications. pp.225-258.

Boadway R., (2007), *Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C pp.55-74.

Boex J. - Vazquez J. M., (2004), *Designed Intergovernmental Equalization Transfers With Imperfect Data: Consep, Practices And Lessons*, International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta pp.1-48.

Boex J. - Vazquez, J. M., (2005), *The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience*, International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 06-52, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, pp.1-44.

Boex J. - Alm J., (2002), *An overview of Intergovernmental Fiscal Relations and Subnational Public Finance in Nigeria*, Working Paper 02-1, Georgia State University.

Bulutoğlu, K., (1981), *Kamu Ekonomisine Giriş*, Üçüncü Basılış, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Burki, J. S. - Perry, G. - Dillinger, W., (1999), *Beyond The Center: Decentralizing The State, Prepublication*, Conference Edition The World Bank Washington, D.C.

Bülbül D., (2001), *Kamu Yönetiminde idari ve Mali Paylaşım: Amerika Birleşik Devletleri Örneği*, Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:2, Sayı:2.

Bülbül D., (2003), *Kamu Yönetiminde Yetki ve Kaynak Bölüşümü*, 21. Yüzyılın Basında Kırıkkale Sempozyumu, 10 – 12 Haziran, Ankara: Çelik İş Sendikası Yayını.

Campbell H. - Marshall R., (2000), *Moral Obligations, Planning and the Public Interest: A Commentary on Current British Practice, Environment and Planning B: Planning and Design*, 27(2),pp. 297-312.

Chapman J. I. , (1999) *Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, pp.1-80.

Chen S., (2000), *The Need For Autonomy: Reforming Local Government Funding*, New Economy, Volume 7, Number 2, pp. 83-87.

Coşkun, G., (1991), *Devlet Bütçesi*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

Council Of Europe, (2001), *Council for Cultural Co-operation, Education Committee, Modern Languages Division, Common European Framework of Reference for Languages: learning, teaching, assessment*. Cambridge University Press.

Crautu A., (1999), *Tocqueville and the Political Thought of the French Doctrinaires (Guizot, Royer-Collard, Remusat)*, History of Politieal Thought, 20/3, ss. 456-93.

Çağdaş V. v.d., *Emlak Vergisi ve Kadastro, HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, (89), 2003, ss. 67-76.

Çeçener, B., (2000), *İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar*, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi.

Çetinkaya, Ö. – Demirbaş, T., (2004), *Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi*, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 8, ss.18–37.

Çetinkaya Ö. - Demirbaş T., (2010), *Belediye gelirlerinin analizi ve mali özerklik açısından değerlendirilmesi*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri.

Çınar T. ve Güler B. A., (2004), *Yerel Maliye Sistemi*, Ankara, TODAİE, No. 313.

Çınar, T., (2007), *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim*, Ankara, TODAİE, No: 337.

Çoker, Z., (1992), *Yerel Yönetimin Özerkliği*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2(1), ss. 61-66.

Çubukçu, D. Ö., (2008), *Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler Ve Gelir Yapıları*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 63(01), ss. 81-120.

Dağ, M. - Kılınç F., (2017), *6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi*, Beü Sbe Derg, 6(2), ss. 426-443.

Dafflon, B., (2007), *Fiscal capacity equalization in horizontal fiscal equalization programs. Intergovernmental fiscal transfers Principles and Practice*, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, pp.361-396.

Darby J. - Muscatelli A. - Roy G., (2002), *Fiscal Federalism and Fiscal Autonomy: Lessons for The UK from Other Industrialised Countries*, Working Papers from Department of Economics, University of Glasgow, pp.1-38.

Demirkaya Y., (2008), *Birleşik Avrupa'nın Yerelleşme Politikası*, Recep Bozlağan Ve Yüksel Demirkaya (Ed.), Türkiye'de Yerel Yönetimler, 1. Baskı İçinde (29-44), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,s.36.

Devrim, F. - Asuman A., (2000), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, ss. 27-76.

Doğan M. - Baş A.İ., (2013), *Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma*, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, , C: XXXIV, S. I, ss. 293-315.

Dowding K. - Mergoupis, T., (2003), *Fragmentation, Fiscal Mobility, and Efficiency*, The Journal of Politics, Vol.65, No.4, pp.190–207.

Dönmez M., (1999), *Belediye Yönetimi*, Belediye Dergisi Yayını No:3, Ankara, ss.721.

Dönmez M., (1999), *Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü*, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:4, Sayı:6 ss.47-58.

Dönmez M., (2002), *Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri*, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 7, Sayı 6, ss.30-41.

Dpt, (2000), *Küreselleşme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: DPT:2544-ÖİK:560, Ankara, ss. 111.

Dpt, (2001), *Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: DPT:2538-ÖİK:554, Ankara, , ss. 186.

Dpt , (2007), *Vergi ÖİK Raporu*, 9. Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.

Duverger, M., (1986), *Siyasal Rejimler*, (Çev. Teoman Tunçdoğan), Ankara: Yenyüzyıl Kitaplığı.

Edizdoğan, N., (1989), *Kamu Bütçesi*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları Yayın No:15, Bursa, ss. 270.

Eken, M., (1995), *Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerel Yönetimler*, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir.

Emil, F. ve Hakan Y., (2005), *Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Karahayıt-Pamukkale, ss. 258-273.

Emini, T. F., (2009), *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri*, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 16(2), ss. 31-48.

Erençin A., (2006), *Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme*, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 15, Sayı 1, ss. 17-29.

Ersöz H. Y., (2000), *Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim*, Sayıştay Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Temmuz-Eylül, s.128-167.

Eryılmaz B., (1995), *Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri Çağdaş Yerel Yönetimler* Cilt 4 Sayı 2, ss. 89-92.

Eryılmaz B., (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, İstanbul, Birleşik Yayıncılık.

Eryılmaz B., (2000), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul, İşaret Yayınları.

Falay N., (1997), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt VI,Sayı:2, ss. 17-21.

Falay, N., (2003), *Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri*, İktisat Dergisi, 439(7), ss. 23-27.

Gamkhar S. - Shah, A., *The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature*, Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and practice, The World Bank, Washington, DC. pp. 225-258.

Geray C., (1993), *Nasıl Bir Kamu Yönetimi Düzeltimi*. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, sayı 5, ss. 13-21.

Goldsmith, M. (1995), *Autonomy and City Limits*, Judge D. Stoker G. ve Wolman H. (Ed.), *Theories of Urban Politics* içinde, London: Sage Publications, pp. 228–252.

Göymen K., (2004), *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu*, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 31-37.

Gül M., (2009), *Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması*, Sayıştay Dergisi, S. 74-75, 97-115, Temmuz- Aralık.

Güler B. - Çınar T., (2004), *Yerel Maliye Sistemi*, Birinci Basım, Ankara: TODAİE Yayını No:313 Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi No:17,

Gündüzoğlu İ., (2010), *Mahalli İdarelere İlişkin Mevzuatta Güncel Gelişmeler Fırsatlar Ve Güçlükler*, (LAR-2). Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, ss 26.

Güner A., (2005), *Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Karahayıt/Pamukkale, 23–27 ss.220-229.

Güner A., (2007), *Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Yerellik ve Politika (Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi), ed: Ayşegül, Mengi, İstanbul: İmge Kitapevi, , ss.47-66.

Güner A. - Yılmaz S., (2004), *Türkiye’de Yönetimler Arası Transfer Sisteminin Sorunları*, Vergi Sorunları, Sayı:193, ss.195-202.

Güner A. - Yılmaz S., (2006), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar* (Serdar Yılmaz ile birlikte), Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ile Güncel Yayıncılık Ortak Yayını, İstanbul.

Güner A. - Yılmaz S., (2006), *Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi*, Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Derleyen: Serdar Yılmaz ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, ss.83-92.

Güner A. - Yılmaz S., (2006), *Yatay Denkleştirme: İl Özel İdareleri Üzerine Bir Çalışma*, Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Derleyen: Serdar Yılmaz ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, ss.120-145.

Güner A. - Yılmaz S., (2007), *Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme*, Legal Mali Hukuk Dergisi, ss.125-142.

Güngör H., (2009), *Belediyelerde Borç Yönetimi*, Türkiye Belediyeler Birliği.

Gök T., (1980), *Türkiye’de İmar Planlaması*, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, Ankara.

Güven H. S., (1992), *Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimde Ölçek Sorunu*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 4, ss.48-63.

Hacıköylü C. - Heper F. (2010), *Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Maliye Dergisi (158), ss. 1-14.

Hagen J. V., (2007), *Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries*, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, pp.103-132.

Hoffman B. v.d., (2006), *Evaluation Fiscal Equalization in Indonesia*, Policy Research Working Paper 3911, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network Public Sector Governance Group, pp.1-28.

İpek, S., (2015), *Yerel Yönetimlerin Gelirleri*, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, Antalya: BEKAD Yayınları.

Kalkınma Bakanlığı, (2014a), *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, ss.56-58.

Kalkınma Bakanlığı, (2014b), *Vergi-Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018*, ss.33-38.

Kalko, Ü., (2010), *Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansımaları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karabacak N. B., (2012), *Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma mı?*, Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Maliye Dergisi Sayı 163.

Kazancı, M., *Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not. Amme İdaresi Dergisi* 16.4 (1983): ss. 36-51.

Keleş R., (1972), *Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, ss.58-75.

Keleş R., (1977), *Kentleşmenin Mali Sorunları, Maliye Enstitüsü Konferansları*, Yirmi Besinci Seri, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2454, Günay Matbaası.

Keleş R. v.d., (1999), *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*, Kent-Koop Yayını, Öteki Yayınevi, Ankara.

Keleş R., (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul,

Keleş R., (2012), *Kentleşme Politikası*, 12. Baskı, İmge Yayınları, Ankara.

Kelly R., (1999), *Intergovernmental Revenue Allocation Theory and Practice: An Application to Nepal*, Asian Journal of Public Administration, Vol:21, No:1, pp.86-113.

Kerimoğlu, B., (2006), *Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Paylaşımı*, iç. Nihat Falay, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik (Ed.), Kamu Maliyesine Yeni Bakış, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 97-123.

Keser, H., (2004), *Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler*, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma,

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 117-125.

Keskinok Ç., (1997), *State and the (Re)production of Urban Space*, ODTÜ Yayını, Ankara,

Kitchen H., (2007), *Grants to Small Urban Governments*”, *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, pp.483-509.

Korlu R.K. - Çetinkaya Ö., (2015), *Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi*, Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, , Cilt: 3, Sayı: 4.

Köse, Ö., (2004), *Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi*, Sayıştay Dergisi, 52(1), ss. 3-42.

Kösecik, M. - Özgür, H., (2005), *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I Reform*, Nobel Ankara, ss. 284.

Kurtuluş B., (2006), *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, DPT Yayını, Yayın No: 2692, Ankara.

Lar Projesi II. Aşama, (2011), *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler*.

Linn, J. F. - Bahl R. W. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.

Litvack, J. I., - Seddon, J. (Eds.), (1999), *Decentralization briefing notes*. Washington, DC: World Bank Institute.

Loehr, W., - Manasan, R. (1999). *Fiscal decentralization and economic efficiency: measurement and evaluation*. Unpublished draft report, January, CAERII Discussion Paper, No.38, pp.1-48.

Ma J., (1997), *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)*, Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank, pp.1-80.

McLure, C., - Martinez-Vazquez, J. (2000). The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations. *core course on Intergovernmental Relations and Local Financial Management*, World Bank Institute, Washington, DC: World Bank, pp.1-40.

Meloche, J. P. - Vaillancourt, F. - Yilmaz, S. (2004), Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in European transition countries, World Bank Policy Research Working Paper, No. 3254

Mello, L., (2000), *Fiscal Decentralization And Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis*, World Development, Vol. 28, No. 2, pp. 365-380,

Moon, H., (2003), *Regional inequality and fiscal decentralization in Korea: Evaluation and policy implications*. Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralisation.

Muter, N. B., (1994), *Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)*, 2.baskı, Manisa: KLM, ss.16.

Mutluer, K. - Herekman, A. - Heper, F. - Dönmez, R., (2005), *Türk vergi sistemi*. Anadolu Üniversitesi Yayınları, (1572).

Mpm, (2006), *Belediyelerde Verimlilik Artırma Hizmetleri Gereksinmesi ve Yönetimi*, Ankara, MPM, No. 690, , s. 11-12.

Nadaroğlu, H. (2012). *Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Dokuzuncu Seri, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1099, 1964.

Nadaroğlu H., (1985), *Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi*, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 1983-1984, Yirmi Dokuzuncu Seri, İstanbul: Günay Matbaası, ss.70.

Nadaroğlu, H., (1989), *Mahalli İdareler*, 4. baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Nadaroğlu H., (1994), *Mahalli İdareler*, İstanbul, Beta yayınları.

Nadaroğlu, H., (1998), *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul, ss. 427.

Nadaroğlu H., (2003), *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, 7.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın.

Oates E. W.,(1999), An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economics Literature, Vol. XXXVII, , pp.1120-1149.

Oates W. E., (2005), *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, International Tax and Public Finance, 12, pp. 349-373.

Oates W. E., (2008), *On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*, National Tax Journal, 61(2), pp. 313-334.

Oecd, (2006), *Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper No. 2, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2.

Oecd, (2009/a), *The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9.

Oecd, (2009/b), *Explaining The Sub-National Tax-Grants Balance In OECD Countries*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)11.

Onar, S. S., (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: III. Baskı, İstanbul.

Ortaylı, İ., (1985), *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Ankara: Hill Yayınları,

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

Ökmen M. - Koç N., (2015), *Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler*, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. yönetim ve ekonomi dergisi, cilt:22, sayı:2,

Öncel, Y., (1991), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 177s.

Öncel Y., (1992), *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Öncel, M. - Kumrulu, A. - Çağan, N., (1995), *Vergi Hukuku*, 3.baskı, Ankara: Savaş Yayınları, ss.35.

Öner, Ş., (2006), *Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Ankara, Nobel Yayınları.

Özdemir, A. R., (2004), *Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Optimal Bölüşümü*, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 449-459.

Özer, İ., (1986), *Devlet Maliyesi*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Yayın No: 1986/277, Ankara: Başbakanlık Basım Evi.

Özfatura, B., (1995), *Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik*, İller Ve Belediyeler, İzmir: DEÜ İİBF Maliye Bölümü Yayını.

Öztürk, A., (1997), *21. Yüzyıl Türkiye’si için Yerel yönetim Modeli*, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.

Öztürk, İ. - Uğur Y., *Emlak Vergi Değerinin Gerçek Değerine Uygun Olarak Belirlenmesinden Etkilenen Vergi, Harç ve Diğer Kamu Alacakları, Mali Çözüm* (95), 2009, ss. 141-157.

Özzade, N., *Belediyelerin Görevleri ve Gelir Kaynakları(Tekirdağ Belediyesi Örneği)*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, 2001.

Quasten W., (1995), *Quasten’in Bildirisi*, Üniter Ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler İçinde, Ankara: Tbd Ve Kav Yayını, s. 140-156.

Parlak, B. - Ökmen, M., (2016), *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Teori ve Uygulama*, 5. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.

Prud'homme R., (2001), *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation*, Local Governance and Decentralization in Africa, A Summary Report Prepared for the UNCDF Symposium on Decentralization Local Governance in Africa, Cape Town, pp.11-20.

Puettner T., (2005), *The Incentive Effect Of Fiscal Equalization Transfers On Tax Policy*, Journal Of Public Economics, pp.477-497.

Sakınç, S., (1998), *Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Emek Matbaacılık, Manisa.

Schroeder L. - Smoke P., (2003), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice and Policy Issues*, Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future (ed. Paul Smoke and Yun-Hwan Kim), Asian Development Bank, Manila, pp.20-59.

Searle B., (2004), *Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization*, International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-16, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, pp.1-22.

Sevinçhan Y., (2015), *Belediyelerin borçlanması*, TBB iller belediyeler dergisi, sayı 807-808.

Sezer Ö. - Vural T., (2010), *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı*, Maliye Dergisi, Sayı 159.

Shah A., (2006), *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, The World Bank Policy Research Working Paper Series With Number 4039, pp.1-51.

Sivrekli, E., (2001), *Yerelleşme ve Yerel Demokrasi*, Türk İdare Dergisi, 431, ss. 121-133.

Sivrekli, E., (2003), *Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme*, İktisat Dergisi, 439(7), ss. 51-58.

Siverekli, E., (2006), *Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumuna*, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2(13), ss. 47-61.

Siverekli, E., (2008), *Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı*, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 30, ss.99-128.

Slack E., (2007), *Grants to Large Cities and Metropolitan Areas*, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, pp.453-481.

Smart M., (2007), *The Incentive Effects of Grants*, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, pp.203-223.

Snodden T. - Wen J. F., (1998), *A Primer On Intergovernmental Grants*, Department of Economics-Wilfrid Laurier University Working Paper Series 99- 03, pp.1-30.

Spahn P. B. - Franz O., (2000), *Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany*, University of Frankfurt, pp.1-29.

Spahn P. B., (2004), *Intergovernmental Transfers: Thus Funding Role And Mechanism*, International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04 -17, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, pp.1-32.

Spahn P. B., (2007), *Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework*, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, D.C, pp.75-106.

Swianiewicz P., (2003), *Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide for Countries in Transition*, Published By The Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest,

Şıkol, A. Y., (2010), *Belediyelerde idari-Mali Özerklik Ve Türkiye’deki işlevi*, yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kırıkkale.

T.C. Başbakanlık, (2005), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:8 Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara.

Tekeli, İ. (1983), *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi*, Amme İdaresi Dergisi, 16 (2), ss 14-15.

Tekeli İ., (1992), *Belediyecilik Yazıları (1976–1991)*, İstanbul: IULA-EMME.

Tekeli R. - Acartürk E. - Görmüş Ş., (2005), *İdareler Arası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye’de Bölgeler Arası Eşitliğe/Gelir Dağılımına Etkisi*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Karahayit/Pamukkale, ss.281-307.

Tekelioğlu S., *Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerklik Açısından İncelenmesi*, T.C. Karadeniz Teknik Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans tezi, Haziran 2010, Trabzon.

Ter-Minassian, T. (1997). *Decentralizing government. Finance and Development*, 34(3), 36. pp.36-39.

TESEV, (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul: Sena Ofset.

Tomması M., (2001), *Notes On Fiscal Federalism*, Written for Initiative for Policy Dialogue-Task Force on Decentralization Meeting, Colombia University, pp.1-5.

Topal A., (2004), *Belediyelerin Öz Gelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkelerarası Bir Karşılaştırma*, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, 18 (3-4), ss. 119-142.

Topal A., (2005), *İdareler Arası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı:2, ss.25-50.

Toprak, D. Gül, H. Ve Ağcakaya, S. (2015) . "6360 Sayılı Yasanın Mali Açından İncelenmesi." 30. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı , Türkiye.

Toprak Z., (1990), *Tanzimat'tan Cumhuriyete Şehremaneti, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi.

Tortop N., (1993). *Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 2.

Tortop, N., (1996), *Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 5 (5), ss. 3-13.

Tortop, N., (1996), *Yerel Yönetimler Maliyesi*, TODAİE Yayınları, No:263, Ankara, 188s.

Tortop, N., (2002). *Yerel Yönetimlerin Artan Önemi Ve Çağdaş Görevleri*, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1,

Tosuner M. - Arıkan Z. - Yereli B.A., (1999), *Vergi Usul Hukuku*. Anadolu Matbaacılık.

Türkoğlu İ., (2009), *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/389.

Türkoğlu İ., (2010), *Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği*, Yerel Siyaset (e-Dergisi), ss. 41.

Türkoğlu İ., (2014), *Belediyelerde Vergilendirme Yetkisi*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:15 Sayı:1, s. 430.

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

Türkoğlu, İ. - Demirhan, Y., (2013), *Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye'de İdari Reformlar*, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22(2), ss. 315-332.

Ulusoy A. - Akdemir T., (2004), *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınları, Ankara,

Ulusoy A. - Akdemir T., (2009), *Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi*, Balıkesir Ünv. SBE Dergisi, 12 (21), ss. 259-287.

Ulusoy, A. - Tekdere, M., (2019), *Bazı Kurumsal Çalışmalar Çerçevesinde Belediyelerin Mali Durumu Hakkındaki Temel Değerlendirmeler*, Laü Sosyal Bilimler Dergisi (X-I) Eul Journal Of Social Sciences.

Undp Primer, (2005), *Fiscal Decentralization and Poverty Reduction*, United Nations Development Programme, pp.1-24.

Urhan, V. F., (2008), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Sayıştay Dergisi, (70), ss. 85-102.

Usta E., (2008), *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Mali Yapısı*, Mahalli İdarelerin Mali Yönetimi Forumu: Mahalli İdarelerin Borçlanması, Ankara.

Usui N., *Critical Issues of Fiscal Decentralization*, ERD Technical Note No: 21 (2007), Asian Development Bank, pp.1-34.

Uyar, H., (2004), *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe*, Aydınlanma 1923, (51), ss. 1-8.

Uzun, A., (2008), *Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi*, yüksek lisans tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim dalı, Trabzon.

Uzun, T., - Kurt, H., (2002), *AB’ye Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları*. Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinde Türkiye’de yerel yönetimler, Alfa Aktüel yayınları, İstanbul.

Ülkümen, İ. H.. (1960), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:103/85.

Ünal A., (1977), *İngiltere’de Mahalli İdarelerin Harcamaları ve Gelir Kaynakları*, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No:183, ss.6.

Ünlü H., (1994), *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi*, El Kitapları Dizisi, 2. Baskı, İstanbul: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME.

Ünlü M. C. - Korkusuz M., (1996), *Açıklamalı-Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Van Houten, Pieter (2003), *Fiscal Autonomy and Party Politics in Catalonia*, PSA Conference, Leicester, s.1-22.

Versan V., (1990) *Kamu Yönetimi*, Onuncu Baskı, İstanbul: Der Yayınları,

Yakar, S., - Kandır, S. Y., (2012), *Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması*. Maliye Dergisi, 162, 430-447.

Wildasin, D. E., - Wilson, J. D, (1996), *Imperfect mobility and local government behaviour in an overlapping-generations model*. Journal of Public Economics, 60(2), 177-198.

Yalçındağ, S., (1992), *Yerel Yönetimler: Sorunlar ve Çözümler*. TÜSİAD Yayını, İstanbul.

Yıldırım U., (2004), *Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 13, Sayı 4, ss.19-37.

Yıldırım U. v.d., (2006), *İl Özel İdaresi Ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik Mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu Mu?*, Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, , s.58

Yılmaz, O., (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Finansal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, ss. 97.

Yılmaz S. ve Beriş Y., (2006) *Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması*, Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Der: Serdar Yılmaz ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, , ss.95-120.

Yılmaz S. ve Bindebir S., (2003), *Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues*, Paper Prepared for the Joint Conference of World Bank Institute and Korea,

Yücel F. N., (2007), *Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı.

Yüksel F., (2005), *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed.)Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, ss.275-297.

HUKUKSAL MEVZUAT

- 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Sayı:1471, Tarih:14 Nisan 1930.
- 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı:17242, Tarih: 5 Şubat 1981.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi Gazete, Sayı:17354, Tarih:29 Mayıs 1981.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı:18285, Tarih:18 Ocak 1984.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Sayı:25326, Tarih:24 Aralık 2003.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete, Sayı:25531, Tarih:23 Temmuz 2004.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Sayı:25874, Tarih:3 Temmuz 2005.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı:26937, Tarih: 15 Temmuz 2008.
- Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi Gazete, Sayı:17354, Tarih:29 Mayıs 1981.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Strasbourg, 15.X.1985.
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, Sayı : 28489, tarih: 12/11/2012.
- 4751 sayılı Vergi Usul Kanunu, Emlâk Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 24721, Tarih: 03/04/2002.

- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı : 8469, Tarih : 28/7/1953.
- 3194 sayılı imar kanunu, Resmi Gazete, Sayı : 18749, Tarih : 9/5/1985.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı : 24721, Tarih : 9/4/2002.
- 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Resmi Gazete, Sayı : 17416, Tarih : 30/7/1981.

DİĞER(İNTERNET) KAYNAKLAR:

- <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (erişim tarihi 19.08.2023).
- <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=340> (erişim tarihi 16/11/2022).
- <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12&nm=167> (erişim tarihi 21.04.2023).
- <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> (erişim tarihi 19.04.2022).
- <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/makaleler/turkiye-de-yeni-bir-donem-yerel-yonetimler-reformu-I.pdf> (erişim tarihi 22.04.2022).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-18.htm> (erişim tarihi 22.04.2022).
- http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm (erişim tarihi 22.04.2022).
- <http://www.sbb.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/246/Vergi%20%C3%96zet%20%C4%B0htisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf> ((erişim tarihi 22.04.2022).
- <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/773129> (erişim tarihi 22.04.2022).

- <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/8680/Decentralization%20Briefing%20Notes.pdf> (erişim tarihi 22.04.2022).
- <http://siteresources.worldbank.org/PAKISTANEXTN/Resources/pdf-Files-in-Events/IRISD/beyondTheCenter.pdf> (erişim tarihi 22.04.2022).
- www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/Issues/Transfer.html (erişim tarihi 22.04.2022).
- http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/belediyelerde_borc_yonetimi/files/publication.pdf (erişim tarihi 22.04.2022).
- http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_Vergi.pdf (erişim tarihi 22.04.2022).
- <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/8680/Decentralization%20Briefing%20Notes.pdf> (erişim tarihi 22.04.2022).
- https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html (erişim tarihi 22.04.2022).
- <http://yerel.blogcu.com/turkiye-de-yeni-yerel-yonetim-yasalarinda-yerel-ozerklik/2386689> (erişim tarihi 22.04.2022).
- [Http://Info.Worldbank.Org/Etools/Docs/Library/8680/Decentralization%20briefing%20notes.Pdf](http://Info.Worldbank.Org/Etools/Docs/Library/8680/Decentralization%20briefing%20notes.Pdf) (erişim tarihi 22.04.2022).
- [Http://Www.Oecd.Org/Dataoecd/60/11/42982242.Pdf](http://Www.Oecd.Org/Dataoecd/60/11/42982242.Pdf) (erişim tarihi 22.04.2022).
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/269511468046186308/pdf/multi-page.pdf> (erişim tarihi 22.04.2022).
- https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/explaining-the-sub-national-tax-grants-balance-in-oecd-countries_5k97b10s1lq4-en#page1 (erişim tarihi 22.04.2022).
- https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-fiscal-autonomy-of-sub-central-governments_5k97b111wb0t-en#page1 (erişim tarihi 22.04.2022).

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Oğuzhan Efe

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi : SDÜ İİBF İktisat

Yüksek Lisans Öğrenimi : SDÜ SBE Maliye ABD

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi :

YÖKDİL.....63,75