

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**MALİYE PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN  
MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Sinem TEKELİOĞLU**

**HAZİRAN– 2010**

**TRABZON**

## ONAY

Sinem TEKELIOĞLU tarafından hazırlanan Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerklik Açısından İncelenmesi adlı bu çalışma 18.06.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı'nda yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY (Başkan)

Prof. Dr. Rahmi YAMAK

Yard. Doç. Dr. Cemil RAKICI

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım ( /07/2010 )

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN  
Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

**Sinem TEKELİOĞLU**  
**(18.06.2010)**

## ÖNSÖZ

Üniter bir devlet olan Türkiye’de yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Söz konusu yerel yönetim birimlerinin en önemlisi, şüphesiz belediyelerdir. Çünkü belediyeler, Türkiye nüfusunun çok büyük bir kısmına hizmet arz etmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlere ilişkin tartışmaların büyük bir çoğunluğunun da belediyeler ekseninde cereyan etmesi pek şaşırtıcı değildir.

Yerel yönetimlerde veya aynı anlama gelmek üzere belediyelerde mali özerklik, maliye teorisinin en çok tartışılan konularından biridir. Ancak çalışmada da gösterildiği üzere; mali özerkliğin gerekliliği yönünde ileri sürülen argümanlar o kadar güçlüdür ki; mali özerklik tartışmaları, bugün gelinen nokta itibarıyla yalnızca mali özerklik derecesinin belirlenmesi ve optimal mali özerklik derecesinin ne olması gerektiği bağlamında devam etmektedir. Bu nedenle, bu çalışmada da Türkiye’deki belediyelerin sahip olduğu mali özerklik derecesinin belirlenmesine ve söz konusu özerklik derecesinin OECD ülkelerindeki yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerklik derecesi ile kıyaslanmasına çalışılmıştır.

Çalışmada emeği geçen herkese, ancak özellikle de tez danışmanlığımı yürüten çok değerli hocam Sayın Prof. Dr. Ahmet ULUSOY’a bana vermiş olduğu destek için sonsuz teşekkürlerimi sunmak isterim. Kendisine ve çocuklarıma zaman ayıramadığım dönemlerde verdiği sonsuz destekten ötürü sevgili eşime ve her ne kadar bu dönemde ilgilenememiş olsam da sevecenlikleriyle bunu bana yansıtmayan canım oğullarım Sarp ve Doruk’a teşekkür etmeyi de bir borç bilirim.

Trabzon, Haziran 2010  
TEKELİOĞLU

Sinem

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET .....	VII
ABSTRACT .....	VIII
TABLolar LİSTESİ .....	IX
KISALTMALAR LİSTESİ .....	X
GİRİŞ.....	1-2

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK .....</b>	<b>3-18</b>
1.1. Özerklik Kavramı .....	3
1.2. Yerel Özerklik .....	4
2.1. Yerel Özerkliğin Amacı ve Kapsamı.....	5
2.2. Yerel Özerkliğin Koşulları .....	6
2.2.1. İcra-i Karar Alma Yetkisi .....	7
2.2.2. Organların Bağımsızlığı .....	7
2.2.3. Yeterli Mali Olanaklara Sahip Olunması .....	7
2.2.4. Tüzel Kişiliğin Bulunması.....	8
2.3. Yerel Özerkliğe İlişkin Temel Kavramlar .....	8
2.3.1. Siyasal Özerklik.....	8
2.3.2. İdari Özerklik.....	9
2.3.3. Mali Özerklik.....	9
2.3.3.1. Mali Özerkliğin Koşulları.....	10
2.3.3.2. Mali Özerkliğin Ölçümü ve Derecelendirilmesi .....	12
2.3.3.3. Mali Özerliğin Faydaları ve Olumsuz Yanları .....	14

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİĞİN SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAZINDA DEĞERLENDİRİLMESİ .....</b>	<b>19-36</b>
2.1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler ve Yerel Mali Özerklik.....	19

2.1.1. Fransa’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	20
2.1.2. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	22
2.1.3. İspanya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	24
2.1.4. Japonya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	27
2.2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	28
2.2.1. ABD’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	29
2.2.2. Almanya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	31
2.2.3. İsviçre’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	33
3.2.4. Belçika’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik.....	35

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK TÜRLERİ VE KRİTERLERİ AÇISINDAN ANALİZİ.....</b>	<b>37-53</b>
3.1. Belediyelere Mali Özerklik Tanınmasının Nedenleri.....	37
3.1.1. Siyasal ve Sosyal Nedenler.....	38
3.1.2. Mali ve İktisadi Nedenler.....	39
3.2. Yerel Vergilendirme Yetkisi ve Mali Özerklik İlişkisi.....	40
3.3. Türkiye’de İdarelerarası Kaynak, Yetki ve Görev Dağılımı.....	41
3.3.1. Kaynakların Merkezi İdare ile Yerel Yönetimler Arasındaki Dağılımı.....	42
3.3.2. Türkiye’de Belediyelerin Harcama Yetkisi.....	46
3.3.3. Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi.....	49

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

<b>4. TÜRKİYE’DEKİ MALİ ÖZERKLİĞİN DİĞER OECD ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI.....</b>	<b>54-63</b>
4.1. Karşılaştırma Kriterleri.....	54
4.1.1. Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirlerine Oranı.....	55
4.1.2. Yerel Yönetim Gelirlerinin Çeşitli Kaynaklar Arasında Dağılımı.....	56
4.1.3. Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı.....	58
4.1.4. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların Türü.....	61
4.1.5. Yerel Yönetimlerin Bütçe ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği.....	62
<b>5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>64</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>69</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>76</b>

## ÖZET

Bu tez, mali özerkliğe ilişkin kuramsal ve uygulamalı literatürü göz önüne alarak Türkiye'deki belediyelerin mali özerklik derecesini belirlemeyi ve değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Mali özerkliğin ölçümüne ilişkin olarak önerilen bir dizi ölçütten yararlanılarak Türkiye'deki belediyelerin sahip olduğu mali özerklik derecesinin OECD ülkelerindekilere kıyasla oldukça düşük olduğu tespit edilmiştir. Buna karşın, mali özerkliğe ilişkin kamu maliyesi literatürü ise, mali özerkliğin gerekliliği yönünde oldukça güçlü kanıtlar sunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'deki belediyelerin mali özerklik derecesinin yükseltilmesini amaçlayan bazı önlemler alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmada önerilen temel politika önlemlerinden bazıları; şu şekilde özetlenebilir:

i) Türkiye'de belediyelerin sahip olması gereken optimal mali özerklik derecesini Türkiye'nin sahip olduğu özel şartları da göz önüne alarak belirleme görevini üstlenecek nitelikli bir tartışma platformu oluşturulmalıdır.

ii) Anayasanın belediyelerin mali özerkliğine engel olan maddeleri yumuşatılmalı veya tamamen kaldırılmalıdır.

iii) Merkezi idare ile belediyeler arasındaki vergi paylaşım anlaşması gözden geçirilmelidir.

iv) Karşı karşıya kaldıkları görev-gelir dengesizliğine son vermek maksadıyla belediyelere ilave mali kaynak yaratma imkânı verilmelidir.

Son olarak; yukarıda önerilen düzenlemelerin, belediyelerin kurumsallaşmasını teşvik edecek ve teknik yeterliliklerini artıracak kapsamlı bir yerel yönetim reformu içerisinde ele alınmasının daha uygun olacağının da belirtilmesi gerekmektedir.

**Anahtar sözcükler:** yerel özerklik; mali özerklik; yerel yönetimler.

## **ABSTRACT**

This thesis aims to determine and reveal the degree of fiscal autonomy of municipalities on Turkey by considering theoretical and empirical literature related to fiscal autonomy. By utilizing several criteria suggested to measure fiscal autonomy, it was determined that the degree of fiscal autonomy of Turkish municipalities is highly lower than those of OECD-member countries. In contrast, the literature on public finance presents strong arguments implying necessity of fiscal autonomy. Therefore, it was concluded that some measures should be taken to rise the degree of fiscal autonomy of Turkish municipalities.

Some of political measures advised in the thesis can be summarized as follows:

**i)** A qualified discussion platform to undertake the task of determining the optimal degree of fiscal autonomy that Turkish municipalities have to hold by considering the special conditions of Turkey should be constructed.

**ii)** The constitution articles hindering fiscal autonomy of Turkish municipalities should be softened or abolished completely.

**iii)** The tax sharing arrangement between government and municipalities should be revised.

**iv)** Municipalities should be given a possibility to create additional financial sources to put an end to duty-income imbalance that Turkish municipalities face to.

Finally, it should be stated that arrangements suggested above are handled in a detailed local administrative reform to encourage institutionalization of municipalities and to increase their technical competences would be more appropriate.

**Key words:** local autonomy; fiscal autonomy; local administrations.



## TABLolar LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablo Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Vergi Özerkliğinin Derecelendirilmesi .....	13
2	Belediye Gelirlerinin Genel Bütçe ile GSMH içindeki Yer.....	45
3	Belediye Gelirlerinin Oransal Dağılımı.....	45
4	Belediye Harcamalarının Gider Türlerine Göre Dağılımı.....	48
5	Belediye Harcamalarının Genel Bütçe ile GSMH içindeki Yeri ....	49
6	Yerel Yönetim Gelirleri/Toplam Kamu Gelirleri.....	55
7	Yerel Yönetim Gelirlerinin Çeşitli Kaynaklar Arasında Dağılımı...	57
8	Vergi Paylaşım Anlaşmaları.....	59
9	Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri/Toplam Vergi Gelirleri.....	60
10	Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların Türleri.....	62
11	Yerel Yönetimlerin Bütçe ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği...	63

## KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Ed.	: Editör
Çev.	: Çevirmen
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
KDV	: Katma Değer Vergisi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TDK	: Türk Dil Kurumu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vbg	: Ve bunun gibi
yy	: Yüzyıl

## GİRİŞ

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özerk kamu tüzel kişileri olarak kurulmuş olan yerel yönetimler, demokrasinin olgunlaşmasında ve yerleşmesinde son derece önemli roller üstlenmişlerdir. Genel karar organı yerel halk tarafından seçilen ve bu nedenle de halka en yakın birimler olan belediyeler; yerel ihtiyaçların tespitinde ve sunumunda merkezi yönetime nazaran çok daha etkindirler. Ancak yerel yönetimlerin söz konusu üstünlüklerinin ortaya çıkması ve bu üstünlüğün toplumsal refahı maksimize edecek şekilde kullanılabilmesi; yerel yönetimlerin sahip olduğu idari ve mali özerklik dereceleri ile de doğrudan ilişkilidir.

İdari özerklik kavramı, yerel yönetimlerin kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmelerini ifade ederken; mali özerklik kavramı ise kabaca harcama kararları ile bu harcamaları finanse edecek gelirlerin yerel yönetimlerin kendi kontrollerinde olmasını ifade etmektedir. Anlaşıldığı üzere; idari ve mali özerklik birbirinin tamamlayıcısıdır. İdari ve mali özerkliğin mevcut olmaması veya derecelerinin düşük olması; yalnızca yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçların tespiti ve sunumu konusundaki avantajlarını ortadan kaldırmakla kalmaz; aynı zamanda söz konusu idari birimlerin merkezi yönetimin birer taşra teşkilatı haline gelmeleri ile sonuçlanır. Yerel özerklik, sırf bu nedenle dahi olsa üzerinde özenle durulması gereken bir konudur. Mali özerliğe ilişkin olarak önerilen görüşler ve ölçütler yardımıyla Türkiye'deki belediyelerin sahip olduğu mali özerkliği değerlendirmeyi ve OECD üyesi ülkelerdekilerle de kıyaslamayı amaçlayan bu tezin geri kalan kısmı şu şekilde dizayn edilmiştir:

Birinci bölüm, yerel özerklikten hareketle mali özerkliğin tanımlanmasına, mali özerklik için gerekli koşullara, mali özerkliğin ölçümü ile derecelendirilmesine ve nihayet mali özerkliğin faydaları ile olumsuz yanlarının tartışılmasına ayrılmıştır.

İkinci bölüm, mali özerkliğin, idari ve siyasi özerkliğin üst düzeyde olduğu federatif devlet yapılanmaları ile idari ve siyasi özerkliğin nispeten daha düşük seviyelerde

olduğu üniter devlet yapılanmaları bağlamında ele alınmasına ayrılırken; Türkiye'deki belediyelerin mali özerklik ölçütleri çerçevesinde ele alınması ise, çalışmanın üçüncü bölümünde gerçekleştirilmiştir.

Mali özerkliğin ölçümüne ve derecelendirmesine ilişkin olarak yararlanılan bir dizi ölçüt yardımı ile Türkiye ve OECD ekonomilerindeki yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerklik derecelerinin karşılaştırılmasına da çalışmanın dördüncü bölümünde yer verilmiştir.

Sonuç ve Öneriler kısmında ise, ulaşılan sonuçların çalışmanın amaçlarına ilişkin olarak yorumlanmasına ve böylece bir politika çıkarımına ulaşılmaya çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK

#### 1.1. Özerklik Kavramı

Modern toplumların vazgeçemeyecekleri değerlerin başında gelen demokrasinin temel taşlarından birisi de özerkliktir. Yunanca (autos = kendi) ve (nomos = yasa) köklerinden türetilen bir sözcük olan özerklik (otonomi); bir kişinin veya bir topluluğun, kendi uyacağı yasayı kendisinin koymasına anlamına gelmektedir<sup>1</sup>.

Özerklik kavramı; hukuki anlamdaki geniş manası ile de kendi kendini serbestçe kendi yasalarıyla yöneten bir bölgenin veya ülkenin durumunu anlatmaktadır. Daha dar çerçevede ise, bir kamu kuruluşunun, devletin merkezi iktidarının müdahalelerine uğramadan, kendi işlerini yönetebilmesini sağlayan yetki ve kurumlarla donatılmış olması durumu olarak ifade edilmektedir<sup>2</sup>.

Mali anlamda özerklik ise, özerk kuruluşların ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörmektedir (Keleş, 1994: 43).

Acartürk (2002)'e göre özerklik; demokrasinin tabana yayılmasının ve özgür toplumların kendi kendilerini yönetmelerinin önemli bir aracıdır. Demokrasinin olmazsa olmaz koşulu ise, sivil toplumun özerkliğinin kabul edilmesidir. Demokrasi, bir yandan siyasal sistemin özerkliğini güçlendirirken diğer yandan da siyasal yaşamın öteki düzeyleriyle ilişki kurma yeterliliğini sağlamaktadır. Demokrasi, halk erki anlamına gelmez. Ancak, devletten önce siyasal kalıba, sonra da sivil topluma doğru inen mantığın

---

<sup>1</sup> TDK (Türk Dil Kurumu), **Güncel Türkçe Sözlük** (t.y.), <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=%F6zerklik&ayn=tam>.

<sup>2</sup> Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, İstanbul: Milliyet Gazetesi, s.9075.

yerini; aşağıdan yukarıya, yani; sivil toplumdan siyasal kalıba, oradan da devlete doğru çıkan bir mantığın alması anlamına gelir. Böylesi bir durumda, ne devletin, ne de siyasal kalıbın özerkliğine bir zarar gelmez (Touraine, 1997: 66).

Açıkgöz (2007)'e göre özerklik, bir toplumda demokratik bir biçimde hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur olarak kabul edilmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülmüş bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması ve kararların üst düzey merkez organlarınca alınması; yürütmeyi geciktirmekte, hizmetleri aksatmakta ya da yavaşlatmakta, o işle ilgili uzmanların görüş ve düşüncelerinin göz ardı edilerek isabetli kararlar alınmasını da zorlaştırmaktadır. Buna karşın, özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz veya yetki sahibi olmaları durumunda ise, ülke çıkarları yönünden yararlı olacak çözüm yolları bulunması daha kolay hale gelmektedir (Tortop, 1991: 3).

## **1.2. Yerel Özerklik**

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3. Maddesi, özerk yerel yönetim kavramını şu şekilde tanımlamaktadır: “Özerk yerel yönetim kavramı; yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme-yönetme hakkı ve olanağı anlamını taşır.”

Özerklik, idare hukukunda da, bir kanun ile herhangi bir teşkilata veya kuruluşa kendi kendini yönetme hakkının tanınması şeklinde tarif edilmiştir. Diğer bir ifadeyle; kamu örgüt ve kuruluşlarının üstlendikleri hizmetleri, kendi inisiyatiflerinde düzenleyebilmelerini amaçlamaktadır (Kalabalık, 1999: 10).

Kamusal tüzel kişiliğe sahip olup; yerinden yönetim sistemlerinde de merkezi idarenin dışında kalan kurumlar; anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendi yapılarını, örgütlerini ve işleyişlerini düzenleme konusunda karar alma ve uygulama hakkı elde ederler. Ayrıca, kendilerine mahalli özellik taşıyan hizmetleri yerine getirme görevi de verilmektedir. Dolayısıyla, bu görevi yerine getirmek için ayrı mali imkânlarla, ayrı bütçeye

ve karar mekanizmalarına sahip olmaları da bir zorunluluktur. Yerel özerklik terimi de böylesi bir yapılanmayı tarif etmektedir (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği [TOBB], 1996: 14). Çoker (1992) ise, yerel özerkliği; yerel yönetimlerin, belli yasal sınırlar içinde, kendi organları eliyle yönetsel anlamda karar alabilme ve bunları uygulayabilme serbestisi olarak tanımlamaktadır.

Yerel özerklik, bir başka açıdan bakıldığında; demokrasinin, sağlıklı işleyip işlemediğinin en önemli göstergelerinden biridir. Özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumlarının varlığı; bu husustaki en önemli göstergelerin başında kabul edilmektedir. Özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu; yerel topluluklara, temsil edici organlar vasıtasıyla yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma ve bunları uygulayabilmek için (vergi koymak dâhil) kaynak yaratma yanında örgütlenme yetkileri de vererek kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlamaktadır (Yalçındağ, 1992:3).

Yerel özerkliğin, yasal olarak düzenlenmesi ve anayasal bir temele oturtulması da oldukça önemlidir. 1982 Anayasası ve yasalarında, yerel özerklik kavramı açıkça düzenlenmemiştir. Ancak, Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen “yerinden yönetim ilkesi” ile yerel özerklik anlayışının anayasal bir temele oturtulduğu ileri sürülebilir (Akın, 1997: 1).

## **2.1. Yerel Özerkliğin Amacı ve Kapsamı**

Özerklik, özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine geçilmemesini gerektirir. Özerkliğin amacı, bireylere kişisel çıkarlar sağlamak ve ayrıcalık tanımak değildir. Karar alma serbestisinin ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin verilmesindeki amaç, hizmetlerin daha etkin bir şekilde yürütülmesidir. Özerklik, hizmetlerin hızlı, basit, ucuz ve etkin bir şekilde görülmesini sağlar (Tortop, 1996: 12).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlığını taşımaktadır. Özerk yerel yönetimin kapsamı, söz konusu maddeye göre şu şekilde belirlenmiştir (Acartürk, 2002: 172-173):

i) Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları, anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Ancak bu hüküm, yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine de engel teşkil etmeyecektir (madde 4/1).

ii) Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır (madde 4/2).

iii) Kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır (madde 4/3).

iv) Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz (madde 4/4).

v) Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır (madde 4/5).

vi) Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde; kendilerine olanaklar ölçüsünde, zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır (madde 4/6).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yukarıda verilen 4. Maddesinde de anlaşılabilceği üzere; yerel özerkliğin sınırlarını oldukça geniş bir şekilde çizmekte ve merkezi yönetimin yetkileri dışında kalan tüm hususları yerel yönetimlere bırakmaktadır.

## **2.2. Yerel Özerkliğin Koşulları**

Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır. Bu idarelerin, idari ve mali alanda sahip oldukları karar ve hareket serbestisine yerel özerklik



denmektedir (Gözübüyük, 1995: 92). Yerel yönetim özerkliğinin gerçek anlamda ortaya çıkması, aşağıda tartışılan dört temel unsura bağlıdır: İcra-i karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı, yeterli mali olanaklara sahip olunması ve tüzel kişiliğin bulunması.

### **2.2.1. İcra-i Karar Alma Yetkisi**

İcra-i karar, yüklediği borçlar ve sağladığı haklar ile yönetim tarafından mevcut hukuki durumu değiştirmek amacıyla yapılan tek yanlı işlemler olarak tanımlanabilir. Yönetimin tek yanlı iradesiyle gerçekleştirmeleri, kesin olmaları ve zorla uygulanabilmeleri; icra-i kararları yönetimin diğer işlem ve kurallarından ayıran en önemli özellikleridir (Karatepe, 1988: 60).

Yerel karar ve hareket serbestisi, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın yerel yönetimlerin karar verebilme kabiliyetlerini göstermektedir. Yerel özerkliğin gereği ve sonucu olan karar ve hareket serbestisi, yerel yönetimlerin merkezin hiçbir müdahalesine maruz kalmadan, yerel halkı ilgilendiren konularda serbestçe karar alabilmesini ve bu kararları yerine getirmeye yetecek miktarda mali kaynaklarla da teçhiz edilmesini ifade eder (Kalabalık, 1999: 11).

### **2.2.2. Organların Bağımsızlığı**

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve dışarıdan müdahale olmaksızın işlerini kendi organlarıyla görmeleri; yerel yönetimlere demokratik ve özerk bir kuruluş niteliği vermektedir. Bu idarelerin tüzel kişilik sahibi olmaları ve kendi seçilmiş bağımsız organlarının bulunması; özerkliklerinin bir göstergesidir (Acartürk, 2002: 176). Giritli (1991), merkezi otoritenin yerel yönetim kuruluşlarının organlarının oluşumuna katılması veya onları tayin etmesi durumunda, bağımsız ve özerk yerel yönetimlerden bahsedilemeyeceğini vurgulamıştır.

### **2.2.3. Yeterli Mali Olanaklara Sahip Olunması**

Yeterli mali olanaklara sahip olunması, mali özerkliğin belki de en önemli şartıdır. Harcamalarını büyük ölçüde kendi kontrolünde olan yerel kaynaklarla finanse etme

kabiliyetine sahip olmayan yerel yönetim birimlerinin, yerel özerkliğe sahip olmaları da mümkün değildir. Çünkü harcamaların merkezi yönetim tarafından finanse edilmesi, mutlaka yerel yönetimlerin merkezi idarenin vesayeti altında kalması ile sonuçlanacaktır.

#### **2.2.4. Tüzel Kişiliğin Bulunması**

Nalbant (1997)'a göre; yerinden yönetim kurumunun devletten farklı bir hukuki kişiliğinin bulunması; yerel özerklik açısından bir zorunluluktur. Diğer bir ifadeyle; yerinden yönetim kurumu olan yerel yönetimlerin, devletten farklı olarak kendi görevlerine sahip olması biçiminde somutlaşan bir kamu tüzel kişiliğinin bulunması gerekmektedir.

### **2.3. Yerel Özerkliğe İlişkin Temel Kavramlar**

Bu kısımda, yerel özerkliğe ilişkin temel kavramların özet bir şekilde ele alınmasına çalışılacaktır.

#### **2.3.1. Siyasal Özerklik**

Siyasal özerklik, bir devlet sınırları içerisinde bulunan belirli bir ülke, bölge ya da yöreye işlerinde serbestlik tanınmasını ifade etmektedir. Genellikle çok uluslu devletlerde görülen özerklik uygulamaları; federasyon çatısı altında yarı bağımsız bir siyasal statü, yönetsel bir düzenleme, eğitim ve kültür alanında kurumsal bir yapılanma gibi değişik kapsamlarda ortaya çıkabilmektedir. Özerklik; federe bir statü taşımayan ama işlerinde belli bir serbestlikten yararlanan yönetim biçimlerinde de ortaya çıkabilmektedir. Rusya'da Tataristan ve Çin'de Sincan, bu tür özerkliğe örnek olarak gösterilebilir<sup>3</sup>.

Özerklik; günümüzde devletin ulus altı bir topluluğa, kendi organlarıyla kendi işlerini yönetme yetkisini tanınmasıdır. Eğer yetki sadece idari alanda kalıyorsa idari özerklikten; siyasal alanı da kapsıyorsa siyasi özerklikten bahsedilir. Siyasi özerklik; yerel yönetimlerin yasa, yönetmelik ve tüzük gibi araçlar vasıtası ile işleyişi

---

<sup>3</sup> Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, İstanbul: Milliyet Gazetesi, s.9075-9076.

düzenleyebilmelerini ifade etmektedir. Bu nedenle, üniter devlet yapısını benimsemiş ülkelerde siyasi özerklik söz konusu olmamaktadır. Federatif özerklik ise, bir birliğin kuruluşunda bütün devletlerin kendi varlığından almış olduğu özerkliğin korunmasıdır. Bu özerklik, idari ve siyasal özerklikten çok daha geniştir (Nalbant, 1997: 50).

### **2.3.2. İdari Özerklik**

İdari özerklik kavramı, özerk kuruluşların kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmelerini ifade etmektedir. Bu karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları, idari özerkliğin ön koşuludur (Keleş, 1994: 43). Yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe, yani; idari özerkliğe sahiptirler. İdari özerkliklerinin göstergesi olan tüzel kişilikleri yanında mali özerkliklerinin göstergesi olan kendilerine özgü bir bütçeleri de vardır. Karar ve yürütme organları seçimle iş başına gelmektedir.

Söz konusu özerklik; başına buyrukluk ya da geniş anlamda bir bağımsızlık değildir. Genel anlamda, ülkenin huzurundan, düzeninden ve esenliğinden sorumlu olan devlet; yönetimde birliği ve hizmet sunumunda da asgari standardı sağlamak durumundadır. Bu bağlamda; yerel yönetimler de, kuruluş amaçlarına ters düşmeyecek bir şekilde ve yasalarda öngörülen biçimde idari vesayet denilen merkezi yönetimin denetimine tabidir (Nadaroğlu, 1989: 45).

### **2.3.3. Mali Özerklik**

Daha önce ifade edildiği üzere; yerel özerkliğin mevcudiyeti için gerekli olan en önemli şartlardan biri de; yerel yönetimlerin harcamalarını büyük ölçüde kendi kontrolünde olan yerel kaynaklarla finanse etme kabiliyetine sahip olmalarıdır. Özgür ve Kösecik (2005) de, mali özerkliği bu bağlamda yerel yönetimlerin kendilerine verilen görev ve sorumlulukları merkezi yönetime muhtaç olmadan yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynaklarına sahip olmaları şeklinde tarif etmektedir. Quasten (1995) ise, mali özerkliğin; yalnızca belirli bir mali kaynakla ilgili kuramsal haklar getirmediğini; buna ilaveten, riskleri azaltılarak ve kaynak miktarı çekici duruma getirilerek yerel yönetimlere bir yönetim aracı olarak da verilmesi gerektiğini öne

sürmektedir. Mali özerklik, diğer yandan sadece yeterli kaynaklara sahip olunması anlamına da gelmemektedir. Yerel yönetim giderleri, büyük ölçüde matrah ve oranı yerel yönetimlerin kendileri tarafından belirlenebilen vergilerle finanse edilmelidir. Ayrıca, harcama konuları ve alanlarını belirleyebilme yeteneği yanında bütçe yapabilme yeteneğine de sahip olunması; mali özerkliğin bir diğer boyutudur.

Çalışmanın da temel araştırma konusu olan mali özerklik, bu noktaya kadar yapılan açıklamalardan anlaşıldığı üzere; gerek siyasi gerekse de idari özerklik açısından ve de dolayısıyla yerel özerklik açısından olmazsa olmaz bir koşuldur. Bu nedenle, yerel özerkliğe ilişkin literatürün, mali özerklik bağlamında oldukça zenginleşmiş olması pek şaşırtıcı değildir. Çalışmanın bu bölümünün bundan sonraki kısmında; mali özerkliğin daha spesifik bir biçimde ele alınmasına çalışılacaktır.

### **2.3.3.1. Mali Özerkliğin Koşulları**

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olabilmeleri için her şeyden önce merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında iyi bir gelir bölüşümü yapılması gerekmektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşüm sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır (Açıkgöz, 2007: 19). Hatta Nadaroğlu (1989)'na göre; yerel yönetimlerin varlıklarının devamı, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin arasındaki gelir bölüşümünün makul, rasyonel ve adil esaslara göre gerçekleşmesine bağlıdır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali kaynakların paylaşımına ilişkin olarak başvurulan yöntemler şu şekilde özetlenebilir (Nadaroğlu, 1989: 82-89):

- i) Yerel yönetimlere sınırsız vergilime yetkisi verilmesi**
- ii) Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerin bazılarında pay verilmesi**
- iii) Munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlama**

**iv)** Merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden bazılarının yerel yönetimlere devredilmesi

Mali özerkliğin koşulları ise, yapılan bu açıklamaların ardından dört başlık altında toplanabilir (Açıkgöz, 2002: 19):

**i)** Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması

**ii)** Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme

**iii)** Merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi

**iv)** Gelirlerin serbestçe harcanabilmesi

Yerel yönetimlerce kullanılan mali kaynakların çoğunluğunun, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinden oluşması; mali özerkliğin en temel koşulu olarak kabul edilmektedir. Yerel vergi gelirleri, şerefiyeler, harcamalara katılma payları ve harçlar; neredeyse tamamen yerel yönetim birimlerinin kontrolünde olan gelirleri ifade eden öz gelirlere örnek olarak gösterilebilir. Yerel yönetim birimlerince kullanılan kaynakların daha çok öz gelirlerden oluşması; bir yandan yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıklarını azaltmakta diğer yandan da seçilmiş yerel organların sorumluluğunu arttırmakta ve merkezi yönetimin değil halkın isteklerine önem vermelerini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin düşük olması ise; yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını artırmaktadır. Bu durum ise, yerel hizmetlerin aksamasına ve yerel özerkliğin kısıtlanmasına neden olmaktadır (Özgür ve Kösecik, 2005: 284).

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin oranlarını kendi başlarına belirleyebilmeleri de oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin böylesi bir yeteneğe sahip olmaları, söz konusu birimlere sürekli değişen şartlara uyum sağlama yolunda dinamizm kazandıracaktır. Ancak yerel yönetimlerin öz gelir oranlarının merkezi idare tarafından belirlenmesi ise, yerel yönetim birimlerinin hantallaşmalarına ve merkezi idareye bağımlı hale gelmelerine yol açacaktır. Dahası, başlangıç koşulları itibariyle öz gelir olarak kabul edilebilecek gelirler,

oranların yerel yönetimlerce değil de merkezi idare tarafından belirlenmesi halinde zamanla öz gelir olmaktan da uzaklaşacaktır.

Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından toplanan kaynaklardan pay alması, belirli koşulların gerçekleşmesi halinde mali özerkliğe bir zarar vermez. Hatta bu şekilde bir dağıtım, potansiyelleri birbirlerinden oldukça farklı olan yerel yönetim birimlerini de birbirlerine yakınsatacaktır. Ancak böylesi bir dağıtımda izlenmesi gereken temel kural; yerel yönetimlere aktarılan kaynakların merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hâkimiyet kurması ile sonuçlanacak koşullara bağlanmamasıdır.

Yerel yönetimlere aktarılan merkezi kaynaklar üzerindeki mülkiyet hakkının tamamıyla yerel yönetimlere bırakılması da; mali özerkliğin mevcudiyeti için gerekli olan bir diğer koşuldur. Söz konusu kaynakların kullanımının merkezi idarenin onayına veya denetimine bırakılması; hali hazırdaki mali özerkliğin dahi zayıflaması ile sonuçlanabilecektir.

### **2.3.3.2. Mali Özerkliğin Ölçümü ve Derecelendirilmesi**

Mali özerklik, çalışmanın dördüncü bölümünde detaylı olarak gösterildiği üzere; birçok alternatif ölçüt yardımı derecelendirilebilmektedir Söz gelimi; Meloche ve diğerleri (2004), mali özerkliğin; yerel yönetimlerin kendi kaynaklarından sağladıkları gelirlerin toplam gelirlerine oranı veya yerel yönetim gelirlerinin (harcamalarının) toplam hükümet gelirlerine (harcamalarına) oranı şeklinde ölçülebileceğini savunmaktadır.

Mali özerkliğin ölçülmesine ilişkin olarak en yaygın olarak kullanılan ölçüt ise, vergi özerliğidir (tax autonomy). Blöchliger ve Rabesona (2009)'ya göre vergi özerliği; alt yönetim birimlerinin (sub-national governments) vergi koyma, vergi oranlarını değiştirme, vergi matrahını, vergi indirimleri ve vergi muafiyetlerini belirleme türünden yetkilerle donatılmasını ifade etmektedir.

Mali özerklik derecelendirilmesine ilişkin olarak yararlanılan en önemli ölçüt olan vergi özerliği; (Tablo 1)'de gösterilen şekilde derecelendirilebilmektedir:

**Tablo 1:**  
**Vergi Özerkliğinin Derecelendirilmesi**

A1.	Yerel yönetim, vergi oranlarını ve vergi indirimlerini merkezi hükümete danışmaksızın ayarlayabilir.
A2.	Yerel yönetim, vergi oranlarını ve vergi indirimlerini merkezi hükümete danışarak ayarlayabilir.
B1.	Yerel yönetim, vergi oranlarını ayarlayabilir.
B2.	Yerel yönetim, vergi oranlarını merkezi hükümetçe belirlenen sınırlar içerisinde ayarlayabilir.
C1.	Yerel yönetim, vergi indirimlerini fakat merkezi hükümetse vergi muafiyetlerini ayarlayabilir.
C2.	Yerel yönetim, vergi indirimlerini fakat merkezi hükümetse vergi istisnalarını ayarlayabilir.
C3.	Yerel yönetim, vergi indirimlerini, muafiyetlerini ve istisnalarını ayarlayabilir.
D1.	Paylaşımı yerel yönetimlerce belirlenen bir vergi paylaşım anlaşması vardır.
D2.	Paylaşım koşulları yerel yönetimlerin onayı ile değiştirilebilen bir vergi paylaşım anlaşması vardır.
D3.	Paylaşım koşulları yönetmelikle değiştirilebilen bir vergi paylaşım anlaşması vardır.
D4.	Paylaşım koşulları merkezi hükümet tarafından yıllık olarak değiştirilebilen bir vergi paylaşım anlaşması vardır.
E.	Merkezi hükümetin vergi oranı ve matrahını belirlediği diğer durumlar
F.	Yukarıdaki kategorilerin hiçbirine uymayan durumlar
Vergi özerklik derecesi, A'dan F'ye gidildikçe düşmektedir (S.T.).	

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

(Tablo 1)'den anlaşıldığı üzere; yerel yönetim birimlerinin, vergi politikasını kendi amaçları doğrultusunda özgürce belirleyebilme yetenekleri yükseldikçe mali özerklik derecesi de artmaktadır. Mali özerkliğin, vergi özerkliğine bağlı olarak ele alınmasının kusursuz bir yaklaşım olduğu da iddia edilemez. Çünkü merkezi hükümet, söz konusu gelirlerin harcanmasına ilişkin olarak da müdahaleler de veya kısıtlamalar da bulunabilmektedir.

Meleoche ve diğerleri (2004) ise, mali yerinden yönetim (fiscal decentralization) şeklinde ifade ettikleri mali özerkliğin üç sınıfa ayrılabilceğini iddia etmektedir. Devir (devolution) olarak adlandırılan en geniş mali özerklik türünde; merkezi hükümet, vergilerin yükseltilmesi ve harcama bütçesinin düzenlenmesi türünden yetkileri bir alt birime (sub-national governments) yani yerel yönetimlere devretmektedir. Görevlendirme (delegation) adı verilen ikinci tür mali özerklikte ise; merkezi hükümet, istediği zaman geri almak ve hizmetin sorumluluğunu da üstlenmek kaydıyla yetkiyi yerel yönetimlere transfer etmektedir. Seyreltme (deconcentration) terimi ile nitelen üçüncü ve son mali özerklik türünde ise; merkezi hükümet, belirli hizmetlerin yürütülmesi için gerekli yetkileri bölgesel

şubelere (branch offices) bırakmaktadır. Meleoche ve diğerleri (2004)'ne göre söz konusu üç süreç, farklı bir mali özerklik türünü ihtiva etmektedir.

### **2.3.3.3. Mali Özerliğin Faydaları ve Olumsuz Yanları**

Yerel yönetimler maliyesine ilişkin teorik çalışmalar, daha çok yerel yönetimlerin özerkliğini destekler mahiyettedir. Ancak, mali özerkliğin bir kısım olumsuz sonuçlara neden olabileceği de ileri sürülmektedir. Bu nedenle, mali özerklik konusunda sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek ve özerkliğin boyutunun ne olması gerektiği konusunda bir sınır çizilebilir adına; önce mali özerkliğin sağladığı faydalar üzerinde durulacak, daha sonra da mali özerkliğin yol açtığı olumsuz etkilerin ele alınmasına çalışılacaktır. Birçok farklı yazar tarafından da mali özerkliğin faydalarına ilişkin olarak ileri sürülen argümanlar, şu şekilde toplulaştırılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265-266):

**i)** Linn ve Bahl (1992)'a göre mali özerkliğin sağladığı ilk fayda, yerel yönetimlere gelir ve harcama yapma konusunda daha fazla serbesti sağlamasıdır. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarıyla ilgili sınırlamaların azaltılması ya da kaldırılması; bu birimlerin bütçelerini yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlemelerini sağlayarak bölgesel ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde bulunduran sosyo-ekonomik politikalar geliştirmelerine olanak tanır.

**ii)** Mali özerklik yerel yönetimlere hizmetlerini yerine getirebilmeleri için gerekli kaynakları sağlamanın yanı sıra, özerk bir kuruluş olarak varlıklarını sürdürme ve faaliyetlerini yerine getirme olanağı da sağlar.

**iii)** Van Houten (2003), mali özerliğin; görev ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getiremeyen politikacıların, mali gerekçelerle sorumluluğu başkalarına yüklemelerine engel olduğunu savunmaktadır.

**iv)** Goldsmith (1995) ve Van Houten (2003), yönetim birimlerinin gelir ve harcamalarının birbirinden ayrılmasının, hangi idarenin ne kadar vergi koyduğunun ve ne kadar hizmet sunduğunun açık bir şekilde belirlenmesini sağladığını iddia etmektedir. Böylece politik sistem, daha şeffaf bir hal aldığı gibi yerel yöneticilerin sorumluluk



duygusu da gelişmekte ve hesap verebilirliği sağlamak da kolaylaşmaktadır. Böylece, idareler arası görev ve gelir paylaşımı da daha net bir çerçeveye oturtulmuş olmaktadır.

**v)** Yerel yönetimler, mali zerlikle birlikte gelirleri üzerinde daha hızlı ve etkin bir kontrol mekanizması geliştirebilmektedir. Ayrıca, vergilemenin yerelleşmesi de vergilemede yeni yaklaşım ve tekniklerin geliştirilmesini mümkün kılmaktadır.

**vi)** Duverger (1986), mali özerkliğin gelişmesinin devletin ekonomiye müdahalesini azalttığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla, böyle bir sistemi geliştirmek; demokrasi ve özgürlüklerin de geliştirilmesi ile sonuçlanmaktadır.

**vii)** Tortop (1996), vergi yükümlülerinin sahip oldukları oy hakları aracılığıyla yerel meclisi ve bürokratları denetleme olanağına sahip olacaklarını ve böylece mali açıdan özerk olan yerel yönetimlerde kaynakların dağılımında daha etkin sonuçlar elde edileceğini ifade etmektedir.

**viii)** Mali zerklik, halkın bölgesel düzeyde karar alma sürecine daha fazla katılımına ve kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olmalarına imkn tanımaktadır.

**ix)** Topal (2004), yerel yönetimlerin; yerel iş çevreleri ve koşullarını daha iyi tanımaları dolayısıyla yerel ekonomik faaliyetleri daha kolay vergilendirebileceklerini savunmaktadır.

**x)** zerklik sayesinde yöre halkının ihtiyaçları daha yakından belirlenir ve hizmet öncelikleri yerel halkın istekleri doğrultusunda sıralanabilir. Böylece, kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlandığı gibi kaynak kullanım sürecinde ortaya çıkan israflar da nlenmiş olur.

**xi)** Goldsmith (1995), yüksek düzeyde özerkliğin; halkın tercihlerini karşılamada politika çeşitliliği sağlayarak yerel düzeyde karşılaşılabilecek sorunları zmede farklı seçeneklerin ortaya koyulabilmesini sağladığını göstermektedir.

Mali özerkliğin, yukarıda sıralanan faydalarına karşın birtakım olumsuz sonuçlara da neden olabileceği iddia edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266-267.)

**i)** Tosuner (1995), yerel yönetimlere geniş ölçüde mali özerkliğin tanınması durumunda her idareni kendi vergi kaynağını aşırı ölçüde zorlayabileceğini ve de dolayısıyla vergi kaynaklarının kuruması, sapmalarının meydana gelmesi yanında yetki çakışması gibi istenmeyen sonuçların da ortaya çıkabileceğini ifade etmektedir.

**ii)** Aşırı mali özerklik ve gelir kapasitesini artırabilme olanağı, yerel politikacılara popülist politikalar uygulama fırsatı da sağlamaktadır.

**iii)** Yerel yönetimlere sağlanan mali özerklik derecesi yükseldikçe; makroekonomik istikrarsızlıkla mücadele etmek için başvurulabilecek ulusal politikaların kullanılabilirliği de zayıflayacaktır. Van Houten (2003), yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının; ekonomide gerçekleşen dalgalanmalardan önemli ölçüde etkileneceklerini ve bu durumda makroekonomik dengesizliklere karşı da korumasız kalacaklarını ifade etmektedir.

**iv)** Sing ve Plekhanov (2005)'a göre mali özerkliğin bir diğer olumsuz etkisi de; yerel yönetimlerin gelirlerinin üzerinde harcama yapmaları durumunda ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler, bütçe açıklarını merkezi yönetim tarafından yapılan transferler ya da borçlanma ile karşılamaktadırlar. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlere aşırı bağımlı olması; merkezi yönetim transferlerinin objektif kriterlere bağlanmaması halinde ülke kaynaklarının bölgeler arasında dengesiz dağılımına yol açacaktır. Yerel yönetimlerin borçlanmaya yönelmesi ise, oluşacak aşırı borç yükü nedeniyle öncelikle borcu alan idareden başlamak üzere ülkenin kredibilitelerini olumsuz etkileyecek ve hatta gelecek nesillere önemli oranda borç yükü devredilecektir.

**v)** Sınırlı mali kapasiteye sahip olup; yerel hizmetlere olan talep ile hizmet maliyetinin yüksek düzeylerde seyrettiği yörelerde; yerel yöneticilerin sorumluluk almaktan kaçınmaları veya harcamalarını borçlanmayla finanse etmeleri söz konusudur. Borçlanmanın söz konusu olması halinde bütçeden faiz ödemelerine ayrılan pay artacağı için diğer kamu hizmetlerine ayrılan paylarda bir azalış ortaya çıkacaktır. Sonuç olarak her

iki durumda, yerel hizmetlere olan talebin karşılanamaması ile neticelenecektir (Council of Europe, 2001: 25).

**vi)** Topal (2004), mali özerkliğin artması durumunda vergi yönetim sürecinde ölçek ekonomilerinin gerçekleşmeyeceğini ve bu durumun bir sonucu olarak da vergilemenin idari maliyetlerinin artabileceğini savunmaktadır. Ayrıca; denetim, kontrol, muafıklar, istisnalar, kayıt sistemi ve tahsil konusunda ülkenin geneline has standart bir uygulama olmayacağından; vergi mükelleflerinin aynı kaynaklardan elde ettiği gelirler, farklı bölgelerde farklı oranlarda vergilendirilecektir.

**vii)** Tosuner (1999), yerel yönetimlerin; vergi yükümlülerinin vergi matrahına giren çeşitli gelir unsurlarından elde ettikleri gelirleri tam olarak kavrama yeteneğine sahip olmalarının da mali özerkliğin olumsuz bir etkisi olarak kabul edilebileceğini kaydetmektedir.

**viii)** Goldsmith (1995)'e göre; bir ülkenin çeşitli coğrafi bölgelerinde farklı büyüklükteki yerel yönetimlerin faaliyet göstermesi, bu idarelerin hepsinin aynı vergi ve harcama kapasitesine sahip oldukları anlamına gelmemektedir. Bölgeler arasında mali kapasite ve harcama farklılıklarının olması, ülkenin tümünde aynı vergi oranlarının uygulanmaması nedeniyle de bir adaletsizliğe yol açmaktadır: Vergi kapasitesi yüksek olanlar, diğerlerine oranla daha fazla gelir elde etme ve daha kaliteli hizmet sunabilme potansiyeline sahiptirler. Vergi oranlarının farklı olması durumunda ise, yüksek gelir potansiyeline sahip idareler; daha düşük bir oranla aynı vergi gelirlerini elde edebilirler. Tosuner (1999)'e göre bu durum, bir yandan bölgelerarası dengesizliği artırırken diğer taraftan emek ve sermaye gibi kaynakların bölgelerarası tahsisini olumsuz yönde etkiler.

Mali özerkliğin yol açtığı fayda ve olumsuzluklar, yerel yönetimlere tanınacak özerkliğin boyutunun ne olması gerektiği konusunda tartışmalara yol açsa da; yerel yönetimler teorisinde genel kabul gören görüş, bu birimlerin özerk olmaları gerektiği yönündedir. Teoride genel kabul gören bu görüşe karşın, aşırı olmamakla birlikte çeşitli ülkelerde özerk yerel yönetim anlayışına ters düşecek uygulamalara da rastlanılabilmektedir. Bu uygulamalar, temelde yerel yönetimlerin harcama ve gelirleri üzerine sınırlamalar getirilmesi ya da vesayet denetiminin yerindelik denetimi şeklinde

olması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yerel mali özerkliğe ters düşen sınırlamalardan harcamalarla ilgili olanları; yerel yönetim harcamalarının toplam miktarı, merkezi yönetim-eyaletler-federal devlet tarafından yapılan yardımların kullanımı ile borç olarak sağlanan fonların yatırım alanları şeklinde yoğunlaşmaktadır. Gelirler üzerindeki sınırlamalar ise, yerel yönetimlerin vergi matrahını ve oranını belirleme yetkisinin sınırlandırılması, yerel yönetimlere yapılan yardımların tahsisli yardımlardan oluşması ve yerel borçlanmaya sınırlama getirilmesi şeklinde sıralanabilir (Council of Europe, 2001: 20-28).

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİĞİN SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAZINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 2.1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler ve Yerel Mali Özerklik

Musgrave ve Musgrave (1994)'e göre; bir ülkede hâkim olan idari ve mali yapı, o ülkenin tarihinin, ulus oluşunun, coğrafi yapısının ve manevi değerlerinin bir bileşkesi olarak oluşur. Bu nedenle, idareler arası mali yapıyı kavrayabilmek için siyasi, tarihi ve ekonomik ihtiyaçlarla birlikte halkın beklentileri de göz önüne alınmalıdır. Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü konusu, her ülkenin kendi koşullarına göre düzenlendiği için uygulama açısından dünya ülkeleri arasında da ortak bir uygulama bulunmamaktadır. Yerel yönetim uygulamaları açısından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar görülmekte, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerindeki ağırlığı ülkeler arasında ve ülke içerisinde değişiklik göstermektedir (Türkoğlu, 2009: 50).

Üniter devletlerde, federal devlet sistemlerinde federe devletlerin sahip olduğu türden bir siyasi özerklik söz konusu değildir. Zaten üniter devletlerde, istisnaları olmakla birlikte, diğer kamu tüzel kişilerinin siyasi özerkliğe sahip olmaları söz konusu değildir. Ancak, kamu hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için ayrı bütçeleri, ayrı karar organları ve ayrı tüzel kişiliği olan özerk kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasi özerkliğe sahip olmayan bu kuruluşlar, ülkenin üniter yapısına bir hâlel getirmediği gibi demokratik sisteminde önemli bir unsurdurlar (Acartürk, 2002: 200).

Çalışmanın bu kısmı, seçilmiş bir dizi üniter devlet yapılanması içerisinde yer alan yerel yönetimlere ve söz konusu yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğine ilişkin olarak yapılan değerlendirmelere ayrılmıştır.

### 2.1.1. Fransa’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Fransa’da yerel yönetimler coğrafi alanlarının bölünmesi şeklinde tanımlanırsa üç tür yerel yönetim birimi olduğu görülmektedir. Bu birimler: Komünler (belediyeler), iller ve bölgelerdir. Komünler (belediyeler), köyleri de içine alacak şekilde yapılanılmışlardır; tarihsel olarak, ülkenin yönetim yapısı içinde önemli bir role sahiptirler. İller de, bizdeki il özel idarelerine benzemektedir. Bölge yönetimleri ise 1982 yılından sonra yapılan reform ile daha önce yerel yönetim birimi değilken, yerel yönetim birimi haline getirilmişlerdir (Bülbül, 2006: 37). Keleş (1994), 1983 yılındaki merkeziyetçilikten uzaklaşma programının bölgeleri belli belediyeler ve bölümler karşısında güçlendirdiğini savunmaktadır.

Fransa’da, 2004 yılı itibariyle 26 bölge yönetimi, 100 civarında il, 36 binden fazla belediye, 9 anakent belediyesi ve 18 bin civarında da belediye birliği mevcuttur. Keleş (1994), belediye sayısının çok yüksek olmasını; köy adı verilen yerel yönetim biriminin bulunmaması yanında küçük nüfuslu yerleşim birimlerine de belediye statüsünün verilmiş olmasına bağlamaktadır.

Fransa, yerel yönetimler konusunda oldukça önemli sayılabilecek bir dizi reformu da gerçekleştirmiştir. Yetkilerin merkezden dağıtılması ve kaynakların farklı düzeylere göre tahsis edilmesi ilkesi, 1992 tarihli değişiklikle genel bir kural olarak kabul edilmiştir. 1983 yılında kabul edilen bir diğer kanunda ise, merkez ve yerel idareler arasındaki yetki paylaşımının, merkezin ve yerel idarelerin sorumlulukları mümkün olduğunca göz önüne alınarak net ve açık bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Fransız Anayasası; devletle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı kanunlarla gerçekleştirilmiştir. Yetkilerin idareler arası paylaşımında; devletin, bölgelerin, belediyelerin ve illerin yetkilerinin mümkün olduğunca birbirinden ayrılması ve her yetki alanı ile buna karşılık gelen kaynakların ilgili birime tahsis edilmesi amaçlanmıştır. Bu suretle, her alanın geliri ve diğer kaynakları ya tamamen merkeze ya da belediye, il veya bölgeye tahsis edilebilmektedir. Bu durum, hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulmasını ve kaynakların bir kısmının da söz konusu birimlerce elde edilmesini mümkün kılmaktadır (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, 1999: 263-276). Yerel vergiler, devlet yardımları ve borçlanma; Fransız yerel yönetim birimleri için de en önemli gelir kaynaklarını

oluşturmaktadır. Yerel yönetimler gelirlerinin %30-40'ı yerel vergilerden, % 55'i devlet yardımlarından, geri kalanı da borçlardan oluşmaktadır (Karaer, 1990: 66).

Fransız Anayasası'nın 47. maddesi uyarınca vergi kanunla konulabildiği için yerel yönetimlerin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa'nın 34. maddesine göre ise, kanun yapma yetkisi Parlamento'ya bırakılmış ve yerel otoritelere verilmek üzere kanunla konulmuş vergilerin büyük bir çoğunluğunun merkezi yönetim tarafından tahsil edilmesi kararlaştırılmıştır. Fransa'da yerel yönetim vergi gelirleri; dolaylı ve dolaysız vergilerden oluşmaktadır. Vergi tabanını, merkezi yönetim; vergi oranlarını ise yerel yönetimler belirlemektedir. Söz konusu vergiler, merkezi yönetim tarafından toplanarak yerel yönetimlere devredilmektedir. Fransız yerel yönetimleri, gayri safi milli hasılanın yaklaşık % 5'ini vergi olarak toplamaktadırlar (Türkoğlu, 2009: 57).

Merkezi idareden yerel yönetimlere üç tür kaynak aktarımı yapılmaktadır. Genel yardımlar, ekonomik amaçlı yardımlar ve altyapı yardımlarıdır (Bülbul, 2006: 38). Genel yardımlar, otomatik bir mekanizmaya bağlıdır (Karaer, 1990: 66). Genel vergi gelirlerindeki artışa bağlı bir yüzde şeklinde tespit edilmektedir. Ekonomik amaçlı yardımlar ile müdahaleye yer tanımayan bir sistem kurulması amaçlanmıştır. Yardım enflasyona endekslenerek yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. Alt yapı yardımları ise büyük komünlere verilmekte olup bir önceki yıl yatırımlarının bir yüzdesi olarak hesap edilmektedir. Parlamentonun hali hazırda tespit ettiği oran % 1,5 dan küçük birimlere (nüfusu 5000 den az) aktarılacak yardımlar için iki seçenekli bir sistem geliştirilmiştir. Küçük yerel yönetimler % 1,5'luk sistem ile proje bazında sübvansiyon sistemi arasında tercih yapabilirler. Proje bazında sübvansiyon sisteminde devlet müdahalesini en aza indirmek amacıyla proje teklifleri önce il idaresince sonra da vali tarafından onaylanmakta, dağıtım ise seçimle genel meclis tarafından kararlaştırılmaktadır (Tortop, 1994: 56).

Fransız yerel yönetimleri, alternatif bir gelir kaynağı olan borçlanma konusunda da oldukça serbest hareket edebilmektedirler. Yerel yönetimler, herhangi bir üst kurumun onayına tabi olmadan serbestçe borçlanabilmekte ve kredi kuruluşlarıyla serbestçe sözleşme yapabilmektedir. Yerel yönetimler, mali piyasadan tahvil çıkararak borçlanma yoluna da gidebilmektedir. Yerel yönetimlerin diğer kararlarında işleyen prosedürde

olduğu gibi borç alma işlemlerinde de valiye bilgi verilir. Borcun yasal şartları ise, Borçlar Kanununda düzenlenmiş olup; yasal faiz oranının üzerinde bir borçlanmaya izin verilmemektedir (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, 1999: 290).

2 Mart 1982 tarihli yasa ile devletin ildeki ya da bölgedeki temsilcisine, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde sonradan denetim uygulama yetkisi verilmiştir. İşlem sonrası yapılacak denetim, yalnızca işlemin hukuk kurallarına uygunluğu noktasındadır. Daha önceleri uygulanan işlem öncesi vesayet denetimi ise kaldırılmıştır. Vesayetin niteliğinin değiştirilmiş ve alanının daraltılmış olması, yerel yönetimlerin geniş ölçüde özerklik kazanmalarına yol açmıştır (Keleş, 1994: 13-14). Fransız yerel yönetimleri üzerindeki vesayet denetiminin hukukilik düzeyine indirilmesi; yerel yönetimlere daha özgür bir hareket alanı bırakmıştır. 1982 yılında çıkarılan kanunla yerel yönetimlerin kararları üzerindeki ön denetim de kaldırılmıştır. Vali, kendisine gelen kararları, yalnızca hukuka aykırılık yönünden incelemektedir. Vali tarafından kanunlara uygun bulunmayan kararlar; yerel yönetimler tarafından düzeltilmediği takdirde Valilik tarafından idare mahkemesine götürülmektedir. Yerel yönetimlerin kararları, Vali tarafından değil yalnızca idari hâkim tarafından iptal edilebilmektedir (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, 1999: 294-295; Tortop, 1995: 83).

### **2.1.2. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmadığı için yerel yönetimlerin yetkilerini ve görevlerini belirleyen temel bir hukuki metin de bulunmamaktadır. Sadece belli bazı konulara ilişkin dağınık hukuki düzenlemeler bulunmaktadır (Türkoğlu, 2009: 28). Genel olarak İngiliz yerel yönetimlerinin bölge (county), bölge illeri (county district) ve köylerden (parish) oluştuğu görülmektedir. 1972 tarihli Yerel Yönetim Yasası ile yapılan düzenlemelerle yerel yönetimler genel olarak bugüne kadar ki idari yapılarını korumuşlardır. 1992 yılında yapılan düzenlemelerden sonra İngiliz mahalli idare sistemi, 46 bölge, 333 bölge illeri ve köylerden oluşmaktadır. Bunların dışında ayrıca 36 metropolitan belediye vardır. İngiltere’de mahalli idareler, parlamento tarafından kendilerine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, belirli bir bölgenin ve o bölge halkının sorunlarıyla ilgili faaliyet yaparlar ve seçilmiş organlarca yönetilirler (Acartürk, 2002: 211).



İngiltere’de ve hatta Büyük Britanya’da 1980 sonrası dönemde idarenin hizmet anlayışı ile idari örgütlenme sisteminde oldukça önemli sayılabilecek değişiklikler yaşanmış ve bu değişiklikler yerel yönetimler üzerinde de kayda değer etkiler yaratmıştır. Liberalizasyon süreci olarak da nitelenebilecek olan dönem, kamu sektörünün özelleştirmeler sonucunda faaliyet gösterdiği bir çok alandan çekilmiş olması ile nitelenebilir. Aynı zamanda, yerel yönetimler tarafından sunulan birçok hizmetin de özelleştirilmesi zorunlu kılınmıştır. Diğer yandan, yerel yönetimler üzerindeki idari ve mali denetimin ise yoğunlaştığı gözlenmektedir. Yine bu dönemde, bölgesel olarak örgütlenmiş bazı özerk birimler de (Sular İdaresi: Water Authority) özelleştirilmiştir. Ayrıca, pek çok kamu hizmeti Quango’lara (Quasi-Autonomous-Non-Governmental Organization) verilmiştir. Bu kuruluşlar; yarı kamusal nitelikli, parti politikalarının üstünde kendi finansmanlarını kendileri sağlayan kuruluşlardır. Uygulamada, Quango’ların atama ve finansmanlarında merkezi idarenin etkisi büyüktür (Canpolat, 1999: 320-322).

Vergi gelirleri, merkezi yönetimce yapılan yardımlar, borçlanma, ücretler ve satış gelirleri; İngiltere’deki yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin neredeyse %60’ı, devlet yardımlarından oluşmaktadır. Söz konusu yardımlar, sadece belirli hizmetlerin yapılması için verilen özel amaçlı yardımlar ile kullanımı tamamen yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılan genel yardımlardan oluşmaktadır. Söz konusu gelir kaynaklarının %33’ü genel amaçlı yardımlar (revenue support grant), %25’i ise özel amaçlı yardımlardan (specific grants) oluşturmaktadır. İngiltere’deki yerel yönetimler, belirli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisine de sahiptir. Gelir kaynaklarının %16’sını meclis vergisi (council tax), %21’ini tek tip iş vergisi (uniform business rate) ve geri kalan %5’ini ise diğer gelirler oluşturmaktadır (Canpolat, 1999: 333). İngiliz yerel vergi sisteminde de oldukça önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; 1990 yılına kadar uygulanan emlak vergisi bu tarihte kaldırılmış ve yerine belediye sınırları içinde yaşayan herkesin belirli oranlarda ödeyeceği bir vergi türü olan toplumsal vergi (community charge-poll tax) getirilmiştir. Söz konusu vergi, gelir düzeyini dikkate almayan sabit miktarlı yapısı nedeniyle yoğun tepkiler aldığından 1993’te kaldırılmış ve yerine meclis vergisi (council tax) denilen yeni bir vergi ihdas edilmiştir. Meclis vergisi, İngiltere’de ve genel olarak Britanya’da, birçok ülkede uygulanan onlarca farklı vergi yerine mülke dayalı olarak hesaplanan tek vergidir (Canpolat, 1999: 331; Bilgiç, 1998 : 416). İngiltere’deki yerel yönetimlerin temel harcamaları ise; cari

harcamalar, eğitim, diğer sosyal harcamalar, kamusal işler ve hizmetler, borç faizleri, yatırım harcamaları, konut, kamusal işlevler ve hizmetler, eğitim, borçlar, bağışlar ve diğer harcamalardan oluşmaktadır.

Acartürk (2002), merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki en güçlü denetim yetkisinin, yerel yönetimlerin varlıklarının parlamentodan kaynaklanması nedeni ile yasama yoluyla denetim olduğunu belirtmektedir. Parlamento, her türlü düzenleme yetkisini yerel yönetimler üzerinde kullanabilmektedir. İngiltere'deki yerel yönetimler, aynı zamanda yargısal ve idari denetime de tabidirler.

### **2.1.3. İspanya'da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

Açıkgöz (2007), İspanyol anayasasının 137. maddesine göre; bölge idaresi (özerk topluluklar), il ve belediye olmak üzere üç tip yerel yönetim birimi bulunduğunu kaydetmektedir. İspanyol özerk yönetimi; 17 bölge idaresi, 50 il ve 8082 belediyeden oluşmaktadır.

İspanyol Anayasası yerel yönetimlerle ilgili çok ayrıntılı hükümler taşımaktadır. Anayasa'daki altı madde ile geçici dört madde yerel yönetimleri ayrıntılı biçimde tanımlamakta ve sınırlamaktadır. Anayasanın ikinci maddesinin başlığı şöyledir: Ulusal birlik ve milletler ile bölgelere yetki devri. Bu madde içinde üniter devlet ve ülkenin bölünmezliği vurgulanırken, aynı zamanda bölgelerin ve çeşitli ulusların özerk yapısı garanti edilmektedir. Anayasa ülkeyi belediyeler, iller ve özerk topluluklar (bölgesel yönetim) olarak üçe ayırmaktadır. Anayasada yer alan belediyelere ilişkin özel düzenlemeler belediyelerin, seçilmiş meclis üyeleri ve başkanlarından oluşan belediye meclisleri tarafından yönetileceğini belirtmektedir. Ayrıca, belediyelerin tüm yurttaşlara açık bir meclis sistemiyle yönetilmesi gerektiğinin altını çizmektedir. İspanya'da yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarıyla mali haklarına ilişkin pek çok yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, tek bir bölge yönetimi yasası çıkarmak yerine her bölge için ayrı yasalar çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra İspanya'da yerel yönetim birimleri oluşturulurken ülkenin tarihsel geçmişi ile kültürel, ekonomik ve sosyal farklılıklar göz önüne alınmıştır. Bu nedenle, dağınık ama ayrıntılı bir yasal düzenleme göze çarpmaktadır (TESEV, 2009: 79).

İspanyol idare sisteminde görev ve yetkilerin bölüşümü ile devri; devlet, özerk topluluklar, iller ve belediyeler arasında anayasada belirtilen şekilde gerçekleştirilmektedir. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde maksimum kamu yararının sağlanması; görev ve yetkilerin bölüşümündeki temel ilkedir. Anayasaya göre; devletin üstlenmediği bütün görevler bölge idareleri tarafından yürütülebilmektedir. İller ve belediyeler, devlet ve bölge idarelerinin yasalarıyla teminat altına alınan özerklik anlayışı içinde görev ve yetkilerini yerine getirirler. İller; genel olarak ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde belediyeler arası denge ve bütünlük ilkelerini temin etmek, ilin çıkarlarını yönetmek ve geliştirmek yetkisine sahiptirler. Belediyeler ise, kanuni sınırlar çerçevesinde görevlerini yerine getirmek ve halkın talep ve dilekleri doğrultusunda her türlü faaliyette bulunmakla yükümlüdür. (Ünusan, 1996: 107-108).

Özerk bölgelerle yerel yönetimlerin kendi gelirleri olduğu gibi kamu gelirinden de pay almaktadırlar. Özerk bölgelerin kendi vergileri bulunmaktadır. Bu vergiler emlak vergileri, mirasa ilişkin vergiler, KDV, kumardan alınan vergiler olarak sayılabilir. Yerel yönetimlerin gelirleri, gelirler ve kurumlar vergisinin %24,5'yle KDV'den elde edilen gelirlerin merkezi yönetimle paylaşılmasından elde edilmektedir. Bazı durumlarda da yerel yönetimlerin kendi özel sistemleri bulunmaktadır. Örneğin, Madrid ve Barselona için özel bir statü söz konusudur. Özerk bölgelere yatırım ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere belli alanlarda devlet yardımları yapılmaktadır. Bu yardımın %34'ü yatırımlar, %66'sı sağlık ve diğer hizmetler için sağlanmaktadır. Bölgesel yönetimler de bu yardımların bir kısmını ilgili belediye ve il yönetimine transfer etmektedir. Yerel yönetimler ayrıca kendi bazı giderleri için devletten de yardımlar almaktadır. Merkezi hükümet belediyelerin personel ve işletme giderlerine yardım yapmaktadır. Bu yardım yerel yönetim giderlerinin %2,5'ini oluşturmaktadır. Yatırımlar için yardımlar ise bu gelirlerin %1,6'sına eşittir. Özerk bölgelerde yerel yönetimlere yapılan yardımlar ise yerel yönetim gelirlerinin %3,2'sini karşılamaktadır (TESEV, 2009: 89).

Acartürk (2002), İspanya sistemine mali açıdan bakıldığında mali özerkliğin oldukça ileri boyutlarda olduğunu söylenebileceğini ifade etmektedir. Net emlak vergileri, emlak alım-satım vergileri, veraset ve intikal vergileri, perakende satışlardan alınan vergilerden pay (KDV), belirli mallara perakende satışta uygulanan tüketim vergisi (kaynakta alınabilenler hariç), kumardan alınan vergiler ve diğer ücretler; devletin özerk

yönetimlere bıraktığı vergilerdir. Devlet tarafından belirlenen bu vergiler, devletin yaptığı düzenlemelere göre özerk topluluklar tarafından yönetilir. Özerk toplulukların bu vergilere bir miktar ilave yapabilecekleri de hükme bağlanmıştır. Özerk toplulukların gelirlerinin yaklaşık %12,5'i bu vergilerden oluşmaktadır. Bu idareler, gelir vergisi ve emlak vergisi gibi devlet vergilerinden de ilave bir miktar toplayabilmektedir. Özerk yönetimler, temel vergilerin niteliğini veya yapısını bozmamak şartıyla kanuni sınırlar dâhilinde vergi oranlarını belirlemede serbesttirler. Hatta söz konusu idareler, devlet tarafından konulan vergilere ilave olarak yeni vergiler koyma yetkisine de kanunen sahiptirler. Dahası, özerk yönetimler, maliyetini aşmamak şartıyla hizmetlerin sunulması için de vergi koyabilmektedir. Ayrıca, devlet merkezden topladığı vergilerin tahsil ettiği tutarının belli bir kısmını da özerk yönetimlere aktarmaktadır. Aktarılan bu tutar, özerk yönetimlerin gelirlerinin %29,2'sini teşkil etmektedir (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası: İspanya, 1999: 388-391).

İspanya'da yerel yönetimlerin borçlanma yetkileri de bulunmaktadır. Ancak, borçlanmada genel ilke olarak maliye bakanlığının izni gerekmektedir. Maliye bakanlığından izin almada bazı alt sınırlar bulunmaktadır. Ancak yatırımlar için uzun dönemli borç alınabilir. Yerel yönetimin yıllık gelirlerinin %25'ini geçmeyen kısa dönemli borçlanmalar için yetki almaya gerek yoktur. Dış borç alınması durumunda alınan kredinin belli bir kısmının Merkez Bankası'nda tutulması ise mecburidir (TESEV, 2009: 90).

İspanyol yerel yönetim sistemi üzerindeki denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak denetim sistemi, çeşitli özerk bölgeler açısından değişkendir. İspanya'da, merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet yetkileri tamamen kaldırılmıştır (Keleş, 1993: 13).

İspanya'da yerel yönetimler hukukilik denetimine tabi tutulurken, yerindelik denetimine tutulmamaktadır. Herhangi bir yerel yönetim birimi, İspanya'nın çıkarlarını ciddi şekilde tehdit eden bir karar alır veya eylemde bulunursa, hükümet temsilcisi, yerel yönetimin başkanına gerekli uyarıyı yapar. Buna rağmen gerekli düzeltme yapılmazsa; hükümet temsilcisi, işi durdurma ve gerekli tedbirleri alma yetkisine de sahiptir (Ünüsân, 1996: 158).

#### 2.1.4. Japonya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Üniter bir yapıya sahip olan Japonya’da, yerel yönetim sisteminin kökeni 1888’e kadar uzanmaktadır. Japonya, 1603–1868 sürecinde vilayetlerden daha küçük “Han” denilen bölümlere ya da ciddi derecede bağımsızlığa sahip olan feodal beyliklere ayrılmıştı. Bu feodal beylikler, Meiji hükümetinin modernizasyon programı çerçevesinde 1871 yılında kaldırılmış ve merkeziyetçi bir idare şekli oluşturularak yöneticileri merkezi idarece atanan vilayetler kurulmuştur. Kasaba ve köylerin yerini de en küçük idari birimler olan “Ku”lar almıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 142).

Yerel Özerklik Kanunu, Japon yerel yönetim sistemini valilikler ve belediyeler şeklinde ikili bir sınıflamaya tabi tutmaktadır. Yerel yönetimler, 1946 Anayasası ile demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmiş ve özel bir bölüm ayrılarak yerel yönetimlerin durumları garanti altına alınmıştır. Ulusoy ve Vural (2001) Japon idari sistemi içerisinde yerel özerkliğe ilişkin düzenlemelerin anayasanın sekizinci bölümü içerisinde yer alan dört madde yardımıyla gerçekleştirildiğini ifade etmektedir. 92, 93, 94 ve 95. maddeler, sırasıyla yerel yönetimlerin yerel özerkliğin temel ilkelerine göre yönetimini; yerel yönetimlerin meclis üyelerinin ve yöneticilerinin doğrudan seçimini; yerel yönetimlerin kendi işlerini yürütmek için kurallar koymasını ve bunları uygulamasını ve nihayet seçmenin çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça ulusal parlamentonun belli bir yerel yönetim birimi ile ilgili özel yasalar çıkaramayacağına düzenlemektedir.

Japonya’da kamusal hizmetlerin görülmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında iş bölümü yapılmaktadır. Yerel yönetimler; genel olarak bölge alt yapısının hazırlanması, sağlık ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik faaliyetlerin iyileştirilmesi, eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi ile kamu güvenliğinin sağlanması gibi hizmetleri yerine getirirler (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 142-145). Japon idare sisteminin en karakteristik özelliği, savunma ve dış ilişkiler gibi ülkenin genelini ilgilendiren ve tek bir elden yürütülmesi gereken hizmetler dışında kalan tüm sorumluluğun ve yetkinin, yerel idarelere devredilmiş olmasıdır. Dolayısıyla Japonya’daki yerel yönetimlerin gelir ve harcama akımları da milli gelir içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptir.

Japonya’da yerel yönetimlerin gelirleri; yerel vergiler, tahsis vergisi, borçlanmalar, hazine yardımları ve diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır. Yerel yönetim gelirleri içerisinde en büyük pay, yerel vergilere ait olmakla birlikte bunların toplam gelirler içerisindeki payı giderek azalmaktadır. Japonya’ da yerel yönetimler, mali açıdan sıkıntıya düştükleri takdirde merkezi hükümetin büyük ölçekli transferleri söz konusu olmaktadır. Bu transferlerin en bilinenleri tahsis vergileri ile özel ve genel amaçlı yardımlardır. Yerel yönetimler maliyesi içinde önemli bir paya sahip olan merkezi hükümet transferleri, yerel gelirlerin yaklaşık %34’ünü oluşturmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2001: 28). Japon yerel yönetim birimlerinin borçlanma konusundaki yetkileri ise, bir dizi şarta bağlanmıştır. Borçlanmanın, salt gelir temini amacıyla gerçekleştirilmemesi; mevcut borçların çevrilmesi veya iktisadi gelişmeyi teşvik edecek alanlarda kullanılması borçlanma için gerekli şartlara örnek olarak gösterilebilir.

Japon yerel yönetimlerinin harcamaları ise; 2001 mali yılı itibariyle GSMH’nın %13,5’ünü, toplam kamu harcamalarının ise %55,8’ini oluşturmaktadır. Harcamalar içerisinde önemli kalemlerden biri de, borç ödemeleridir. Bu ödemelerin toplam harcamalara oranı yaklaşık %10 civarındadır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 142-147).

Yerel yönetimler, Japonya’da hükümete bağlı olarak 1984 yılında kurulan Yönetim ve Eşgüdüm kuruluşu tarafından denetlenmektedir. Adı geçen kuruluş, yerel yönetimlerin faaliyetlerini soruşturmak ve bu soruşturmalar neticesinde elde edilen bilgileri değerlendirerek yerel yönetimlere tavsiye yapmakla yükümlüdür. Tüm yerel yönetimler, bu kuruluşun talep ettiği bilgi ve belgeleri vermek yanında gerekli açıklamaları da yapmakla yükümlüdür. Söz konusu kuruluş, yerel yönetimleri sadece hukuka uygunluk açısından değil etkinlik ve etkililik açısından da denetlemektedir (Akdoğan, 1997: 88).

## **2.2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

Federatif devlet yapılanmalarında yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerkliğin, üniter devlet yapılanmalarına nazaran çok daha yüksek derecelerde seyrettiği kolaylıkla ifade edilebilir. Federatif devlet yapılanmaları; federal devletten federe devletlere ve oradan da yerel yönetimlere uzanan bir silsileye dayanmaktadır. Dolayısıyla federatif

devlet yapılanmaları içerisinde yer alan yerel yönetimler, mutlaka bazı benzer özellikler sergilemelerine rağmen birbirleri ile de oldukça farklı özelliklere sahip olabilmektedirler.

Federal devlet sistemine örnek olarak alınan iki ülkeden ABD, dünyanın en büyük ekonomisi olması yanında idari sistemiyle de ilgi çekici bir ülkedir. Mali özerkliğin (fiskal federalizm) en çok tartışıldığı ve bu konuda yerel yönetimlere geniş yetkilerin verildiği bir ülkedir. Almanya ise, federal devlet yapısına rağmen daha çok merkeziyetçi bir devlet görüntüsü vermektedir (Acartürk, 2002: 216). İsviçre ve Belçika'daki yapılanmaların ise, ABD ve Almaya arasında sıralanabileceği iddia edilebilir.

### **2.2.1. ABD'de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

ABD 50 eyaletten oluşan, federal bir cumhuriyettir. Devletin yönetim birimi yerinden yönetim anlayışı içindedir. Schroeder (1976), her eyaletin kendi anayasasına sahip olduğunu ve her birinde en azından iki adet ilave yönetim seviyesi bulunduğunu kaydetmektedir. İlave yönetim seviyeleri, genellikle vilayet (counties), şehir (city), kasaba (town) veya köydür (village). ABD'de her eyaletin iş örgütlenmesi; çalışma koşulları, yerel vergilendirme ve güvenlik türünden yetkileri öylesine düzenlenmiştir ki; iki komşu eyaletin bile aynı konularda çoğu zaman farklı yasaları olabilmektedir. Dolayısıyla, diğer devletlerde olduğu gibi homojen bir yerel yönetim sistemi kurulmamıştır (Şahin, 1999: 21). ABD'de, yerel yönetimler hukuki varlığını federal anayasadan değil; eyalet anayasalarından alırlar. Çünkü ABD'de yerel yönetimler, eyalet anayasaları tarafından oluşturulmuş kurumlardır. Eyaletler kendi sınırları dâhilindeki yerel yönetimler üzerinde her türlü düzenlemeyi yapabilirler. Bu nedenle, yerel yönetim sistemi eyaletler arasında farklılıklar gösterebilmektedir.

19. yüzyılda yaşanan hızlı kentleşme sürecinin bir sonucu olarak ABD'deki belediyelerin sorunları da artmıştır. Belediye geleneği, bu sorunları çözecek nitelikte olmadığından bir yenilenmeye ihtiyaç duyulmuş ve neticede özerk belediyecilik akımı doğmuştur. 1875 Missouri anayasası ile özerk belediyecilik anlayışı yasallaşmış ve hızla yayılmıştır. Kısaca home-rule olarak nitelenen özerk belediyecilik hareketi; belediyelerin kendi kendini yönetme hakkını, belediye özerkliğinin eyalet anayasalarında yer almasını ve

belediyelerin yerel ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu tutulmasını savunurken kendi gelirlerine de sahip olmalarını öngörmektedir (Görmez, 1997: 35). ABD’de birkaç eyalet hariç eyaletlerin her birinde mevcut olan “country” isimli mahalli idare birimleri ise; il, ilçe ve köylerin bulunduğu bir kesimi kaplamaktadır. Bunlar eyalet vergileri ile mahalli vergileri tahsil ederler (Üstünişik ve Yeter, 1998: 47).

Yerel yönetimlerin belli başlı gelir kaynakları; emlak vergisi, dolaylı ve dolaysız vergiler ile eyalet ve federal devlet yardımları, bağışlar, ekonomik girişimler ve borçlanmalardır. Emlak vergilerinin söz konusu gelirler içindeki oranı %75’e yakın bir değerde olmuştur. Federal yardımlar oranı ise % 34’lerde kalmıştır (Beyle, 1993: 342). Satış vergileri ise, yerel yönetim vergi gelirleri içinde ikinci sırayı almaktadır. Yerel otoriterlerin her biri, üye devletlerin anayasa ve yasalarının kendilerine tanıdığı imkânlarla göre değişik esas ve oranlarda satış vergileri uygulamaktadırlar (Bülbül, 2006: 43).

Yerel yönetimler, eyaletlerden ve federal devletten de yardım almaktadırlar. Devlet yardım ve bağışları verilirken; kent nüfusu, kişi başına gelir, gelir vergisi hâsılatı ve vergi toplama gayreti gibi ölçütler kullanılmaktadır. Bağışlar da, 1960 yılından itibaren gelirler içinde önem kazanmaya başlamıştır. Bağışların yerel yönetim gelirleri içindeki payı 1970’li yıllarda % 43’e kadar çıkmıştır. Bu oran; 1980’lere gelindiğinde %10’nun altına düşmüştür. Günümüzde ise, %30–35 civarındadır. Bağışların önemli bir kısmı koşullu bağışlardan oluşmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin pek çoğu, sermaye ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla borçlanma yolunu da kullanmaktadırlar. Borçlanma, yerel yönetim tahvili çıkarmak suretiyle gerçekleştirilmektedir. Eyaletlerin çoğunda, yerel yönetimlerin tahvil çıkarması belirli sınırlar içinde tutulmaktadır. Esasen eyaletlerin borçlanması da son derece kayıt altına alınmıştır. Bundan dolayı, devlet borçları içinde eyaletlerin ve yerel yönetimlerin borçları ancak %10 civarındadır (şahin, 1999: 132-133).

Federal hükümetten ve eyaletlerden alınan yardımlar ve bağışlar da önemli gelir kaynakları arasındadır. Federal devlet bir fonda topladığı gelirleri üye devletler ve yerel yönetimler arasında belli kriterlere göre dağıtmaktadır. Bu kriterler; genel nüfus, kent nüfusu, üye devlet ya da yerel yönetim sınırları içinde kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılatı ve genel vergi gayreti gibi unsurlar göz önünde tutulmaktadır (Ünlü, 1993: 67). Borçlanmalar konusunda da bazı eyaletler, yerel yönetimlere sınırlamalar getirmesine



rağmen, yerel yönetim gelirleri arasında önemli bir öneme sahiptir. Yerel yönetimin sermaye yardımları tahvil ihraç ederek ya da başka türlü borçlanma yoluyla karşılanmaktadır. Bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin borçlanma sınırı bakımından referandum yoluyla halkın kabulünü şart koşarken, bazı eyaletlerde böyle bir şart uygulamamaktadır. Borçlanmalar kısa ve uzun vadeli olarak yapılabilmektedir (Bülbül, 2006: 73)

Eyaletler ve yerel yönetimler, harcamalar ve gelirler konusunda çok dikkatli hareket etmek zorundadır. Gelirleri artırmak için yeni vergiler konması veya mevcutların artırılması; eyaletlerde son derece zordur. Bu durumun en önemli nedenleri; vergi artırımı durumunda eyalet valilerinin birçoğunun yeniden seçilememeleri ile eyaletlerin yatırımları çekebilmek için vergi ve benzeri mali yükümlülükler yönünden çekici olmak zorunda olmalarıdır. Vergi toplanması ve harcamalar konusu, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin siyasetinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu durumun en önemli nedenleri ise; denk bütçe zorunluluğu yanında idari birimlerin faaliyetlerinin halkın doğrudan denetimine açık olması, hizmetlerin kalitesinin halk tarafından sürekli kontrol edilmesi, eyalet ve yerel yönetimlerin vergilerinin federal olanlara göre daha aşıkâr olması, gelirin önemli bir kısmının emlak vergisi olması ve yerel vergilerin mükellefler tarafından bizzat ödenmesi şeklinde sıralanabilir (Şahin, 1999: 132-133).

### **2.2.2. Almanya’da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

Federal Almanya Cumhuriyeti, 16 eyaletten oluşmaktadır. Her eyaletin kendi anayasası bulunmakla birlikte eyaletler kendi yasalarını şekillendirmekte de özgürdürler. Eyaletlerin bağımsızlık ve özerklikleri federal anayasa ile güvenceye alınmıştır. Her Alman eyaleti; yasama, yürütme ve yargı erklerine sahiptir. Ayrıca her eyaletin bir parlamentosu ile hükümeti bulunmaktadır (Fiedler, 1995: 48-50). Bu federatif yapı içinde başlıca üç ana yönetim kademesi bulunmaktadır. Bunlar, federal devlet, eyalet devletleri ve yerel yönetimlerdir. Federal yönetim tektir, 17 eyalet yönetimi, 65 bölge yönetimi, 426 ilçe, 114 ilçe dışındaki belediye ve 14392 ilçe içindeki belediyedir. Belediyeler ve ilçe yerel yönetim birimleri ile bölge yönetimlerinin tüzel kişiliği yoktur. Bazı eyaletlerde yer verilmeyen bölge yönetimleri aynı zamanda bir eyalet taşra birimidir (Üstünışık, 1992: 9).

Alman anayasası, açıkça özerk belediyelerin genel yetkili oldukları ilkesini de getirmektedir. Bu basamakta yer alan herhangi bir hizmetin yeterli biçimde yürütülememesi veya yerine getirilememesi durumunda, söz konusu hizmet; bir üst basamakta bulunan birim tarafından yerine getirilmektedir. Devlet niteliğine sahip eyaletler; vatandaşın karşısına yerel yönetimlere ve bölgesel yönetimlere yardım etmek amacı ile çıkmaktadırlar (Hoffschulte, 1994: 139).

Türkoğlu (2009), Almanya’da yerel yönetimlerce yerine getirilen kamusal hizmetlerin, geleneksel görevler ve federal devlet tarafından devredilen görevler şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulabileceğini ifade etmektedir. Geleneksel görevler de, kendi içerisinde isteğe bağlı ve zorunlu görevler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Sportif ve kültürel faaliyetler düzenlenmesi gibi isteğe bağlı görevlerin yapılıp yapılmamasına veya nasıl yapılacağına belediyeler karar verirken, federal devlet bunların hukuka uygunluk denetimini yapmaktadır. Çevre temizliğinin yapılması ve atık suların tasfiyesi gibi zorunlu görevlerin yapılması konusunda ise, belediyelere söz konusu hizmetleri nasıl ifa edecekleri konusunda esneklik sağlanmıştır. Federal devlet, zorunlu hizmetlere ilişkin olarak da hukuka uygunluk denetimi yapabilmektedir. Devredilmiş görevler ise; belediyelere merkezi yönetim tarafından devredilmiş olan yapı ve ticari kuruluşların denetimi, kimlik bildirimleri, trafik denetimi ve konut yapımının özendirilmesi gibi yönlendirilmiş zorunlu görevlerle, sağlık ve veteriner işleri, nüfus, pasaport ve sigorta işleri, konut alanı işletmeciliği, nüfus sayımı ve seçim işleri gibi devredilmiş merkezi yönetimin görevlerini kapsamaktadır. Federal devlet, devredilmiş görevlere ilişkin olarak hem hukuki denetim hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir (Türkoğlu, 2009: 67).

Alman belediyelerinin ana gelir kaynağı, belediye sınırları içinde toplanan gelir ve kurumlar vergisinden aldıkları paylardır. Belediyelerin yeni vergi koyma yetkisi bulunmayıp; kanunların verdiği sınırlar içerisinde vergi düzenlemesi yapma yetkileri bulunmaktadır (Minger, 1992: 23). Almanya’da toplanan gelir vergisinin % 42’si federal devlete, % 44,5’i eyalete, % 15’i ise yerel yönetimlere devredilmektedir. Toplanan işlem vergilerinin % 65’i federal devlete, % 35’i ise eyaletlere transfer edilmektedir. Kurumlar vergisi gelirleri ise federal devlet ve eyaletler arasında paylaşılmaktadır. Yerel yönetimler tarafından toplanan alış veriş vergisinin ise %85’i yerel yönetimlere tahsis edilirken arta kalan tutar da federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılır (Bülbül: 2006: 53).

Almanya’da belediyelerin mali bakımdan yeterli hale gelmesi eyaletlerin görevidir. Toplam gelirler içerisindeki payı %35’ler civarında olan bu gelir kalemlerinin yanı sıra yerel yönetim gelirleri içerisinde yardımlar, ücretler ve borçlanmanın da önemli bir yeri vardır. Ayrıca, belediyeler eyalet gelirlerinden de ödenekler almaktadırlar. Bu tür gelirler ise, belediye gelirlerinin yaklaşık %25’ini oluşturmaktadır. Eyalet ve yerel yönetimler, yukarıda sayılan gelirlere ilaveten mali denkleştirme çerçevesinde yardımlar da almaktadırlar. Eyaletlerden belediyelere ve belde birliklerine farklı düzeyde aktarılan ödeneklerle mahalli mali araçlar artırılmakta, benzer belediyelerin mali güçleri birbirlerine yakınlaştırılmakta ve bazı hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli mali ihtiyaçlar giderilmektedir. Belediyelerin faydalandığı mali denkleştirme araçlarının yarısı, eyaletler tarafından verilen ödeneklerden karşılanmaktadır. Ancak, mali denkleştirmenin en önemli aracı, yerel yönetimlerin ve eyaletlerin vergi gelirleri içerisindeki paylarıdır (Koçdemir, 1999: 50-51).

### **2.2.3. İsviçre’de Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

Hemen her ülkede olduğu gibi İsviçre’de de yerel yönetim anlayışı ülkenin politik, idari ve iktisadi yapısından etkilenmiştir. Ancak, İsviçre bu konuda kendine özgü bazı özelliklere sahip bulunmaktadır (Türkoğlu, 2009: 40).

İsviçre, konfederasyondan doğmuş federal bir devlettir. 1848 öncesine kadar her biri bağımsız bir devlet olan kantolar; mevcut sistemin ileri düzeyde işbirliğine elverişli olmayışı nedeniyle federal bir devlet yapısına dönüştürülmüştür. Kantonal yetkilerin bir kısmının federal devlete devredilmesiyle oluşturulan bu yeni yapıda, kantonlar kendi anayasalarını uygulamaya devam etmişlerdir. Her bir kantonun kendi yasama, yürütme ve yargı organı bulunmaktadır. Yerinden yönetim sisteminin demokratik geleneklerle bütünleştiği bu ülkelerde, kantolar federal hükümete verilmeyen tüm yetkilere sahiptirler. Hukuki olarak eşit statülere sahip olan bu yönetim birimleri, genel nitelikteki görevleri de üstlenmiştir. Kantonların bu derece geniş yetkilerine karşın, federal hükümet sadece federal anayasa ve federal mevzuat tarafından verilen görevleri yerine getirmektedir. Kamu yönetiminin üçlü bir ayrıma tabi tutulduğu bu ülkede, mevcut idari yapı; federal devlet, kantonlar ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 122-123).

Türkoğlu (2009), İsviçre'deki idari görevlerin konfederasyon, kantonlar ve komünler (belediyeler) arasında paylaşıldığını ifade etmektedir. Tek bir elden yürütülmesi gereken dış ilişkiler, milli savunma ve özel hukuka ilişkin hizmetler konfederasyona bırakılmıştır. İsviçre'deki tek yerel yönetim birimi olan belediyeler ise genel olarak iç güvenlik ve yangın söndürme hizmetleri gibi genel yönetim görevleri ile çevre temizliği, çöp toplama gibi kamu sağlığına yönelik hizmetler yanında sportif ve kültürel etkinlikler ile su, elektrik ve turizm gibi ekonomik hizmetleri sağlamakla da görevlendirilmiştir.

Federal devletin tüm gelirlerin 1/3'ünü topladığı bu ülkede, geriye kalan gelirler kanton ve komün idarelerince toplanmaktadır. İsviçre'de her bir yönetim birimine, kendisine verilen görevleri yerine getirecek düzeyde gelir tahsis edilmiştir. Vergileme konusunda esas itibariyle konfederasyon veya kanton yetkilidir. Gelir kaynaklarının konfederasyon ile kantonlar arasındaki paylaşımında genel kural; “dolaylı vergiler konfederasyona, dolaysız vergiler kantona” ilkesidir. Bu kural, anayasal bir zorunluluk değil yalnızca bir gelenektir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 125). Konfederasyon, federal anayasa tarafından kendisine tahsis edilen vergileri toplamakla yükümlüdür. Anayasanın 42. maddesinde, federal devletin gelir kaynakları açıkça belirtilmiştir. Federal devlet anayasası değiştirilmedikçe yeni vergi koyulmaz ve kantonların vergileme yetkisi geri alınamaz. Anayasayı değiştirebilmek için kantonlarda olduğu gibi halkın basit çoğunluğunun oyunun alınması gerekli olduğundan referanduma gidilmesi bir zorunluluktur.

İsviçre’ de kantonlar uyguladıkları vergi ve harcama programları konusunda oldukça geniş bir özerkliğe sahiptir. Tarihi olarak vergileme yetkisi kantonlara tahsis edilmiştir. 1993 yılında yürürlüğe giren vergi harmonizasyonu kanunu dahi kantonların vergi oranları, muafiyet ve ek vergilerle ilgili yetkilerini etkilememiştir. Kantonların sahip olduğu geniş vergileme yetkisi, onlara sağlanan özerklikle ilgilidir. Söz konusu özerklik dolayısıyla, ülkede uygulanan federal devlet yapısı rekabetçi federalizm olarak adlandırılır. Kantonlarda uygulanan farklı vergi oranları nedeniyle, aynı vergi konusunun farklı oranlarda vergilendirilmesi söz konusudur. Kantonlar farklı vergi oranları uygulayabilmelerinin yanında bazı vergileme yetkilerini de komünlere devredebilmektedir. Uygulamada, komün idareleri kantonlardan aldıkları yetki sınırları içerisinde çeşitli alanlarda vergileme yetkilerini kullanabilmektedirler. Bu nedenle, komünlerin mali

özerlikleri kantondan kantona değişiklik göstermektedir. Komünlerin en önemli gelir kaynakları gelir ve servet vergisidir. Komünlerin diğer bir gelir kaynağı da borçlanmadır. Komünler borçlanabilmek için bazı kantonlarda kanton hükümetinin onayını almak zorunda iken (Cenevre Kantonu gibi), bazılarında ise böylesi bir zorunluluk bulunmamaktadır (Nöşatel Kanonu) (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 125).

### **3.2.4. Belçika' da Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**

Etnik olarak oldukça karmaşık bir yapı sergileyen Belçika'da, 3 bölge, 10 il ve 589 tane de komün (belediye) bulunmaktadır. Belçika idare sisteminin en karakteristik özelliği, idari birimler arasında hiyerarşik bir düzen bulunmamasıdır.

De Bruycker (1995), Belçika'da ilk başta gözlenen bölgeselleştirmenin giderek federasyondan yana bir eğilime dönüştüğünü iddia etmekte ve bölge olarak nitelenen idari birimin varlığının da, illerin gerekliliğinin tartışılmasına sebep olduğunu ileri sürmektedir. Belediyelere nazaran daha önemsiz bir birim olan iller; eğitim, tarım, bayındırlık, sağlık ve kültür gibi alanlarda hizmet sağlamaktadırlar.

Belediyeler, yerel düzeyde geniş anlamda bir özerkliğe sahiptir. Bu durum, tarihsel temellere dayanmaktadır. Merkezi yönetim, daha çok genel ölçüleri ve yardım koşullarını belirleyerek yerel yetkilerin kullanılmasını iyileştirmek ve birlikteliği sağlamak amacıyla müdahale eder. Belçika belediyelerinin gelirleri, genellikle üç çeşittir. Bunlar belediyeler tarafından alınan vergiler, merkezi yönetimce yapılan yardımlar ve borçlanmadır. Belediyeler tarafından tahakkuk ve tahsil edilen vergiler, belediyenin kendi bünyesinde bulunan tahsildarları tarafından toplanmaktadır. Belçika'da belediyelerin hangi kaynaktan ve nasıl vergi alacağı yasalarla belirlenmiştir. Bu vergiler genellikle ek yüzdeler şeklinde alınmaktadır. Belediye meclisleri, vergi ve harç oranlarının belirlenmesinde serbest bırakılmışlardır (Tortop, 1995: 51).

Türkoğlu (2009), yerel yönetim gelirlerinin toplam kamusal gelirlerin %33'ünü ve GSMH'nin da %16'sını oluşturduğunu kaydetmektedir. Bunun %78,5'i vergi gelirlerinden, %3,1'i vergi dışı gelirlere ve %18,4'ü de bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Yerel

yönetim vergi gelirlerinin %85'i gelir, kar ve sermaye üzerinden alınan vergilerden; %15'i de mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerden oluşmaktadır.

Belçika'da il ve belediyelere merkezi yönetim tarafından iki tür yardım yapılmaktadır. Bunlardan birincisi, genel nitelikli yardımlardır. Bu yardımların kullanılmasında hiçbir sınırlama yoktur ve belediyeler bunları istediği gibi kullanabilirler. İkincisi ise, özel nitelikli yardımlardır. Bunlar genellikle cari giderlerin, borçların, yatırım giderlerinin ve personel giderlerinin karşılanması amacı ile verilmekte ve ancak söz konusu giderlerin karşılanmasında kullanılabilir (Tortop, 1995: 51). Belçika'da yerel yönetimler sermaye harcamalarına yönelik borçlanma konusunda önemli bir esnekliğe sahip bulunurken, cari nitelikli harcamalar konusunda sadece kısa dönemli borçlanmaya gidebilmektedirler.

İller ve belediyeler, borç para almak istedikleri mali kuruluşa serbestçe başvurma hakkına sahiptirler. Belçika'da iller ve belediyeler, "Belçika Komün Kredi" kuruluşunun hissedarı durumundadırlar. Bu kuruluş, il ve belediyelere borç veren en önemli kuruluşların başında gelmektedir. Bu kuruluşun yönetim kurulu ve genel kurulunda belediye ve iller hisseleri oranında temsil edilirler. Borçlanma ile ilgili genel kuralları da bu kurul tespit eder. Komün kredi kuruluşu, özel bankaların sağlama olanağı olmayan bazı yönetsel kamu hizmetlerini müşterilerine sağlamaktadır. Borçlanma için daha önceden tespit edilmiş olan bazı güvenceler aranır. Borçlanmanın yasalara ve kamu yararına uygun olup olmadığı denetlenir. Borçlanma süresi genel olarak 3 ile 30 yıl arasında değişir Ancak kural olarak yatırım süresini geçemez (Tortop, 1995: 51).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK TÜRLERİ VE KRİTERLERİ AÇISINDAN ANALİZİ

#### 3.1. Belediyelere Mali Özerklik Tanınmasının Nedenleri

Açıkgöz (2007), yerel yönetim özerkliği ve de dolayısıyla özerk belediye teriminin; kamu gücünün merkezden yerel düzeye doğru aktarılması anlamına geldiğini ifade etmektedir. Önceki kısımlarda ifade edilmeye çalışıldığı üzere; yerel özerkliğin toplumsal refahı artırıcı yönde etkiler yaratacağı yönünde ileri sürülen argümanlar, yerel özerklik aleyhinde ileri sürülenlere nazaran çok daha güçlüdür. Diğer yandan, yerel özerkliğin olmazsa olmaz koşulu ve aynı zamanda yerel özerkliğin en önemli teminatı da mali özerkliktir. Bu nedenle, mali özerkliğin yerel özerkliğin sağlanması yönünde bir ön koşul olarak ortaya çıktığına da işaret edilmesi gerekmektedir.

Acartürk (2002), bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de en önemli yerel yönetim kurumunun belediyeler olduğuna dikkat çekmektedir. Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu'yla başlayan değişim süreci bir yandan reformun uygulamaları üzerinde tartışma yaratırken, öte yandan da özerklik, yoksulluk, bölgesel yönetim ve kapsamlı bir desantralizasyon (yerinden yönetim) talebinin ortaya çıkması gibi yeni konuları da gündeme taşımaktadır (TESEV, 2009: 1). Kurulu olduğu yörede yaşayan halkın ortak gereksinimlerini karşılayan belediyeler, söz konusu gereksinimlerin tespiti noktasında merkezi idareye nazaran çok daha avantajlıdır. Ancak belediyelerin, söz konusu avantajı toplumsal refahı artırıcı yönde kullanabilmeleri; daha önce bir çok kez ifade edildiği üzere idari özerkliğin yanında mali özerkliğe de sahip olmaları halinde mümkündür.

Çalışmanın bu kısmında, yerel yönetimlere veya Türkiye'deki anlamı ile belediyelere mali özerklik tanınmasının gerekliliğine yönelik temel nedenlerin özetlenmesine çalışılacaktır.

### 3.1.1. Siyasal ve Sosyal Nedenler

Yerel yönetim, idari sistemde yer aldığı şekliyle demokrasinin okulu olarak kabul edilir. Bir ülkenin demokratikleşmesinde yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Halkın demokrasiyi özümsemesi, vatandaşlık bilincini kazanması ve kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi; özerk yerel yönetimlerin varlığı ile doğrudan ilişkilidir. Belediyeler, bu nedenle halkın kendi kendini yönetmeyi öğrenmesine olanak verecek şekilde yapılandırılmalıdır. Halkın günlük yaşamını ilgilendiren birçok hizmeti sunan belediyeler, halka en yakın yönetimler olarak yerel demokrasiyi geliştirici uygulamaları bünyesinde taşırlar. Yerel halk; vergi ahlakını, ödediği verginin nasıl ve nerelere harcandığını kontrol etmeyi, bilinçli bir vatandaş olarak demokratik haklarını kullanmayı belediyeler vasıtasıyla öğrenir. Vatandaşlar, belediyelerde kazandığı bu demokratik yaşam kültürüyle ulusal yönetimde de üzerine düşen görevi yapar ve her platformda demokratik haklarını arayabilir. Bazı vergilerin ve ekonomik değerlerin belediyelere bırakılması; belediyelerin mali özerkliğine ve de dolayısıyla yerel özerkliğe katkıda bulunduğu gibi mahalli sorumluluk duygusunun da artmasını sağlar. Bu durum, yerel demokrasinin gelişmesinin önemli bir şartıdır (Acartürk 2002: 197).

Açıkgöz (2007), görev-gelir dengesizliğinin de; yerel yönetimleri zayıflatan, merkezi yönetime bağımlılıklarını arttıran, etkinliklerini azaltarak görev yitirmelerine neden olan ve neticede yerel özerkliği daraltan en temel etmen olduğunu ileri sürmektedir. Bu dengesizlik, merkezi yönetimin ya doğrudan yerel görevleri üstlenmesine ya da yerel yönetimlere artan oranlarda kaynak aktararak mali özerkliği sınırlamasına neden olmaktadır. Nadaroğlu (1989)'na göre; yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin olması idari özerkliğe; kendilerine ait bütçelerinin olması da mali özerkliğe işaret eder. Ancak, yeterli mali kaynaklara sahip olmayan idari örgütlerin mali özerkliğinden söz etmek pek mümkün değildir. Mali özerkliği olmayan idarelerin de idari özerkliğinden bahsedilemez. Yerel düzeyde mali özerkliğin tanınması durumunda, yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabileceği açıktır. Kaynak kullanımında merkezden yapılacak transferlere olan aşırı bağımlılık; yerel hizmetlerin sunumunda yetersizlik ve düşük tüketici tatmini yaratabileceği gibi mali yükümlülüklerin tüketiciler arasındaki dağıtımını da etkin olmaktan çıkarmaktadır (Sakınç, 1998: 86).



Acartürk (2002), kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının temel şartlarından birisinin de, hizmetlerin halka en yakın yerel birimlerce yerine getirilmesi olduğunu vurgulamaktadır. Seçilmiş yerel organlar, hemşerilerinin öncelikli ihtiyaçlarını merkezi yönetime göre daha kolay ve isabetli tespit edebilirler ve bu hizmetleri onlara hızlı ve etkin biçimde götürebilirler.

Türkiye’de yerel özerkliğin ve yerel mali özerkliğin gerekliliği yönünde ileri sürülen bir diğer argüman da hızlı kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı gereksinimler üzerine odaklanmaktadır. 1980’de kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki payı %35,9 iken, bu oran 2008’de %75’e ulaşmıştır. Kentsel nüfustaki bu hızlı artış karşısında, belediyeler başta altyapı olmak üzere tüm alanlarda etkin ve verimli bir hizmet üretmede yetersiz kalmıştır (TESEV, 2009: 5). Söz konusu yetersizlik de, Türkiye’de yerel özerklik talebini artırıcı yönde etkilere yol açmıştır.

### **3.1.2. Mali ve İktisadi Nedenler**

Halkın yönetime katılmasına olanak sağlayan yerel yönetimlerin daha başarılı olmaları beklenir. Bütün halkın tercihleri tek tip ve homojen bir yapı arz etmediği için merkezi düzeyde karar alınması halinde yüksek kamu tatmini sağlanamayacak ve dolayısıyla kıt kaynaklar da etkin bir biçimde kullanılamayacaktır. (Acartürk, 2002: 198).

Ekonomik yapıdaki değişimin, yerel yönetimler üzerinde yarattığı baskının; yerel özerklik taleplerini artırıcı yönde etkilere yol açtığı ileri sürülebilir. Hizmetler sektörünün kentlere bağlı bir sektör olması ve söz konusu sektörün gayri safi yurtiçi hasıla içerisindeki payının oldukça yüksek düzeylere ulaşması; bu sektördeki büyümenin belediyeler üzerinde ne tür baskılar yaptığının anlaşılmasını kolaylaştırabilir. Belediyelerin yeni ortaya çıkan ihtiyaçlara karşı hem mali hem de yönetsel kapasitelerinin artırılması gerektiği ortadadır (TESEV, 2009: 4).

Diğer yandan, Türkiye’de neredeyse son elli yıldır bölgesel plan ve bölgesel kalkınmadan söz edilmektedir. Ancak bir örnek vermek gerekirse toplam nüfusun yaklaşık %15’ini barındıran Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin GSMH’ya yaptığı katkılar ancak %6 düzeylerinde seyretmektedir. Bu veriler, Türkiye’deki mevcut merkezîyetçi

anlayışın bölgesel eşitsizliğe çözüm bulamadığından hareketle bölgesel kalkınma ve yoksullukla mücadele gibi konuların yerel yönetimlere devredilmesi yönündeki talepleri de artırmıştır (TESEV, 2009: 6).

### **3.2. Yerel Vergilendirme Yetkisi ve Mali Özerklik İlişkisi**

Belediyelerde mali özerklik konusu, daha önce vurgulandığı üzere vergilendirme yetkisiyle de doğrudan ilişkilidir. Hatta önceki kısımlarda gösterildiği üzere (Tablo 1); mali özerklik derecesinin sahip olunan vergilendirme yetkisi ile ilişkili olarak da belirlenebileceği önerilmektedir. Yerel yönetimler, gereksinimlerini finanse edebilecek mali kaynaklara sahip olmaları yanında söz konusu kaynakların önemli bir bölümünü de yerel vergilerle fonlayabilmeleri halinde mali özerkliğe kavuşabilir ve bu özerkliği devam ettirebilirler.

Öte yandan bir çok ülkede vergilendirme yetkisi, yasal olarak merkezi idareye bırakılmıştır. Ancak merkezi idarenin vergilendirme yetkisinin, özellikle federal devletlerde kısmen de olsa yerel yönetimlere bırakıldığı veya paylaşıldığı gözlenmektedir. Yerel yönetimler de, sahip oldukları vergilendirme yetkisini merkezi idare ile rekabetçi bir biçimde değil, anayasa ve diğer yasalarda belirlenen ilkeler doğrultusunda ve merkezi idarenin tanıdığı sınırlar içinde kullanabilmektedirler (Muter, 1994: 16). Merkezi idare, böylesi durumlarda aynı zamanda bir denetleyici konumundadır.

Belli vergi alanlarının yerel yönetimlere bırakılması, bu idarelerin organlarının söz konusu vergilerin konularını, mükelleflerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını saptayabilmesi durumunda geniş mali özerklikten bahsedilir. Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi tanınması ve mali özerkliğe sahip olmaları; demokratik ilkelerle çatışmadığı gibi demokratik yaşamın da en önemli unsurlarından biridir. Yerel yönetimlerin mali alanda hareket serbestisine sahip olmaması ve öz kaynaklarla donatılmamaları ise onları merkeze bağımlı kılar. Yerel yönetimler, sahip oldukları vergilendirme yetkisi ölçüsünce gelir esnekliğine de sahiptirler. Yani söz konusu yönetimler, sunacakları hizmetlerin finansmanını sağlayabilecek derecede gelir teminine gidebilirler. Vergilendirme yetkisi, yerel yönetimlere bu konuda büyük hareket alanı sağlamaktadır (Acartürk, 2002: 243).

Vergilendirme yetkisi, demokrasinin sürekliliği ve finansmanı açısından da zorunlu bir araçtır. Demokratik rejimin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi, devletin yetkisini kullanarak sağlayacağı düzenli mali kaynaklara bağlıdır. Ayrıca, demokratikleşmenin en önemli aşamalarından olan kuvvetler ayrılığı kuramının en duyarlı bir şekilde korunmaya çalışıldığı alanlardan birisi de vergilendirmedir. Vergilerin yasa ile konulup kaldırılabilmesine neredeyse bütün ülkelerin anayasalarında rastlanmaktadır. Bunun nedeni, vergilendirme yetkisinin parlamentoların kazandıkları ilk yetki olması yanında kişi hak ve özgürlüklerini sınırlandıran vergilendirmenin yasal düzenlemeye bağlanarak kişilere güvence sağlanmak istenmesidir. Çünkü hukuk devleti olmak; kişilerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı gerektirir (Öncel ve diğerleri, 1995: 35).

Yerel vergilendirmenin, yerel yönetimler açısından ilave bir takım yararları da bulunmaktadır. Yerel vergilendirmenin, ülkenin demokratikleşmesine yaptığı katkı büyüktür. Yerel yönetimlere sağlanan kaynak miktarı artırıldıkça sunulan hizmet miktarı ve kalitesi de artacağından halkın tatmin düzeyi yükselecektir. Yerel vergilendirme, halkın ve yerel yöneticilerin sorumluluk duygusunu artırıcı etkiler yaratmanın yanı sıra merkezi yönetimin elindeki mali kaynaklar vasıtasıyla belediyeler üzerinde kurmuş olduğu baskıyı azaltarak yerel yönetimlerin mali özerkliğini kuvvetlendirmektedir. Ancak bu idarelere sınırsız vergilendirme yetkisinin verilmesi de söz konusu değildir. Sınırsız vergilendirme yetkisinin sağladığı faydalar yanında oldukça fazla sayıda sakıncaları da bulunmaktadır. Örneğin; yerel yönetimler arasındaki vergilendirme farklılıkları, uyarılmış göçlerin en temel nedenidir. Bazı birimlerin vergi matrahları diğer birimlere göre düşük olabilir. Böylece vergi matrahının değerine göre mali kapasite de farklılık gösterir. Vergilendirme yetkisini kullanarak düşük matrahlı vergiler üzerinden vergi gelirlerini artırmak oldukça güçtür. Her idare kendi vergi kaynağını aşırı zorlayabileceğinden; kaynağın kuruması ve sapmalar yaşanması da mümkün olacaktır (Acartürk, 2002: 250).

### **3.3. Türkiye’de İdarelerarası Kaynak, Yetki ve Görev Dağılımı**

Eryılmaz (1997), yerel özerklik derecesinin üst düzeylerde olduğu ülkelerde, görev ve kaynakların idari birimler arasında nispeten daha dengeli dağıtıldığını; aksine, yerel özerkliğin düşük düzeylerde seyrettiği merkeziyetçi ülkelerde ise, görev ve kaynakların çoğunun merkezde toplandığını ve merkezden harcandığını belirtmektedir. Yazara göre

Türkiye’de uygulanmakta olan sistem ise, fonksiyonel olmaktan ziyade şekli ve törensel bir nitelik taşımaktadır.

Çalışmanın bu kısmında, Türkiye’de idari yönetimler arasındaki kaynak, yetki ve görev dağılımının tartışılması amaçlanmaktadır.

### **3.3.1. Kaynakların Merkezi İdare ile Yerel Yönetimler Arasındaki Dağılımı**

Uçar ve Gökdeniz (2000)’e göre; Türk kamu yönetim sisteminin en temel özelliği; yetki, kaynak ve imkânları merkezi idarenin kontrolüne veya onayına bırakmasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında 1982 Anayasası’nda belirtilen yerinden yönetim ilkesine göre bir görev ve yetki bölüşümü gerçekleştirilememiştir. Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası; “yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmünü içermesine rağmen; söz konusu hükmün gereği yerine getirilememiştir. Belediyelere yeterli miktarda gelir kaynakları sağlama güvencesi veren bu hüküm, merkezi yönetim tarafından hep ihmal edilmiştir. Üstelik son yıllarda, yerel yönetimlerin sunmuş olduğu bazı hizmetlerin ve topladığı bir kısım gelirlerin merkezileştiği bilinmektedir. Belediyelerin, özellikle yerel gelirlerde yaşanan merkezileşme eğilimiyle birlikte pek çok hizmeti gerçekleştiremez duruma geldikleri görülmektedir. Mahalli idareler, bazı hizmetleri sunma yeterliliğini kaybedince merkezi yönetim de bu hizmetlerin sunumunu üstlenmiştir.

Belediyelerin özellikle sosyal, kültürel, sağlık ve eğitim alanlarındaki görevleri önemli ölçüde daraltılmıştır. Özgür ve Azaklı (2001), Türk belediyelerinin görev alanındaki bu daralmayı, üç temel nedene dayandırmaktadır: Yönetim yapımızdaki geleneksel merkeziyetçi ve Fransız Bonapartist anlayışın etkinliğini sürdürmesi, merkezi yönetimin sosyal refah devleti anlayışını benimsemesi ve merkezi yönetimin belediye yönetimlerine güvenmemesi. Merkezi yönetimin bu değişmeyen tavrı, belediyelerin özerkliğini önemli ölçüde etkilemektedir

Merkezi idarenin, yerel yönetimlere görev, yetki ve kaynak transferinde hep isteksiz davrandığı bilinmektedir. Merkezi idareyi bu tür davranışa iten en önemli faktör, yerel yönetimlerin yerel etkilere açık olmasından dolayı taşıdığı endişe olmalıdır. Merkezi

idare, belki de bu endişenin etkisiyle bir taraftan yerel yönetimlerin güçlendirilmesini istememekte, diğer taraftan da onların görev ve yetkilerini yasal olarak kısıtlama yoluna gitmektedir (Eryılmaz, 1997: 14).

Özellikle 1990'lı yıllarda, Türkiye'deki belediyeler artan bir hızla merkezi yönetime bağımlı hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu çaba, belediyelerin mali güçlerinin sınırlandırılması ve belediyelerin karar yetkilerinin merkezi yönetime devrini sağlayan mevzuat gelişmeleri ile gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin bu şekilde merkeze bağımlı hale getirilmesinde etken rol oynayan politik ve bürokratik çevreler; bu idarelerin yeterli teknik kadrolara sahip olmamaları, yerel politik baskılardan çok etkilenmeleri ve mali olanaklarının azlığı gibi gerekçeleri kullanmaktadırlar (Tekeli, 1992: 81).

Türkiye'de devletin gelir sağlamasında önemli yeri olan yüksek verimli vergilerin neredeyse tamamı merkezi idarenin elinde toplanmıştır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, gümrük vergisi, çeşitli servet vergileri merkezi idareye aittir. Yerel bir vergi türü olan emlak vergisi dahi 1972 yılında merkezileştirilmesine rağmen 1985 yılında tekrar yerel yönetimlere devredilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlere verilen görevlerin özellikle mali kaynak yetersizliği sebebiyle yeterince arz edilememesi sonucu, merkezi yönetim ve kuruluşlarının bu görevlerin bir kısmını üzerine alması veya bazı hizmetleri sunmak için yeni kurumlar oluşturulması söz konusu olmuştur. Bunun sonucunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet kargaşası ve dağınıklığı büyük boyutlara ulaşmıştır. Daha önceleri yerel yönetimlerce sunulan yol, su, elektrik, eğitim ve sağlık gibi hizmetler; artık merkezi yönetim ve bağlı kuruluşlarınca verilmektedir (Acartürk, 2002: 235). Açıköz (2007)'ye göre görev-gelir dengesizliği; yerel yönetimleri zayıflatan, merkezi yönetime bağımlılığı artıran, etkinliklerini azaltarak görev yitirmelerine neden olan ve sonuçta yerel özerkliği daraltan en temel etmendir. Bu şekilde, merkezi yönetimin doğrudan yerel görevleri üstlenmesi ve kaynakları merkeze aktararak yerel idareleri merkez hiyerarşisine bağlı pasif kuruluşlar haline getirmesi söz konusudur. İdareler arası mali ve idari ilişkilerin nesnel ölçütlere dayandırılmamış olması da; merkeze büyük güç kazandırmakta, merkez-yerel dengesinin yerel yönetimler aleyhine bozulmasına yol açmaktadır (Eke, 1992: 139).

Birinci bölümde ifade edildiği üzere; mali özerkliğin ölçümüne ilişkin olarak kullanılan en yaygın kriterlerden biri de, yerel yönetim gelirlerinin (harcamalarının) merkezi yönetimin gelirlerine (harcamalarına) oranıdır. Türkiye’de belediye gelirleri, bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanununun 59. maddesi uyarınca şu şekilde tanımlanabilir (Açıkgöz, 2007: 73):

- Kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılım payları
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler
- Faiz ve ceza gelirleri
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler
- Bağışlar
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelir
- Diğer gelirler

Türkiye’de belediye gelirlerinin genel bütçeye ve GSMH’ya oranı çeşitli dönemler itibariyle (Tablo 2)’de sunulmaktadır. Belediye gelirlerinin, genel bütçe içerisindeki payının yıllara göre dalgalanma gösterdiği ancak 2006 yılı itibariyle en yüksek düzeyine ulaştığı görülmektedir. Benzer bir durum, belediye gelirlerinin GSMH içerisindeki payı için de geçerlidir. Belediye gelirlerinin genel bütçe içerisindeki payının en yüksek düzeye ulaştığı 2006 yılında GSMH içerisindeki payının azalmış olması çarpıcı bir gelişmedir:

**Tablo 2:**  
**Belediye Gelirlerinin Genel Bütçe ile GSMH içindeki Yeri (%)**

Yıllar	Belediye Gelirleri / Genel Bütçe	Belediye Gelirleri/ GSMH
1929	8,6	1,1
1937	8,9	1,4
1947	6,4	1,3
1957	15,1	2,1
1967	7,5	1,5
1977	4,7	1,3
1987	13,4	2,2
1990	12,1	2,0
2000	14,4	3,7
2001	11,0	2,8
2002	10,0	2,7
2003	10,0	2,8
2004	9,7	2,8
2005	10,9	3,3
2006	15,7	2,1

**Kaynak:** DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1950–2002; MB, 2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara 2000.  
DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2007.

Türkiye’de belediye gelirlerinin kaynaklar açısından dağılımına ise (Tablo 3)’de yer verilmektedir. (Tablo 3)’den de görüldüğü üzere; Türkiye’de belediyelerin en önemli gelir kaynağı, vergi gelirlerinden aldıkları paylardır:

**Tablo 3:**  
**Belediye Gelirlerinin Oransal Dağılımı**

Yıllar	Vergi Gelirleri Payı	Vergi Dışı Gelir	Özel Yardım ve Fonlar
1995	61,6	34,3	4,1
1996	60,8	34,4	4,8
1997	56,9	36,7	6,4
1998	61,9	34,7	3,4
1999	62,3	34,3	3,4
2000	64,4	32,5	3,0
2001	65,2	32,1	2,7
2002	64,8	32,3	3,4,2
2003	64,1	34,2	29,8
2004	68,4	29,8	1,8
2005	69,3	28,3	2,4
2006	60,0	22,7	17,3

**Kaynak:** DİE, 2007 İstatistik Yıllığı.

Buradan da anlaşılacağı gibi; belediyeler, merkezce toplanan vergilerin idareler arası bölüştürülmesi yoluyla finanse edilmektedir. Vergi dışı gelirlerin ise, Türkiye’de belediyelerin ikinci önemli gelir kaynağı olduğu gözlenmektedir.

### **3.3.2. Türkiye’de Belediyelerin Harcama Yetkisi**

Yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarına sahip olmaları yanında söz konusu kaynakları kendi plan ve programları dâhilinde kullanabilme yeterliliğine de sahip olmaları; bilindiği üzere mali özerkliğin bir diğer önemli şartıdır. Yerel yönetimlerin harcamaları ise, bölge sakinlerinin gelirlerinden çok daha hızlı artmaktadır. Bunun en önemli nedeni, yerel hizmetlere yönelik talebin gelir elastikiyetinin yüksek oluşudur. Toplumlar zenginleştikçe, kişiler, daha çok hizmet beklerler. Belediyelerin sahip olduğu sınırlı vergi kaynakları karşısında bireysel gelir artışının olduğu veya böyle bir beklentinin arttığı dönemlerde bütçe açığı sorunu ortaya çıkmaktadır (Lipseş ve diğeri, 1984: 472).

Yerel kamusal hizmetlerle ilgili karar verici, yürütücü ve harcıyıcı birimin yerel idare olmasında fayda vardır. Hizmete karar veren ve yürüten birimle, hizmetin sunulduğu alan çakışır; kural olarak, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik de artacaktır. Yerel yönetimler, hizmetin sunulduğu alanda faaliyet gösterdikleri için merkezi yönetime göre daha avantajlıdır (Eryılmaz ve Şen, 1994: 6).

Yerel yönetimler; özerk statüleri nedeniyle yasalarla belirlenen sınırlar içerisinde serbest girişim güçlerini kullanabilmektedir. Her bir yerel yönetim birimi, ayrı bir girişimci güçtür. Serbest piyasa sisteminde firmaların sistemin dinamik unsurlarını oluşturması gibi, yerel yönetimler de kamu yönetim sistemi içerisindeki sayılarının çokluğu ve çeşitliliği hasebiyle ülke yönetiminde benzer bir fonksiyon üstlenirler (Eryılmaz ve Şen, 1994: 6). Ülkelerin ve kentlerin kalkınmasında bu idareler önemli katkıda bulunabilirler. Bu nedenle, Türkiye’de yerel yönetimlerin veya dar anlamıyla belediyelerin, yerel dinamikleri harekete geçirebilecek şekilde yeniden yapılandırılması yönündeki çabaların artırılması gerekmektedir. Bu bağlamda, belediyelerin daha geniş yetkilerle donatılması, kaynakların yerinde toplanması ve yerinde harcanması tavsiye edilmektedir.



Türkiye’de belediyelerce gerçekleştirilebilecek harcamalar da; 5393 sayılı Belediye Kanununun 60. maddesi içerisinde şu şekilde belirlenmiştir (Açıkgöz, 2007: 76):

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerin temini, yapımı ve onarımı için yapılan giderler
- Belediye personeline ve seçilmiş organların üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri
- Vergi, resim, harç katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler
- Belediye kuruluşlarının katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidat giderleri
- Mezarlıklarının tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler
- Faiz ve borçlanmaya ilişkin giderler
- Dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar
- Dava takip ve icra giderleri
- Temsil tören, ağırlama ve tanıtım giderleri
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler

- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri
- Sosyo- kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler
- Belediye hizmetleri ile ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırma giderleri
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan giderler
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar
- İmar düzenleme giderleri
- Her türlü proje gideri

Türkiye’de belediye harcamalarının gider gruplarına ilişkin dağılımı ise, (Tablo 4)’de sunulmaktadır:

**Tablo 4:**  
**Belediye Harcamalarının Gider Türlerine Göre Dağılımı (%)**

Yıllar	Cari	Yatırım	Transfer
1970	54,0	22,3	23,7
1980	63,8	22,9	13,3
1981	66,5	21,5	12,2
1982	58,8	26,9	14,4
1983	62,4	23,9	13,8
1984	58,7	27,9	16,5
1985	52,3	31,9	15,9
1986	38,4	46,1	15,7
1987	37,6	44,9	17,7
1988	39,1	40,6	20,4
1989	46,2	36,5	17,4
1990	50,6	32,3	17,3
2000	51,2	28,1	20,7
2001	50,9	26,5	22,5
2002	50,7	25,2	24,1
2003	52,4	27,0	20,6
2004	56,7	20,7	22,6
2005	54,0	26,1	19,9
2006	48,1	39,8	12,1

Kaynak: Açığöz, 2007: 79.

Belediye harcamalarının gider türlerine göre dağılımı incelendiğinde; en önemli gider kaleminin cari harcamalar olduğu anlaşılmaktadır. Ancak (1986-1988) döneminde, yatırım harcamaları kaleminin oldukça yüksek düzeylere ulaştığı gözlenmektedir. Transfer harcamaları kalemi de ele alınan zaman dilimi içerisinde oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir.

Konsolide belediye harcamalarının, genel bütçe ile gayrisafi milli hâsıla içerisindeki payı ise (Tablo 5)'de sunulmaktadır:

**Tablo 5:**  
**Belediye Harcamalarının Genel Bütçe ile GSMH İçindeki Yeri (%)**

Yıllar	Harcama/ Genel Bütçe	Harcama/GSMH
1929	8,6	1,1
1937	8,9	1,4
1947	6,4	1,3
1957	15,1	2,1
1967	7,5	1,5
1977	4,7	1,3
1980	4,5	0,9
1990	12,1	2,0
2000	10,5	4,0
2001	7,4	4,1
2002	10,5	2,8
2003	10,9	3,0
2004	10,0	2,8
2005	11,1	3,4
2006	15,7	2,1

**Kaynak:** DİE; Temel İstatistik Göstergeler 1950–1995 ve DPT; Temel Ekonomik Göstergeler, 2001 – Ocak ve DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Öncesinde, Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, 1996–2000, Haziran 2000, s. 119 ve DİE; 2002 İstatistik Yıllığı, s. 625. DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2007

Belediye giderlerinin, genel bütçe içerisindeki payının yıllara göre oldukça dalgalanma gösterdiği ancak 2006 yılı itibariyle en yüksek düzeyine ulaştığı görülmektedir. Benzer bir durum, belediye gelirlerinin GSMH içerisindeki payı içinde geçerlidir. Belediye gelirlerinin genel bütçe içerisindeki payının en yüksek düzeye ulaştığı 2006 yılında GSMH içerisindeki payının azalmış olması da çarpıcı bir gelişmedir.

### 3.3.3. Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi

Devletin vergi koymasının nedeni ve vergi yükünün adil dağılımına ilişkin iki temel teori mevcuttur: Ödeme gücü teorisi ve fayda teorisi. Ödeme gücü teorisi; mükelleflerin

mali iktidarlarının farklı olduğunu ve vergilendirme sırasında bu farklılığın dikkate alınması gerektiğini ileri sürerek herkesin mali gücüne göre vergilendirilmesini öngörmektedir. Fayda teorisi ise; vergilerin, bireyler arasında kamu faaliyet ve hizmetlerinden sağlanan yararın dikkate alınarak paylaşılmasını savunmaktadır (Muter, 1994: 71-72).

Pehlivan ve Bayraklı (1997), vergilendirme yetkisinin sınırsız olmamakla birlikte devletlerin bağımsızlık ve egemenlik haklarının doğal bir sonucu olduğunu ifade etmektedir. Ancak devletler de, vergilendirme yetkisini keyfi ve sınırsız bir biçimde kullanamaz. Bu yetkinin kullanımı, sosyal hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde anayasalarla belirlenmiş ve sınırlandırılmıştır. Devletlerin haksız ve yüksek vergiler salması, kişi hak ve özgürlüklerini sınırlandırıcı etkilerde bulunacağından; sosyal hukuk devletinde vergilendirme yetkisinin kapsamı ve sınırı yasal ve anayasal bir zemine oturtulmuştur.

Tosuner (1995), tüm devlet sistemlerinde vergi salma yetkisinin yalnızca kamu tüzel kişilerine ait olduğunu vurgulamaktadır. En büyük kamu tüzel kişisi ise devlettir ve bu nedenle vergilendirme yetkisi de devlete aittir. Ancak, daha alt kademede yer alan kamu tüzel kişileri de devletten aldıkları yetkiye dayanarak vergilendirme yapabilmektedir. Muter (1994)'e göre vergilendirme yetkisi, üniter devletlerde merkezi idareye ait olduğundan egemenliğin bölünmesi gibi bir sorun da söz konusu olmamaktadır. Diğer yandan, yerel yönetim birimleri de üniter devletler için vazgeçilmez bir unsurdur. Ancak söz konusu idari birimler, kendilerine özgü vergilere sahip olsalar da; bu idarelerin, egemenlik yetkilerinin kullanıldığı en önemli alan olan vergilendirme yetkileri merkezi idarenin iradesinden kaynaklanan bir yapıdadır.

Acartürk (2002), Türkiye'de yerel vergilendirme konusu üzerinde henüz yeterince tartışılmadığını kaydetmektedir. Yerel vergilendirme konusu, yalnızca yerel özerklik bağlamında ve mali özerklik çatısı altında kısaca ele alınmıştır. Buna rağmen pek çok yazarın sınırlı bir şekilde de olsa yerel vergilendirmeden yana olmasını da oldukça önemli bir gelişme olarak saymaktadır. Acartürk (2002)'e göre Türkiye'de belediyelerin mali yapılarının oldukça dağınık bir görünüm sergilediği bilinmektedir. Vergi, resim, harç ve harcamalara katılma payları gibi belediye gelirleri, özellikle 1980 öncesi dönemde son derece küçük, verimsiz ve az gelir getiren mükellefiyetlerden oluşmaktadır. Bu dağınık

yapının, 2464 sayılı kanunla giderilmesi ve belediye gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır. Bu amaç, bir ölçüde başarılmış olsa da özellikle maktu belediye gelirlerinin enflasyon karşısında erimesiyle eskiye oranla fazla bir değişiklik olmadığı ortaya çıkmıştır. Belediyelerin ihtiyaç duydukları mali kaynakları kendi başlarına belirleyememelerinin bir sonucu olarak merkeze bağımlı belediyeler meydana gelmiştir (Acartürk, 2002: 52). Topal (1997)'a göre; belediyelerin merkeze olan bağımlılıklarının ortadan kalkması; öz gelirlerinin artırılmasına ve bu doğrultuda da vergilendirme yetkisine sahip olmalarına bağlıdır. Belediyelere yasa ile belirlenecek sınırlar içerisinde verilecek böylesi bir yetki; belde halkına değişik düzeyde hizmet-vergi vaat eden alternatif programlardan birini seçme imkânı da sağlayacaktır. Bu durum, demokratik katılıma bir zemin hazırlayabileceği gibi, bilhassa büyük ölçekli belediyeler de vergi kaynaklarını da önemli ölçüde harekete geçirebilecektir.

Muter (1994), vergilerin yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı olduklarının da gözden kaçırılmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu nedenle, vergi yükünü mümkün olduğunca adil dağıtılması ve istikrarlı bir gelir akımı yaratılabilmesi adına vergi oranlarının tespitinde yerel yönetimlere de söz hakkı verilmesini ve hatta kısmi de olsa vergileme yetkisi tanınmasını savunmaktadır. Merkezi yardımların, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki payının azaltılarak yerel vergilerle birlikte sorumluluğun da artırılması gerektiğini ileri süren bir diğer yazar da Ulusoy (2000)'dur. Ulusoy (2000)'a göre yerel politikacıların seçmenlerin ihtiyaç ve taleplerini karşılama yeteneğine sahip olmaları gerekmektedir. Elbette böyle bir yeteneğe sahip olabilmeleri için de öz gelirlerinin ve özellikle yerel vergi gelirlerinin sahip oldukları toplam mali kaynakların çoğunluğunu oluşturması bir zorunluluktur.

Acartürk (2002)'e göre Türkiye'de belediyelere bazı vergilerin verilmesi durumunda, bu gelirler üzerinde belirli bir hareket serbestisinin de verilmesi uygun düşecektir. Diğer bir ifadeyle; bu gelirlerin oranları veya miktarları konusunda yerel yönetimlere aşağı ve yukarı limitler içinde belli bir hareket esnekliği sağlanmalıdır. Belli limitler aralığında hareket etme özgürlüğünün verilmesi; bu idarelerin enflasyon karşısında büyük gelir kayıplarına uğramasını da engelleyebilecektir. Bazı merkezi vergiler üzerine belediyeler için ek oran konulması veya belediye vergilerinin devlet vergilerinin üzerine ek oran olarak eklenmesi; verginin yönetsel maliyetleriyle mükelleflerin uyum maliyetlerinde

önemli bir tasarruf sağlayabilecektir. Geniş tabanlı bir vergi olan KDV ya da perakende satış vergisi gibi vergilere, yerel veya bölge yönetimlerine kaynak sağlamak amacıyla munzam kesir uygulaması yapılması düşünülebilir.

Ancak Yalçındağ (1992) ise; yerel yönetimlerin çağdaş yönetim teknikleri ile yönetilmediklerini ve bu nedenle de mevcut gelirlerini dahi rasyonel bir biçimde kullanamadıklarını ileri sürmektedir. Bu nedenle, mali sıkıntıya düşen yerel yönetimlerin belde halkını bir gelir kaynağı olarak görme eğilimine girecekleri açıktır. Dolayısıyla, yerel yönetim birimleri, çağdaş yönetim sistemleri ile etkin bir biçimde yönetilmeden düşük dereceden de olsa vergileme yetkisine sahip olmamalıdır.

Yürürlükteki 1982 Anayasası'nın 7. maddesine göre; "Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez". Bu maddeye göre kanun yapıcı yalnız TBMM'dir. Yine Anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasına göre de; "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" denilmektedir. Bu anayasal hükümlere göre, Türkiye'de yerel yönetimlerin dolayısıyla da belediyelerin vergilendirme yetkileri bulunmamaktadır. Bu idareler, yalnızca TBMM tarafından çıkarılmış bir kanuna dayanarak vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri toplayabilirler (Acartürk, 2002: 256). Türkiye'de belediyelerin vergilendirme yetkisine sahip olmamaları yanında merkezi yönetim tarafından sağlanan gelirlerin yeterli olmadığına da ayrıca vurgulanması gerekmektedir. Belediyelerin oldukça yetersiz gelire sahip olması ise, idari ve mali açıdan tamamen merkeze bağımlı hale gelmeleri ile sonuçlanmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin sahip olduğu kısmi vergileme yetkisi ise, temel olarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu kanun, belediye meclislerine çeşitli vergi ve harçlara ilişkin tarifelerde yasa ile belirtilen alt ve üst limitler dâhilinde değişiklik yapma yetkisi tanımaktadır. Ancak söz konusu yetkinin; demokratik ilkelere uygun olmakla birlikte güçlü bir yasal zemine sahip olduğu ileri sürülemez. Çünkü halen yürürlükte olan 1982 Anayasası, daha önce ifade edildiği üzere vergi oran ve tarifelerinde belli sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin dahi Bakanlar Kuruluna ait olduğunu hükme bağlamıştır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu dışında hiçbir kurum böyle bir yetkiye sahip olamamaktadır. Ancak Belediye Gelirleri Kanunu, Milli

Güvenlik Konseyi döneminde çıkartılan yasalardan biri olduğu için Anayasanın geçici 15. maddesi uyarınca anayasa yargısının denetimi dışında kalmaktadır. Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesinin bu hükmü Anayasaya aykırı bulma olasılığı da güçlü değildir. Çünkü Yüksek Mahkeme, 1961 Anayasasında da yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin bir hüküm bulunmamasına rağmen belirli alt ve üst sınırlar içinde bulunmak koşuluyla belediye meclislerinin aynı Bakanlar Kurulu gibi bu yetkiye sahip olduğunu kabul etmiştir (Öncel ve diğerleri, 1995: 39).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE'DEKİ MALİ ÖZERKLİĞİN DİĞER OECD ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

#### 4.1. Karşılaştırma Ölçütleri

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye ve diğer OECD ekonomilerindeki yerel yönetimlerin seçilmiş mali özerklik ölçütleri açısından değerlendirilmesine çalışılacaktır. Daha önceki kısımlarda değinildiği üzere; mali özerklik, yerel yönetimlerin gerek gelir akımlarını gerekse de harcama kararlarını kendi içsel dinamikleri yardımı ile şekillendirilme yetenekleri ile doğrudan ilişkilidir. Ancak bu çalışmada, veri ulaşılabilirliğinden kaynaklanan nedenlerden dolayı mali özerkliğin yalnızca bir dizi gelir ölçütüne bağlı olarak değerlendirilebilmesi mümkün olmuştur.

Türkiye'deki mali özerkliğin diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırılmasında yararlanılan gelir ölçütleri Ulusoy ve Akdemir (2009)'i takiben şu şekilde ifade edilebilir:

- i) Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı
- ii) Yerel yönetim gelirlerinin çeşitli kaynaklar arasında dağılımı
- iii) Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı
- iv) Yerel yönetimlere yapılan yardımların türü
- v) Yerel yönetimlerin bütçe ve borçlanma konusundaki özerkliği



#### 4.1.1. Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirlerine Oranı

Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı, mali özerkliğe ilişkin olarak yapılan derecelendirmelerde kullanılan en yaygın ölçütlerden biridir. Söz konusu oranın yüksek olması, mali özerklik derecesinin de ele alınan ülke açısından oldukça yüksek olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Ancak özellikle belirtmek gerekir ki; bahse konu olan gelir ölçütü, merkezi yönetimin harcama kararlarına ilişkin olarak gerçekleştirdiği müdahaleleri göz ardı etmektedir. Türkiye ile diğer OECD ekonomilerindeki yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı, (Tablo 6)'da sunulmaktadır:

**Tablo 6:**  
**Yerel Yönetim Gelirleri/Toplam Kamu Gelirleri (%)**

Ülke	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Ortalama
ABD	-	-	24,74	26,27	-	-	-	25,51
Almanya	29,27	28,64	16,34	16,05	15,95	15,68	16,30	19,75
Avustralya	-	6,65	6,69	6,62	6,90	6,64	6,55	6,68
Belçika	13,13	13,32	12,96	12,67	13,21	13,54	-	13,14
Çek Cum,	-	-	21,86	21,27	24,74	28,96	27,61	24,89
Finlandiya	33,83	33,8	32,60	33,58	34,79	35,67	35,92	34,32
Danimarka	54,73	3,72	53,01	57,45	58,65	59,38	57,94	56,41
Fransa	19,85	19,75	19,85	19,71	20,32	20,98	21,40	20,27
Hollanda	-	60,60	60,41	59,29	60,45	64,96	62,38	61,35
İngiltere	24,90	26,09	25,49	27,75	29,78	31,29	31,09	28,06
İspanya	16,30	16,16	15,98	15,63	15,44	15,30	15,15	15,71
İsveç	33,44	33,23	40,94	40,14	43,87	43,80	-	39,24
İsviçre	23,28	23,93	23,08	26,70	26,35	-	-	24,67
İtalya	29,76	29,00	30,74	32,04	31,89	32,44	-	30,98
İzlanda	26,48	25,72	26,42	27,82	28,56	-	-	27
Kanada	-	-	16,84	17,74	17,99	17,87	17,40	17,57
Macaristan	-	-	25,89	27,39	28,09	29,51	-	27,72
Norveç	-	-	27,32	28,85	26,27	25,43	23,71	26,32
Polonya	-	-	-	36,15	37,04	28,91	31,49	33,40
Portekiz	14,44	14,32	13,32	14,33	13,97	-	-	14,08
Yunanistan	5,55	5,73	5,64	-	-	-	-	5,64
Türkiye	14,8	14,7	12,7	12,5	11,8	11,3	-	12,97
OECD Ortalaması	23,92	24,98	24,14	26,20	26,80	27,68	27,97	25,36

**Kaynak:** Ulusoy ve Akdemir (2009) tarafından derlenmiştir.

(Tablo 6)'dan görüldüğü üzere; Türkiye'deki mali özerklik, söz konusu göstergenin ortalamaları açısından neredeyse OECD ortalamasının yarısı kadardır. Hatta Türkiye, Yunanistan ve Avustralya'nın ardından mali özerkliğin en düşük olduğu üçüncü

ülkedir. Hollanda'nın ise, yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı bakımından en yüksek mali özerklik derecesine sahip ülke olduğu tespit edilmiştir. Hollanda'yı takip eden ülkeler ise; Danimarka, İsveç ve Finlandiya'dır.

#### **4.1.2. Yerel Yönetim Gelirlerinin Çeşitli Kaynaklar Arasında Dağılımı**

Mali özerklik derecesinin belirlenmesine ilişkin olarak başvurulan ikinci ölçüt; vergi gelirleri, yardımlar (özel yardım ve fonlar + genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar) ve diğer gelirlerin toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki payıdır. Mali özerklik açısından arzu edilen durum; toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payının yüksek olması, buna karşın yardımların payının ise düşük olmasıdır. Bu durum, vergi gelirlerinin düzenli ve öngörülebilir gelirler olması, yardımların ise tersine istikrarsız ve öngörülemeyen bir gelir türü olmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye, yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde vergilerin payı bakımından OECD'nin en zayıf ekonomisiyken; yardımların payı bakımından da maalesef liderliği Hollanda ve İngiltere ile paylaşmaktadır. Bu durum, Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinin mevcut kaynakları bakımından merkezi idareye bağımlı olduklarının bir göstergesidir. Yerel yönetim gelirlerinin büyük kısmının yardımlardan oluşması, söz konusu idari birimlerin merkezi idarenin vesayeti altında kalmalarına yol açmakta ve hatta idari özerkliklerinin dahi yalnızca görünüşten ibaret kalması ile sonuçlanmaktadır.

Vergi gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirlerine oranı bakımından en yüksek mali özerkliğe sahip ülkelerin İspanya, İsveç ve İzlanda olduğu; en düşük mali özerkliğe sahip ülkelerinse Türkiye, Hollanda, İngiltere ve Yunanistan'dan oluştuğu anlaşılmaktadır. Toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde en düşük yardım oranına sahip ülkeler; İzlanda, İsviçre ve Avustralya'dır. Buna karşın en yüksek yardım oranına sahip ülkelerse Hollanda, İngiltere ve Türkiye'dir.

Yerel yönetim gelirlerinin, vergi gelirleri, yardımlar ve diğer gelir türlerine ilişkin dağılımına (Tablo 7)'de yer verilmiştir:

Tablo 7:  
Yerel Yönetim Gelirlerinin Çeşitli Kaynaklar Arasında Dağılımı (%)

Ülke adı	Vergi gelirleri				Yardımlar				Diğer gelirler						
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
ABD	37,57	38,46	-	-	-	39,38	40,30	-	-	-	23,05	21,24	-	-	-
Almanya	37,30	37,19	35,74	35,58	37,46	35,36	34,87	35,25	35,24	34,64	27,34	27,94	28,50	29,19	27,90
Avustralya	37,61	37,32	37,89	37,72	38,0	16,40	17,44	14,45	14,85	13,2	45,99	45,24	47,66	47,42	48,8
Avusturya	49,58	58,11	55,71	53,70	54,00	20,97	19,46	21,79	22,20	22,76	29,45	22,43	22,49	24,09	23,24
Belçika	31,92	33,50	34,38	34,50	33,6	47,13	46,56	46,44	46,86	47,6	20,95	19,95	19,18	18,63	18,9
Çek Cum.	55,06	48,08	48,58	41,66	45,04	26,47	36,42	37,82	47,34	44,89	18,47	15,50	13,60	11,00	10,07
Finlandiya	55,70	56,32	52,00	49,59	48,38	21,81	21,91	25,77	27,04	28,16	22,49	21,77	22,24	23,36	23,46
Danimarka	51,87	52,68	52,38	52,31	51,71	38,21	37,42	37,67	37,67	38,30	9,92	9,90	9,95	10,02	10,00
Fransa	42,71	41,75	42,02	41,91	43,98	37,26	38,43	37,89	37,75	36,31	20,03	19,83	20,09	20,34	19,72
Hollanda	8,74	8,27	8,71	8,80	9,52	67,70	68,85	68,47	69,64	68,45	23,56	22,88	22,81	21,56	22,04
İngiltere	14,23	13,32	13,54	13,46	13,71	66,87	66,40	66,57	66,93	67,92	18,90	20,28	19,89	19,61	18,37
İspanya	66,03	65,94	75,54	76,68	79,12	24,85	24,98	17,46	16,98	15,01	9,12	9,08	7,01	6,33	5,87
İsviçre	62,36	64,05	63,35	64,22	64,8	15,86	20,66	20,40	19,60	15,7	21,78	15,29	16,25	16,19	16,5
İsviçre	48,81	49,69	48,73	-	-	17,58	17,67	16,70	-	-	33,60	32,64	34,57	-	-
İtalya	37,07	37,69	46,44	46,82	45,5	46,92	47,60	40,63	40,82	40,8	16,01	14,71	12,93	12,36	13,7
İzlanda	64,78	63,47	67,02	-	73,2	8,20	8,91	8,70	-	11,3	27,02	27,62	24,28	-	16,5
Japonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kanada	40,48	40,48	40,18	40,64	41,12	40,21	40,18	40,58	40,15	40,06	19,31	19,35	19,23	19,21	18,82
Kore	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaristan	20,37	20,96	20,35	20,56	22,3	59,95	59,89	59,08	61,94	61,0	19,68	19,15	20,57	17,50	16,7
Meksika	58,37	-	-	-	-	27,30	-	-	-	-	14,33	-	-	-	-
Norveç	40,22	42,08	38,26	44,40	44,86	39,84	37,75	43,33	36,67	37,15	19,94	20,17	18,41	18,93	18,00
Polonya	36,22	-	-	-	31,4	42,95	-	-	-	49,8	20,83	-	-	-	18,8
Portekiz	40,09	35,96	37,37	-	34,7	37,92	46,95	46,71	-	47,7	21,99	17,09	15,92	-	17,6
Yunanistan	13,51	-	-	-	-	39,46	-	-	-	-	47,03	-	-	-	-
Türkiye	6,85	6,55	7,55	10,75	-	67,2	65,15	63,25	59,05	-	25,95	28,3	29,2	30,2	-
Belediye	11,3	10,8	14,7	20,3	-	56,2	57,1	53,0	45,5	-	32,5	32,1	32,3	34,2	-
İl özel idare	2,4	2,3	0,4	1,2	-	78,2	73,2	73,5	72,6	-	19,4	24,5	26,1	26,2	-

Kaynak: Ulusoy ve Akdemir (2009) tarafından derlenmiştir.

#### 4.1.3. Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı

Hatırlanacağı üzere; mali özerklik derecesinin yerel yönetimlerin vergileme özerkliğine bağlı olarak ele alınabileceğine “2.3.3.2. Mali Özerkliğin Ölçümü ve Derecelendirilmesi” başlıklı kısım içerisinde vurgulanmış ve bu konuya ilişkin bir dizi ölçütün de (Tablo 1)’de özetlenmesine çalışılmıştır. Mali özerkliğe ilişkin olarak yararlanılan en önemli ölçütlerden birisi de, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinin doğrudan değerlendirilmesidir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı şeklinde hesaplanan bir ölçüt vasıtasıyla da mali özerkliğin derecelendirilmesine çalışılmıştır. Söz konusu ölçütün herhangi bir ülke için hesaplanan değerinin artması; o ülkedeki mali özerklik derecesinin de yüksek olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.

Yerel yönetimlerin vergileme özerkliğine ilişkin olarak en çok başvurulan yöntem; vergi matrahının merkezi yönetimce, vergi oranlarının ise yerel yönetimlerce belirlenmesidir. Özellikle Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde uygulanan bu sistemde, yerel yönetimler genellikle merkezi yönetimin belirlediği sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını belirlemekte ve bu oranların dışına çıkamamaktadırlar. Vergi oranlarının yerel yönetimlerce belirlendiği bu yöntemin yanı sıra; Avusturya, Belçika, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerde yerel yönetimlere vergi matrahını belirleme konusunda da önemli miktarda serbesti sağlanmıştır. Mali özerklik açısından büyük önem taşıyan bu iki yöntemle elde edilen gelirler, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yaklaşık 3/4’ünü oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 274-275).

Bilindiği üzere; toplanan vergi gelirleri, bir vergi paylaşım anlaşması uyarınca merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Vergi paylaşım anlaşmasına konu olan en yaygın vergi türleri; gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisidir. Söz konusu paylaşım anlaşmasına konu olan paylaşım formülünün ise, genellikle parlamento veya hükümet tarafından belirlendiği gözlenmektedir.

Blöchliger ve Rabesona (2009), bir dizi seçilmiş OECD ekonomisinde uygulanmakta olan vergi paylaşım sistemlerini şu şekilde özetlemektedir:

**Tablo 8:**  
**Vergi Paylaşım Anlaşmaları**

Ülke	Paylaşılan Vergi Tipi	Paylaşım Formülünün Belirleyicisi	Paylaşım Formülünün Değişim Sıklığı
Almanya	GV, KV, KDV	Parlamento	1970'den beri 13 kez
Avustralya	KDV	Parlamento	Her 4 yılda bir
Avusturya	GV, KV, KDV, EV	Parlamento	Her 4 yılda bir
Belçika	GV	Özel Finansman Yasası	-
Çek Cum.	GV, KV, KDV	Hükümet	Düzensiz
Danimarka	GV, KV	Hükümet	Çok Nadir
Finlandiya	KV	Hükümet	-
Macaristan	EV	Yerel Vergi Yasası	2002'den beri hiç
İtalya	KV, KDV, ÖTV	Finansman Kanunu	-
Meksika	GV, KV, KDV, SV	Hükümet	Çok Nadir
Portekiz	GV, KV, KDV, ÖTV, DV	Parlamento	Nadir
İspanya	KDV, ÖTV	Parlamento	Nadir
İsviçre	GV	Parlamento	2007'de yenilendi
Türkiye	Çoğu vergiler	Parlamento	Nadir
GV: Gelir Vergisi; KV: Kurumlar Vergisi; KDV: Katma Değer Vergisi; EV: Emlak Vergisi; ÖTV: Özel Tüketim Vergisi; SV: Spesifik Vergiler; DV: Damga Vergisi			

**Kaynak:** Blöchliger ve Rabesona, 2009: 11.

Yerel yönetimlerin vergi gelirlerin toplam vergi gelirlerine oranı ise, (Tablo 9)'da sunulmuştur. (Tablo 9)'da sunulan verilerden yola çıkarak Türkiye açısından bir değerlendirme yapıldığında; Türkiye'deki yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yaklaşık 4/5'ünü paylaşım vasıtasıyla, 1/5'ini ise matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergiler vasıtasıyla elde ettikleri anlaşılmaktadır. Vergi gelirlerinin bileşimi, yerel yönetim türleri itibarıyla değerlendirildiğinde ise; belediyelerin toplam vergi gelirlerinin %77'sini, il özel idarelerinin ise yaklaşık %90'ını paylaşım yoluyla elde ettikleri söylenebilir. Bu çerçevede, Türkiye'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin yok denecek kadar az olduğu ve söz konusu birimlerin mali özerklikten yoksun oldukları da ileri sürülebilecektir. Nitekim Türkiye'de yerel yönetimlerin emlak vergisi ile bazı tali vergiler dışında yerel düzeyde vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere oran ekleme yetkileri bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin yerel vergi ve harçların oranları ile matrahlarını belirleme yetkisinden mahrum olmaları ise; merkezi idareye olan bağımlılıklarının en önemli nedenlerinden biridir.

Türkiye ve diğer OECD ülkeleri için yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı şeklinde hesaplanan mali özerklik ölçütü (Tablo 9) yardımıyla şu şekilde sunulabilir:

Tablo 9:

## Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri/Toplam Vergi Gelirleri

Ülke Adı	Yönetim Birimi	Yerel vergiler/ toplam vergi gelirleri	(a)	(b)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	Toplam
ABD	(1995) (2002)	Yerel yön.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Almanya	(1995) (2002)	Yerel yön.	7	1	52	-	47	-	-	-	100,0
Avusturya	(1995) (2002)	Yerel yön.	8	9	11	-	81	-	-	-	100,0
Avustralya	(1995) (2002)	Yerel yön.	9,6	2,7	5,4	-	66,5	-	-	20	100,0
Belçika	(1995) (2002)	Yerel yön.	6,0	13,0	84,0	-	-	2,0	1,0	-	100,0
Çek cum.	(1995) (2002)	Yerel yön.	13	2	5	3	-	90	-	-	100,0
Danimarka	(1995) (2002)	Belediyeler Country'ler	22,0	-	96,0	-	-	4,0	-	-	100,0
Finlandiya	(1995) (2002)	Yerel yön.	9,0	-	93,0	-	-	-	-	7,0	100,0
Fransa	(1995) (2002)	Yerel yön.	35,6	-	90,7	-	-	2,0	-	6,4	100,0
Hollanda	(1995) (2002)	Yerel yön.	22	-	89	-	-	11	-	-	100,0
İspanya	(1995) (2002)	Yerel yön.	21,5	-	89,9	-	-	-	9,9	-	100,0
İsviçre	(1995) (2002)	Yerel yön.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İtalya	(1995) (2002)	Yerel yön.	10	72,1	8,5	9,1	-	-	-	3,6	100,0
Japonya	(1995) (2002)	Yerel yön.	2,0	-	100	-	-	-	-	-	100,0
Kanada	(1995) (2002)	Yerel yön.	3,6	-	99,2	-	-	-	-	-	100,0
Kore	(1995) (2002)	Yerel yön.	4,0	-	100	-	-	-	-	-	100,0
Macaristan	(1995) (2002)	Yerel yön.	4,5	-	100	-	-	-	-	-	100,0
Malezya	(1995) (2002)	Yerel Yön. Bölge	9,0	33,0	51,0	-	16,0	-	-	-	100,0
Polonya	(1995) (2002)	Yerel Yön. Bölge	5,0	15,0	7,0	-	78,0	-	-	-	100,0
Portekiz	(1995) (2002)	Yerel Yön. Bölge	8,5	58,3	0,1	-	41,6	-	-	-	100,0
Rusya	(1995) (2002)	Yerel yön.	18,1	27,2	51,4	-	21,4	-	-	-	100,0
Slovakya	(1995) (2002)	Yerel yön.	32,0	2,0	98,0	-	-	-	-	-	100,0
Slovenya	(1995) (2002)	Yerel yön.	32,1	-	100	-	-	-	-	-	100,0
İsviçre	(1995) (2002)	Belediyeler	16	-	97	-	-	3	-	-	100,0
İsviçre	(1995) (2002)	Belediyeler	16,2	2,9	97,1	-	-	-	-	-	100,0
İtalya	(1995) (2002)	Bölge	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İtalya	(1995) (2002)	Yerel yön.	11,3	-	58,8	-	23,7	17,6	-	-	100,0
İtalya	(1995) (2002)	Bölge	5,2	27,1	50,4	-	-	13,1	-	9,3	100,0
İtalya	(1995) (2002)	Yerel yön.	20	8	92	-	-	-	-	-	100,0
Japonya	(1995) (2002)	Yerel yön.	25,2	-	91,2	-	-	-	-	-	100,0
Kanada	(1995) (2002)	Yerel yön.	24	-	88,5	-	-	-	-	11,5	100,0
Kore	(1995) (2002)	Yerel yön.	26,0	0,1	79,7	-	-	-	-	20,2	100,0
Macaristan	(1995) (2002)	Yerel yön.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malezya	(1995) (2002)	Yerel yön.	8,0	1,8	93,0	-	-	-	-	2,3	100,0
Polonya	(1995) (2002)	Yerel yön.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portekiz	(1995) (2002)	Yerel yön.	18,9	-	64,3	-	-	-	-	35,7	100,0
Rusya	(1995) (2002)	Yerel yön.	6	-	30	-	-	-	70	-	100,0
Slovakya	(1995) (2002)	Yerel yön.	4	-	-	-	-	74	-	26	100,0
Slovenya	(1995) (2002)	Yerel yön.	1	100	-	-	-	-	-	-	100,0
İsviçre	(1995) (2002)	Yerel yön.	20	-	2,5	-	-	6,3	97	-	100,0
Yunanistan	(1995) (2002)	Yerel yön.	12,9	3,3	96,7	-	-	-	-	-	100,0
ABD	(1995) (2002)	Yerel yön.	5,2	-	43,8	-	-	32,8	-	33,5	100,0
ABD	(1995) (2002)	Yerel yön.	6,0	-	44	-	-	18,5	-	37,3	100,0
ABD	(1995) (2002)	Yerel yön.	7	-	45	1	-	54	-	-	100,0
ABD	(1995) (2002)	Yerel yön.	17,5	-	23,2	-	-	76,4	-	0,4	100,0
ABD	(1995) (2002)	Belediyeler İl özel idare. Belediyeler İl özel idare.	-	-	-	-	-	76,0	-	23,1	100,0
ABD	(1995) (2002)	Belediyeler İl özel idare. Belediyeler İl özel idare.	-	-	-	-	-	88,0	-	12,0	100,0
ABD	(1995) (2002)	Belediyeler İl özel idare. Belediyeler İl özel idare.	-	-	-	-	-	77,3	-	22,7	100,0
ABD	(1995) (2002)	Belediyeler İl özel idare. Belediyeler İl özel idare.	-	-	-	-	-	91,6	-	8,4	100,0
Yunanistan	(1995) (2002)	Yerel yön.	0,9	-	64,6	-	35,4	-	-	-	100,0
Ortalama	(1995) (2002)	Yerel yön.	10,16	11,6	62,4	-	17,1	1,3	0,05	7,6	100,0
Ortalama	(1995) (2002)	Yerel yön.	12,4	15,4	57,3	0,4	1,5	5,6	8,3	0,4	5,9

**Kaynak:** Ulusoy ve Akdemir (2009) tarafından derlenmiştir. (a) Yerel yönetimlerin matrah ve oranını belirlediği vergi gelirlerinin; (b) Yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği vergi gelirlerinin; (c) Yerel yönetimlerin sadece matrahını belirlediği vergi gelirlerinin; (d1) Paylaşımı yerel yönetimlerce yapılan vergi gelirlerinin; (d2) Gelir paylaşımı yapılırken yerel yönetimlerin onayının alındığı vergi gelirlerinin; (d3) Paylaşımı yasa ile düzenlenmekle beraber bu konudaki değişikliğin merkezi idarenin tek tarafı karar ile yapıldığı vergi gelirlerinin; (d4) Paylaşımın merkezi yönetimin bütçe süreci ile belirlendiği vergi gelirlerinin; (e) matrah ve oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen vergi gelirlerinin toplam vergi gelirine oranıdır

Vergi özerkliği bağlamında en yüksek mali özerkliğe sahip olan ülkelerince Avustralya ve Meksika olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu ölçüt açısından en düşük mali özerkliğe sahip ekonomiler ise Çek Cumhuriyeti ile Türkiye'dir.

#### **4.1.4. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların Türü**

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için daha detaylı bilgilere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılan yardım türü gelirlerin söz konusu idarelerin toplam gelirlerine oranı ile yerel yönetimler aktarılan yardım türü gelirlerinin tahsisli (koşullu) ve tahsissiz (koşulsuz) yardımlar arasındaki dağılımının da değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Hatta bu ölçüt, Türkiye gibi yerel yönetim gelirlerinin büyük ölçüde merkezi idarenin yardımlarından oluştuğu ülkeler açısından oldukça önemli çıkarımlar sağlayacaktır. Gelirleri büyük ölçüde merkezi idare tarafından aktarılan yardımlardan oluşan bir yerel yönetim biriminin, söz konusu yardımların kullanımı konusunda da merkezi idareye bağımlı olması halinde mali özerklikten bahsedilmesi imkânsızdır. Yardımların toplam gelirler içerisindeki payı ile tahsisli yardımların toplam yardımlar içerisindeki payı ne kadar çok olursa mali özerklik derecesi de o kadar küçülecek ve belki de tamamen ortadan kalkacaktır.

Merkezi idare tarafından yerel yönetimlere yönelik olarak gerçekleştirilen yardımların Türkiye ve diğer OECD ekonomileri açısından dağılımına ilişkin bilgiler (Tablo 10)'da sunulmuştur. (Tablo 10)'dan görüldüğü üzere; Türkiye'deki yerel yönetimlere yönelik olarak gerçekleştirilen yardımların yaklaşık %70'i tahsisli yardımlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali özerklikten oldukça yoksun oldukları yolunda güçlü bir argüman sağlandığından bahsedilebilir.

Macaristan ve Hollanda'da da, tıpkı Türkiye'deki gibi yerel yönetim gelirleri içerisinde tahsisli yardımların payının oldukça yüksek düzeylerde seyrettiği anlaşılmaktadır. Buna karşın, Avustralya ve Finlandiya'da ise, hem yardımların yerel yönetim gelirleri içerisindeki payı hem de tahsisli yardımların toplam yardımlar içerisindeki payı oldukça düşüktür. Dolayısıyla bu iki ülke, söz konusu ölçüt bakımından mali özerkliğin en yüksek olduğu ülkelerdir.

Tablo 10:

## Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların Türleri

		Tahsisli yardımlar						Tahsisli olmayan yardımlar				Toplam
		Yard. / yerel yönetim gelirleri	Zorunlu yardımlar				İsteğe bağlı yardımlar		Zorunlu yardımlar		İsteğe bağlı yard.	
			Eşitleyici (Denkleştirici) yardımlar		Eşitleyici (Denkleştirici) olmayan yardımlar				Genel Amaçlı yard.	Blok yard.		
		Cari	Serm.	Cari	Serm.	Cari	Serm.					
ABD	2000	39,38	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Almanya	2000	35,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2004	34,64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya	2000	20,97	38,6	9,0	4,9	35,0	1,5	-	10,9	0,1	0,0	100,0
	2004	22,76	39,3	3,5	7,4	34,8	1,2	-	13,7	0,1	0,0	100,0
Avustralya	2000	16,40	-	-	-	-	7,1	0,5	92,4	-	-	100,0
	2004	-	-	-	-	-	16,7	-	83,3	-	-	100,0
Belçika	2000	47,13	87,1	3,2	0,1	-	2,5	0,7	6,4	-	-	100,0
	2004	-	71,6	-	0,1	-	0,5	23,8	4,0	-	-	100,0
Çek Cum	2000	26,47	29,2	-	-	-	40,4	30,5	-	-	-	100,0
	2004	44,89	12,4	-	-	-	74,1	13,6	-	-	-	100,0
Finlandiya	2000	21,81	9,8	-	-	-	1,6	3,1	-	84,1	1,4	100,0
	2004	28,16	5,7	-	-	-	1,8	1,6	16,3	74,0	0,6	100,0
Danimarka	2000	38,21	39,8	-	0,6	-	4,1	0,1	55,3	-	0,0	100,0
	2004	38,30	37,9	-	0,8	-	4,9	0,1	56,2	-	0,0	100,0
Fransa	2000	37,26	7,7	-	0,1	-	2,4	4,9	75,2	9,7	-	100,0
	2004	36,31	6,5	-	0,1	-	1,3	3,8	81,9	6,4	-	100,0
Hollanda <sup>1</sup>	2000	67,70	68,6	-	-	-	-	-	31,4	-	-	100,0
	2004	68,45	73,6	-	-	-	-	-	26,4	-	-	100,0
İngiltere	2000	66,87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2004	67,92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İspanya	2000	24,85	43,4	4,5	-	-	0,9	0,6	50,9	-	-	100,0
	2004	15,01	15,8	13,4	2,5	-	-	-	68,3	-	-	100,0
	2004	15,01	8,1	5,4	-	-	0,9	0,5	85,2	-	-	100,0
	2004	-	14,3	16,4	3,1	-	-	-	66,2	-	-	100,0
İsviçre	2000	15,86	-	-	-	-	0,7	-	-	-	-	-
	2004	-	-	-	-	-	-	-	71,3	-	-	100,0
İsviçre	2000	17,58	73,6	10,8	-	-	-	-	15,7	-	-	100,0
	2004	-	71,7	8,7	-	-	-	-	19,6	-	-	100,0
İtalya <sup>1</sup>	2000	46,92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2004	-	-	4,7	-	4,7	10,6	8,7	71,4	-	-	100,0
	2004	-	-	-	-	-	39,4	36,1	24,5	-	-	100,0
İzlanda	2000	8,20	18,4	-	7,2	-	17,8	2,4	54,2	-	-	100,0
	2004	-	3,0	-	8,4	-	6,5	3,1	79,0	-	-	100,0
Kanada	2000	40,21	-	-	91,8	4,5	-	-	3,7	-	-	100,0
	2004	40,06	-	-	91,4	4,3	-	-	4,3	-	-	100,0
Kore	2000	-	9,3	-	-	-	10,5	11,5	66,7	-	2,1	100,0
	2004	-	6,4	-	-	-	11,2	10,2	69,9	-	2,4	100,0
Macaristan	2000	-	40,6	9,1	-	-	5,1	5,0	35,9	-	4,4	100,0
	2004	59,95	40,1	7,4	-	-	3,8	5,6	41,9	-	1,1	100,0
Meksika <sup>2</sup>	2000	27,30	50,1	-	-	-	5,7	-	44,2	-	-	100,0
	2004	-	53,9	-	-	-	5,3	-	40,8	-	-	100,0
Norveç	2000	39,84	20,9	-	1,0	-	17,2	3,2	-	57,7	-	100,0
	2004	37,15	12,2	-	9,4	-	19,4	3,9	-	55,1	-	100,0
Polonya	2000	42,95	32,5	6,4	-	-	-	-	61,1	-	-	100,0
	2004	-	24,1	5,4	-	-	-	-	70,5	-	-	100,0
Portekiz	2000	37,92	-	-	-	-	16,5	-	83,5	-	-	100,0
	2004	-	-	-	-	-	11,4	-	85,0	-	3,6	100,0
Yunanistan	2000	39,46	53,6	46,4	-	-	-	-	-	-	-	100,0
	2004	-	61,3	38,7	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Türkiye	2000	67,2	-	-	-	-	-	64,9	-	-	35,1	100,0
	2004	-	-	-	-	-	-	77,3	-	-	22,7	100,0
OECD-ort	2000	35,75	26,5	4,8	5,0	1,9	7,8	9,7	35,6	7,4	1,5	100,0
	2004	41,13	22,9	3,8	5,7	1,9	9,2	9,9	38,8	6,5	1,5	100,0

Kaynak: Ulusoy ve Akdemir (2009) tarafından derlenmiştir.

#### 4.1.5. Yerel Yönetimlerin Bütçe ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği

Yerel yönetimlerin özerklik derecesini belirleyebilmek amacıyla başvuru son ölçüt de, yerel yönetimlerin bütçe ve borçlanma konusunda sahip oldukları özerklikten hareketle geliştirilmiştir.



Blöchliger ve King (2005), OECD ülkelerine ilişkin verilerden yararlanarak söz ülkelerdeki yerel yönetimlerin bütçe ve borçlanma konusundaki özerklik derecelerini belirlemiştir:

**Tablo 11:**  
**Yerel Yönetimlerin Bütçe ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği**

Ülke adı	Bütçe ve açık özerkliği	Borçlanma özerkliği	Ülke adı	Bütçe ve açık özerkliği	Borçlanma özerkliği
ABD	-	-	İtalya	-	-
Almanya	0,0	62,5	İzlanda	100,0	62,5
Avustralya	10,0	62,5	Japonya	70,0	50,0
Avusturya	40,0	100,0	Kanada	-	-
Belçika	-	-	Kore	60,0	12,5
Çek Cumhuriyeti	70,0	62,5	Macaristan	-	-
Danimarka	0,0	25,0	Meksika	-	-
Finlandiya	60,0	75,0	Norveç	40,0	50,0
Fransa	60,0	37,5	Polonya	80,0	37,5
Hollanda	0,0	75,0	Portekiz	60,0	37,5
İngiltere	-	-	Yunanistan	-	-
İspanya	0,0	37,5	Türkiye	70,0	25,0
İsveç	40,0	100,0	Ortalama	45,6	52,8
İsviçre	60,0	37,5			

Kaynak: Blöchliger ve King, 2005.

(Tablo 11)'den görüldüğü üzere; bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliği, İzlanda, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Japonya ve Türkiye de oldukça yüksektir. Almanya, Danimarka, Hollanda ve İspanya'da ise yerel yönetimlere bütçe açığı konusunda izin verilmemektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin borçlanma konusundaki özerkliklerinin ise oldukça düşük olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye, söz konusu ölçüt açısından Kore'nin ardından Danimarka ile birlikte en düşük borçlanma özerkliğine sahip ülkedir.

## 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimlerde veya daha dar anlamı ile belediyelerde mali özerklik kavramı; tüm faaliyetlerini kendi mevcudiyetlerinin de temeli olan yerel toplumun gereksinimleri doğrultusunda hiçbir üst makamdan izin veya onay alma gereği duymaksızın yürütebilen ve dahası söz konusu faaliyetleri yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu gelir akımını da kendi içsel dinamikleri vasıtasıyla finanse edebilen idari birimlere işaret etmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerkliği, maliye teorisinin en çok tartışılan konularından biridir. Ancak çalışmada da gösterildiği üzere; mali özerkliğin gerekliliği yönünde ileri sürülen argümanlar o kadar güçlüdür ki; mali özerklik tartışmaları, bugün gelinen nokta itibariyle yalnızca mali özerklik derecesinin belirlenmesi ve optimal mali özerklik derecesinin ne olması gerektiği bağlamında devam etmektedir.

Yerel yönetimlere sağlanan mali özerklik derecelerinin, federatif ve üniter devlet yapılanmaları açısından oldukça farklı olduğu anlaşılmıştır. ABD, Almanya, İsviçre ve Belçika gibi federal devletlerdeki yerel yönetimlere sağlanan mali özerkliğin; Fransa, İngiltere, İspanya, Japonya ve Türkiye gibi üniter devletlerdeki yerel yönetimlere sağlanan mali özerklikten çok daha geniş olduğu gözlemlenmektedir. Federatif devlet yapılanmalarını oluşturan alt birimlerin, daha başlangıç aşamasında siyasi özerkliğe sahip olmaları; mali özerklik açısından kendilerine önemli avantajlar sağlamakla birlikte mali özerklikleri de siyasi özerkliklerini güçlendirmiştir. Üniter devlet yapılanmaları ise, zaten devletin kurucu unsuru olduklarına inanan ve bu nedenle de siyasi anlamda özerkliğe gereksinim duymayan bireylerden oluşmakta veya bu varsayım altında örgütlenmektedirler. Dolayısıyla siyasi özerkliğin olmadığı bir yapılanma içerisinde yer alan yerel yönetimler; temelde merkezin mahalli temsilcisi olmaları için dizayn edilmiş örgütlenmelerdir. Söz konusu birimlerin mali özerkliğe ilişkin kazanımlar elde etmeleri; gerek federatif devletlerdeki emsallerine nazaran sahip oldukları başlangıç şartları bağlamında gerekse de üniter devlet yapısının bekası bağlamında oldukça zordur. Bu nedenle, mali özerkliğe ilişkin karşılaştırmaların devlet yapılanmalarının benzer olduğu ülkeler açısından yapılması gerektiği yönünde bir vurgu yapılması yerinde olacaktır.

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları gerektiğine daha önce pek çok kez değinilmiştir. Tıpkı görev ve sorumluluklar gibi gelir kaynaklarının da merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılması gerekmektedir. Dahası, yerel yönetimlere verilen gelir kaynaklarının bir kısmının hukuki altyapısı oluşturularak tamamen yerel yönetimlere devredilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını yönetmesi kadar harcama kararlarının yerel yönetimlerin kendi plan ve programları dâhilinde, kendi dinamikleri vasıtasıyla alınabilmesi de mali özerklik açısından son derece önemlidir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ulaşılan sonuçlar ise; Türkiye’de yerel yönetimlere sağlanan mali özerkliğin, diğer OECD ülkelerindekilere kıyasla çok düşük düzeyde kaldığına işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle Türk kamu yönetim sistemi; yerel yönetimleri merkezi yönetimin hiyerarşik örgütlenmesine tabi basit birer kamu kuruluşu olarak ele almakta ve rüştünü ispat edememiş kurumlar olarak görmektedir. Oysaki özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumları; yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile icra-i karar alma; bunları uygulayabilmek için kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri vererek kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlamaktadır (Özel, 2000: 41). Türkiye’de yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir ast birimi olarak görme anlayışı, halen terk edilememiştir. Milletvekillerinin seçim bölgelerindeki etkin durumlarını kaybetmemek, bürokratların da merkezde toplanmış olan geniş yetkilerini yitirmemek için yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesine, bu idarelerin kendi kaynaklarını kendilerinin yaratma ve serbestçe harcama imkânlarına sahip olmalarına karşı çıktıkları görüşü yaygındır. Mali özerkliğin siyasi özerklikle sonuçlanacağı ve böylece üniter devlet yapılanmasının zarar göreceği yönündeki tartışmaya değer endişeler de, Türkiye’de yerel yönetimlere mali özerklik tanınmaması şeklindeki ataleti destekleyen bir diğer argümandır.

Yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerklik derecesinin yükseltilebilmesi için kendi kaynaklarını kendilerinin yaratabilmelerinin sağlanması; seçilen yerel politikacıların, halka hizmet vermek amacıyla geniş yetki ve görev isterken bu hizmetleri nasıl finanse edeceklerinin sorumluluğunu da üstlenmelerini sağlayacaktır. Ancak Türkiye’de merkezi idare, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratmalarına izin vermemektedir. İzin vermediği gibi, yerel yönetimlere tatmin edici biçimde hizmet vermelerini sağlayacak

düzeyde gelir de tahsis etmemektedir. Merkezin yerel yönetimlere vergi payları, fonlar, yardımlar, bağışlar veya başka isimler altında yeterli kaynak aktarması ya da yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratmasına müsaade etmesi gerekir. Ancak 1982 Anayasası'nın 7. maddesi, “yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) aittir. Bu yetki devredilemez” hükmünü taşımaktadır. Bu maddeye göre; kanun yapıcı yalnızca TBMM'dir. Yine anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasına göre de, “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” denilmektedir. Bu anayasal hükümlere göre Türkiye'de yerel yönetimlerin dolayısıyla da belediyelerin vergilendirme yetkileri bulunmamaktadır. Bu idareler, yalnız TBMM tarafından çıkarılmış bir kanuna dayanarak vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri toplayabilirler. Bu bağlamda, belediyelerin mali özerkliği için öncelikle yasal ve anayasal zeminin hazırlanması bir zorunluluktur.

Dolayısıyla Türkiye'de belediyelerin kendi kaynaklarını yaratabilmeleri için anayasanın vergileme ve yerel yönetimlere ilişkin 73, 126 ve 127. maddelerinde değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu maddelerin ilgili fıkralarının sonlarına yerleştirilen “kanunla düzenlenir” ibareleri; hemen her konuda topu TBMM'ye atmakta ve belediyelerin merkezi idareye olan bağımlılıklarının artması ile sonuçlanmaktadır. İdari ve mali açıdan merkeze bağımlı hale gelen belediyeler ise, kendilerine yasalarla verilen ancak yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleşmesi için alternatif hizmet arzı yöntemlerine başvurumaktadırlar. Performansını artırmak isteyen, ancak yasalarla, tüzüklerle, yönetmeliklerle ve benzeri uygulamalarla eli kolu bağlanan ve hizmet üretmez konuma gelen belediyeler; şirketler kurarak ağır vesayet denetiminden kurtulmayı ve daha verimli hizmet sunmayı hedeflemektedirler.

Türkiye'deki belediyelerin, gerek mali gerekse de idari açıdan özerk olmamaları; merkezi idarenin de zamanla kamusal işlevlerin büyük bir kısmını bünyesinde toplaması ile neticelenmiştir. Bu merkeziyetçilik; aşırı bürokratikleşmeyi de beraberinde getirmiş, mahalli düzeyde halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini azaltmış, idari kapasitenin gelişmesini önlemiş ve kamu yöneticilerini bürokratik memurlar haline getirmiştir. Tarihi, siyasi ve ekonomik nedenlerle açıklanan ve hatta haklı gösterilmeye çalışılan bu merkeziyetçilik, demokratik değerlerin gelişmesini önlemekte ve kalkınmayı da olumsuz yönde etkilemektedir (Eryılmaz, 1997: 14). Oysaki yerel yönetimlerde genel karar

organları seçimle göreve gelmekte ve değişmektedir. Halka en yakın ve genel karar organı yerel halk tarafından seçilen birimler olarak belediyeler; halkın taleplerine karşı daha duyarlıdırlar. Yerel ihtiyaçların tespitinde ve sunumunda da merkeze göre daha etkindirler.

Belediyeler, idari ve mali özerklikleri dolayısıyla yerel vergilendirme yetkisine sahip oldukları zaman kendi aralarında bir rekabet de yaşanacaktır. Bu rekabet; ülke, bölge ve kent kalkınmasındaki yerel dinamikleri azami ölçüde etkinleştirilebilir ve iktisadi gelişmeyi hızlandırabilir. Bu durumda, işletmelerin daha iyi kamu hizmetleri sağlayan ve daha düşük vergi oranlarına sahip belediyelere yönelebileme imkanı doğacak ve bu imkan da rekabeti daha da artıracaktır (Gwartney ve Stroup, 1999: 118). Bu bağlamda, belediyelerin mali özerkliğinin öncelikle ele alınması gerekir. Mali özerkliği sağlamadan idari özerkliği sağlamak ve ağır idari vesayeti hukukilik denetimine indirgemek çok fazla bir anlam ifade etmez. Gerçi göreceli olarak hareket serbestisi psikolojik bir etki yaratabilir; fakat etkili ve verimli hizmet üretme amacı mali özerklik olmadan gerçekleşemez (Meriç, 1992: 59).

Türkiye'deki yerel yönetim birimleri olan belediyelerin sahip oldukları mali özerklik derecesinin yükseltilmesi için alınması gereken politika önlemleri; yapılan bu açıklamaların ardından şu şekilde özetlenebilir:

**i)** Türkiye'de belediyelerin sahip olması gereken optimal mali özerklik derecesinin ne olması gerektiğini; Türkiye'nin sahip olduğu şartları da göz önüne alarak belirleme fonksiyonunu üstlenecek nitelikli bir tartışma platformunun oluşturulması

**ii)** Anayasanın belediyelerin mali özerkliğine engel olan maddelerinin yumuşatılması veya tamamen kaldırılması

**iii)** Merkezi idare ile belediyeler arasındaki vergi paylaşım anlaşmasının gözden geçirilmesi

**iv)** Vergi, harç, ücret ve harcamalara katılma paylarının daha yüksek getiri sağlayabilecek şekilde yeniden düzenlenmesi

v) Karşı karşıya kaldıkları görev-gelir dengesizliğine son vermek maksadıyla belediyelere başta vergilendirme özerkliği olmak üzere yeni mali kaynaklar yaratma imkanı verilmesi (belediye hizmetlerinden kaynaklanan değer artışlarının vergilenmesi vbg.)

vi) Özellikle bölgeler arası mali kapasite farklılıklarını giderecek bir mali denkleştirme sisteminin oluşturulması

Son söz olarak da; Türkiye'deki belediyelerin sahip oldukları mali özerklik derecesinin artırılmasına yönelik olarak önerilen düzenlemelerin, söz konusu idari birimlerin kurumsallaşmasını teşvik edecek ve teknik yeterliliklerini artıracak kapsamlı bir yerel yönetim reformu içerisinde ele alınmasının daha yerinde bir karar olacağı iddia edilebilir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

Acartürk, Ertuğrul (2002), **Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Açıkgöz, Eşref (2007), **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akdoğan, A. Argun (1997), “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6 (2), 83-98.

Akın, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, 69 (414), 111-124.

Ayman, Birgül G. (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 9 (2), 14-29.

Azıklı, Sedat (1999), **Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları: Ege Bölgesi Örneği**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Beyle, Thad L., (1993), **State Government 1993-1994**, Washington D.C.: CQ Press.

Bilgiç, Veysel K. (1998), “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7 (2), 27-35.

\_\_\_\_\_ (1998), **Yerel Yönetimler**, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.

Binatlı, Cüneyt (1977), **Belediye Hizmetleri Finansmanı**, Eskişehir: İTİA Yayını No: 186/117.

Blöchliger, Hansjörg ve Rabesona, Josette (2009), “The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update”, **OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers**, No: 9.

Bülbül, Duran (2006), **Türkiye’de Mali Paylaşım**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

**Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi** (t.y.), İstanbul: Milliyet Gazetesi.

Canpolat, Hasan (1999), “İngiltere’de (Britanya) Yerel Yönetimler”, **Dünya’da Mahalli İdareler içinde**, Ed: Muammer Türker, İçişleri Bakanlığı MİGM Yayını No: 27, Ankara, 1999.

CDLR (1995), **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim**, Ankara: MİGM Yayını No: 2.

Çelebi, A. Kemal (1998), **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Manisa: Emek Matbaacılık.

Çoker, Ziya (1992), “Yerel Yönetimin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1 (2), 61-64.

De Bruycker, Philippe (1995), “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı**, Ankara: TBD-KAV.

DİE (1998), **Türkiye İstatistik Yıllığı 1998**, Ankara: DİE Yayınları.

\_\_\_\_\_ (2001), **Bütçeler, Belediyeler, İl Özel İdareler ve Köyler 2000**, Ankara: DİE Yayınları.

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

Eke, Ali Erkan (1992), **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, Ankara: AÜ SBF Yayınları No: 505.

Erbay, Yusuf (1999), “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 8 (2), 58-74.

Ersoy, Arif (1999), **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Ankara: TBD ve KAV Yayını.

Eryılmaz, Bilal (1997); **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

Falay, Nihat, Kalaycıoğlu, Ersin ve Özkırımlı, Umut (1996), **Belediyelerin Mali Yönetimi**, İstanbul: TESEV Yayınları No: 2.

Fiedler, Klaus (1995), “Almanya’da Federalizm”, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler içinde**, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 46-62.

Giritli, İsmet (1991), **Türkiye’nin İdari Yapısı**, 8. baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Goldsmith, Maurice (1995), “Autonomy and City Limits”, Judge D. Stoker G. ve Wolman H. (Ed.), **Theories of Urban Politics içinde**, London: Sage Publications, 228–252.

Görmez, Kemal (1997), “**Yerel Demokrasi ve Türkiye**”, 2. baskı, Ankara: Vadi Yayınları.

Gözübüyük, A. Şeref (1995), **Türkiye’nin İdari Yapısı**, 3. baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.



**Güncel Türkçe Sözlük** (t.y.), Türk Dil Kurumu (TDK): <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=%F6zerklik&ayn=tam>.

Hebbert, Michael (1995), “İngiltere’de Yerinden Yönetim”, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler içinde**, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 63-72.

Hoffschulte, Heinrich (1994), “Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı”, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma içinde**, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 133-168.

İçişleri Bakanlığı (1999), “Avrupa Konseyi Ülke Dosyası: Fransa”, Muammer Türker (Ed.), **Dünya’da Mahalli İdareler içinde**, İçişleri Bakanlığı MİGM Yayın No: 27, 259-305, Ankara.

\_\_\_\_\_ (1999), “Avrupa Konseyi Ülke Dosyası: İspanya”, Muammer Türker (Ed.), **Dünya’da Mahalli İdareler içinde**, İçişleri Bakanlığı MİGM Yayın No: 27, 343-403, Ankara.

Kalabalık, Halil (1999), “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği”, **Belediye Dergisi**, 5 (11), 10-18.

Karatepe, Şükrü (1988); **İdare Hukuku**, İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Keleş, Ruşen (1993), “İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 2 (4), 11-22.

\_\_\_\_\_ (1994), “Fransa’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 3 (1), 3-18.

\_\_\_\_\_ (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 3. baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.

Koçdemir, Kadir (1999); “Almanya’da Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler içinde**, Muammer Türker (Ed.), Ankara: İçişleri Bakanlığı MİGM Yayın No: 27, 7-110.

Lars, P. Feld, Kirchgassner, Gerbhard ve Schalter, Christoph A. (2003), “Decentralized Taxation and the Size Of Government Evidence from Swiss State and Local Governments”, **Cesifo Working Paper**, No 1087.

Linn, J. F. ve Bahl R. W. (1992). **Urban Public Finance in Developing Countries**, New York: Oxford University Press.

Meleoche, Jean-Philippe, Vaillancourt, François ve Yılmaz, Serdar (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

- Meriç, Osman (1992); “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1 (2), 57-60.
- Minger, Helmar (1992), “Federal Almanya Cumhuriyeti’nin Federal Yapısı”, **Almanya’da Yerel Yönetimler Semineri içinde**, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 23-35.
- Musgrave, Richard A. (1991); “Werner Z. Hirsch Tarafından Sunulan İdarelerarası Bağışların Yerel İdare Gelirleri Üzerindeki Rolü ve Etkisi Konulu Bildiriye Yorum”, (Çev. M. Ali Özbudun), **Merkezi ve Yerel İdareler Arasındaki Mali İlişkiler içinde**, İstanbul: MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MÜ Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 291-293.
- Musgrave, Richard. A. ve Musgrave, P. B. (1994), **Public Finance in Theory and Practice**, Fifth Edition, İstanbul: Literatür Yayıncılık Dağıtım.
- Muter, Naci B. (1994); **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)**, 2.baskı, Manisa: KLM.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, **Özelleştirme Sempozyumu içinde**, Manisa: DEÜ İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF Yayını, 137-169.
- \_\_\_\_\_ (1995), **Vergi Teorisi**, 2.baskı, Manisa: Emek Matbaacılık.
- MÜSİAD (1994), **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Hazırlayan: Bilal Eryılmaz ve M. Lütfi Şen, MÜSİAD Araştırma Raporları: 5, İzmir: Anadolu Matbaacılık..
- Nadaroğlu, Halil (1989), **Mahalli İdareler**, 4. baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş
- \_\_\_\_\_ (1994), **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Nalbant, Atilla (1997), **Üniter Devlet**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları
- Öncel, Mualla, Kumrulu, Ahmet ve Çağan, Nami (1995), **Vergi Hukuku**, 3.baskı, Ankara: Savaş Yayınları.
- Öner, Selçuk (1997), “Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi”, **Türk İdare Dergisi**, 69 (414), 211-225.
- Özel, Mehmet (2000), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 9 (3), 25-43.
- Özfatura, Burhan (1997), **Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik**, İzmir: DEÜ İİBF Maliye Bölümü Yayını.

- Özgür, Hüseyin ve Azaklı, Sedat (2001), “Hizmet Öncesi Mahalli İdareler Eğitimi Üzerine Düşünceler: Türkiye’deki Mahalli İdareler Önlisans Programları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 10 (3), 52-86.
- Özgür, Hüseyin ve Kösecik, Muhammet (2005), **Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ankara: Nobel
- Pehlivan, Osman ve Bayraklı, H. Hüseyin (1997), **Vergi Hukuku**, Trabzon: Derya.
- Quasten, Walter (1995), “Quasten’in Bildirisi”, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler içinde**, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 140-156.
- Schroeder, Richard C., (1976), **Amerikan Hükümetinin Anahatları**, Amerikan Basın ve Kültür Merkezi, Ankara.
- Sakınç, Süreyya (1998), **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Manisa: Emek Matbaacılık.
- Singh, R. ve Plekhanov, A. (2005), “How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence”, **IMF Working Paper**, No:05/54.
- Şahin, Mustafa (1999), “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler: Ülke Ülke Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 8 (2), 121-136.
- Tekeli, İlhan (1992), **Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)**, İstanbul: IULA-EMME Yayını.
- Tekin, Ahmet (1999), “Belediye Harcamalarının (Belediye Bütçesinin) Denetimi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 4 (2), 47-58.
- TESEV (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul: Sena Ofset.
- TOBB (1996), **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara: TOBB Yayını, No: 303.
- TODAİE (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Topal, Abdülkadir (1997), “Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine”, **Maliye Dergisi**, 124, 74-78.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Türkiye’de Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 4 (11), 49-55.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkelerarası Bir Karşılaştırma”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, 18 (3-4), 119-142.
- Tortop, Nuri (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 24 (4), 3-9.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Belçika’ da Yerel İdareler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 4 (51), 2-12.

- \_\_\_\_\_ (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 5 (5), 3-13.
- Tosuner, Mehmet (1995), “Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi”, **DEÜ İİBF Dergisi**, 10 (2), 259-272.
- Touraine, Alain (1997), **Demokrasi Nedir?**, Çev: Olcay KUNAL, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Türker, Muammer (1999), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler içinde**, Muammer Türker (Ed.), Ankara: İçişleri Bakanlığı MİGM Yayın No: 27, 595-608.
- Türkoğlu, İrfan (2009), **Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Uçar, Bülent ve Gökdeniz, İsmail (2000), “Özelleştirme ile Yerel Yönetim Sorunları Çözülebilir mi?”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 5 (4), 16-28.
- Ulusoy, Ahmet (2000), “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, 145, 134-155.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2001), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- \_\_\_\_\_ (2006), **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniv. SBE Dergisi**, 12 (21), 259-287.
- Ulusoy, Ahmet ve Vural, Tarık, “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 6(6): 24-31.
- Ünlü, Halil (1993), **Yönetimler Arası İlişkiler**, İstanbul: T.C. Başbakanlık TOKİ.
- Ünüsan, Teoman (1996), **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Ankara: MİGM Yayın No: 9.
- Üstünişik, Belma, (1992), **Bazı Ülkelerdeki Yerel Yönetim Modelleri**, Ankara: DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Üstünişik, Belma ve Yeter, Enis (1998), **Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, Türk Yayıncılık Derneği, Ankara.
- Van Houten, Pieter (2003), “Fiscal Autonomy and Party Politics in Catalonia”, **PSA Conference**, Leicester.

Yalçındağ, Selçuk (1992), “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1 (2), 3-8.

\_\_\_\_\_ (1995), “Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı”, **Yuvarlak Masa Toplantısı içinde**, Ankara: TBD ve KAV Yayını, 32-35.

## **ÖZGEÇMİŞ**

Sinem TEKELİOĞLU, 1980 yılında Karaman'da doğmuş; ilk ve orta öğrenimini de bu ilimizde tamamlamıştır. 1999 yılında girdiği Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden 2003 yılında mezun olan TEKELİOĞLU, 2005 yılından bu yana da aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD'ndeki yüksek lisans eğitimine devam etmektedir.

Türkiye İş Bankasında mali analist olarak çalışan TEKELİOĞLU, evli olup; İngilizce bilmektedir.