



**T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**MAHALİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK VE TÜRKİYE
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Duygu TÜMER

BURSA – 2019



**T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**MAHALİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK VE TÜRKİYE
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Duygu TÜMER

**Danışman
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

BURSA – 2019

T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim / Ana sanat Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda 701412008 numaralı Duygu Tümer'in hazırladığı "*Mahalli İdarelerde Mali Özerklik ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.*" konulu **Yüksek Lisans Tezi** ile ilgili tez savunma sınavı, 19/12/2019 günü 13:00 – 14:00. saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **BAŞARILI** olduğuna **OYBİRLİĞİ** ile karar verilmiştir.



Üye (Tez Danışmanı ve Sınav
Komisyonu Başkanı)
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Bursa Uludağ Üniversitesi



Üye
Dr. Öğr. Üyesi Zuhale AKBELEN
Bursa Uludağ Üniversitesi



Üye
Dr. Öğr. Üyesi Erdal EROĞLU
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

19/12/2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 20.11.2019

Tez Başlığı / Konusu: **Mahalli İdarelerde Mali Özerklik ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 139 sayfalık kısmına ilişkin, 20.10.19 tarihinde şahsım tarafından *Turnitin* adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı **% 20 'dir.**

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

20.11.2019

Adı Soyadı : Duygu TÜMER
Öğrenci No : 701412008
Anabilim Dalı : MALİYE
Programı : YÜKSEK LİSANS
Statüsü : Y.Lisans Doktora

Danışman

Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “**Mahalli İdarelerde Mali Özerklik ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.**” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

20.11.2019

imza



Adı Soyadı: Duygu Tümer

Öğrenci No: 701412008

Anabilim Dalı: Maliye

Programı: Yüksek Lisans

Statüsü: X Yüksek Lisans Doktora

ÖZET

Yazar : Duygu TÜMER
Üniversite : Bursa Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : xi+128
Mezuniyet Tarihi : / / 2019
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

MAHALİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mahalli idareleri idari ve mali yönden güçlendirmek, varoluş amaçlarına uygun yapılandırmak ve modern kamu yönetimi anlayışının getirdiği saydamlık, hesap verilebilirlik, katılımcılık gibi değerler çerçevesinde çalıştırabilmek için çeşitli reformlar yapılmaktadır. Bu reformların hayata geçirilmesinde en önemli unsur mahalli idarelerde özerkliğin sağlanmasıdır. Mahalli idarelerde özerklik, mahalli idareler teorisi ve uygulaması alanında üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Çalışmada ilk olarak vatandaşlara en yakın kamu birimi olan ve önemleri her geçen gün artmakta olan mahalli idarelerdeki mali özerklik konusu kavramsal boyutu ve ülke örnekleriyle ele alınmış daha sonra Türkiye'deki mahalli idarelerin mali yapıları ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Son olarak Türkiye'deki mahalli idarelerin, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından elde edilen 2014-2017 yılları arasındaki verilerinden yola çıkarak mali özerklik seviyelerine yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışmada temel olarak Türkiye'de mahalli idarelerin mali özerkliğinin düşük bir seviyede olduğu ve başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, öz gelirler açısından yetersiz kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mahalli idare gelir kaynaklarının büyük kısmının genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile bağış ve yardımlardan oluşmasından dolayı bu idarelerin merkezi idareye bağımlılıklarının yüksek olduğu tespit edilmiştir. Elde edilen sonuçlardan yola çıkarak Türkiye'deki mahalli idarelerin mali özerkliğinin artırılmasına yönelik öneriler de sunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Mahalli İdareler, Özerklik, Mali Özerklik, Mali Yapı

ABSTRACT

Author : Duygu TÜMER
University : Bursa Uludag University
Major : Public Finance
Department : Budget and Fiscal Planning
Type of thesis : Master
Number of pages : xi+128
Graduation date : / / 2019
Thesis advisor : Prof. Dr. Özhan Çetinkaya

FISCAL AUTONOMY IN LOCAL ADMINISTRATIONS: A REVIEW OF TURKISH CASE

Various reforms are introduced to strengthen the local administrations in financial and fiscal terms, restructure them in line with their ontological presence and to make them work in accordance with such principles as transparency, accountability and participation. The most important element in the implementation of these reforms is to ensure autonomy in local administrations. Autonomy in local administrations is one key subject in the field of local administration theory and practice. The study first addresses the conceptual framework of the fiscal autonomy in local administrations with reference to case studies and then elaborates on the financial structures of local administrations in Turkey. Finally, the study also offers assessments and reviews on the levels of the fiscal autonomy of the local administrations in Turkey by reliance on the data from the period between 2014-2014 compiled through the local administrations general activity reports. The findings of the study suggest that local administrations in Turkey feature a low degree of autonomy and that they lack behind desired standards in terms of revenues. Additionally, the study concludes that due to the fact that large parts of the revenues of the local administrations are made of shares from tax revenues and donations as well as aids, they are heavily dependent upon the central administration. Based on the findings, the study offers suggestions on how to improve the autonomy of the local administrations in Turkey.

Key Words: Local Government, Autonomy, Fiscal Autonomy, Fiscal Structure

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU	İİİ
YEMİN METNİ	İV
ÖZET	V
ABSTRACT.....	VI
İÇİNDEKİLER	Vİİ
TABLolar	Xİ
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK İLE İLGİLİ KAVRAMSAL BİLGİLER VE ULUSLARASI BELGELERDE MALİ ÖZERKLİK

I. MAHALLİ İDARE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ.....	3
A. MAHALLİ İDARELERİN TANIMI	3
B. MAHALLİ İDARELERİN GELİŞİM SÜRECİ	5
C. MAHALLİ İDARELERİN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	7
D. MAHALLİ İDARELERİN VAROLUŞ NEDENLERİ	8
1. Siyasal Nedenler	8
2. Ekonomik Nedenler	10
3. Hukuksal Nedenler	11
4. Toplumsal Nedenler.....	12
II. MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİK KAVRAMI.....	13
A. ÖZERKLİK KAVRAMI.....	13
B. MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİĞİN AMACI VE KAPSAMI.....	14
C. MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİĞİN TÜRLERİ	15
1. Siyasi Özerklik.....	15
2. İdari Özerklik.....	16
3. Mali özerklik.....	18

III. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI VE İŞLEYİŞİ	18
A. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI	18
B. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK KOŞULLARI.....	21
1. Mali Kaynakların Çoğunun Öz Gelirlerden Oluşması	21
2. Öz Gelirlerin Oranlarını Belirleyebilme Gücü	22
3. Merkezi Yönetim Yardımlarının Şarta Bağlı Olmaması	24
4. Gelirlerin Serbestçe Harcanabilmesi	24
C. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİĞİN OLUMLU VE OLUMSUZ YANLARI.....	25
1. Mali Özerkliğin Olumlu Yönleri	25
2. Mali Özerkliğin Olumsuz Yönleri	27
D. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK GÖSTERGELERİ	28
1. Tekrarlayan Gelir Oranı.....	28
2. Öz gelir Oranı	29
3. Yerel Mali Bağımlılık Oranı.....	29
4. Mali Performans	29
5. Vergi Özerliği	30
IV. ULUSLARARASI BELGELERDE MALİ ÖZERKLİK	30
A. AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI MALİ ÖZERKLİK ve TÜRKİYE	30
B. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER DÜNYA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTINDA MALİ ÖZERKLİK	33
C. OECD'YE GÖRE MALİ ÖZERKLİK	34

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE MAHALLİ İDARELERİN MALİ YAPISI VE SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAZINDA MALİ ÖZERKLİK

I. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER VE MALİ YAPILARI	39
A. İL ÖZEL İDARELERİ VE MALİ YAPILARI.....	42
1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri	45
a. Özgelirler	45
b. İdarelerarası Transferler	45

c. Borçlanma.....	47
2. İl Özel İdarelerinin Giderleri	48
B. BELEDİYELER VE MALİ YAPILARI.....	50
1. Belediyelerin Gelirleri	52
a. Özgelirler	52
b. İdarelerarası Transferler	53
c. Borçlanma.....	55
2. Belediyelerin Giderleri	56
C. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE MALİ YAPILARI.....	56
1. Büyükşehir Belediyelerin Gelirleri.....	58
a. Öz Gelirler	58
b. İdarelerarası Transferler	59
c. Borçlanma.....	60
2. Büyükşehir Belediyelerin Giderleri.....	61
D. KÖY İDARELERİ VE MALİ YAPILARI.....	62
1. Köylerin Gelirleri.....	62
2. Köylerin Giderleri.....	63
E. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ VE MALİ YAPILARI	64
II. SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAZINDA MALİ ÖZERKLİK.....	65
A. ÜNİTER DEVLETLERDE MAHALLİ İDARE UYGULAMALARI VE MALİ ÖZERKLİK.....	65
1. Fransa.....	66
2. İngiltere.....	69
3. İspanya.....	72
4. Japonya	74
B. FEDERAL DEVLETLERDE MAHALLİ İDARE UYGULAMALARI VE MALİ ÖZERKLİK.....	78
1. Amerika	79
2. Almanya.....	86
3. Belçika	89

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİĞİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. MAHALLİ İDARE GELİRLERİ BAĞLAMINDA MALİ ÖZERKLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	92
A. ÖZ GELİRLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRME	93
B. GELİR KALEMLERİNE GÖRE DEĞERLENDİRME	96
1. Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....	97
2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Değerlendirilmesi	100
3. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Değerlendirilmesi	101
4. Faizler, Paylar ve Cezaların Değerlendirilmesi	103
5. Sermaye Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....	105
C. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN ALINAN PAYLAR VE ÖDENEKLER.....	106
II. MAHALLİ İDARE HARCAMLARI BAĞLAMINDA MALİ ÖZERKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	109
III. MAHALLİ İDARELERİN BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ VE BORÇLANMALARI BAĞLAMINDA MALİ ÖZERKLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	113
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	116
KAYNAKÇA	122

TABLÖLAR

Tablo 1: 2016 Yılı Genel Devletin ve Alt Sektörlerinin Vergi Gelirleri.....	36
Tablo 2: Türleri İtibariyle Mahalli İdare Sayıları.....	42
Tablo 3: 2016 Yılı Mahalli ve Eyalet Gelir Kaynaklarının Dağılımı	83
Tablo 4: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Gelirleri	92
Tablo 5: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri.....	93
Tablo 6: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri	95
Tablo 7: Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri	97
Tablo 8: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler ..	98
Tablo 9: Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler	99
Tablo 10: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Toplam Gelirler	100
Tablo 11: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler ve Toplam Gelirler	102
Tablo 12: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Faizler, Paylar ve Cezalar ve Toplam Gelirler	103
Tablo 13: Belediye Türlerine Göre Faizler, Paylar ve Cezalar	104
Tablo 14. Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Sermaye Gelirleri ve Toplam Gelirler	106
Tablo 15: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler.....	107
Tablo 16: Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler	108
Tablo 17: Genel Yönetim Harcamalarının Gelişimi	110
Tablo 18: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Harcamaları	111
Tablo 19: Mahalli İdarelerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları	112
Tablo 20: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri	113
Tablo 21: Mahalli İdarelerin Borç Dağılımları	114

GİRİŞ

Mahalli idareler; belli bir coğrafi alan içerisinde yaşayan yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip, yetkileri kanunlarla belirlenmiş, merkezi yönetimden ayrı tüzel kişilikleri olan anayasal kuruluşlardır. Sunmuş oldukları hizmetlerin yanı sıra demokrasinin gelişmesi noktasında da önemli rolleri bulunan mahalli idarelerin önemi tüm dünyada her geçen gün artmaktadır.

Nüfusun ve göçlerle birlikte kentleşmenin artması mahalli idarelerin sunmakta oldukları hizmetleri çeşitlendirmiş ve artmıştır. Mahalli idarelerin mali kaynakları, etkin hizmet sunma, kaynakları verimli kullanma kapasiteleri ve mali özerkliklerini ilgilendiren konular, 1980’li yıllardan itibaren yaşanan siyasi, iktisadi, mali ve idari gelişmelerin de etkisiyle ülkemiz de dâhil dünya çapında üzerinde önemli durulan konular olmuştur. Mahalli idareleri güçlendirmek, varoluş amaçlarına uygun yapılandırmak, modern kamu yönetiminin getirdiği saydamlık, hesap verilebilirlik, katılımcılık gibi değerleri daha iyi yerine getirebilmelerini sağlamak için özerkliklerini artırıcı birçok düzenleme yapılmıştır.

Mahalli idarelerin kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri için siyasi, idari ve mali açılarından özerk bir yapıda olmaları gerekmektedir. Siyasi ve idari anlamda özerklik tek başına yeterli olmamakta, beklentileri ve kuruluş amaçlarını karşılayabilmek, demokratik ve güçlü mahalli idareler oluşturulabilmek için bu idarelerin mali anlamda özerkliğe sahip olmaları büyük bir önem taşımaktadır. Mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetime bağlı kalmadan, yasalar çerçevesinde verilen sorumlulukları yerine getirebilmek için serbestçe harcaabilecekleri, özellikle öz gelirlerden oluşan gelir kaynakları ile donatılmaları demektir. Mahalli idarelerin bunu yapabilmesi için serbestçe gelirlerini belirleyebilmeleri, bütçelerini yapabilmeleri ve bu gelirleri harcayabilmeleri gereklidir.

Bu çalışmada, vatandaşlara en yakın kamu birimi olan mahalli idarelerde mali özerklik konusu önce kavramsal boyutu ile ele alınmış daha sonra veriler çerçevesinde Türkiye bağlamında değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde mahalli idarelerde mali özerklik kavramına ilişkin kuramsal bilgilere yer verilmiştir. Mahalli idarelerin temel özellikleri, varoluş nedenleri, bu idarelerde özerkliğin amacı, kapsamı, türleri, olumlu ve olumsuz yönleri tartışılıp, mahalli idarelerde özerkliğin sağlanması için gerekli koşullar açıklanmıştır. Mali özerkliğin ölçümünde kullanılan göstergeler de bu bölümde ele alınmıştır.

İkinci bölümde Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler ve OECD gibi uluslararası kuruluşların mali özerklik konusundaki yaklaşımları açıklanıp, üniter ve federal devlet sistemlerine sahip ülkelerin mali özerklik yapılarından örnekler, ülkemize yönelik değerlendirmelere ışık tutması açısından ayrıntılı olarak ortaya konulmuş, Türkiye'deki mahalli idarelerin yapıları, gelişimleri, temel özellikleri kısaca açıklandıktan sonra mahalli idarelerin mali yapıları, gelir, gider ve borçlanmalarına ilişkin hükümler kanuni dayanakları ile kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, ilk üç bölümde çerçevesi çizilen mali özerkliğe ilişkin tüm boyutlar, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenen 2014-2017 yıllarını kapsayan veriler kapsamında değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Türkiye'deki mahalli idarelerin, gelirleri, giderleri ve bütçe ve borç gerçekleştirmeleri mali özerklik bağlamında ayrıntılı bir biçimde analiz edilmiştir.

Sonuç bölümünde mahalli idarelerimizin mali özerklik seviyeleri tüm yönleriyle özetlenerek, mali özerkliğin artırılması için bazı önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK İLE İLGİLİ KAVRAMSAL BİLGİLER VE ULUSLARASI BELGELERDE MALİ ÖZERKLİK

Bu bölümde mahalli idarelere ilişkin kavramsal çerçeve tanımlanıp, mahalli idarelerde özerklik kavramı ayrıntılı bir biçimde açıklanacak ve mahalli idarelerde mali özerklik kavramı ve işleyişi tüm boyutları ile ele alınacaktır.

I. MAHALLİ İDARE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Mahalli idare kavramını açıklamak, mahalli idarelerin gelişimini ve temel özelliklerini tanımlamak ve var oluş nedenleri açıklamak, konuyu anlama

A. MAHALLİ İDARELERİN TANIMI

Maliye biliminin amacı, toplum içinde geçen mali olayları gözlemlemek, sonuçlarını belirlemek ve nihayetinde onlara yön vermektir. Mali olay deyince ilk olarak merkezi idare birimleri akla gelmektedir. Ancak mali olaylar, sadece merkezi idare ile sınırlı değildir. Merkezi idare yanında kamu mal ve hizmetleri sunan, mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi çeşitli üretim birimleri de bulunmaktadır¹. Mahalli idareler, merkezi yönetimin belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde, inisiyatifleri doğrultusunda kendinden hizmet bekleyen toplulukların ihtiyaçları için hizmet sunan üretim birimlerindedir².

Mahalli idareler idari ve mali özerkliğe sahip, katılımcılık ilkesi çerçevesinde aynı bölgede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş bir yönetim birimidir³.

Devlet, sınırları belirli bir toprak parçası içinde yaşayan insanların belirli nitelikler taşıyan ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş siyasi bir organizasyondur. Bu siyasi organizasyon kendini var eden katılımcılarının ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür. Ancak bu ihtiyaçların bir kısmının faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsarken bazı ihtiyaçlar yerel (mahalli) sınırlar içinde yaşayanlara özgüdür. Ve hepsi merkezi

¹ S. Yenal Öncel, “Mahalli İdareler Maliyesi”, 2.b., İstanbul, Filiz Kitapevi, 1992, s.1

² Ahmet Akbulut, Recep Tekeli, “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, Sivas, CÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C.40, Sayı:1 (2016), s.352

³ Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 5.b., Bursa, Ekin Kitapevi, 2015, s.4

organizasyon tarafından karşılanabilir gibi düşünülse bile uzun vade de rasyonel sonuçlar doğurmamaktadır. O halde yerel (mahalli) ihtiyaçlar merkezi idarenin taşra teşkilatları tarafından tespit edilmeli ve karşılanmalıdır⁴.

Mahalli idareler, yerel nitelikli kamusal ihtiyaçları karşılayan merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden bağımsız başka tüzel kişiliğe sahip kurumlardır. Belli bir bölgede yaşayanların ortak yaşam alanlarını paylaşmaktan doğan ihtiyaçlarını karşılamak ve çıkarlarını korumak için ortaya çıkmışlardır⁵.

Gerçekte devlet tüm kamusal hizmetleri yerine getirmeye muktedirdir ancak devlet, vatandaşların ve ülkenin sunulacak kamusal hizmetlerden en fazla yararı elde edebilmeleri için, bazı hizmetlerin özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini kendi öngörmüştür. Bir takım hizmetler belli bir bölgeyi ya da belli bir grup insanı ilgilendirebilmektedir bu durumda devlet bunları görmezden gelmez, bizzat kendisinin bu hizmetlere cevap vermesi de gerekmemektedir. Devlet kontrolü altında bu hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir bunlar da var olan özerk kuruluşlar olabilir⁶.

Mahalli idareler, yönetsel bir birim olmaları dolayısıyla, yerel ihtiyaçların düzeyini merkezi idarelere göre daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturan, sunulacak hizmetin ya da hizmetlerin yerel nitelikli özelliklerine hâkim, bu hizmetleri merkezi idare tarafından sunulmasından kaynaklanabilecek sakıncaların varlığını ortadan kaldıran politik oluşumlardır⁷.

Mahalli idareler, Anayasamızın 127. Maddesinde; “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır⁸.

Kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizi düzenleyen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda mahalli idareler; “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve

⁴ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 6.b., İstanbul; Beta Basım Yayın, 1998, s.3

⁵ İrfan Türkoğlu, *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algısı*, Ankara: T.C Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389, s.10-12.

⁶ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 6.b., Ankara: Yargı Yayın, 1999, s.10-11.

⁷ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, 8.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s.21-22-23.

⁸ Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, Mad.127.

hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareler”⁹ olarak tanımlamıştır.

Vatandaşlara sunulacak belli nitelikteki hizmetler, sadece tüm bir ülkeye değil sınırlı bir bölge veya halkın az kısmının mahalli, ortak ve her geçen gün değişim gösteren ihtiyaçlarını karşılamak için sunulmaktadırlar. Bu durumun varlığında devlet kendi eliyle ve denetimi altında bu hizmeti ayrı bir tüzel kişiliği, bütçesi ve geliri olan kuruluşlara sunmaları için özerklik tanıyabilir. Bir başka deyişle merkezden yönetimin, kamu hizmetlerini yerel düzeyde yerine getirebilmesi için tüzel kişiliğe haiz özerk kuruluşlara kamu hukuku uyarınca bu yetkiyi vermesidir¹⁰.

Evrensel tanımıyla mahalli idareleri, belirli bir coğrafik bölgede yaşamakta olan topluluğun mensuplarının birlikte yaşamaları nedeniyle ortaya çıkan, ortak ihtiyaçları sunmak için oluşturulan ve bu ihtiyaçları gidermek için örgütlenen, karar verici birimleri mahalli topluluğun üyelerince seçilen, kanunlar ile verilmiş görev ve yetkileri, kendilerine ait gelirleri, bütçeleri, personelleri olan, merkezi idare ile olan ilişkilerinde özerk bir biçimde hareket eden kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlayabiliriz.

B. MAHALLİ İDARELERİN GELİŞİM SÜRECİ

Toplum, belirli sınırlar içinde ortak nitelik ve nicelik taşıyan, ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçları toplu halde yaşayarak gideren insanların oluşturduğu kişi topluluklarıdır. Komün şeklinde yaşayan bu topluluklar sosyal bir olgu olarak ortaya çıkmış daha sonra da hukuki kimlik kazanmışlardır¹¹. Zaman içinde bu topluluklar, zamanın getirdiği değişim ile beraber ortaya çıkan ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlarının giderilmesi arayışları içine girmişlerdir.

Mahalli idare kavramı, modern anlamda batı ülkelerinde 18 ve 19. yüzyıllarda endüstri devriminin başlaması ile ortaya çıkmış ve toplumsal, siyasal, ekonomik alanlardaki gelişmelere uygun bir gelişim izlemiştir¹².

İki aydınlanma çağı filozofu, Kant ve Rousseau özgür devlet ve özgün kentlilik arasında mahalli idareler gibi ara oluşuma gerek görmezken, faydacılığın

⁹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003, Sayı: 25.326, m. 3/e.

¹⁰ Tortop, a.g.e., s. 10,11.

¹¹ Öncel, a.g.e., s.8.

¹² Ahmet Berk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı:49, 2003, s. 49-50.

savunucularından Turgot yerel özerkliğin dolayısıyla da mahalli idarelerin hiyerarşik bir sistem olarak yararlanması gerektiğinin üstünde durmuştur. 19. Yüzyıl düşünürleri yerel özerliğe dayanarak mahalli idarelere haklar tanınması ve merkezin denetiminde onlara tanımlanmış haklarca yerel bir hizmet sunumunun hem daha adil hem de merkezin ideolojik ve ekonomik özgürlüğünden bağımsız hizmet sunumunu sağlayacağını savunmuşlardır¹³.

20. yüzyılın başlarında ise yerel birimlerin merkeze göre zorunlu hizmetleri daha etkin ve verimli şekilde yerine getirdiği ve daha çabuk kaynak bulabildikleri, yerel özerklik kavramının toplumların ekonomik ve sosyal anlayışlarının değişmesi ve gelişmesine bağlı olarak da mahalli idarelerin oluşumu, hakları, görevleri ve sınırları konusunda yeni tanımlamalar ve özelliklere sahip olmalarını sağlamıştır. Başka bir deyişle merkezden daha etkin ve verimli hizmet sunumunda gerçekleştiren mahalli idareler yetkilerinin geliştirilmesi ve yerel yönetim örgütünün iyileştirilmesini beraberinde getirmiştir¹⁴.

Mahalli idare kavramını, devlet kavramının ortaya çıkışı ile incelemek gerekmektedir. Belirli bir bölgede, bir arada, komşuluk ilişkiler çerçevesinde yaşayan insanlardan müteşekkil doğal yerleşim birimlerine komün adı verilmektedir. Mahalli idareler; yerleşim birimlerinin idari açıdan örgütlü hale gelmeleri ve hukuki açıdan da belli yetkileri kazanmaları ve tüzel kişiliğe kavuşmaları neticesinde oluşmuştur. Mahalli idarelerin temelinde belli bir coğrafi alan içinde yaşayan insan topluluklarının ortak ihtiyaçları doğrultusunda, bu ihtiyaçları gidermek için bir arada yaşama güdüleri ile kendileri veya kendilerinin merkeziyetçi demokrasi anlayışı ile seçtikleri kişi ya da organlar aracılığıyla giderilmesi dürtüsü yatar¹⁵.

Hiçbir devlet tam anlamıyla merkeziyetçilik veya âdem-i merkeziyetçilik ile yürütülmez, nispeten oranları farklı olsa da merkeziyetçilik ve âdemi merkeziyet birlikte yürütülmüştür. Bu biraz da dönemsel farklılıkların getirdiği politik sorunlardan kaynaklanmaktadır. Örneğin ilk çağlarda devlet merkeziyetçi bir yapıdayken orta çağda hükümdarlar politik açıdan bazı tavizler vererek derebeyliklerle yetkilerini paylaşma eğilimine girmişlerdir. Buradan da anlaşılacağı üzere merkeziyetçilikten âdem-i

¹³ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, “Yerel Yönetimler”, 2.baskı., Ankara: Turhan Kitapevi, 1989, s.3-5.

¹⁴ Keleş, Yavuz, a.g.e., s.6-8.

¹⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s.17-18.

merkeziyetçiliğe bir geçiş söz konusu olmuştur. Feodalitenin yıkılmasından sonra başlayan yeni anlayış ve demokrasi dönemindeyse sert merkeziyetçi sistemden çok âdemi i merkeziyet veya ülkelerin yaşam şartlarına uygun olduğu şekliyle yumuşatılmış âdemi merkeziyet uygulanmıştır¹⁶.

Sanayinin gelişmesi, nüfusun artışı ve hızlı kentleşme ile birlikte sunulması beklenen hizmetlerin sayısının ve çeşitliliğinin artması kıt kaynaklarla hizmet sunan yerel yönetimleri daha etkin ve verimli çalışmaya itmiş bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin yeni yöntemler ve uygulamalar geliştirmek için yeni arayışlara yönelmişlerdir¹⁷.

Yerel yönetimlerin zaman içinde gelişim ve değişim göstermesindeki en önemli unsur; yaşam şartlarının gün ve gün değişmesiyle, her günün gerektirdiği ve getirdiği, halkın talep ettiği ihtiyaçlar ve beklentiler çerçevesinde nitelikli, kaliteli, etkin ve verimli hizmetler sunma gerekliliğinden gelmektedir¹⁸.

C. MAHALLİ İDARELERİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Tarihsel olarak devletin ortaya çıkışı ile birlikte incelenmesi gereken mahalli idare kavramı 19. yüzyıl ortalarında ayrı bir hukuki kişilik kazanmış ve bugün var oldukları şekli ortaya çıkmaya başlamıştır. Mahalli idarelerin yapısı, yetkileri, örgütleri ve memurlarının görevlendirilme şekilleri devlet tarafından düzenlenir.¹⁹ Günümüzdeki mahalli idarelerin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür²⁰.

- Merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler.
- Kendilerine ait bütçeyi hazırlama hakları vardır.
- Hizmet sunumunda bulunmak için harcayacakları özgü gelirleri vardır.
- Karar organları seçimlerle iş başına gelmektedir.
- Sınırlı bir şekilde olsa ve farklılık gösterse bile idari ve mali özerklikleri vardır²¹.
- Mahalli müşterek beklentileri yerine getirirler.
- Yargı ve yönetim birimlerinin denetimine tabidirler.
- Yetkileri kanunla belirlenmiştir.

¹⁶ Nadaroğlu, a.g.e., s.21-22.

¹⁷ Berk, a.g.e., s.49.

¹⁸ Vahide Feyza Urhan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, Temmuz/Eylül 2008, s.85.

¹⁹ Tortop, a.g.e. s.11.

²⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s.17.

²¹ Nihat Falay, Nezih Varcan, “*Yerel Yönetimler*”, 1.b., Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri, 2007, s. 15.

- Kararlarını alıp uygulayıcılar (Self- Government İlkesi)²².

Bu temel özelliklere bakılarak mahalli idarelerin hukuki, siyasi ve iktisadi yönleri olan ve bu üç özelliği bir arada bulunduran kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz. Her şeyin yasalarla belirtilmesi, keyfi uygulamaların olmaması mahalli idarelerin hukuki yönünü ortaya koyarken; ortak ihtiyaçları karşılamak için üretim, bölüşüm, tüketim ve finansman faaliyetlerini içermesi ve optimal kaynak kullanımı ile mahalli müşterek kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumunun sağlanmasında rolü iktisadi yönünü göstermektedir. İktisadi konulardaki kararların kimler tarafından ve hangi yöntemlerle alınacağı konusu ve seçim sürecini içermesi ile hesap verebilirlik, katılım gibi değerleri yaşama geçirerek demokrasiyi güçlendirilmesi ise mahalli idarelerin siyasi yönünü ortaya koymaktadır.

D. MAHALLİ İDARELERİN VAROLUŞ NEDENLERİ

Modern devlet anlayışı ile birlikte mahalli idareler, hukuki bir kişilik olarak ortaya çıkmışlar ve idari ve mali özerklik anlamında önemli ilerlemeler kaydetmişlerdir. Mahalli idarelerin varoluşunu, sadece bir nedene bağlamak yanlış olacaktır. Bugün mahalli idarelerin varlık sebepleri açıklanırken dört yaklaşım esas alınmaktadır. Bu nedenler Ekonomik, Siyasal, Hukuki ve Toplumsal nedenlerdir. Sayılan bu dört nedenden ötürü mahalli idareler, toplum yaşamının vazgeçilmez idari birimlerinden birisi halini gelmişler, önemleri de sürekli artış göstermiştir.

1. Siyasal Nedenler

İktisadi anlamda kaynaklar kıttır. Buna bağlı olarak üretilecek mal ve hizmetlerde kısıtlı üretilip sunulmaktadır. Bireysel ya da toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında üretilecek ve sunulacak olan mal ve hizmetlerin hangilerinin, kim tarafından ve kimin için ne kadar üretileceği önem kazanmaktadır. Kamu kesiminde bu soruların cevabı seçmenlerin siyasi taleplerini ortaya koymasıyla ortaya çıkar²³.

Kamusal mal ve hizmetlerin hangilerinin mahalli idareler tarafından üretileceği; ulusal ve bölgesel ekonomik güce, teknik altyapıya ve merkezi idarenin gücüne göre farklılık gösterebilir. Bu hususta siyasi açıdan mahalli idarelerin varlığı, katılımcı

²² Ashı Güzeler, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Finansal Sorunları: Konak Belediyesi Örneği”, (Yüksek Lisans Tezi), Manisa, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.5.

²³ Falay, Varcan, a.g.e, s.19.

demokrasiyle donatılmış olmaları ve halkın kendi yöneticilerini seçmesi önemli hale gelmektedir. Bu manzaranın gelişme göstermemesi durumunda çoğunluğun merkez için açıkladıkları tercihler ulusal düzeyde kalacağından yerel düzeydeki ihtiyaç ve beklentiler göz ardı edilecek olup üretilecek kamusal mal ve hizmetler bölgesel ihtiyaçlara cevap veremeyebilecektir²⁴.

Güçlü merkezi yönetimin temellinde kamu yönetiminin yapı taşı olarak kabul edilen mahalli idareler yer alır diğer bir ifade ile mahalli müşterek alan içinde yaşayan halkın oyları ve tercihleri ile yönetime gelenlerin oluşturdukları idareler yer alır²⁵. Merkezi yönetim halkın tercihleri doğrultusunda üreteceği ulusal mal ve hizmet bileşenlerini çoğunluğun belirttiği tercih doğrultusunda algılar yani genel beklentilere cevap verir bu durumda mahalli müşterek istek ve beklentiler göz ardı edilmiş olur.²⁶ Üretilecek mal ve hizmetlerin, sunulacağı alan ne kadar dar tutulursa mahalli müşterek alan içinde yaşayan bireylerin istek ve taleplerinin ne olduğu daha kolay belirlenmiş olur böylelikle hem beklentilerin karşılanması kolaylaşır hem de mahalli idarenin yönetim etkinliği daha verimli olmaktadır²⁷.

Mahalli müşterek alanda yaşayan kişilerin yaşadıkları mahalli alanın yönetimini sağlayacak mahalli idarenin seçiminde rol alması hem tercihlerini ortaya koymalarını kolaylaştıracak hem de etkinliği arttıracaktır. Mahalli idarelerin yönetim anlayışı içinde merkezi yönetime ek katkı sağlaması, ulusal hizmet birliğinden uzaklaşılması değil, ulusal hizmetlerin bölgesel boyuttaki beklenti ve ihtiyaçlara cevap vermesi yönüyle önem kazanmaktadır²⁸.

Toplum yaşamını ilgilendiren kararların tek bir merkezden alınması mantıklı bir yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü merkezi yönetimler istedikleri kadar özveri ve iyi niyet içerisinde çalışsalar da, belli bir coğrafi alanın mahalli şartlarını orada ikamet eden insanlar kadar bilemeyecek ve çözümler üretemeyeceklerdir. Bu sebeple rasyonel yaklaşım, belli coğrafi alandaki insanların kendilerinin seçtiği temsilciler aracılığıyla sorun ve ihtiyaçlarını belirlemek ve bunları çözebilecek hukuki, idari,

²⁴ Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s.50-51.

²⁵ Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s.51.

²⁶ Falay, Varcan, a.g.e., s.20.

²⁷ Falay, Varcan, a.g.e., s.21.

²⁸ Keleş, Yavuz, a.g.e., s.31.

yönetmelik imkanları sağlamak olmalıdır²⁹. Halkın ihtiyaç ve isteklerini kolayca karşılayacak, yönetimine katılımını sağlayacak ve mahalli yöneticilere yakınlığı ile denetimi güçlendirecek, örgütsel bir yapıya ihtiyaç, mahalli idarelerin varoluşunun siyasal gerekçelerini oluşturmaktadır.

2. Ekonomik Nedenler

Piyasa ekonomisinde üretilecek mal ve hizmet kararı, tüketici fayda maksimizasyonu ile talebin, üretici kar maksimizasyonu ile arzın belirlendiği noktada oluşmaktadır. Oysa kamusal mal ve hizmet üretiminde marjinal sosyal faydanın, marjinal sosyal maliyet noktasına eşit olma halinde optimal üretim kararı alınmaktadır³⁰. Kamu kesiminde kamusal mal ve hizmet olarak üretilen mallar, fiyatlandırılmaz, pazarlanmaz ve bölünemez, bu nedenle kamusal mal ve hizmetlerin sunulması için gerekli olan talep düzeyi toplumu oluşturan bireylerin açıkladıkları tercihlerle (oy) belirlenir³¹. Farklı istek ve tercihlerde olan insanların varlığı durumunda üretilecek mal ve hizmetin türü dikkate alındığında merkezi idarenin üretimi üstlenmesi hem maliyet hem de fayda açısından etkin ve verimli bir durum oluşturmayacaktır. Kamusal mal ve hizmet üretirken sosyal marjinal faydayı maksimum seviyede tutabilmek için ortak istek ve beklentilere cevap verilmesi gerekmekte olup bu durum daha etkin ve verimli sonuçlar doğuracaktır. Bu nedenle bazı kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesi sosyal fayda maksimizasyonuna en çok yaklaşılacak nokta olacaktır³².

Mahalli idarelerin varoluşlarını ekonomik nedenlerle açıklamaya çalışanlar şu noktalara dikkat çekmektedirler³³:

- Mahalli idareler, kendi sınırları içindeki sorun ve ihtiyaçları gerekli oranlarda tespit etmede merkezi yönetimlere göre daha avantajlıdır. Bu sayede, kaynak israfının önüne geçilmektedir.

- Üretilen/sunulan hizmetlerin aynı olduğu durumlarda mahalli idareler, merkezi yönetimlere göre daha verimli bunları sunabilmektedir.

²⁹ A. Vahap Coşkun, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 422, Mart 1999 s.98.

³⁰ Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s.52.

³¹ Ulusoy, Akdemir, a.g.e. s52-53.

³² Ulusoy, Akdemir, a.g.e. s.53-54.

³³ Coşkun, a.g.e., s.97

- Mahalli idareler, belirli sınırlar içinde yaşayan insanların mal ve hizmetlere yönelik ekonomik taleplerini iletmeleri ve bu konularda isteklerde bulunmaları bağlamında da merkezi idareye nazaran avantajlıdır.

Mahalli müşterek alan içinde yaşayan kişilerin beklentileri yaşadıkları bölgeye mahsus olabilir. Bu durumda mahalli idarelerin üreteceği mal ve hizmetlerin sunulması için gerekli kaynaklar ulusal bazda üretilecek kamusal mal ve hizmetlere oranla daha sınırlı kaynak kullanımı gerektirecektir. O halde mahalli idarelerin sunacakları mal ve hizmet arzı halkın beklentileri ile sunulacak mal ve hizmetin faydasının belirli bir bölgeye ait olmasını gerektirir³⁴. Mahalli idarelerin sunacakları mal ve hizmetlerin üretim miktarı yerel talebin tam olarak ortaya konmasıyla daha etkin ve verimli gerçekleşecektir³⁵.

Yerel nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde, yerel halkın isteklerini saptayıp, bu isteklere uygun mal ve hizmetler üretilip daha etkin kaynak kullanımını sağlayacak kuruluşlar, mahalli idareler olacaktır. Bu sebeplerle, mevcut bir merkezi yönetimin yanında mahalli bir birimin varlığı, ekonomik açıdan önemlidir.

3. Hukuksal Nedenler

Mahalli idarelerin varlık nedenlerini açıklayan hukuksal olgular, bir neden değil bir sonucun ürünüdür. Çünkü mahalli idarelerin varlığı, ekonomik ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır. Hukuki nedenler, mahalli birimlerin örgütlü bir siyasi yapı olan devletin idari yapısı içinde nasıl bir hukuki statüye kavuşturulmaları gerekeceğini araştırmanın nedeni olabilir³⁶. Hukuki alt yapıların bu denli önemli olmasının nedeni, hukukun kişilerin keyfi hareketlerini engellemesidir.

Hukuki nedenin temelini, aslında on birinci yüzyıldan sonra varlıkları önemli hale gelen komün idarelerine dayandırmak gerekir. Komün biçiminde belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların kardeşlik, birlik, eşitlik ve toplum olarak yaşamalarının gerektirdiği adalet isteğinden oluşmuş ve bu isteklere devletin cevap vermesiyle ortaya çıkan yapıya hukuki nitelik kazandırılması gerekli olmuştur. Toplumsal gelişmeler neticesinde de sadece merkezi yönetimlerin yeterli olmaması ve mahalli birimlerin oluşmasıyla hukuki

³⁴ Ulusoy, Akdemir ,a.g.e., s.52

³⁵ Falay, Varcan, a.g.e., s.22-23

³⁶ Nadaroğlu, a.g.e., s.19

olarak ikili bir yönetimsel yapı ortaya çıkmıştır: Merkezden Yönetim-Yerinden Ynetim³⁷.

Mahalli idarelerin varoluşunu savunan görüşlerin hukuki dayanağını, yerinden yönetim kavramı oluşturmaktadır. Mahalli İdare kuruluşları, yerinden yönetim ilkesinin bir uygulama türüdür. Belirli bir coğrafi sınırın içinde yaşayan halkın, ortak ihtiyaçlarını saptayan ve yerine getiren mahalli idareler, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşlar ve yönetim birimleridir.

4. Toplumsal Nedenler

lkeler her geçen gün teknoloji, sanayileşme ve nüfus artışıyla beraber hızla kentleşmektedirler. Global Dünya üzerinde bir ülkenin göstermiş olduğu gelişim düzeyi o ülkede yaşayan toplumun gelişim düzeyini dolayısıyla da o topluma hizmet eden mahalli idarelerin gelişim düzeyleri belirlemektedir³⁸.

Mahalli idarelerin, belli bir coğrafi alan içinde hizmet sunduğu göz önünde bulundurulduğunda, mahalli müşterek alan içinde yaşayan halkın yöresel alışkanlıkları ve bu alışkanlıklar doğrultusunda talep ettikleri hizmetler de toplumdan topluma değişiklik göstermektedir.

Sosyal yapının mevcut değerlerinin hızla değişmesi ve kentleşmenin hızlanması mahalli idarelerin görev kapsamının mevcut olan payını arttırmıştır. Kentleşmenin artmasıyla var olan şehrin temel alt yapı çalışmaları artışı, okuryazar sayısının artmasıyla mahalli müşterek alan içinde kütüphane arayışının fazlalaşması, nüfus artışı sebebiyle; var olan evre temizliği ve atıkların toplanması hizmetlerinden beklenen hız, şehir içi ve yerel yol çalışmalarının konfor arayışı buna örnek gsterilebilir³⁹.

Toplumların farklı nceliklileri ve farklı istekleri sebebiyle, esas amaçları toplumun istek ve beklentilerine cevap vermek olan, mahalli idarelerin birbirine paralel olan bir gelişim göstermesi ya da göstermemesi çok doğaldır. Bu da mahalli idarelerin görev ve sorumluluk kapsamını o toplumu oluşturan halkın belirlediğini ortaya koyar⁴⁰.

³⁷ Nihat Edizdoğan, zhan etinkaya ve Erhan Gümüş *Kamu Maliyesi*, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s.538.

³⁸ Keleş, Yavuz, a.g.e., s.33.

³⁹ Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", *Sayıştay Dergisi*, Sayı, 38, 2000, s.138.

⁴⁰ Ersöz, a.g.e., s.128.

II. MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİK KAVRAMI

Mahalli idarelerde özerklik kavramının tanımlanması, amacının ve öneminin belirtilmesi ve türlerinin açıklanması konunun anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

A. ÖZERKLİK KAVRAMI

Özerklik, merkezi yönetimin ve bürokratik işleyişin getirdiği sakıncaları azaltmak ve hatta önlemek amacıyla ülke çıkarları doğrultusunda kendi organlarınca karar alabilen, kendisine has gelir kaynaklarıyla bu kararları uygulayabilen, tüzel kişiliğe haiz kurumlara tanınan bir yönetim biçimidir. Başka bir deyişle yöre halkının refahı üzerinde bir etki yaratmak adına kendine özgü politikalar ortaya koyan, geliştiren ve yenilik ortaya koyup bunları uygulamada organlarınca bağımsız olan yönetim birimlerine tanınmış bir haktır⁴¹.

Özerklik kavramı olarak Türkçede muhtariyet, otonomi kelimesinin karşılığı olarak kullanılır⁴² ve merkezden yönetimin neden olduğu bürokratik sakıncaları ortadan kaldırmak veya en aza indirmek için oluşturulan idari bir yönetim şekli olarak ifade edilmektedir.

Özerklik yasa koyucu tarafından idarelere tanınır ve Anayasa uyarınca güvence altına alınır. Bu bağlamda özerklik ülke çıkarları doğrultusunda kendinde özerklik tanınmış kurumlarca karar alma, aldıkları kararların sorumlulukları ve gelirleri doğrultusunda uygulama hakkı tanır⁴³.

Özerklik, TDK'ya göre “bir grup, örgüt, kurum ya da kişinin kendi kendini yönetmesi ya da kendi faaliyetlerini dış yönlendirme ya da müdahale olmaksızın düzenleyebilmesi ve **bir kişinin, bir topluluğun kendi uyacağı yasayı kendisinin koyması**” şeklinde de tanımlanmaktadır⁴⁴.

Bir başka bakış açısıyla özerklik, merkezi idarenin siyasi hâkimiyetinin dezavantajlarını azaltmak ya da gidermek için düşünülen yönetim biçimidir⁴⁵.

⁴¹ Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s.36-40.

⁴² Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc31316cbff75.92452296

⁴³ Tortop, a.g.e., s. 18-19.

⁴⁴ TDK, www.tdk.gov.tr

⁴⁵ Tortop, a.g.e., s. 18.

Özerklik içinde bulunan toplumsal çevreye bağımlı olmadan, bağımsız karar organlarınca karar alabilme, uygulayabilme ve hareket edebilme, serbestisi olarak da tanımlanabilir⁴⁶.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisinde yapılan tanım da 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”⁴⁷ olarak ifade edilmektedir.

B. MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİĞİN AMACI VE KAPSAMI

Yetkinin merkezde toplanması her ne kadar akılda ülke sınırları içerisindeki her bir bireyin aynı hizmetten eşit şekilde yararlanacağı gibi bir izlenimi uyandırsa da gerçekte yetkinin ve yürütmenin merkezde toplanması yerel birimlerde yaşayanların beklentilerinden kopuk, aksayan yahut yeterli olmayan bir yürütme ortaya çıkarabilmektedir. Bu anlamda mahalli idarelerin kurulması ve merkezden özerk olarak yetkilendirilmeleri basit düzeyde işleyişi hızlandıracak ve kolaylaştıracaktır. Böylece hem merkezi yönetimin görev yükü hafifleyecek hem de mahalli müşterek alan içinde gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler konunun uzmanlarınca bölgenin ihtiyaçları doğrultusunda hızlı bir şekilde sağlanacaktır⁴⁸.

Siyasal iktidarın merkez ve yerel birimler arasında bölüştürülmesi, toplumsal oluşumun getirisi bir süreç ve ilişkiler düzenine bağlı olarak gerçekleşir. Bu ilişki ve süreç, yasa koyucu tarafından toplum yapısına uygun olarak, belirli sınırlar içerisinde kendilerinden beklenen sorumlulukları yerine getirmeleri için mahalli idarelere tanınmış haklar görevler ve bütçe uyarınca özerk oldukları nitelendirilmiştir⁴⁹.

Avrupa Konseyi Özerklik Şartının 3. Maddesinde özerklik, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağı anlamını taşır.” şeklinde tanımlamıştır⁵⁰.

⁴⁶ Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s.36.

⁴⁷ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, Milliyet Gazetesi, s.9075.

⁴⁸ Tortop, a.g.e., s.18.

⁴⁹ Keleş, Yavuz, a.g.e., s.11-12.

⁵⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim: 19.05.2018
www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

Özerklik, ülke çapında çıkarların korunarak hizmet sunulabilmesi amacıyla belirli sınırlar çerçevesinde, etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla idarelere tanınır. Bu çerçevede gerçekleştirilecek tüm inovasyon ve düzenlemeler özerklikle bağdaşmıştır. Özerkliğin amacı; hizmetlerin basit, çabuk, ucuz ve daha kaliteli şekilde karşılanmasını sağlamaktır. Çünkü alınan kararların, yürütme tarafından tek elden ve üst düzeyden yapılması hizmetlerin aksamasına ve yürütmenin gecikmesine neden olmaktadır⁵¹.

Özerklik Şartının 4.maddesini üçüncü fıkrasındaki “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 bulundurulmalıdır⁵².” hükmüyle hizmetin sunulmasında özerk kurumların varlığının gerekliliğine vurgu yapmıştır. Özetle hizmetlerin özerk kurumlarca yapılması; gecikmeyi önler, politik baskı ve müdahaleleri azaltır, kurumların zarar etmesini engeller, gereksiz malzeme kullanımı engeller ve uzman personellerce hizmet sunumunu sağlar⁵³.

Mahalli idarelerde karar organlarının seçimle belirlenmesi, onların demokratik ve özerk yapılarını göstermektedir. Bu kavramlar aynı zamanda mahalli idarenin temsil ettikleri bireylerle ve merkezle olan ilişkisini de yansıtmaktadır. Bir başka deyişle mahalli idarenin demokratik niteliği kendisini görev başına getiren halkın temsil yetkisini üstlenmesini, özerklik niteliği ise merkezle olan ilişkisinin kanun uyarınca kendine tanınan şekliyle görev ve sorumluluklarını yerine getirmesini anlatmaktadır⁵⁴.

C. MAHALLİ İDARELERDE ÖZERKLİĞİN TÜRLERİ

Özerkliğin genel olarak üç çerçevede sınıflandırıldığı görülmektedir. Bunlar: siyasi özerklik, idari özerklik ve mali özerkliktir.

1. Siyasi Özerklik

Daha çok federal devlet sistemlerinde olan ve federal devlet tarafından federe devletlere verilen özerklik, siyasi özerklik olarak ele alınmaktadır. Siyasal özerklik, “bir devlet sınırları içinde belli bir ülke, bölge ya da yöreye işlerinde serbestlik tanımaktır”⁵⁵.

⁵¹ Tortop, a.g.e., s.19.

⁵² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim: 19.05.2018
www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

⁵³ Tortop, a.g.e., s.19.

⁵⁴ Keleş ve Yavuz, a.g.e., s.20.

⁵⁵ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, İstanbul: Milliyet Gazetesi, s.9076.

Siyasi özerklik, otoritenin merkezi idare ile eyalet veya bölgesel idareler arasında bölüşülmesi manasına gelmektedir. Siyasi özerklik tanınan eyalet veya bölgeler, tüzel kişiliklerini, karar ve hareket serbestisi hak ve yetkisini kendi varlıklarından alırlar. Federal devletlerle eyaletler arasındaki görev ve yetki ayrımı, kanunlarda değil anayasalarda gösterilmiştir⁵⁶. Siyasi anlamda özerk idareler bir takım kararlar alabilseler de egemenlik yetkisi üst yapı olan federal devlete, merkezi idareye aittir.

Federal anayasalar, yürütme ve idari faaliyetlerin, merkezi idare ile bölgesel idareler arasında bölüşülmesini garantiye alır. Federalizm, eyalet veya bölge idarelerinin izni olmadan özerkliklerinin, federal devlet veya merkezi idareler tarafından geri alınmamasını kapsar. Siyasi özerklik, toplumsal bazı problemlerin çözümüne yardımcı olmaktadır. Gerçekten de siyasi özerklik ile geniş yüzölçümüne sahip devletler bir hükümet altında toplanmaktadır. Bu uygulama ABD, Rusya gibi geniş yüzölçümüne sahip devletlere çeşitli avantajlar sağlamanın yanı sıra bazı problemleri de beraberinde getirmektedir⁵⁷.

Siyasal yerinden yönetim ilkesine dayanan, siyasi özerklik hakkıyla devlet yapısı içerisinde, tam anlamda siyasal egemenlik değil fakat yönetim yetkilerinin bir kısmının mahalli birimlere devredilmesi söz konusu olmaktadır.

Avrupa'da resmi olarak kabul edilmiş, özerklik derece ve şekilleri birbirinden farklılık gösteren birçok özerk bölge bulunmaktadır. Finlandiya'nın Aland Adaları, Danimarka'nın Faroe Adaları, İspanya'da Galiçya, Bask ve Katalunya'nın öne çıktığı ayrı özerklik dereceleri bulunan 17 ayrı bölge, 1707 yılından sonra ilk kez 1999 yılında kendi parlamentosunu seçen İskoçya, Portekiz'de Azor Adaları, Belçika'da üniter devlet statüsünden federal sisteme geçilmesiyle tanınan ancak Valon ve Flamanlarla eşit statüde olmayan Alman Bölgesi, Moldovya'da Gagavuz bölgesi, Ukrayna'da Kırım⁵⁸ bunlara örnek olarak verilebilir.

2. İdari Özerklik

İdari özerklik, kendi başına uygulanabilecek kararlar alan, hizmet sunumu için işlem yapabilen ve bu kararları hayata geçirme gücü bulunan her birimin bu yeteneğini açıklamada kullanılan bir kavramdır. Mahalli idarelerin seçimle iş başına gelmeleri ve bir

⁵⁶ Halil Kalabalık, "Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya; Selçuk Üniversitesi SBE, 1996. s.12.

⁵⁷ Kalabalık, a.g.e. s.13.

⁵⁸ <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/demokratik-ozerklik-nedir-18255779>, 14.07.2011.

tüzel kişiliğe sahip olmaları onları idari karar ve eylemlerinde bağımsız kılması dolayısıyla idari özerkliği ortaya koymaktadır⁵⁹. Bir başka deyişle idari özerklik, halk tarafından doğrudan doğruya mahalli idare karar birimlerinin seçimler ile iş başına gelmesi ve bu karar organlarının kendi idari kararlarını alıp uygulamasıdır.

İdari anlamda özerklik, bir kurumun bağımsız organları ile kendi idari kararlarını alması ve yatırım planlarını oluşturması ve hatta bir üst merci onay ve denetimine ihtiyaç duymaması⁶⁰ şeklinde de tanımlanabilir.

Bir mahalli idarenin idari anlamda kendisinden yetki ve denetim anlamında bir üst merciğe bağlı olması, bürokratik sebeplerle hem sunulacak hizmetin gecikmesine hem de uzman olmayan yöre halkının ihtiyaçlarından habersiz merkez yetkilileri tarafından yerine getirilen hizmetler yeterli olmayacaktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının altıncı maddesinde; “Genel yasal hükümlerle çatışmamak koşulu ile yerel yönetimler, yerel ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek ve etkin bir yerel yönetim gerçekleştirebilmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilmelidirler” ifadesiyle mahalli idarelerin idari özerkliğe sahip olmalarının gerekliliği vurgulanmıştır⁶¹.

Yapılan tanımlardan hareketle idari özerkliğin temel koşullarını; kurumların kesin karar alma yetkisine sahip olması, aldıkları kararları uygulayabilmesi ve karar alacak organların özgür bir biçimde oluşturabilmesi⁶² şeklinde sayabiliriz.

Bir kurum ya da kuruluşun özerk sayılabilmesi için kesin kararlar alabilmesi hakkının bulunması gerekmektedir. Bu kararlar, üst makamların izni veya onayına tabi olmamalıdır. Mahalli idare organlarının bağımsızlığı da temel bir şarttır. Mahalli idarelerinin personellerini kendilerinin seçmesi, merkezi idarenin bu personeller üzerinde görevden uzaklaştırma veya atama yetkisinin olmaması gerekir. İdari özerkliğin en önemli koşulu ise karar organlarının seçimle belirlenmesidir. Bu husus 1982 Anayasasında da açıkça belirtilmiştir.

İdari özerklik bağlamında dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta ise merkezi yönetim ile mahalli yönetimler arasındaki ilişkinin boyutunun ne olacağıdır. Anayasanın

⁵⁹ Coşkun Can Aktan, Akademik Özerklik, <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik.htm> Erişim: 25.07.2018.

⁶⁰ Aziz Yıldray Şıkol, *Belediyelerde idari-Mali Özerklik ve Türkiye'deki İşlevi*, (Yüksek Lisans Tezi) Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi SBE, 2010, s. 18

⁶¹ Şıkol, a.g.e. s.18-19

⁶² Tortop, a.g.e., s.23

127. maddesinde de belirtildiği üzere merkezi yönetim, mahalli yönetimler üzerinde idarenin bütünlüğünün korunması bağlamında bir yetkiye sahiptir. Bu yetkiye idari vesayet adı verilmektedir. Çalışmamızın konusunu oluşturmadığı için bu ilişkiye ve boyutlarına burada yer verilmeyecektir. Fakat merkezi idarenin bu yetkiyi, mahalli özerkliği zedelemeyecek seviyede kullanması ve bu özelliği kullanırken mahalli özerkliği zayıflatmaması genel olarak beklenen bir durumdur.

3. Mali özerklik

İdari özerkliğin sağlanması ise mahalli idarelerin özerkliğinin sağlandığını söylemek için yeterli değildir. İdareler arası ilişkiler bağlamında hizmetlerin sağlanmasında en uygun noktaya ulaşılması ve ihtiyaçların karşılanması için kaynak tahsisinde etkinlikte de gereklidir. Bu nedenle mahalli idarelerin aynı zamanda mali açıdan özerk olmaları sağlanması gereken ilk koşuldur⁶³. Mahalli idarelerin üstlendikleri görevleriyle orantılı ve kamu hizmetlerini görmeleri açısından yeterli mali kaynaklara sahip olmaları mali özerkliğin temel noktasıdır. Bu konu sonraki bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Siyasi, idari ve mali özerkliğin devletlerin toplumsal, siyasal ve idari yapılarına göre farklı seviyelerde tanındığı ve tasarlandığı unutulmamalıdır ve özerklik seviyesi bu bağlamda değerlendirilmelidir.

III. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI VE İŞLEYİŞİ

Bu kısımda mahalli idarelerde mali özerklik kavramı, mali özerkliğin olumlu ve olumsuz yanları ile mali özerklik göstergeleri açıklanacaktır.

A. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI

Merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip mahalli idarelerin sadece idari özerkliğe sahip olmaları yeterli değildir. Siyasi, idari ve mali özerklik; mahalli özerkliği tamamlayıcı unsurlardır ve bu üç unsur birbirine bağlıdır. Serbestçe karar alabilmek özerklik için yeterli gelmemekte, bunun mali özerklik ile desteklenmesi gerekmektedir.

⁶³ İbrahim Güray Yontar ve Mehmet DAĞ, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 21, 2014, s 148.

Mahalli idarelerin mali özerkliği, bu idarelerin merkezi yönetime bağlı olmadan, yasalar çerçevesinde verilen sorumlulukları yerine getirebilmek için serbestçe harcanabilecek gelir kaynakları ile donatılmasına bağlıdır. Mahalli idarelerin bunu yapabilmesi için serbestçe gelirlerini belirleyebilmesi ve bu gelirleri harcayabilmesi gerekir⁶⁴. Bu sayede de idari özerklik, mali özerklik ile desteklenebilecek ve mahalli özerklik tam anlamıyla sağlanacaktır.

Fakat mali özerklik sadece mahalli idarelerin bir malvarlığına ve kısmi bir bütçe özerkliğine sahip olması demek değildir. Mali özerklik, mahalli idarelerin öz kaynaklarını belirleyebilmesi, harcamalarını tayin etme gücüne sahip olması ve tam bir bütçe özerkliğine sahip olmasıyla ancak sağlanabilecektir⁶⁵.

Mali özerklik, mahalli idarelerin mali konulardaki işlerini kendi sorumlulukları altında gerçekleştirme haklarıdır. Mali özerklik, mahalli idarelere harcamalarını önceliklendirme konusunda bir hak verirken, bu harcamalar ile uyumlu, mahalli idarelerce belirlenecek gelirleri sağlamayı zorunlu kılmaktadır. Harcamaların tespit edilip, önceliklendirilmesi, gelirlerin de belirlenmesini gerektirir. Bu nedenle mali özerklik kavramı, vergi özerkliği kavramıyla yoğun bir ilişki içinde⁶⁶ dir.

Mahalli idarelerin varlığı için mali kaynakların varlığı temel bir şarttır. Bunun nedeni mahalli idarelerin üstlendikleri sorumlulukları yerine getirebilmeleri için yeterli kaynaklara sahip olmalarıdır⁶⁷.

Mali özerklik, mahalli idarelerin oluşumundaki temel sebepleri yerine getirmeleri için kanunlar aracılığıyla belirli ölçülerde kendilerine tanınan bir yetki işlemidir. Bu yetki kapsam bakımından mahalli idarelerin gelirleri ve gelirler aracılığıyla sundukları hizmetlerin bedeli oranındaki giderlerini de⁶⁸ içermektedir.

Mahalli idarelerin görevlerini yapacak seviye gelir kaynaklarına sahip olmalarıyla bu idarelerde etkinlik ve sosyal adalet de sağlanabilecektir. Mahalli idarelerin “mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliğin sınırlanmasına ve merkezi yönetimin mahalli birimlere daha fazla müdahale etmesine neden olur. Bu nedenle, mahalli idarelerin bazı faaliyetleri yapamaması

⁶⁴ Eşref Açıkgöz, “Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin”, (Yüksek Lisans Tezi), Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.23.

⁶⁵ İsmet Giritli, Türkiye'nin İdari Yapısı, 8. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991, s.31.

⁶⁶ Mehmet Güdük, “Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği” (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.45.

⁶⁷ Kalabalık, a.g.e., s.473.

⁶⁸ Çetinkaya, a.g.e., s. 26-29.

bunları merkezi yönetimin yapmasına ve bu görevleri ona devretmesine neden olur. Özellikle sağlık ve kolluk alanlarında bu eğilim gözlenmektedir”⁶⁹.

Mahalli idarelerin oluşumu gereği mahalli müşterek alan içinde yaşayan kişilerin ihtiyaçlarının doğru ve net bir şekilde belirlenmesinde ve hizmetin sunumunda yerel idarelerin beklenen etkinliği sağlamak için sahip oldukları mali kaynakları oranınca daha doğru şekilde ihtiyaçları saptayacakları, rasyonel kararlar alacakları ve uygulayacakları beklenir⁷⁰.

Özerk bir mahalli idarenin optimal noktada etkin bir hizmet sunabilmesi için sadece bağımsız karar organlarına sahip olması yeterli değildir aynı zamanda sahip olduğu özerklik ile gelir kaynaklarının niteliği birbiriyle iç içe değerlendirilmelidir⁷¹. Mal ve hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik için özerklik en önemli gerekliliklerden birisidir.

Mali açıdan kendi kendine yeter hale gelmemiş idarelere görev ve yetki verilmesi, sistemin çökmesine, halkın onlara olan güvenini yitirmesine yol açacağı gibi, yerel halkın, meclis üyesi veya memur olarak yerel yönetim birimi bünyesinde hizmet etmekte isteksiz davranmasına sebep olabilecektir. Ayrıca, nitelik ve nicelik bakımından yerel hizmetler sürekli artma, değişme ve gelişme eğilimi gösterdiğinden, yerel yönetimler, hiç olmazsa yeteri kadar esnek yerel gelir kaynaklarına sahip olmalıdırlar⁷².

Mahalli idareler organları halk tarafından seçilen görevleri merkezden ayrı olan kuruluşlardır. Bu görevler merkezden ayrı olmaları nedeniyle ayrı bir gelir unsuruna ihtiyaç duyar. Mahalli idarelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması⁷³ gerektiği 1982 Anayasamızın 127. Maddesinin son bölümünde “*Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*” denilerek açıkça düzenlenmiştir.

⁶⁹ Nuri Tortop, Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 5, Yıl: 1996, s. 7.

⁷⁰ Keleş, Yavuz, a.g.e., s.20-22.

⁷¹ Tortop,1999, a.g.e., s.22.

⁷² Güdük, a.g.e., s.48

⁷³ Yontar ve Dağ, a.g.e., s.148

Ülkelere tavsiye niteliği taşıyan ve mahalli idarelerin özerklik düzeylerini değerlendirmeleri için kriterler sunan uluslararası nitelikli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının, özerkliğin tanımının yapıldığı 9. Maddesinin ilk üç paragrafında da⁷⁴, “1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. 2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. 3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.” mali özerkliğin önemi açıkça belirtilmektedir. Bu konu sonraki bölümde ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

Mali özerkliğin bu kadar önemli olmasının nedeni mahalli idarelerinde merkezi idare kadar hükümet niteliği gösteren işlevleri yapan kamu birimleri olmalarıdır. Bu yönleriyle mahalli idareler, merkezi yönetimlere karşı kendi kendine yetebilen idari kurumlar haline gelmelidir⁷⁵.

B. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK KOŞULLARI

Mahalli idarelerde mali özerkliğin tam olarak sağlanabilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu koşulları dört başlık altında toplanabilir. Mali özerkliği sağlayabilmek ve/veya arttırabilmek için bu koşulların gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir.

1. Mali Kaynakların Çoğunun Öz Gelirlerden Oluşması

Mahalli idareler, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmek için farklı kaynaklardan elde ettikleri çeşitli gelirleri kullanmaktadırlar. Sadece devletin verdiği ödeneklerle mahalli idarelerinin çalışmalarını gerçekleştirmelerini ve geliştirmelerini beklemek mümkün değildir⁷⁶. Bu nedenle mahalli idarelere (borçlanma hariç) merkezi idare bütçelerinden çeşitli paylar aktarılmakta ve hazineden çeşitli adlarla yardımlar yapılmaktadır. Bununla beraber mahalli idarelere sınırları içinde yaşayanlardan çeşitli

⁷⁴ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim: 19.05.2018
www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

⁷⁵ Metin Meriç ve Duran Bülbül, “Mali Yapı”, Gazi Kitabevi, Ankara, 2013, s.218

⁷⁶ Tortop, a.g.e., s. 23

gelirler tahsil etmelerine ve kendilerine has vergi ve harçlardan gelirler⁷⁷ sağlamalarına imkân verilmektedir.

Mali özerkliğin en temel koşullarından birisi mahalli idarelerin kaynaklarının büyük çoğunluğunun öz gelirlerinden oluşmasıdır. Öz gelir tanımı içine hangi gelirlerin gireceği bazen farklılık gösterebilse de genel olarak öz gelirler; kanunları çerçevesinde mahalli idarelere bırakılan mahalli vergiler, resimler, harçlar, harcamalara katılma payları, malların kiralanmasında ve satışlarından elde edilen gelirler, tarifelere göre alınan ücret gelirleri ve faiz ve ceza gelirlerinde oluşmaktadır.

Öz gelirler içerisinde önemli bir yeri olan ve merkezi yönetimlerce mahalli idarelere bırakılan vergiler, çoğunlukla bölgesel ağırlıkları ağır basan vergiler olmaktadır. Mahalli idare vergilerine örnek olarak emlak vergisi, genel satış vergisi, işletme vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, elektrik vergisi, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi verilebilir. Sayılan bu vergilerin temel özelliği, fayda ilkesinin ağır basması ve vergi konusunun mahalli sınırlar içinde olmasıdır⁷⁸.

Mahalli idarelerin mali kaynaklarının kapsam, matrah ve oranlarını istedikleri gibi tespit edebildiği ve toplayabildiği kaynaklardan oluşması, mahalli idarelerin merkezi yönetimlere bağımlılığını azaltacak ve seçimle belirlenmiş mahalli organların üstlendiği sorumluluğu arttırarak, merkezi idarenin arzu ve isteklerine değil kendi sınırlarında yaşayan insanların isteklerine öncelik ve önem vermelerini sağlayacaktır. Mahalli idarelerin gelirleri içinde öz gelirlerin düşük olması, merkezi idareye bağımlılıklarını arttıracaktır. Bu durumda mahalli hizmetlerin aksamasına neden olabilecek ve mahalli özerkliğin kısıtlanmasına sebep olacaktır⁷⁹.

2. Öz Gelirlerin Oranlarını Belirleyebilme Gücü

Mali özerkliğin koşullarından birisi de, yukarıda açıkladığımız öz gelirlerin oranlarının mahalli idarelerce belirlenmesidir. Gelişmiş bazı ülkelerde mahalli idarelerin vergi koyma veya merkezi idarenin topladığı vergiye ek oranlar koyma gibi yetkileri vardır.

⁷⁷ Çetinkaya, a.g.e., s. 84-91

⁷⁸ Çetinkaya, a.g.e., s.69.

⁷⁹ Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I*, Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara: 2005, s.284.

Yerel yönetimlerin artan harcamalarının karşılanması, dönem içerisinde söz konusu öz gelirlerin artmasıyla mümkün olacaktır. Eğer, öz gelirlerin oranlarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi söz konusu olursa, o zaman bu gelirlerin giderlere oranla aynı ölçüde artmasında sıkıntılar yaşanacaktır. İhtiyaçların artış hızına paralel bir şekilde gelirlerin de artması için bu oranların yerel yönetimler tarafından belirlenmesi şarttır. Böylece yerel yönetimlerin öz gelir oranlarını belirleyebilmesi mali özerkliğe katkı yapacak ve etkin bir hizmet üretimi sağlanacaktır⁸⁰.

Uygulamada merkezi idarelerin, mahalli idarelere bıraktıkları vergilerin, matrah ve oranlarına ilişkin çeşitli sınırlamalar getirdiği görülmektedir. Yani mahalli idareler, vergilendirme yetkisi ile geniş mali özerklik kazanmalarına karşın, yerel vergiler, ulusal vergi sisteminin bir parçası olduğundan, mahalli idareler vergi oranını, matrahını ve konusunu seçerlerken çoğu kez çeşitli sınırlamalarla karşılaşmaktadırlar. Mahalli idarelerin, bir kısım vergileri merkezi idare kadar etkin toplayamaması da, bu konuda çeşitli düzenlemelere ihtiyaç duyurmaktadır⁸¹.

Çoğu ülkede merkezi idareler, gelir kapasitesi bağlamında verimli gördükleri kaynakları kendileri toplamaktadır. Mahalli idarelere, toplanması zor olan, vergi matrahı dar ve çoğu zaman mahalli hizmetlerin başa baş maliyetlerini bile karşılamayacak mali kaynakları bırakmıştır⁸². Eğer mahalli idareler, yeterli mali kaynağa sahip olurlarsa; halk ihtiyaçlarını karşılamada başarıları artabilecek, verimli ve etkin kaynak kullanımı sağlanabilecektir. Mahalli halka en yakın yönetim birimi olan mahalli idarelerce ihtiyaçların karşılanması beraberinde etkin kaynak kullanımı sağlayacaktır. Fakat bunun şartı, mali özerkliğin tüm yönleriyle sağlanmasına bağlıdır.

Mahalli idarelerin, oranlarını kendilerinin belirleyebileceği öz gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bunların çeşitliliğinin artması, mahalli idareler için mali özerkliğin sağlanmasında önemli bir rol oynayacaktır.

⁸⁰ Barış Şensoy, “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, Marmara Üniversitesi S.B.E., 2010, s.44.

⁸¹ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s.96.

⁸² Nihat Falay, Ersin Kalaycıoğlu ve Umut Özkırımlı, “Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme”, İstanbul: TESEV Yayınları No: 2, Boyut Matbaası, 1996.

3. Merkezi Yönetim Yardımlarının Şarta Bağlı Olmaması

Mali özerkliğin sağlanmasının bir boyutu da, belli bir şarta bağlı olmadan ulusal gelirlerden mahalli idarelere pay verilmesi ve yardımların yapılmasıdır. Ülke çapında mahalli idareler arasında eşitliğin sağlanması ve hizmetlerde aksamaların yaşanmaması için önemli bir koşuldur. Bu kapsamda, merkezi yönetimce mahalli idarelere mali transfer sisteminin oluşturulmasında başlıca üç amaç vardır: Dikey eşitliğin sağlanması (gelir yeterliliğinin sağlanması); Yatay eşitliğin sağlanması (yönetim birimleri arasındaki yeniden dağılımın sağlanması) ve bölgeler arası dışsallıkların azaltılmasıdır⁸³.

Merkezin katkısının harcama yeri belirtilerek verilmesi yani koşullu olması, mahalli idarelerin merkezi yönetimlerin taleplerine uymak zorunda kalmalarına yol açacaktır. Bu durum mahalli idarelerin mali özerklikten uzaklaşmalarına neden olacaktır. Bu sebeple, merkezden yapılacak katkıların koşullu değil harcama yerinin tespitinin mahalli idarelere bırakılması mali özerkliği güçlendirecektir. Bu çerçevede, transfer sisteminin yatay ve dikey eşitleme, hizmet kalitesi ve öz kaynaklarının kullanılmasının teşvik etme gibi amaçları gözetilen yeni bir yapıya dönüştürülmesi gerekmektedir⁸⁴.

Merkezi yönetim yardımlarına aşırı bağımlı olunması, mahalli nitelikteki hizmetleri sunmada yetersizliğe yol açabilecek, düşük tüketici tatmini doğurabilecek ve mali sorumlulukların tüketiciler arasında dağıtımını etkin olmaktan da çıkartabilecektir⁸⁵.

4. Gelirlerin Serbestçe Harcanabilmesi

Mahalli idarelerde mali özerkliğinin sağlanabilmesinin bir diğer koşulu da idarelere sağlanan bu gelirlerin ihtiyaç gördükleri yerlere serbestçe harcayabilme yetkisidir. Harcama sürecinde mahalli idarelerde görev düşmektedir. Mahalli idareler, etkin mali yönetim, kontrol ve denetim sistemleri kurmalı ve sürekli kendilerini güncellemelidirler. Eğer bu süreçlerde iyileşmeler yapılmazsa aşırı bir denetim yetkisine sahip olan merkezi yönetim gelirlerin harcanması sürecine daha fazla dâhil olacak ve bu da mali özerkliği zedeleyecektir.

Mahalli idarelerin, ellerindeki kaynakları kendi sınırları içinde yaşayan vatandaşların isteklerine uygun olduğunu düşündükleri hizmetlere, karar organlarının

⁸³ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Mali Yerelleşme, Editörler Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2006, s.98.

⁸⁴ Yılmaz ve Beriş, a.g.e., s. 117.

⁸⁵ Açıkgöz, a.g.e., s.24.

serbestçe onay verdiği şekilde harcayabilmelidirler. Merkezi idarenin görevi, gelir ve giderleri denetlemek ile sınırlandırılmalıdır⁸⁶.

C. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİĞİN OLUMLU VE OLUMSUZ YANLARI

Mahalli idarelerde mali özerkliğin sağlanması hem merkezi idare için hem de mahalli idareler için birçok fayda sağlayacaktır. Mali özerklik ile sağlanan faydalar fazla iken özerkliğin doğurduğu bazı olumsuz sonuçlarda olabilmektedir.

1. Mali Özerkliğin Olumlu Yönleri

Mali özerkliğin sağladığı faydalar şu şekilde özetlenebilir⁸⁷:

- Mahalli idarelerin mali kaynakların kullanımı konusundaki serbestiyeti yani gelir ve harcama yapabilme hususunda serbest oluşları mali özerkliğin sunduğu en önemli yararlarıdır. Mali özerkliğin belirlediği sınırlar dâhilinde harcama ve gelirler konusunda sağlanan serbestiyet, bu birimlerdeki bütçelerin mahalli halkın ihtiyaç ve tercihlerine yönelik düzenlenmesini sağlayacak, bu sayede bölgesel öncelik ve gereksinimleri dikkate alan sosyo ekonomik politikalar düzenlemelerine zemin hazırlayacaktır.

- Halkın ihtiyaç ve tercihlerine uygun hizmet politikaları ile mahalli halkın tercihlerine duyarlı, isteklerine uygun hizmetler üretilerek kamusal hizmet sunumunda etkinlik sağlanacağı gibi kaynak kullanımında israflar da önlenilecektir.

- Mali özerklik, daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmaktadır. Mahalli hesap verilebilirlik seçimle iş başına gelmiş mahalli yöneticileri ödenen vergiler dolayısıyla kararlarında daha sorumlu hale getirmektedir. Böylece politik sistem daha şeffaf hale gelirken mahalli yöneticilerde daha sorumlu davranmaya başlayacaklardır.

- Mali özerklik ile kararlarında daha sorumlu hale gelen politikacıların, üstlendikleri görev ve faaliyetleri yerine getirmemekten doğacak politik sorumluluğu üstlenmeme gibi pozisyonları ortadan kalkacaktır. Mahalli sorumluluğun geliştirilmesi seçim sisteminin ve mali yerinden yönetimin iyi işlemesinede bağlıdır.

⁸⁶ Özgür ve Kösecik, a.g.e., s. 285.

⁸⁷ Güdük, a.g.e., s.46; Açıkgöz, a.g.e., s.23; Ahmet ULUSOY ve Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi” Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt :12 ,Sayı: 21, Haziran 2009, s.265-266.

- Mali özerklik, idari özerkliği de destekleyecektir. Mahalli idarelerin, bağımsız bir biçimde aldıkları kararları hayata geçirme ve özerk bir biçimde faaliyetlerini sürdürmesi mali özerklik ile sağlanabilecektir.

- Özerklik ile saydamlık artacaktır. Harcamalar halkın gözünde saydam bir biçimde gerçekleştirilecektir.

- Mali özerlikle beraber, mahalli idarelerin gelirleriyle alakalı hızlı ve etkili bir kontrol sistemi geliştirebilir. Bunun yanı sıra vergilemenin yerelleşmesi bu alanda yeni yaklaşım ve tekniklerinin geliştirilmesine de olanak tanır.

- Mahalli idare maliyesinin güçlendirilmesine mali özerklik önemli katkılar yapacaktır. Merkezi yönetimin, ülkede çapındaki vergiyi doğuran olayları takip etmesi ve bunları vergilendirmesi olası değildir. Mali özerklik bu sakıncayı da azaltacaktır. Mahalli idareler, bazı vergileri daha iyi yönetebilecektir. Mahalli düzeyde, mahalli iş çevrelerini ve koşullarını daha iyi tanıyan mahalli idarelerin vergiyi doğuran olayları tespit ve kontrolü daha kolay olacaktır.

- Vergi oranları halka, merkezi idareye göre daha yakın olan ve onların vergilendirme sınırlarını bilebilecek durumda olan mahalli idareler tarafından belirlendiğinde, mahalli kamusal hizmetler artarak gelişecek ve mahalli halk, sunulan mal ve hizmetlerden daha fazla memnun kalacaktır.

- Mali yönden özerk mahalli idarelerde, vergi mükellefleri oy hakları vasıtasıyla yerel meclisleri ve bürokratları denetleme imkânına kavuşacağından kaynak dağılımında oldukça etkin neticeler elde edilecektir.

- Mahalli sınırlar içinde yaşayan bireyler ödedikleri bedeller dolayısıyla sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı hale gelecek bu durumda denetimi ve karar alma süreçlerine daha fazla katılma isteğine doğuracaktır. Yüksek seviyede özerkliğin bulunması ise mahalli halka politik çeşitlilik sağladığı için mahalli düzeyde ortaya çıkan sorunların çözümü adına çeşitli alternatif seçenekler sunacaktır.

Yukarıda bahsettiğimiz bu gibi faydalardan dolayı mahalli idarelerin mali açıdan özerk olmaları büyük önem arz etmektedir.

2. Mali Özerkliğin Olumsuz Yönleri

Sağladığı birçok faydanın yanı sıra mali özerkliğin doğurabileceği olumsuzlar da vardır⁸⁸. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Mahalli idarelerin geniş mali özerkliğe sahip olması halinde her birim kendi vergi kaynağını fazla bir biçimde vergilemeye gidebileceğinden, kaynakların kuruması, kaynaklarda sapmalar meydana gelebilecek ve merkezi idare ile yetki çakışması gibi sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

- İdarelerde açıklık, saydamlık ve hesap verilebilirlik yeterince sağlanamazsa mahalli baskı gruplarının etkileriyle yolsuzluklar ortaya çıkabilecek ve mahalli idareler verimsiz harcamalara yönelebilecektir.

- Mali özerkliğin fazlalığı ve gelir kapasitesini artırma imkânı, mahalli politikacıların popülist politikalar uygulamasına fırsat tanıyacaktır. Bu durum kaynakların verimsiz kullanımına yol açabilecektir.

- Mahalli idarelerin mali özerkliğinin yükselmesi, makroekonomik istikrarsızlığa karşı mücadelede mali politikaların koordinasyonunda güçlükler yol açabilecektir. Yaşanan ekonomik dalgalanmalardan mahalli idarelerin gelirleri ve harcamaları da önemli ölçüde etkilenecektir. Bu da mahalli idarelerin makroekonomik istikrarsızlıklara karşı korumasız kalmasına yol açabilecektir.

- Mahalli idarelerin, harcamaları gelirlerini aştığında, oluşan açıklar merkezi idarelerce yapılacak aktarımlar veya borçlanma ile karşılanacaktır. Merkezden yapılacak aktarımlara, idarelerarası transferlere aşırı bağımlılık olmasının yanında merkezi idare aktarımlarının objektif kıstaslara bağlanamaması ülke kaynaklarının bölgeler arasında dengesiz dağılımına yol açabilecektir. Mahalli idarelerin borçlanma ile açıklarını kapatmaya çalışması idarelerde aşırı bir borç yükü oluşmasına yol açabilecek, bu borçların ödenmemesi durumunda hem mahalli idarelerin hem de ülkenin güvenilirliği olumsuz etkilenecektir.

- Mali kapasitenin sınırlı, mahalli hizmetlere olan talebin ve hizmet maliyetinin yüksek olduğu alanlarda mali özerklik, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarını yerine getirememesine veya bu görev ve sorumluluklardan kaçınmalarına neden olabilecektir.

⁸⁸ Ulusoy ve Akdemir, 2012, a.g.e., s.266-267; Bilin Neyaptı, “Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation”, *Metu Studies in Development*, I. 32, 2005, s. 433-465.

- Mahalli vergilerin toplanması konusunda yeterli idari kapasiteye sahip olmayan mahalli idarelere vergilendirme yetkisinin devredilmesi, vergilemenin idari maliyetini arttıracak ve vergi kapasitesi tam anlamıyla karşılanamayabilecektir. Ayrıca ülke genelinde muafiyetler, istisnalar, muhasebe sistemleri ve tahsilat süreçlerinde tek düze bir uygulamanın olmaması, vergi mükelleflerinin farklı oranlarda vergi ödemelerine ve vergileme süreçlerinde farklı rejimlere tabi tutulmalarına yol açabilecektir. Bu da vergilemede adaleti zedeleyecektir.

- Mahalli idare birimlerinin mal ve hizmetlerin sunumunda ölçek ekonomisini sağlayamayabileceği yönünde görüşler vardır. Bazı mahalli idarelerde bilgi ve koordinasyon maliyetleri, merkezi idareye nazaran yüksek olabilmektedir. Bu da etkin kaynak kullanımına engel olacaktır.

- Mali özerklik mahalli idare birimleri arasında rekabeti başlangıçta arttırsa bile ilerleyen süreçte bu rekabet, politik gerginliği artırabilecektir.

- Mahalli idare birimlerindeki kurumsal ve idari kapasitedeki eksiklikler, farklı mahalli idareler arasındaki koordinasyon ve iletişim sorunları mali reform ve düzenlemeleri gizleyebilecek ve mali özerklikten beklenen yararların gerçekleşmesini engelleyebilecektir.

D. MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİK GÖSTERGELERİ

Mali özerkliği tespit etmede kullanılan en yaygın yol, hangi kaynakların ve sorumlulukların mahalli idarelerce kontrol edildiğinin tespit edilmesidir. Gelir (özellikle vergi gelirleri) ve harcama göstergelerine bakarak mali özerkliğin değişimi hakkında bilgi sahibi olunabilir. Bu göstergeler değerlendirilirken mali ilişkilerin karışıklığı ve çok boyutluluğu içinde mahalli idarelerin gücünün ne olduğu görülmektedir. Mahalli idarelerde mali özerklik seviyesini belirlemek için üretilen bazı göstergeler şunlardır⁸⁹:

1. Tekrarlayan Gelir Oranı

Mali özerklik göstergelerinin birincisi tekrarlayan gelir oranıdır. Tekrarlayan gelir oranı, toplam gelir oranı içerisinde mahalli idarelerin dış fonlara olan bağımlılığını gösterir (Öz gelir gücü ve mahalli idarelerin dış fonlara karşı bağımsızlığını gösterir). Bu oranının yüksek olması, dış fonlar ve/veya milli hazine üzerinde daha az bağımlılığı

⁸⁹ Baral ve Suvedi, 2006: 3'den aktaran Rükân Korlu ve Özhan Çetinkaya, "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi" Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2015, Yıl: 3, Cilt: 3, Sayı: 4, s. 99-100

gösterir. Bu yapı mahalli idarelerde mali özerkliğin yüksekliğini gösterir. Gelirlerin analitik bütçe sınıflandırılmasının ekonomik türündeki “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “faizler, paylar ve cezalar” ayrımı tekrarlayan gelir oranı içerisinde yer alır.

2. Öz gelir Oranı

Öz gelir oranı, mahalli idare gelirleri içerisinde öz gelirlerin etkisinin derecesini ortaya koyan bir göstergedir. Mahalli idarelerin mali bağımsızlığı hakkında bilgi veren bu oran uygulamada yaygın olarak kullanılmaktadır. Mahalli idarelerin tüm gelirleri içindeki içsel (öz gelir) gelirleri “mali özerklik endeksi” içerisinde kullanılır. Mali özerklik endeksi, öz gelirlerin mahalli idare gelirleri içindeki oranının vermektedir. Oranın yüksek olması arzulanır. Çünkü bu oranın yüksekliği mahalli idarelerin gelir bağlamında merkeze idareye karşı bağımsızlığını göstermektedir. Analitik bütçenin gelirleri ekonomik sınıflandıran ayrımındaki “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “sermaye gelirleri”, “alacaklardan tahsilat” ve “faizler, paylar ve cezalar” kalemlerindeki gelirler öz gelirler arasında yer almaktadır.

3. Yerel Mali Bağımlılık Oranı

Mali bağımlılık oranı, mahalli idarelerin gelirlerinin içerisindeki merkezden yapılan aktarımların ne kadar olduğunu ölçen bir göstergedir. Mahalli idarelerin mali bağımsızlığının tespitinde aktarımların önemine işaret eder. Bu oran mahalli idarelerin toplam içsel gelirleri dışında kalan idareler arası transfer yüzdesini dolayısıyla mahalli idarelerin milli hazineye ne ölçüde bağlandığını gösterir. Bu yüksek oran, mahalli idarenin hazineye yüksek derecede bağımlı olduğunu ve düşük bir seviyede mali özerkliğinin olduğunu göstermektedir. Analitik bütçenin gelirleri ekonomik sınıflandıran ayrımındaki “paylar, faizler ve ceza gelirleri” içinde gösterilen “genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay gelirleri” bu orana işaret etmektedir.

4. Mali Performans

Özerkliği ölçümünde kullanılan bir diğer gösterge mali performanstır. Mali özerklik seviyesinin yüksek olması, mahalli idarelerde mali performansın başarılı olacağı anlamına gelmektedir. Kısacası mali özerkliğin, mahalli idarelerde mali etkinliği de beraberinde getireceği düşünülür. Mahalli idarelerin mali performanslarının ölçümünde değişik göstergeler vardır. Mahalli idarelerde gerçekleşen gelirin bütçelenmiş gelire

oranı, gerçekleşen harcamaların bütçelenmiş harcamaya oranı, idari harcamaların toplam harcamaya oranı, mahalli idare mali performanslarının ölçümünde sık olarak kullanılmaktadır. Mali performansın başarısını gösteren bir diğer oran ise tahakkuk eden ve gerçekleşen bütçe rakamları arasındaki farkla ölçülmektedir. Bu farkın minimal düzeyde olması hedeflenmektedir.

5. Vergi Özerkliği

Mali özerkliğin bir başka göstergesi de vergi özerklidir. Bu oran mahalli idarelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin ne kadar olduğuyula ilgilidir. Mahalli vergilerin yüksek olması durumunda, yüksek mahalli vergileme gücünden bahsedilmektedir. Toplam gelirler içerisinde, öz gelirlerin payına katkıda bulunan vergi özerkliği göstergesinin yüksek olması, mali özerklik seviyesinin arttığına işaret etmektedir.

IV. ULUSLARARASI BELGELERDE MALİ ÖZERKLİK

Mali özerklik tüm dünyada ilgi gören ve uluslararası boyutu yaygın biçimde tartışılan bir konudur. Bu yüzden uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından da mali özerklik kavramı ve kapsamı konusunda ayrıntılı çalışmalar yapılmış, raporlar hazırlanmış, değerlendirme kıstasları konulmuştur.

A. AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI MALİ ÖZERKLİK ve TÜRKİYE

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ülkelere mahalli idarelerinin özerklik düzeylerini değerlendirmeleri için bazı temel ilke ve standartlar sunan uluslararası nitelikte bir belgedir. Tavsiye niteliğinde olan bu belgeyi Türkiye bazı çekinceler koymasına rağmen imzalamış ve onaylamıştır⁹⁰. Bu şarttaki maddelere uyumu artırmak, ülkemizdeki mahalli idarelerin özerkliklerini ve demokratik yapılarını kuvvetlendirmek için 2000’li yılların başlarında mahalli idareler alanında önemli reformlar yapılmıştır.

Avrupa Konseyi Özerklik Şartının 3. Maddesinde, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda

⁹⁰ Murat Aygen, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği” AVRASYA Uluslararası Araştırmalar Dergisi, Cilt:5, Sayı:10, Ocak 2017, s. 257.

düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağı anlamını taşır.” şeklinde tanımlanmaktadır⁹¹. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere mahalli idarelerin, kendi sorumlulukları altındaki mahalli nüfusa sunacakları hizmetler için gereken mali olanaklara yeterli bir düzeyde sahip olmaları temel kuraldır. Mahalli idarelerin üstlendikleri görevleriyle orantılı, mali kaynaklara sahip olmaları, mali özerkliğin ana noktasıdır.

Mali özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9. maddesinde “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığı ile düzenlenmiştir. Buna göre;

“1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların

⁹¹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim: 19.05.2018
www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.”⁹²

Türkiye'nin, Özerklik Şartının en çok çekince koyduğu maddeler, mali özerlikle ilgili olanlardır. Bunlar 9. maddenin, 4, 6 ve 7. Paragraflarıdır. Bu paragraflardan ilki 4. Paragraftır. Türkiye'nin bu paragrafı onaylamamasının nedeni mahalli idarelere kaynak sağlanırken mal ve hizmet maliyetlerindeki artışın dikkate alınması zorunluluğunun ekonomik açıdan bazı sıkıntılar doğurma ihtimalidir. Kısacası çekince sebebinin altında olarak ülkemizin ekonomik gerçeklerinin yattığı düşünülebilir⁹³. Anayasamızın 127'inci maddesinde, “mahalli idareler görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı” ifade edilip güvence verilse de bunun nasıl olacağı tam olarak belirtilmemiştir. Türkiye’de mahalli idarelerin kanunlarına göre oranlarını kendilerinin belirleyebildiği mahalli vergi, resim, harç gibi gelirleri hemen hemen yok gibidir. Yani mahalli idarelere sağlanan kaynaklar, görevleriyle orantılı değildir.

Çekince koyulan bir diğer paragraf ise 6. paragraftır. Ülkemizde kaynakların tahsisi noktasında kanuni düzenleme olmakla birlikte merkezi hükümet tarafından mahalli idarelere herhangi bir danışılma süreci söz konusu değildir. Bu paragrafta bulunan “danışılması gerektiği” cümlesi zorunluluk içermediği için bu hükmün anlaşmaya taraf ülkeler bağlamında herhangi bir bağlayıcılığının olmadığı söylenebilir. Çekince konulan son paragrafta tahsisli hibe ve bunun kullanımı ile ilgilidir. Ülkemizde mahalli idareler gerek merkezi idareden gerekse AB, Dünya Bankası vb. kuruluşlardan hibe ve yardımlar almaktadırlar. Merkezi idarelerden alınan tahsisli yardımlar mali özerkliği zedelemektedir. Mahalli idareler bu yardımları kullanma konusunda serbest olmalıdırlar. Fakat bu durum da ülkemizde sınırlıdır.

Çekince koyduğumuz maddeler ile maddenin paragrafları genel bir biçimde değerlendirildiğinde, çekince konulan paragrafların merkezi idare tarafından mahalli idarelerin paydaş olarak görmesi gerektiğine, işbirliğine işaret eden “yerel yönetimlere danışma”, “mali özerkliğin güçlendirilmesi” ve “kendi aralarında ve uluslararası alanda

⁹² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim: 19.05.2018.

www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

⁹³ Yontar ve Dağ, a.g.e., s. 154.

işbirliğine girme” gibi konuları kapsadığı bilinmektedir⁹⁴. Özerklik Şartı'nın 9. maddesine uyum açısından özellikle “görevler ile doğru orantılı gelir kaynaklarının tahsisi” konusunda sorunların olduğu açıktır.

B. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER DÜNYA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTINDA MALİ ÖZERKLİK

Birleşmiş Milletler tarafından da mali özerklik ile ilgili çeşitli kıstaslar ortaya konulmuş, bu çerçevede 1998 yılında bir taslak hazırlanmış ve bu konu ülkelerin tartışmasına açılmıştır. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Habitat Gündem'inde bulunan, yerinden yönetimin daha güçlü bir biçimde sağlanması isteminin yasama geçirilmesi için, “Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (Habitat)” ile önemli uluslararası mahalli idare birliklerinin eşgüdümleme birimi olan “Dünya Kent ve Yerel Yönetimler Eşgüdüm Birliği'nin (WACLAC)”ın ortaklaşa başlattığı bir teşebbüstür. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağında mali özerkliğe ilişkin şu hükümlere yer verilmiştir⁹⁵;

“• Yerel yönetimler merkezi yönetimden ayrı mali kaynaklara sahip olmalı ve bunları kendilerine verilen yetki çerçevesinde özgürce kullanabilmelidir.

• Yerel yönetimlere tahsis edilen kaynaklar, kendilerine verilen görevleri karşılamaya yeterli oranda olmalıdır.

• Yerel yönetimlere sağlanan kaynaklar kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde yerine getirilmesine imkân tanınmalıdır. Ayrıca, yeterli bir finansal planlamayı mümkün kılacak şekilde düzenli ve yenilenebilir olmalıdır.

• Yerel yönetimlere mevcut görevlerinin dışında yeni görevler yüklendiğinde, bu görevleri yerine getirebilecek yeni kaynaklar da sağlanmalıdır.

• Yerel yönetimlerin finansman kaynaklarının önemli bir bölümü, oranı yerel yönetimlerce belirlenen yerel vergiler, harçlar ve ücretlerden oluşmalıdır.

• Yerel yönetimler tarafından konulan vergiler ile yerel yönetimlerce toplanan gelirlerden belirli bir pay verilen vergiler bu idarelerce yüklenen hizmetleri karşılamak üzere yeterli düzeyde olmalarının yanı sıra esnek ve istikrarlı olmalıdır.

⁹⁴ Aygen, a.g.e., s. 261.

⁹⁵ Ulusoy ve Akdemir, 2009, a.g.e., s. 269.

• Mali kaynakları sınırlı olan yerel yönetimlere denkleştirici yardımlar yapılmalıdır.

• Yeniden dağıtılmış kaynakların genel paylaşımıyla ilgili kuralların oluşumuna ilişkin yasal çerçevenin belirlenmesinde yerel yönetimlerin katılımı sağlanmalıdır.

• Yerel yönetimlere blok bağış ve yardımlarda bulunulurken, yardım ve bağışlar belirli projelerin ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi şartına bağlanmamalıdır.”

Mahalli idare konularında Birleşmiş Milletler nezdinde mahalli idarelerin resmi sözcüsü konumunda bulunan “Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı”nın özerklik konusunda ve onun en önemli parçası olan mali özerklik konusunda çalışmaları devam etmektedir.

“Yerel Yönetimlerin Desantralizasyonu ve Güçlendirilmesine Dair Uluslararası Kılavuz”, “Birleşmiş Milletler Habitat Yönetim Konseyi” tarafından kabul edilmiştir. 2009 yılında ise, “Herkes İçin Temel Hizmetlere Erişim Uluslararası Kılavuzu” onaydan geçmiştir⁹⁶

Bu Raporun çerçevesi bağlamında, âdemi merkeziyetçilik şu şekilde anlaşılmaktadır; “yasalar çerçevesinde belli bir dereceye kadar özerkliğe sahip olan ve devlet idari yönetimlerinden bağımsız olarak fonksiyon gösteren yerel yönetimlerin mevcudiyetidir. Bu desantralize yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için kendi güçleri, kaynakları ve kapasiteleri olduğu gibi yetkilerin nasıl tatbik edildiğini tespit eden ve onları vatandaşlara karşı kanun önünde sorumlu kılan temsili ve seçilmiş bir yerel demokratik yapılanma ile desteklenen bir meşruiyettir”⁹⁷. Mahalli idarelerin bu meşruiyeti sağlayabilmesinin bir parçası da kendi kaynaklarına sahip olmalarıdır.

C. OECD’YE GÖRE MALİ ÖZERKLİK

OECD’de mali özerklik ile ilgili çeşitli kıstaslar geliştiren uluslararası kuruluşlardan birisidir. Uluslararası arenada mali özerkliğin en önemli kıstaslarından birisi, yerel yönetim vergilerinin toplam vergiler içindeki payıdır. OECD’de mali özerkliğe bu çerçevede yaklaşmıştır.

⁹⁶ Birleşmiş Milletler Habitat Yönetim Konseyi, Karar 21/3, 20 Nisan 2007 ve Karar 22/8, 3 Nisan 2009.

⁹⁷ UCGL-MEWA, 2016 Desantralizasyon Ve Yerel Demokrasi: Dördüncü Küresel Raporu, s. 26, Erişim: 02.04.2019 <http://uclg-mewa.org/desantralizasyon-ve-yerel-demokrasi-d%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-k%C3%BCresel-raporu/>

“OECD’nin vergi politikası analizi çalışma grubuna göre; mahalli idarelerin toplam gelirleri, matrahları ve oranlarında merkezi yönetimin herhangi bir sınırlaması olmaksızın mahalli idareler belirli bir verginin oranını ve matrahını belirlemede ne kadar özgür iseler o oranda mali açıdan özerk sayılmaktadırlar”⁹⁸. Mahalli idarelerin vergi gelirleri üzerindeki özerkliğini tespit edebilmek amacıyla 1999 yılında hazırlanan “Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Vergileme Yetkisi” adlı OECD raporunda vergi gelirleri çeşitli alt kategorilere ayrılmıştır⁹⁹:

(a) Mahalli idare verginin hem matrahını hem oranını belirliyor.

(b) Mahalli idare sadece verginin oranını belirliyor.

(c) Mahalli idare sadece verginin matrahını belirliyor.

(d) Vergi paylaşımında farklı usuller vardır:

* vergi paylaşımı: paylaşım oranı mahalli idare tarafından belirleniyor.

* vergi paylaşımı: paylaşım oranı ancak mahalli idare onayı ile değişebilir.

* vergi paylaşımı: paylaşım kanunla belirlenmiştir ve tek taraflı olarak merkezi yönetim tarafından değiştirilebilir.

* vergi paylaşımı: paylaşım oranı her yıl bütçenin bir parçası olarak merkezi yönetim tarafından belirleniyor.

e) Merkezi yönetim verginin hem matrahını hem oranını belirliyor.

Bu sınıflandırma çerçevesinde vergi gelirleri ele alındığında a, b, c başlıklarında mahalli idarelerin elde ettikleri gelirler üzerinde ciddi bir serbestiyete ve özerkliğe sahip olduğu görülmektedir. Vergi paylaşım usullerinin olduğu ve verginin matrah ve oranının merkezce belirlendiği durumlarda mali özerkliğin ya çok sınırlı olduğu veya hiç bulunmadığı değerlendirilmektedir.

⁹⁸ Ulusoy ve Akdemir, 2009, a.g.e., s. 270.

⁹⁹ Ayşe Güner, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 23/27 Mayıs 2005, s. 226.

Aşağıdaki tablo, 2016 yılı kesinleşmiş verileri çerçevesinde OECD ülkelerinde genel devletin çeşitli alt sektörlerine atfedilen vergi gelirlerinin nispi payının hükümetler seviyesine göre nasıl paylaşıldığını göstermektedir¹⁰⁰.

Tablo 1: 2016 Yılı Genel Devletin ve Alt Sektörlerinin Vergi Gelirleri
(Toplam Vergi Gelirinin % 'si)

	Uluslararası		Merkezi İdare	Eyalet veya Bölgesel İdare	Mahalli İdare	Sosyal Güvenlik Fonları
FEDERAL ÜLKELER						
Avusturalya	-		79,5	16,9	3,6	0,0
Avusturya	0,4		66,0	1,6	3,0	28,9
Belçika	1,0		50,7	10,7	5,0	32,6
Kanada	-		40,7	39,9	10,3	9,1
Almanya	0,6		29,7	23,6	8,5	37,6
Meksika	-		81,5	4,0	1,5	13,0
İsviçre	-		35,2	25,0	15,6	24,3
Amerika Birleşik Dev.	-		42,1	19,4	14,5	24,0
Ağırlıksız ortalama	0,7		53,2	17,6	7,8	21,2
Bölgesel Ülke						
İspanya (1,2)	0,5		41,6	14,7	9,9	33,2
ÜNİTER ÜLKELER						
Şili	-		86,4	-	7,8	5,7
Çek Cumhuriyeti	0,5		55,5	-	1,1	42,9

¹⁰⁰ Revenue Statistics 2018. Tax revenue trends in the OECD. Erişim: 20.04.2019, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>

Danimarka (2)	0,3		72,6	-	27,0	0,0
Estonya	0,5		82,4	-	1,0	16,1
Finlandiya	0,3		47,6	-	23,1	29,0
Fransa (2)	0,4		33,4	-	13,5	52,8
Yunanistan (2)	0,3		59,6	-	2,4	27,7
Macaristan	0,3		60,6	-	5,8	33,3
İzlanda	-		81,4	-	18,6	0,0
İrlanda	1		82,2	-	2,3	14,5
İsrail	-		75,5	-	7,9	16,6
İtalya	0,4		54,4	-	15,0	30,1
Japonya	-		35,5	-	23,9	40,4
Kore	-		56,3	-	17,5	26,2
Letonya	0,7		52,5	-	19,5	27,3
Litvanya	0,9		57,1	-	1,3	40,8
Lüksemburg	0,5		68,0	-	3,9	27,6
Hollanda	1,1		57,6	-	3,1	38,2
Yeni Zelanda	-		93,3	-	6,7	0,0
Norveç	-		83,8	-	16,2	0,0
Polonya	0,5		48,5	-	12,9	38,1
Portekiz	0,5		72,8	-	7,3	19,4
Slovakya	0,6		55,0	-	2,0	42,5
Slovenya Cumhuriyeti	0,4		50,8	-	9,5	39,2
İsveç	0,3		52,3	-	35,4	12,1
Türkiye	-		61,5	-	9,7	28,8
Birleşik Krallık	0,5		75,7	-	4,9	18,9
Ağırlıksız ortalama	0,5		63,5	-	11,4	24,8

1. İspanya, anayasal olarak federal olmayan bir ülke olmakla birlikte, merkezi olmayan bir politik yapıya sahiptir.

2. Toplam vergi geliri, tahsil edilmeyen vergileri temsil eden herhangi bir sermaye transferinin miktarı ile azaltılmıştır.

Kaynak: Veriler, 2018 Gelir İstatistiklerinden alınmıştır. <http://oe.cd/oced-revenue-statistics>

Sekiz OECD ülkesi federal bir yapıya sahiptir. Bu ülkeler arasında, merkezi yönetimler 2016 yılında toplam gelirlerin % 53,2'sini ortalama olarak almıştır. Gelirlerin ortalama ikinci en yüksek payı, genel devletin bir alt sektörü olan sosyal güvenlik fonlarının toplam gelirlerin % 21,2'sini, ardından eyalet düzeyinde % 17,6 ve mahalli düzeyde % 7,8'i almıştır (Tablo 1). Bununla birlikte, ülkeler içinde bu ortalamaların etrafında önemli farklılıklar da vardır. Mahalli idarelerin payı Meksika'da % 1,5' iken İsviçre'de bu oran % 15,6 olmuştur.

Kalan 27 OECD ülkesi üniter bir yapıya sahiptir. Bu ülkelerde, gelirlerin ortalama %63,5'i merkezi düzeyde elde edilirken, % 24,8'i sosyal güvenlik fonlarından oluşmuştur. Mahalli idarelerin payı ise % 11,4 gerçekleşmiştir. Mahalli idarelerde en düşük oran %1 ile Estonya alırken, en yüksek oran % 35,4 ile İsveç'te toplanmıştır. Türkiye'de 2016 yılında toplam vergi gelirlerinin % 61,5'i merkezi hükümet tarafından, % 9,7'si mahalli idarelerce, % 28,8'i de sosyal güvenlik fonlarınca toplanmıştır¹⁰¹.

1975 ve 2016 yılları arasında 5 ülkede (Fransa, İtalya, Kore, Portekiz ve İsveç) ve daha küçük bir artışla Hollanda'da % 5 ya da daha fazla bir oranda mahalli idarelerin toplam vergi gelirleri içindeki payında artış yaşanmıştır. İrlanda, Norveç ve Birleşik Krallık'taki mahalli idarelerin payındaysa % 5 veya daha fazla bir oranda azalış meydana gelmiştir¹⁰².

İspanya, merkezi olmayan politik yapısı nedeniyle üniter bir ülke yerine bölgesel olarak sınıflandırılmaktadır. 2016 yılında merkezi yönetim gelirlerinin payı, bölgesel yönetim için % 14,7 iken % 41,6 olmuştur. 1975 ile 2016 arasında, mahalli idare gelirlerinin payı % 4'ten % 10'a yükselirken, sosyal güvenlik fonlarının payı % 47,5'ten, % 33,2'ye gerilemiştir.

¹⁰¹ Revenue Statistics 2018. Tax revenue trends in the OECD, s.13, Erişim: 20.04.2019, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>

¹⁰² Revenue Statistics 2018. Tax revenue trends in the OECD, s.12, Erişim: 20.04.2019, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE MAHALLİ İDARELERİN MALİ YAPISI VE SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAZINDA MALİ ÖZERKLİK

I. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER ve MALİ YAPILARI

Türkiye’de günümüzdeki anlamıyla mahalli idarelerin oluşumunun temeli Osmanlı devletinin dışarıya açılma çabalarıyla ortaya çıkmaya başlamıştır. Dışarıya açılma çabasından kast edilen merkezîyetçi bir mali yapı anlayışı, azınlıklara haklar sağlanması, halkın ve azınlıkların yönetime katılması gibi diğer dünya ülkeleri ile ortak süreçler götürmeye başlamalarından hemen sonra oluşmasıdır. Bundan önce mahalli idarelerin karşıladıkları ihtiyaçları merkez ve esnaf örgütleri ve vakıflarca karşılanmaya çalışmış bir istikrar ve standart sağlatılamamıştır¹⁰³.

Türkiye’de mahalli idareler, anayasal kurumlardır. Ülkemizde 1982 Anayasasının 127. maddesinde mahalli idare kavramı ve mahalli idarelerin genel özellikleri düzenlenmiştir. Bu madde mahallî idareleri; “il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler” olarak tanımlamaktadır. Bununla beraber aynı maddeyle, mahallî idarelerin, “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenen birlikler kurmalarına” izin verilmiştir. Kurulacak bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması zorunlu tutulmuştur¹⁰⁴.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminin kapsamı uluslararası standartlara uygun olarak genel yönetim şeklinde yeniden belirlenmiş ve mahalli idareler genel yönetim kapsamına alınmıştır. Kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizi düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ise mahalli idareleri; “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareler” olarak tanımlamıştır¹⁰⁵.

Ülkemizde; "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç tür mahalli idare birimi bulunmaktadır. 5018 sayılı KMYKK'nın 41'inci maddesine göre “mahalli idare

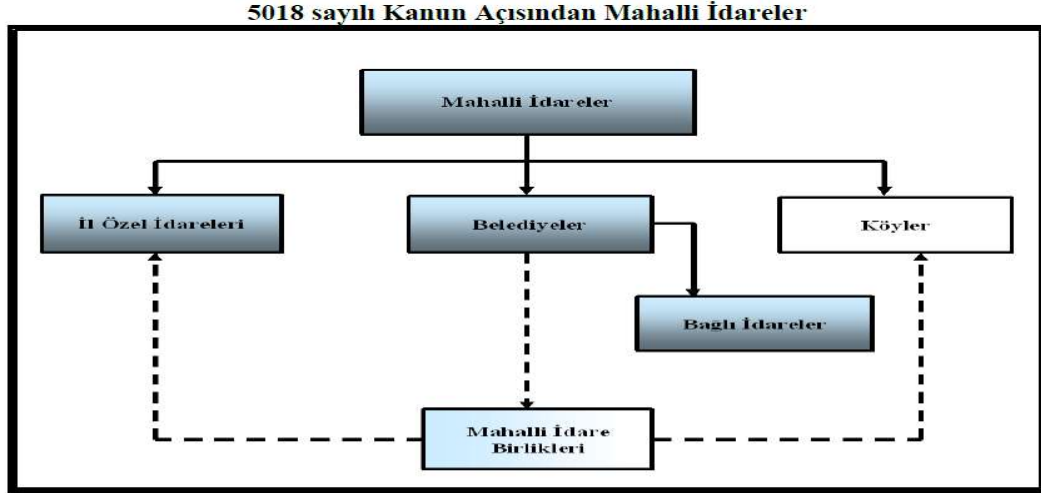
¹⁰³ Keleş, a.g.e., s.37-38

¹⁰⁴ 1982 Anayasası m. 127.

¹⁰⁵ 5018 sayılı KMYKK, m. 3/e

kapsamına giren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. Köyler ve üyeleri sadece köylerden oluşan mahalli idare birlikleri, 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında kaldıklarından bu idarelerin faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu yoktur¹⁰⁶.

Şekil 1. 5018 Sayılı Kanun açısından Mahalli İdareler



- 5018 sayılı Kanun'a tabi olup faaliyet raporu hazırlayan idareler.
- 5018 sayılı Kanun'a tabi olmayan ve faaliyet raporu hazırlamayan idareler.
- Üyeleri arasında il özel idaresi ve belediye bulunan mahalli idare birlikleri 5018 sayılı Kanun'a tabi olup faaliyet raporu hazırlamakla yükümlüdür. Ancak üyelerinin tamamı köylerden oluşan mahalli idare birliklerinde faaliyet raporu hazırlanması zorunlu değildir.

Kaynak: 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 3.

5018 sayılı Kanunla uyumlu olarak, mahalli müşterek nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında halka hesap veren, demokratik, şeffaf, öngörülebilir ve iyi yönetim ilkelerinin egemen olduğu bir mahalli idare yapısının kurulması amacıyla; mahalli idarelerde yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmış ve bu idarelerin, sorumluluk, görev ve hizmet alanında birçok temel düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, mahalli idareleri düzenleyen temel kanunlar, yeniden ele alınarak günün şartlarına ve yeni mali yönetim anlayışına uygun hale getirilmiştir. Bu kapsamda, 3.7.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu; 23.7.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; 4.3.2005 tarihli, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 11.6.2005 tarihli, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe konmuştur.

¹⁰⁶ T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2018, s. 3.

Bu temel değişikliklerden sonra 2007 yılında çıkartılan 5594 ve 5675 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunlar” ile 2008 yılında çıkan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile en son olarak da 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile mahalli idare kanunlarında çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Türkiye’de 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun ile mahalli idareler yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. 2012 yılında çıkan kanun ile büyükşehir belediye sayısı arttırılmış, buralarda büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilerek köy ve belde yönetimleri kaldırılmıştır. Bu da hizmetlerin sunulmasında önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

6360 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde öncelikle değişen yönetim anlayışına dikkat çekilmiş ve “günümüz küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigması değişmekte ve bu değişim beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarmaktadır. Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel değerler olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilke ve değerler bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmektedir. Bu yeni anlayışta kamu yönetimi, etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır” denilmiştir.¹⁰⁷

Ülkemizde 2019 yılı itibarıyla 51 adet il özel idaresi, 1399 belediye ve bunlara bağlı 33 adet idare ile 18.195 köy idaresi bulunmaktadır. Ayrıca ülkemizde 33 belediye bağlı idaresi ve 707 mahalli idare birliği bulunmaktadır. Mahalli hizmetlerin sunumunda önemli yeri olan 1399 belediyenin, türlerine göre dağılımı ayrıntılı olmak üzere, ülkemizdeki mahalli idarelerin sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 08.10.2012 tarih ve 4099 sayılı kanun tasarısı teklifi yazısı.

¹⁰⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2019. <http://www.sbb.gov.tr/2018-yili-genel-faaliyet-raporu/>

Tablo 2: Türleri İtibariyle Mahalli İdare Sayıları

	2010	2019
Belediye	2.950	1.399
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi (Büyükşehir sınırları Hariç)	749	403
Belde Belediyesi	1977	396
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34.283	18.195

Kaynak: 2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2019

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), "Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2018 Nüfus Sayımı Sonuçları"na göre Türkiye nüfusu, 82 milyon 3 bin 882 kişidir. İl ve ilçe merkezlerinde yaşayanların oranı % 92,3 olarak gerçekleşmiştir. Belde ve köylerde yaşayanların oranı ise % 7,7'dir. Ülkemizdeki nüfusun yüzde 77,43'ü büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, yüzde 16,33'ü diğer belediye sınırları içerisinde, yüzde 6,24'ü köy sınırları içerisinde yaşamaktadır ¹⁰⁹.

A. İL ÖZEL İDARELERİ VE MALİ YAPILARI

İl özel idarelerinin oluşmasında 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi önemli bir yere sahiptir. Bu Nizamnameyle, belirli mahalli nitelikteki işleri yapmak için il idaresi oluşturulmuştur. Tuna Vilayetinde uygulanan bu sistem 1865'den itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nun diğer bölgelerinde de uygulamaya başlanmıştır. Bu uygulama 1867 yılında "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile revize edilmiştir. Bugünkü yönetim sistemine örnek olan düzenleme ise 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-u Muvakkatı olmuştur. 1913 tarihli Kanunla il yönetimi, genel ve özel yönetim olarak ikiye ayrılmıştır. Bu sistem bugünde devam etmektedir. 1913 tarihindeki Kanun, 2005 yılında yerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bırakmıştır. 6360 sayılı Kanun'la 30 Mart 2014 mahalli idareler

¹⁰⁹ 2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2019, s. 65.

genel seçiminden itibaren 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış, bu idarelerin mahalli ortak nitelikteki görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere devredilmiştir¹¹⁰.

1982 Anayasasının 126. maddesi, "Türkiye, merkezi idare ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" derken, 127. maddesinde de "iller" mahalli idare birimi olarak belirtilmiştir. Buradan illerin iki farklı boyutu olduğu anlaşılmaktadır.

Merkezi yönetimin bir parçası olan il, yetki genişliği esasına göre yönetilmektedir ve "ilin genel yönetimi" olarak ifade edilmektedir. Merkezi yönetim, iller üzerindeki denetimini hiyerarşik denetim esaslarına göre yapmaktadır¹¹¹. İlin ikinci boyu ise, 127. maddeye göre mahalli idare birimi kabul edilmesidir. Bu kuruluşa, "il özel idaresi" adı verilmektedir. Merkezi yönetim, il özel idaresini vesayet yöntemi ile denetlemektedir. Yani hiyerarşik denetimin yerini, idari vesayet denetimi almaktadır¹¹². İllerin farklı yönleri bulunmasına karşın, ilin genel idaresi ile özel idaresinin, iki ortak yönü; her iki idarenin de başında Valinin olması ve faaliyet alanlarının, ilin coğrafi sınırları ile sınırlandırılmış olmasıdır.

Belediye ve köylerin faaliyet alanı, belli bir coğrafi bölge ile sınırlıyken, il özel idaresinin faaliyet alanı, yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı olmak üzere il sınırları içindeki bütün bölgeyi içine almaktadır. Bu açıdan bakıldığında il özel idaresi, merkezi yönetimle diğer yönetimler arasında, belediyeler ve köylerde veya bunlar arasında mahalli müşterek hizmetleri yürüten "ara düzey" bir mahalli idare birimi olarak tanımlanabilir¹¹³.

Kamu yönetimi reform çalışmaları dâhilinde, 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 04.03.2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunda il özel idaresi, "il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" biçiminde tanımlanmaktadır.¹¹⁴ Bu kanun ile il özel idarelerinde

¹¹⁰ 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 5.

¹¹¹ Falay ve Varcan, a.g.e., s. 123.

¹¹² Ulusoy ve Akdemir, 2013, a.g.e., s. 175

¹¹³ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2009, s.139.

¹¹⁴ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete: 4.3.2005, Sayı: 25745.

valilerin konumu yeniden düzenlenmiş, valinin il genel meclisine başkanlık yapmasına son verilmiş, il genel meclisinin kendi başkanını seçmesine imkân tanınmıştır.

5302 sayılı Kanunu'nun 6. maddesinde özel idarelerinin görev ve sorumlulukları sıralanmıştır. Kanunda il özel idarelerin görevleri, il sınırları içindeki ve belediye sınırları dışındaki görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır:

“1) İl sınırları içindeki görevler; Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, Bayındırlık ve iskân, Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, Kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, Yoksullara mikro kredi verilmesi, Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

2) Belediye sınırları dışındaki görevler; İmar, Yol, Su, Kanalizasyon, Katı atık, Çevre, Acil yardım ve kurtarma, Orman köylerinin desteklenmesi, Ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi”dir.

Bu görevleri yerine getirebilmek için Kanununun 7. Maddesiyle bu idarelere bazı yetki ve imtiyazlar verilmiştir. Bunlara örnek olarak; “Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, Borç almak ve bağış kabul etmek” verilebilir.

İl özel idaresinin organları üçlü bir yapıya sahiptir. Bunlar; il genel meclisi, il encümeni ve validir. “İl genel meclisi, il özel idaresi yönetiminin karar organıdır. İlçeler adına seçilen üyelere oluşmakta ve meclisin üye sayısı ilçe sayısına ve nüfus oranına göre ilden il farklılık göstermektedir. İl encümeni, il özel idaresinin yürütme organıdır. İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere, valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare eder, il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetir, İl encümenine başkanlık eder ve kendisine kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmektedir”¹¹⁵.

¹¹⁵ Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Nobel Yayın No: 1052, Ankara, 2006, s. 39-49.

İl özel idarelerinin gelirleri, giderleri ve borçlanmalarına ilişkin düzenlemeler temel olarak 5302 sayılı kanun ile yapılırken, diğer mevzuatlar ile bir takım düzenlemeler de yapılmıştır.

1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri

5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde il özel idarelerinin gelirleri açıklanmıştır. İl Özel idarelerinin gelirlerini temel olarak üç başlık altında sınıflandırabiliriz. Özgelirler, genel bütçe vergilerinden ayrılan paylar ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeleri kapsayan idareler arası transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri.

a. Özgelirler

İl özel idarelerine 5302 sayılı Kanun ve diğer mevzuatla sağlanan özgelirler şunlardır:

- a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- c) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- d) Faiz ve ceza gelirleri.
- e) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

f) Diğer gelirler". İhale teminatları, yurt içine yapılan tomruk ve mamul kereste satışları bedeli üzerinden paylar, çeltik ekimi için izin alanlardan ve çeltik tarlalarını sulayanlardan alınan ruhsat bedeli ve ücretleri ile para cezası gelirleri, il özel idarelerinin ellerinde bulunan iskele, rıhtım ve genel taşımaya yarayan kanal, kayık ve sallardan geçiş ücretleri bu gelire örnek verilebilir.

b. İdarelerarası Transferler

Genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek paylar ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeleri, yani bağış ve yardımları kapsayan idarelerarası transfer

gelirleri, günümüzde il özel idarelerinin gelirlerinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Mahalli idareler genel faaliyet raporlarına bakıldığında il özel idarelerinin tüm gelirleri içerisinde transfer niteliğindeki gelirlerin payının, ortalama % 85 olduğu görülmektedir. Bu oran, transfer gelirlerinin, özel idareler için ne kadar önemli olduğunun bir göstergesidir.

(1) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar: İl özel idarelerine, genel bütçe vergi gelirlerinden belirli oranlarda paylar verilmektedir. Bu payların dağıtımı konusunda 15 Temmuz 2008 tarihli, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre yapılmaktadır. Bu Kanunla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktayken; 6360 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler sonrası bu pay, **Mart 2014'den itibaren % 0,5'e düşürülmüştür.** "Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. İl özel idare payının;

a) Yüzde 50'lik kısmı, illerin nüfusuna,

b) Yüzde 10'luk kısmı, illerin yüzölçümüne,

c) Yüzde 10'luk kısmı, illerin köy sayısına,

ç) Yüzde 15'lik kısmı, illerin kırsal alan nüfusuna,

d) Yüzde 15'lik kısmı, illerin gelişmişlik endeksine, göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

%50'lik oranı ile ana ölçütü oluşturan nüfus verileri, Ocak ayından geçerli olmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankasına ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Köy sayısı, her yıl Ocak ayında İçişleri Bakanlığınca İller Bankasına bildirilirken, gelişmişlik endeksi olarak, DPT'nin yaptığı çalışmalar dikkate alınır. Bu endeksin kullanımında iller, gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilden, en çok gelişmiş ile doğru ve eşit sayıda ili içeren beş gruba ayrılır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il, son gruba ilave edilir. %15'lik orana denk düşen miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba,

yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren illerin nüfuslarına göre dağıtılır¹¹⁶.

(2) Bağış ve Yardımlar: İl özel idarelerine bakanlıkların ve özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan ödeneklerden çeşitli yardımlar yapılmaktadır. 5302 sayılı Kanun 6. Maddesinin a fıkrasına yapılan ek ile merkezi yönetim bakanlıklarının yapacağı yatırım ve hizmetler için il özel idare bütçesine, kaynak aktarma suretiyle yardım yapılabilmesine olanak tanınmıştır. “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz”¹¹⁷ demektedir. Bu durum illerin merkezi idare boyutundan kaynaklanmaktadır. Yardımlara örnek olarak; Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesinden turizm amaçlı, şenlik, festival, fuar gibi konulardaki alt yapı yatırımları ve kültür etkinlikleri, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden ilköğretim okullarının inşaat ve okul giderleri ve Maliye Bakanlığı bütçesinden köylerin alt yapısının desteklenmesi için yapılan yardımlar verilebilir.

c. Borçlanma

Kanunun, 51. madde ile il özel idarelerinin borçlanmalarının nasıl olacağı ve bu konudaki yetkileri ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. “İdareler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler.” Buna göre:

“a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

¹¹⁶ 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete: 15.7.2008, Sayı: 26937, madde 4.

¹¹⁷ 5302, m.6/a.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

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

d) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.”

f) İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”

2. İl Özel İdarelerinin Giderleri

5302 sayılı Kanun'un 43. maddesinde il özel idarelerinin giderleri ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Bunlar;

“a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

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

- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- i) Dava takip ve icra giderleri.
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- o) Doğal afet giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.”

İl özel idareleri, vergiler ve diğer gelirler yönünden olduğu gibi, giderler yönünden de genellikle merkezi idarenin tabi olduğu usul ve esaslar tabi olarak çalışmalarını sürdürmektedirler.

B. BELEDİYELER VE MALİ YAPILARI

Mahalli idare denildiğinde ilk akla gelen birimler, belediyelerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nda 1826 yılına kadar kadılar, şehir temizliği, esnaf denetimi, kontrolü, fiyat denetimi ve imar düzeni gibi belediye görevlerini yerine getirmişlerdir. İstanbul'da ve ülkemizde modern anlamda ilk belediye idaresi ise, "İstanbul Şehremaneti" adıyla 1854 yılında çıkarılan bir Nizamname ile kurulmuştur. Osmanlı döneminde ilk belediye uygulamaları, Altıncı Daire-i Belediye adıyla Beyoğlu ve Galata semtlerinde yapılmıştır. Özellikle İstanbul için 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu", İstanbul dışındaki vilayetler içinde "Vilayet Belediye Kanunu" çıkartılmıştır. Cumhuriyet döneminde 1930 yılında çıkartılan ve 74 yıl gibi çok uzun bir süre yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediye yönetimleri düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanun yerini Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanuna bırakmıştır. Bu kanun yeniden düzenlenerek yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2019 yılı itibarıyla belediye sayısı 1.399'dir¹¹⁸.

5393 sayılı kanununun 3. Maddesinde belediye; "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi¹¹⁹" olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de belediye idaresinin kurulması, nüfus ölçütüne bağlanmıştır. 1580 sayılı Kanun zamanında 2000 kişi alt sınır iken 5393 sayılı Kanunla beraber nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması ise zorunlu tutulmuştur.

Belediye Kanununda belediye organları olarak, belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanı tanımlanmıştır. Kanunun 17 ve 46. Maddeleri arasında bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak açıklanmıştır.¹²⁰ "Belediye

¹¹⁸ 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 8.

¹¹⁹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874, m.3.

¹²⁰ 5393, m.17-46.

meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre 5 yıl için seçilmiş üyelere oluşur. Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek; bütçe ve kesin hesabı kabul gibi önemli görevleri vardır. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.” Encümenin; temel görevleri “meclise görüş bildirmek; kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak; kanunlarda öngörülen cezaları vermektir. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5 yıllığına seçilen belediye başkanı “belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, meclise ve encümene başkanlık etmek, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek gibi çeşitli görevleri yerine getirir.”

Belediyelerin görev ve sorumlulukları, Belediye Kanununun 14. maddesinde iki başlıkta sınıflandırılmıştır. İlk bölümde tanımlanan hizmetler belediyelere görev olarak verilirken, ikinci bölümdekileri yapabilme yetkisi verilmiştir¹²¹. Belediyelerin yapmakla sorumlu olduğu hizmetlere örnek olarak; “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, Coğrafi ve kent bilgi sistemleri, Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, Şehir içi trafik, Defin ve mezarlıklar, Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar” verilebilir. Faaliyette bulunma yetkisine sahip olduğu hizmetlere örnek olarak ise “Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ve her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama, Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma ve işletme, Mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapma, Spor teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verme,...” verilebilir.

5393 sayılı Kanunun 15’inci maddesinde belediyelere çeşitli yetki ve imtiyazlar verilmiştir. Bunlara örnek olarak; “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç

¹²¹ 5393. m.14.

dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, borç almak, bağış kabul etmek¹²² ve benzerleri verilebilir.

1. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için öngörülen gelirler, 5393 sayılı Kanunda sayılmıştır.¹²³ Ayrıca belediyelere 26.5.1981 Tarih, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu başta olma üzere diğer mevzuatla da bazı gelirler sağlanmıştır. Belediyelerin gelirlerini temel olarak üç başlık altında sınıflandırabiliriz. Özgelirler, genel bütçe vergilerinden ayrılan paylar ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeleri kapsayan idareler arası transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri.

a. Özgelirler

Belediyelerin özgelir kaynakları;

“a) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere bırakılan belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

b) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

c) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

d) Faiz ve ceza gelirleri.

e) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

f) Diğer gelirlerden oluşmaktadır.”

Ülkemizde belediye vergilerinin neler olduğu, Belediye Gelirleri Kanununda belirtilmiştir: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik-Havagazı ve Tüketim Vergisi, Yangın-Sigorta Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi.

¹²² 5393, m.15.

¹²³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874.

Belediye özgelir kaynakları arasında gösterilen önemli bir vergi de Emlak Vergisidir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre tahsil edilen bina, arsa ve arazi vergileri, günümüzde belediyelerin önemli bir gelir kalemidir. 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile daha önce var olan, bu vergiden il özel idarelerine veya büyükşehir belediyelerine pay verme uygulamasına son verilmiştir. Bu vergiden elde edilen gelirlerin tamamı, belediyelere kalmıştır.

Belediyelerin topladığı harçlar, Belediye Gelirleri Kanununun ikinci kısmında düzenlenmiştir. İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene Ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve çeşitli harçlar (Kayıt ve Suret Harçları, İmar İle İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harçları, Sağlık Belgesi Harcı) şeklinde sıralanmıştır.

Harcamalara katılma payları, Belediye Gelirleri Kanununun üçüncü kısmında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Harcamalara katılma payları, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları olarak üç türde uygulanmaktadır. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin en fazla % 2'sidir. Bunların haricinde belediyeler, taşınır ve taşınmaz malların kira ve satışından, hizmet karşılığı alınan ücretlerden, ticari ve sınai işletmelerinden, faiz ve cezalardan çeşitli gelirler elde ederken; milli saraylar hariç müze giriş ücretlerinden % 5 ve maden işletmelerinin kazançlarında % 0.2 pay geliri gibi diğer gelir kaynaklarına da sahiptir¹²⁴.

b. İdarelerarası Transferler

Belediyelere, genel bütçe vergi gelirlerinden paylar verilmektedir. Bunun yanı sıra çeşitli yardımlarda yapılmaktadır.

(1) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar: Genel bütçe vergi geliri paylarının dağıtımını konusunda 15 Temmuz 2008 tarihli, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre yapılmaktadır. 6360 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler sonrası Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere

¹²⁴ 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi Gazete: 29.5.1981, Sayı: 17354.

ayrılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanan paylar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır

“Belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların dağıtımına esas olan belediye nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23’ü birinci gruba, yüzde 21’i ikinci gruba, yüzde 20’si üçüncü gruba, yüzde 19’u dördüncü gruba ve yüzde 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır¹²⁵.”

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutardan çeşitli kesintiler yapılabilmektedir. Fakat yapılacak bu kesintilerin toplamı, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının yüzde 40’ını aşmamaktadır¹²⁶.

(2) Bağış ve Yardımlar: Belediyeler, çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan şartlı ve şartsız olmak üzere çeşitli bağış ve yardımlar yapılmaktadır. Ancak “5779 sayılı Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile “Denkleştirme Ödeneği” dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek” konulması yasaklanmıştır.

Nüfusu 10.000’e kadar olan belediyelere destek sağlamak için 5779 sayılı Kanun ile “Denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği” adı altında bir düzenleme de yapılmıştır. Buna göre “Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit

¹²⁵ 5779, m.5.

¹²⁶ 5779, m.7.

şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır. Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullanılmaya Cumhurbaşkanına yetkilidir.”

c. Borçlanma

5393 sayılı Kanunun, 68. Maddesiyle belediyelerin borçlanmalarının nasıl olacağı ve bu konudaki yetkileri ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. “Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler”. Buna göre:

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

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

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

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

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

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

Belediyeler, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.

2. Belediyelerin Giderleri

Belediyeler kanunda belirtilen görevlerini gerçekleştirmek üzere çeşitli harcamalarda bulunmaktadır. Bu giderlerde Belediye Kanununun 60. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediyeleri giderler şunlardır: “Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler. Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının 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. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri. Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere 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 hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler. Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar. İmar düzenleme giderleri. Her türlü proje giderleri¹²⁷.”

Belediyeler, vergiler ve diğer gelirler yönünden olduğu gibi, giderler yönünden de genellikle merkezi idarenin tabi olduğu usul ve esaslar tabidir.

C. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE MALİ YAPILARI

Anayasamızın 127 maddesinde “büyük yerleşim merkezleri için, özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği” hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede, hızlı kentleşme ve bunun yol açtığı sorunlara çözüm bulma amacıyla Bakanlar Kurulu’nca 1984’de çıkarılan “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile büyükşehir belediyesi uygulaması yürürlüğe girmiştir. Bu KHK ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de “Büyükşehir Belediyesi” adıyla bir anakent belediyesi kurulmuş ve bu sayı kısa

¹²⁷ 5393, m.60.

sürede sekize çıkmıştır (Adana–1986, Bursa, Gaziantep, Konya–1987, Kayseri–1988). Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçelerde, büyükşehir belediyesine bağlı olarak “ilçe belediyeleri” statüsü oluşturulmuştur. 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit, Samsun büyükşehir belediyesi kurulmasını hükme bağlayan 504 sayılı KHK ile ilçe belediyeleri yerine, “Alt (ilk) Kademe Belediyeleri” uygulamasına gidilmiştir¹²⁸. Son olarak 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehir belediye sayısı artırılmış, buralarda büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilerek köy ve belde yönetimleri kaldırılmıştır. Köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3. maddesine göre Büyükşehir belediyesi, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır.

Belediyelerdeki gibi Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Kanununun 7. Maddesi çerçevesinde görev ve yetkiler, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasında paylaştırılmıştır. Göreve ve yetkilerin iki yapı arasında karışmaması adına diğer kanunlardan farklı olarak Büyükşehir belediyesinin görevleri 7. Maddede çok ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır. Büyükşehir ilçe belediyesinin görev ve yetkileri kısaca tanımlanmıştır. Bu çerçevede ilçe belediyeleri, “Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrası dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmakta, katı atıkları toplama, taşıma işlemlerini yapmakta, defin hizmetlerini yürütmekte ve 2. ve 3. sınıf gayrisihhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırıp, denetlemektedirler¹²⁹”.

¹²⁸ Eryılmaz, a.g.e., s.161–162.

¹²⁹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete: 23.7.2004 Sayı:25531, m.7.

2019 itibarıyla Türkiye’de 30 Büyükşehir belediyesi ve bunlara bağlı 519 ilçe belediyesi vardır. Daha önce de belirttiğimiz gibi Türkiye nüfusunun % 77,57’si büyükşehir belediyesinde, % 16,47’siyse diğer belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir¹³⁰. Bu veriler Büyükşehir belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyelerinin göreve ve sorumluluklarının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, giderleri ve borçlanmaya ilişkin düzenlemeleri şu şekildedir.

1. Büyükşehir Belediyelerin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin gelirlerini de “Özgelirler, idarelerarası transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri” şeklinde sınıflandırabiliriz.

a. Öz Gelirler

5216 sayılı Kanununun 23. maddesine göre büyükşehir belediyelerin özgelir kaynakları şu şekildedir; “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50’si. Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50’sinden sonra kalacak %50’si. Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları. Kira, faiz ve ceza gelirleri. Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler. Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye

¹³⁰ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 15.

meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler. Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri. Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler. Diğer gelirler.”

b. İdarelerarası Transferler

İdareler arası transfer gelirleri içinde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan yapılan yardımlar yer almaktadır.

(1) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar: Genel bütçe vergi gelirinden Büyükşehirlere ve Büyükşehir İlçe Belediyelerine verilecek payların dağıtımı da 5779 sayılı Kanuna göre olmaktadır. “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine verilmektedir. 6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır¹³¹.”

Bu payların dağıtımında da nüfus ölçütü esas alınmaktadır. “İlçe belediyeleri arasında dağıtılacak payın %90’ı ilçe belediyeleri nüfusuna, %10’u ise ilçe belediyelerinin yüzölçümüne göre paylaşılır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan bu payın, %30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.” Büyükşehir belediyelerinin, bu pay haricinde büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6’sını büyükşehir belediye payı olarak almaktadırlar. “Dağıtılacak olan payın; yüzde 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40’lük kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır. Büyükşehir belediyeleri

¹³¹ 5779, m.2

arasında dağıtılacak kısmın %70'i nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehrin yüzölçümüne göre dağıtılır¹³²”.

(2) Bağış ve Yardımlar: Büyükşehir belediyeleri, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlar dışında, kamu tüzel kişiliklerinden ve özel kişi ve kurumlardan şartlı ve şartsız bağış ve yardımları kabul edebilmektedirler.

c. Borçlanma

“Belediye kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre Büyükşehir; Büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında uygulanan hükmü gereği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanma ile ilgili hükümleri aykırı olmadığı sürece Büyükşehir ve Büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler”. Bu ihraçlarla ilgili çeşitli sınırlamalar vardır:

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

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan büyükşehir belediyeleri, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği büyükşehir belediyelerinin kredi isteklerini reddeder.

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

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

¹³² 5779, m.5/3-4

e) Büyükşehir belediyeleri ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'nu geçmeyen iç borçlanmayı büyükşehir belediye meclisinin kararı; % 10'nunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) Büyükşehir belediyelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”

2. Büyükşehir Belediyelerin Giderleri

Büyükşehir belediyesi kanununun 24. Maddesine göre büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır: “Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler. Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler. İlçe belediyeleri ile bağılı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri. Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri. h) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar. Dava takip ve icra giderleri. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri. Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri. Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri. Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler. Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili

olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.”

D. KÖY İDARELERİ VE MALİ YAPILARI

Ekonomik olarak genelde tarıma dayalı ve iş bölümünün gelişmediği, nüfus yoğunluğunun az olduğu yerleşim birimleri köy olarak adlandırılmaktadır. 2019 itibariyle Türkiye’deki köy sayısı 18.195’dir. Ülkemizde nüfusumuzun % 5,96’sı köy sınırları içerisinde yaşamaktadır¹³³.

Ülkemizde köyler ile ilgili düzenleme 18.3.1924 Tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu ile yapılmaktadır. 1924 tarihli Köy Kanunu, kamu yönetimi reformlarının yoğun olduğu dönemde de değiştirilmemiş ve bugünde aynı şekilde yürürlüktedir. Köy Kanunu köyü, “nüfus”, “orta malları ve diğer taşınmazları” bakımından tanımlanmıştır. Kanuna göre, “Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir.” Ayrıca, “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler¹³⁴.” Köy Kanunu, yasal uygulamalar için 150 kişilik alt nüfus tabanı da öngörmektedir. Buna göre, nüfusu 150 ila 2000 arasındaki yerlerde 442 sayılı Köy Kanunu uygulanmaktadır¹³⁵.

Köy Kanununun 12–14. maddelerinde köye ait işler, zorunlu ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayrılmıştır. Köy yönetimleri zorunlu görevlerinden sonra isterlerse isteğe bağlı görevleri yerine getirebilmektedirler. Köy idaresinin organları; köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisidir¹³⁶. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

1. Köylerin Gelirleri

Köylerin gelir kaynakları, Köy Kanununun 15-17. Maddelerinde sıralanmıştır. Diğer bazı kanunlarla da köylere bazı gelirler tahsis edilmiştir. Köylere sağlanan gelir kaynaklarına kanunun çıktığı 1924 yılından bu yana yeni eklemeler yapılmamıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden pay da almayan köylerin mali yapıları köylerin merkezi idareye

¹³³ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2018, s.3,15.

¹³⁴ 442 Sayılı Köy Kanunu, Resmi Gazete: 07.04.1924, Sayı: 68, m. 1

¹³⁵ Köy Kanunu, m. 89.

¹³⁶ Köy Kanunu, m. 12-14, 20.

olan bağılıklarını artırmıştır. Köylerde birçok hizmet köy idaresi tarafından değil il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri gibi yapılarca sağlanır hala gelmiştir. Köyler, 5018 sayılı Kanunun kapsamında değildir.

“Köy gelirleri muhtar tarafından toplanır ve karşılığında Maliye tarafından basılmış makbuzlar verilir. Maliyeden alınacak makbuzları muhtarların Kaza ve Vilayet köy bürolarındaki makbuz defterine kaydettirmeleri gerekir. İhtiyar meclisi her ay köy muhtarının vereceği hesabı inceler ve bütçeye uygunluğunu tasdik eder. Köy idaresinin belli başlı imece, salma ve diğer gelirlerdir”¹³⁷:

İmece, köy halkının köyün işlerinde bedenen ve ücretsiz çalışmalarıdır. Köyün özellikle zorunlu işlerinin gerçekleştirilmesinde köy ihtiyar meclisi imece mükellefiyetine tabi olacak kişileri ve çalışacakları süreyi belirler. İmeceye gelmeyenler için para cezası uygulanır.

Salma, köy halkından yılda bir defa, hane başına alınan bir aile vergisidir. Salmaya köyde oturanlar tabidir. Köyde oturmasalar da köyle maddi ilişkisi olanlar da salma mükellefi olurlar. Köyde oturanlar bireysel olarak değil aile olarak yükümlüdür. Salma, köy ihtiyar meclisi tarafından alınır. Salma alınırken yükümlünün mali durumu da dikkate alınır.

Diğer gelirler, para cezaları, emlak ve arazi gelirleri, bağışlar, köy adına ekilen tarla geliri, köy dükkân geliri, ilmühaber ücreti, taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para (50 – 100 m yarıçapındakiler, diğerleri il özel idaresi), kayık ve sallardan alınacak para, otlak ve mera kiralari, sahipsiz ağaç ve meyve geliri, kaplıca ve maden suları geliri ve bakaya geliri denilen tahakkuk eden ancak toplanamamış salmalardır.

2. Köylerin Giderleri

Köy namına harcanacak paralar iki türlüdür. Biri köylünün isteğine bağlı olmayan, diğeri köylünün isteğine bağlı olandır. Köyün zorunlu giderleri şunlardır¹³⁸;

i. Köy muhtarı ve köy işlerini görececek bekçi, koruyucu, köy katibi vb. görevlilerin ücretleri.

¹³⁷ Edizdoğan vd., a.g.e., s.558.

¹³⁸ Köy Kanunu, m. 18-19.

ii. Köyün zorunlu işleri kapsamına giren görevler için yapılması gereken giderler. Kültür ve eğitim giderleri, sağlık ve sosyal yardım giderleri, bayındırlık giderleri, asker ailelerine yardım giderleri zorunlu giderler kapsamında ele alınmaktadır.

iii. Köy adına ödenmesi gereken vergi ve diğer paralar

Öncelikle, köylerin zorunlu hizmetleri için harcamaların yapılması gereklidir. Zorunlu işler tamamlanmadan, isteğe bağlı işlere geçilemez.

E. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ VE MALİ YAPILARI

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (b) bendinde mahalli idare birliği "Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır.

Birliklerin nasıl kurulacağı kanunun 4. Maddesinde açıklanmıştır. "Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Cumhurbaşkanının izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir. Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır. Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz¹³⁹." Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

Birliğin gelirleri kanunun 15. Maddesinde sıralanmıştır. Birliğin gelirleri şunlardır¹⁴⁰: "Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları. Birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler. Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler. Kira ve

¹³⁹ 5355 Sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, Resmi Gazete: 11.6.2005, Sayı: 25842, m. 4.

¹⁴⁰ 5355, m.15.

faiz gelirleri. Bağışlar. Köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak pay. Diğer gelirler.”

Birliğin giderleri kanununun 16. Maddesinde açıklanmıştır. Birlik giderleri: “Birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler. Birliğin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluk, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler. Hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler. Birliğin hizmet binalarının, tesislerinin, araç ve gereçlerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ücretler ile sigorta giderleri. Dava takip ve icra giderleri. Avukatlık, danışmanlık ve denetim ücretleri. Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri. Temsil, tören ve ağırlama giderleri¹⁴¹.”

II. SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAZINDA MALİ ÖZERKLİK

A. ÜNİTER DEVLETLERDE MAHALLİ İDARE UYGULAMALARI VE MALİ ÖZERKLİK

Üniter devletler, nüfusun tümünü kapsayan, herkes için geçerliliği olan tek bir anayasal düzenlemeye sahiptirler. Bu çerçevede bir yasama gücü vardır ve alınan kararlar ülke içindeki bölgelerin tamamını bağlamaktadır. Yaptırım gücü merkezden (başkanlık ve bakanlıklar gibi) ülkedeki tüm idari birimlere tek bir yürütme gücü tarafından iletilmektedir. Merkezi idare, âdemi merkeziyetçilik yoluyla yetkilerinin bir kısmını mahalli idarelere aktarabilir ya da yetki devri yapabilir¹⁴².

Üniter sistemlerde mahalli idareler merkezi idare tarafından belirlenen yasal kuruluşlardır. Mali yetkileri, merkezi yönetimin maliye politikaları çerçevesinde belirlenmektedir¹⁴³. Bu sistemde mahalli idarelerin mali yetkileri, anayasalarda ayrıntılı bir biçimde tanımlanmamıştır.

Gerek üniter sistemlerde olsun gerekse federal sistemlerde, idareler arasında mali özerkliğin derecesinin nasıl şekillendirileceği konusu ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Mahalli idarelerin mali özerkliğini belirleyen önemli unsurlar, tercih

¹⁴¹ 5355, m.16.

¹⁴² UCGL-MEWA, a.g.e., s. 67.

¹⁴³ Kalabalık, a.g.e., s.151.

edilen devlet yapısı veya ülkede merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisinin önde olduğudur.

Mali kaynakların bölüşümü ve kamu hizmetlerini sunma konularını kapsayan özerklik mücadelesinde mahalli idarelerin daha fazla özerklik arzusu içinde olduğu bilinmektedir. Üniter sistemlerde merkezi yönetim ve mahalli idare ilişkileriyle ilgili düzenlemeler direkt merkezle bağlantılıdır. Çünkü mahalli idareler merkezi idare tarafından kanunlar ile kurulan, doğrudan merkezi yönetimin denetimine tabi ve yine onun yetkisiyle ortadan kaldırılabilen kuruluşlardır. Mali özerklik bağlamında üniter sistemin bazı avantajları vardır. Merkezi idare yapmak istediği yardımları direk ve kolay bir biçimde istediği mahalli idareye aktarabilmektedir. Tabi ki bu sistemin dezavantajları da bulunmaktadır. En büyük dezavantaj, mali olanaklar, farklı hizmet beklentileri, mal ve hizmet sunma kapasitelerinde büyük farklılıklar gösteren birçok mahalli idare ile yönetsel açıdan ilgilenmenin zorluğudur¹⁴⁴.

Aşağıda üniter sistem ile yönetilen seçilmiş bazı ülkelerin mahalli idare yapılarından ve mali özerklik durumlarından kısaca bahsedilecektir. Bu sayede özellikle mali yapıların, gelir ve giderlerin kıyaslanabilmesi ve mali özerklik derecelerinin değerlendirilmesi mümkün olabilecektir.

1. Fransa

Üniter devlet fikri Fransa'da ortaya çıkmış ve Fransa'dan dünyaya birçok model ve ekol yayılmıştır. Merkezîyetçi yönetim sistemi bu ülkenin şahsında somutlaşmakla birlikte Fransız Devrimi ve Bonaparte zamanlarında son halini alan mahalli idare sistemi, Portekiz, Yunanistan, İspanya, İtalya gibi Avrupa ülkelerinin yanı sıra Afrika ve Amerika Kıtasındaki bazı ülkeleri de etkilemiştir. Osmanlı döneminden bu yana ülkemizdeki kamu yönetimi ve mahalli idare sisteminin yapılandırılmasında Fransız sisteminin önemli etkileri olmuştur.

Merkezîyetçilik temeline dayalı Fransız kamu yönetimi sisteminde mahalli idareler, merkezi idarenin yoğun bir denetimi altında yönetilmişlerdir¹⁴⁵. Fransa'da

¹⁴⁴ Roy W. Bahl ve Johannes F. Linn, "Urban Public Finance in Developing Countries" Published For The World Bank Oxford University Press, 1992, s. 397.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/963911468739534803/Urban-public-finance-in-developing-countries>

¹⁴⁵ Mehmet Karaarslan, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi", (Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s. 45-46

mahalli idare sistemindeki önemli değişim çabaları 5. Cumhuriyetten (1958-) sonra görülmeye başlanmıştır. 1980 sonrası hayata geçirilen yerinden yönetim politikaları mahalli idareleri, idari ve mali kapasite açısından oldukça geliştirmiştir. Yerinden yönetim politikalarıyla birlikte belediyelerin hem gelirlerinde hem de görevlerinde artış ve çeşitlenme olmuştur. Bölge mahalli idarelerinin oluşturulması, idare vesayetini kaldırılması, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görevlerin ve mali kaynakların yeniden bölüşümü bu dönemde gerçekleştirilmiştir. 2000'li yıllarda Fransız mahalli idare sisteminde anayasal düzeyde değişiklikler yapılmıştır. 2003 yılında Anayasada yapılan değişiklikle mahalli idarelerin anayasal statüleri güçlendirilmiş ve idari ve mali kapasite bağlamında birçok olumlu adım atılmıştır. Yerinden yönetimin anayasal bir ilke haline gelmesiyle beraber Fransa'da mahalli idarelerin hukuki konum olarak merkezi idare karşısında daha fazla özerklik elde etmesinin yolu açılmıştır¹⁴⁶.

Fransa'da mahalli idareler belediyeler (communes), iller (departments) ve bölge idarelerinden (regions) oluşmaktadır ve bu birimler arasında herhangi bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Fransız mahalli idareleri ile merkezi yönetim arasında yetkilerin ve bunların kullanımı için gerekli kaynakların bölüşümü konusundaki kanunlarda kesin sınırların belirlenmesi ilkesi benimsenmiş ve yetkiler devlet, belediye, il ve bölgeler arasında paylaştırılmıştır. Mahalli idare sayısı bakımından zengin olan Fransa'da 36.784 belediye 100 il, 26 bölge idaresi bulunmaktadır¹⁴⁷.

2003 yılındaki anayasal değişiklik sonrasında mahalli idarelerin mali özerkliği garanti altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle mahalli idarelerin gelir kalemleri içinde vergi gelirleri ve diğer öz gelirler fazla olması benimsenmiş, 2004'de yasalaşan kanunla öz kaynakların tüm gelirler için artırılması hedefi konulmuştur. Yapılan düzenleme ile 2003 yılından geçerli olmak üzere mahalli idarelerin öz kaynaklarının toplam gelirler içindeki oranının önceki yıl oranı altına düşmemesi kuralı getirilmiştir. Ayrıca mahalli idare bütçeleri de birçok ülkede olduğu gibi denk bağlanmak zorundadırlar¹⁴⁸.

Fransız mahalli idarelerinin gelirleri; vergi gelirleri, merkezi yönetimden gelen transfer gelirleri ve diğer gelirler (yatırım gelirleri ve borçlanma vb.) şeklinde

¹⁴⁶ Ramazan Şengül, Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2012, Cilt: 9, Sayı: 20, s. 32.

¹⁴⁷ İrfan Türkoğlu ve Adil Bucaktepe, Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği Ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler, *Ç. U. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, 2015, s. 327.

¹⁴⁸ Şengül, a.g.e., s. 41.

sınıflandırılmaktadır. Fransa’da mahalli idarelere oranları devletin belirlediği sınırlar içinde olmak kaydıyla bazı dolaylı ve dolaysız vergileri toplama hakkı verilmiştir. Mahalli idareler, 1917 yılından beri merkezi yönetimden ayrı, kendilerine ait çeşitli dolaysız vergilere sahiptirler. 1789 devriminden sonra mahalli idarelere bırakılmış olan ve “dört ihtiyarlar” diye anılan bu vergiler; “gayrimenkullerden alınan arazi vergisi, kiracılardan alınan kira/oturum vergisi, ev sahiplerinden alınan emlak vergisi ile ticaretle uğraşanlardan alınan meslek vergisinden” (2010 yılındaki yasayla meslek vergisi yerini adı yerel ekonomik vergi olan bir vergiye bırakmıştır) oluşmaktadır. Bunlara ilave mahalli idareler çevre temizlik, ulaşım vergisi, mülk kayıt vergisi gibi bazı vergi türlerini de tahsil etmektedir. Bunlar tüm mahalli vergi gelirlerinin yaklaşık %85’ini oluşturmaktadır¹⁴⁹.

Mahalli idarelerin bir gelir kalemi de merkezi hükümet tarafından aktarılan transfer gelirleridir. Bu transferler, mahalli idare faaliyet yardımları kapsamında gönderilen yardımlar ile yerinden yönetim kapsamında mahalli idarelere görevlere bağlı olarak aktarılan yardımlardan oluşmaktadır. Belediyelerin diğer gelirleri içinde başta yatırım ve borçlanma gelirleri bulunmaktadır. Mahalli idareler özellikle yatırımların finansmanı için kamu veya özel kredi kuruluşlarından borçlanma yolunu tercih etmektedirler¹⁵⁰.

Fransa’da mahalli idarelerin gelir yönetimi ve finansman kontrolü üzerinde çeşitli sınırlamalar vardır. Merkezi hükümet Fransa’da, mahalli idareler üzerinde finansman kontrolünü üç kural uygulaması denilen bir metot ile sağlamaktadır. Birinci kontrol, Maliye Bakanlığı tarafından atanan ve mahalli idarelerde görev yapan kamu muhasebecileri aracılığıyla harcamaların yasallığının kontrol edilmesi ile sağlanmaktadır. İkinci olarak, mahalli idareler kural olarak gelir fonlarını hazineye tutmak ve toplanan tüm nakiti merkezi hükümetin hazine tek hesabına yatırmak zorundadırlar. Son olarak, mahalli idarelerin cari gelir ve gider bütçeleri dengede sunulmalıdır. Bu son kuralın yerine getirilmemesi halinde merkezi hükümet, mahalli idare yönetimini devralabilmektedir¹⁵¹.

¹⁴⁹ Türkoğlu ve Bucaktepe, a.g.e., s. 327.

¹⁵⁰ Şengül, a.g.e., s. 41.

¹⁵¹ Hakkı Kakan Yılmaz ve Merve Önal, Fransa’da Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve 2008 Küresel Krizi Sonrası Dönemde Uygulanan Politikaların Analizi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 1, (Mart 2019), s. 101.

Fransız mahalli idarelerinin harcama yapısına bakıldığında rahat oldukları ve geniş önceliklerinin bulunduğu bilinmektedir. Mahalli idareler, zorunlu görevlere uygun kaynak aktarmalarını yapmakla mükellef tutulmuşlardır. Zorunlu giderler, cari ve yatırım giderleri olarak iki türdür. Klasik personel giderleri, belediye görevleri çerçevesinde yapılan giderler, cari gider sayılırken, zorunlu yatırım giderleriyse miktar olarak daha azdır. Özellikle belediyelerin harcamalarına bakıldığında sosyal yardım, yol bakımı, eğitim, kültürel ve sportif faaliyetlere yönelik harcamaların önemli yer tuttuğu bilinmektedir¹⁵².

Ayrıca merkezi hükümet ile mahalli idareler arasındaki yönetimler arası ilişkiyi düzenlemede bir konsey görev almaktadır. Yerel Kamu Maliyesi Konseyi (Comité des finances locales), merkezi hükümeti ve mahalli makamları, mali koordinasyonu tartışmak üzere bir araya getirmekte ve mahalli idarelere transferlerin tahsis edilmesi konusunda sınırlı yetkileri çerçevesinde uygulamalarda bulunmaktadır¹⁵³.

2. İngiltere

Yazılı bir anayasanın olmadığı, üniter devlet sistemi ile yönetilen İngiltere’de mahalli idarelerin görev ve yetkileri kanunlar ile belirlenmiştir. İngiltere’de mahalli idareler parlamento tarafından kurulan, sınırları ve ortadan kaldırılmaları yine parlamento tarafından gerçekleştirilen kurumlardır. İngiliz sistemi diğer ülkelerden farklılık gösteren anayasal monarşi (Kraliyet) ve Parlamento’yu içine alan ama parlamentonun egemenlik anlayışına dayanan bir sistemdir. İngiltere’yi açıklarken sık yapılan bir karıştırma konusunu açıklığa kavuşturmak yararlı olacaktır.

İngiltere diye bilinen ülkenin tanımlanmasında bazı farklılıklar vardır. Farklı ülkelerin dâhil edilmesiyle farklı adlandırmalar yapılmaktadır. İngiltere, İskoçya ve Galler gibi ülkelere oluşan Büyük Britanya’ya Kuzey İrlanda’nın eklenmesi ile oluşan yapıya Birleşik Krallık (United Kingdom) adı verilmektedir. Birleşik Krallık, etnik ya da coğrafi, farklı bölgeler veya vilayetler bulunmaktadır. Ve burada mahalli idarelerin geçmişi 1066 Norman işgali öncesi Anglosakson dönemine kadar dayanmaktadır¹⁵⁴.

Genel olarak İngiliz mahalli idarelerinin bölge (county), bölge illeri (county district) ve köylerden (parish) oluşmaktadır. Bu kademeler metropoliten olup

¹⁵² Şengül, a.g.e., s. 42.

¹⁵³ Yılmaz ve Önal, a.g.e., s. 101.

¹⁵⁴ Karaarslan, a.g.e., s. 50

olmadıklarına göre de sınıflandırılmışlardır. İngiltere’de mahalli idarelerin yapısı 1972 yılında kabul edilen Mahalli İdareler Kanunuyla oluşturulmuş ve sonraki bazı kanunlarla çeşitli revizyonlar yapılmıştır. Mahalli idareler İngiltere’de, önemine binaen “mahalli yönetim” (local administration) olarak değil “mahalli hükümet” (local government) olarak adlandırılmaktadır¹⁵⁵.

Merkezi idare, ülkenin bütününe ilgilendiren ulusal güvenlik hizmetleri, dış ilişkiler, makroekonomik politikaların tespit edilmesi gibi hizmetleri üstlenmiştir. Eğitim, sağlık, konut, ulaşım gibi hizmetlerde ise merkezi yönetim sadece genel bir çerçeve çizmiştir. Bu tarz işlerin yürütülmesi, mahalli idarelere, kamu işletmelerine ve bazı özerk kuruluşlara bırakılmıştır. Önemli görülen bazı işlerin bir kısmını da merkezi hükümet kendi yapmaya devam etmektedir¹⁵⁶.

1980 sonrasında Thatcher döneminde İngiltere’de hizmet anlayışında ve idari örgütlenmede yaşanan değişimden mahallî birimlerde doğal olarak etkilenmiştir. Bu dönemde, özelleştirme uygulamaları egemen olmuş ve kamu sektörü birçok hizmeti piyasalara bırakmıştır. Bu çerçevede, mahalli idarelerin sunmakta olduğu birçok hizmet de özelleştirilmiştir. Mahalli birimler, doğrudan hizmet sunmak yerine, bu hizmetlerin sağlanmasında aracılık rolü oynayan ve sonrasında işleri kontrol eden birimlere dönüşmüştür. Bu dönemde mahalli idareler üzerindeki idari, mali baskı, finansal kontrol ve denetim artarken mahalli idarelerin harcamaların da kısıntıya gidilmiştir. Mali özerkliğin önemli unsurlarından olan vergi koyma, matrah, oran belirleme sorumlulukları zayıflatılmıştır¹⁵⁷. Bu kısıtlamalar mahalli idarelerin özerkliğini ciddi biçimde zarar vermiştir.

Yerelleşme rüzgârı Thatcher sonrası dönemde güçlü bir şekilde etkisini göstermiş ve 1997-1998 yıllarında yapılan düzenlemeler ile yönetim sistemi üniter devlet sisteminden âdemi merkezîyetçi bir yapıya doğru evrilmiştir. Yerelleşme ile bölgesel parlamentolar kurulmuş, bunlara kısmi yasama yetkileri tanınarak özerklik geliştirilmeye çalışılmış ve İngiliz mahalli idareleri reformize edilmeye çalışılmıştır¹⁵⁸. 2000 yılında

¹⁵⁵ Türkoğlu ve Bucaktepe, a.g.e., s. 325.

¹⁵⁶ Erdoğan Öner ve Kamil Mutluer, “Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri”, IV. Yerel Yönetimlerin Mali Forumu, s.5-6

¹⁵⁷ Hasan CANPOLAT, “Dünyada Mahalli İdareler”, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999, s. 320

¹⁵⁸ Karaarslan, a.g.e., s. 51

çıkarılan Mahalli İdareler Kanunu (Local Government Act 2000) bu reform çalışmalarının temelini oluşturmuştur.

Üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukları yerine getirmek için mahalli idareler üç temel gelir kalemine sahiptir: Vergi gelirleri, merkezi hükümet yardımları ile borçlanma ve diğer gelirler.

Mahalli idarelerin en önemli gelir kalemi, mahalli nitelikteki vergilerdir. Mahalli idareler, belirli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisine sahiptir. İngiltere’de mahalli idareler temel olarak Meclis Vergisi (Council Tax) ve Tek Tip İş Vergisi (Uniform Business Rate) denilen iki çeşit vergiye sahiptir.

İngiltere’deki mahalli idareler farklı isimlerde birçok vergi yerine, meskenlerin değeri üzerinden alınan bir tür emlak vergisi niteliğinde olan Meclis Vergisi toplamaktadır. 1990 yılına kadar uygulanıp kaldırılan emlak vergisi yerine belediye sınırları içinde yaşayan herkesten belirli oranlarda tahsil edilen toplumsal vergi getirilmiştir. Fakat sabit miktarlı gelir seviyesini hesaba katmayan bu vergiye olan tepkiler dikkate alınarak 1993 yılında meclis vergisi adıyla yeni bir vergi konulmuştur¹⁵⁹. Vergi mükellefi o meskeni kullanan kişi olan meslek vergisini toplama yetkisi bölge meclislerindedir. Toplanan vergiler, bölgede yer alan şehir meclisleri arasında bölüştürülmektedir. İngiltere’de mahalli idareler meclis vergisinden toplam gelirlerinin % 15’i dolayında gelir sağlamaktadır¹⁶⁰.

Tek Tip İş Vergisi, sanayi ve ticari taşınmazlardan yani işyerlerinden alınan bir vergidir. Bu vergide yetki merkezi idarede olup belirli esaslara göre mahalli idarelerce toplanmakta ve merkezi bir havuza alınıp nüfus ölçütüne göre mahalli idarelere dağıtılmaktadır. Bir nevi merkezi idarece mahalli idarelere yapılan yardım niteliğinde olan Tek Tip İş Vergisinin toplam gelirler içindeki payı % 20 civarındadır. Bu iki verginin toplam gelirler içindeki oranı, yaklaşık olarak % 35 civarındadır¹⁶¹.

İngiltere’de merkezi hükümet tarafından mahalli idarelere yapılan yardımlar; genel amaçlı, özel amaçlı ve proje karşılığı yardımlardır. Mahalli idareler belli bir esneklik tanıyan genel amaçlı yardımlar ve herhangi bir tasarrufta bulunamadıkları özel

¹⁵⁹ Canpolat, a.g.e., s. 321.

¹⁶⁰ Öner ve Mutluer, a.g.e., s. 6.

¹⁶¹ Öner ve Mutluer, a.g.e., s. 6.

amaç içeren yardımların gelirler içindeki oranı yüksektir. Mahalli idareler, merkezi idarenin genel amaçlı yardımlardan yaklaşık % 35 ve özel amaçlı yardımlarından da yaklaşık % 25 civarında olmak üzere % 60 oranında gelir elde etmektedir¹⁶².

Mahalli idarelerin borçlanma, satış, ücret geliri gibi toplam gelirler içindeki payı sadece % 5 civarında olan diğer gelirleri de bulunmaktadır. Mahalli idareler genel olarak özel bankalardan, tahvil arz ederek veya merkezi idare kontrolündeki “Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu’ndan” borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Borçlanma konusunda merkezi idareden izin alan mahalli idareler, “Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu, Yerel Yönetim ve Konut Yasası” ve ilgili bakanlıkların denetimine tabi tutulmaktadır. 2004 yılından itibaren mahalli idarelere belirli bir limit içerisinde borçlanma yetkisi verilmiş bulunmaktadır¹⁶³.

İngiltere’deki mahalli idarelerin 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.” Bu harcamalar toplam devlet harcamalarının % 25 - % 30’unu oluşturmaktadır. Mahalli idarelerin harcamalarının yarısından fazlasını cari harcamalar, diğer büyük payı ise yatırım harcamaları oluşturmaktadır¹⁶⁴.

3. İspanya

İspanya Anayasasının 2.maddesi üniter yapı ve ülkenin bölünemez bütünlüğüne atıfta bulunmakla beraber bölgelerin ve çeşitli ulusların özerk yapısı da garanti altına alınmıştır. Franko sonrası dönemde çıkartılan 1978 tarihli Anayasa ile ülkede güçlü özerk bölge yapılanmalarına imkân tanınmıştır. Anayasada toprak bütünlüğü özerk topluluklar (bölgesel yönetimler), iller (provinces) ile belediyeler olmak üzere üçe ayrılmıştır. Her bölgenin mahalli idare yasaları arasında farklılıklar vardır. Bu yönetim yapısı içerisinde ayrıca belediye birlikleri, metropoliten yönetim birimleri ve ilçe yapılanmaları da mevcuttur. Ülkede 17 özerk bölge, 50 il ve 8000’in üzerinde belediye mevcuttur. Bunlara ek olarak 2 büyükşehir belediyesi ve 1000 civarı da köy ve belediye birliği

¹⁶² Öner ve Mutluer, a.g.e., s. 6.

¹⁶³ Türkoğlu ve Bucaktepe, a.g.e., s. 326.

¹⁶⁴ Canpolat, a.g.e., s. 350.

bulunmaktadır¹⁶⁵. Anayasa, mahalli idarelerin özerkliğini garanti altına alsada da, mahalli idarelerin görev ve yetkilerini belirleme görevi parlamentodadır.

İspanya federal devlete benzerlik gösteren özerk bölgelerin varlığından dolayı özerklikler devleti olarak da tanımlanmaktadır. Statüleri önceden referandum ile belirlenmiş Katalonya ve Bask bölgelerine ek 1980 ve 1981’de Galiçya ve Endülüs’ün statüleri kabul edilmiştir. İspanya’da özerk topluluklar sadece mahalli idare birimleri değildir. Aynı zamanda kısmi yasama yetkileri bulunan, genel idari hizmetleri gören idari birimlerdir. Son yirmi yılda birçok hizmet ve yetki mahalli idarelere devredilse de özerk topluluklar ve merkezi idare arasında bir denge sağlanmıştır. Temel çerçeve merkezi idarece çizilmekte tamamlayıcı nitelikte düzenlemeler ise özerk topluluk meclislerine bırakılmaktadır¹⁶⁶.

Kurumlar vergisi, gelir vergisi ve KDV’den pay, emlak vergisi, harçlar, merkezi hükümet yardımları ve borçlanmalar belediyelerin temel gelir kaynakları içerisinde. Bütün özerk toplulukların kaynaklarının yaklaşık %90’nını vergi oluşturur.

Özerk bölgelerin kendilerine ait, emlak vergileri, mirasa ilişkin vergiler, KDV, kumardan alınan vergiler gibi vergileri bulunmaktadır. Mahalli idareler ve özerk bölgeler, kendi öz gelirleri dışında merkezi idarece toplanan kamu gelirinden pay almaktadırlar. Mahalli idare gelirleri, gelirler ve kurumlar vergisinden belli bir pay ile KDV gelirlerinden merkezi idarece kendilerine verilen paylardan elde etmektedirler. Madrid ve Barselona için özel bir statüsü bulunan mahalli idarelerin de kendi özel sistemleri bulunmaktadır¹⁶⁷.

Özerk bölgeler, merkezi idareden yatırımların % 34’ü, sağlık ve diğer hizmetler için % 66 oranında merkezi idareden destek almaktadırlar. Bu yardımların belirli bir kısmı da bölgesel idarelerce belediye ve il yönetimlerine aktarılmaktadır. Mahalli idareler başka harcamaları için de devletten çeşitli yardımlar alırlar. Merkezi hükümet belediyelerin personel ve işletme giderleri için merkezi yönetimce yapılan bu yardımlar

¹⁶⁵ Habip Demirhan, “Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin; Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları”, (Yüksek Lisans Tezi), İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.s. 127.

¹⁶⁶ Karaarslan, a.g.e., s. 61-64.

¹⁶⁷ Fikret Toksöz vd., *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye Ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti.*, İstanbul: TESEV Yayınları, Ağustos 2009, s. 89.

ve özerk bölgelerde mahalli idareler yapılan yardımlar mahalli idare gelirlerinin yaklaşık % 3'ne denk gelmektedir¹⁶⁸.

İspanya mahalli idarelerinde vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı 1980'li yıllarda %4.78 olarak gerçekleşirken 2011 yılı itibariyle bu oran 9.45'e çıkmıştır. Yerel özerklik sadece vergilerin toplanmasında kendisini göstermemiş aynı zamanda harcamalar bazında da paylarda değişimler olmuştur. 1995 yılında merkezi yönetim dışındaki özerk bölge yönetimleri ile yerel yönetimlerin harcamalarının toplamının GSYH'ya oranı % 14,6 olarak gerçekleşirken bu oran 2011 yılında % 21,0 düzeyine çıkmıştır. Aynı idarelerin yaptığı harcamaların toplam harcama içerisindeki paylarına baktığımızda 1995 yılı itibariyle % 32,9 olarak gerçekleşen oran, 2011 yılı itibariyle % 46,3 olarak gerçekleşmiştir¹⁶⁹.

Mahalli idareler, belirli alt sınırlara kadar (yıllık gelirlerinin %25'i) Maliye bakanlığından izin almadan, bu sınır aşıldıktan sonraysa maliye bakanlığının izniyle borçlanma yoluna gidebilmektedir. Ayrıca mahalli idareler iç ve dış denetime tabidirler. Sayıştay, bölgesel yönetimler ve mahalli idareler üzerinde dış denetim yapmaktadır. Belediyeler ve iller genel devlet muhasebesine de tabidirler¹⁷⁰.

4. Japonya

Japonya, anayasal monarşi ile yönetilen, üniter yapıda parlamenter bir hükümet sisteminin olduğu bir ülkedir. Japonya'da devletin yapısı demokratik, laik, hukuk devleti ilkeleri üzerine oturtulmuştur. Yönetim şekli temsili demokrasi olan Japonya'da Parlamento, devletin en üst organı konumundadır. Hükümetlerin sorumlulukları Parlamento'ya karşıdır. Ayrıca Japon İmparatoru Devlet Başkanı'dır¹⁷¹.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa sivil hukuk sistemini model alan ülkenin ilk anayasası 3 Mayıs 1947 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Devlet, merkezi idare ve taşra idaresi olarak iki kademeli biçimde teşkilatlanmıştır. 1946 yılı öncesinde mahalli idareler merkezi hükümetin ağır vesayeti altında iken anayasa sonrasında demokratikleşme ve âdem-i merkeziyetçilik etkisiyle yeniden yapılandırma süreci içerisine girmişlerdir. Japon

¹⁶⁸ Toksöz vd., a.g.e.,s. 89.

¹⁶⁹ Demirhan, a.g.e., s. 131-132

¹⁷⁰ Toksöz vd., a.g.e.,s. 90.

¹⁷¹ Betül Hayrullahoğlu, "Japonya'da Yerel Yönetimler ve Yerel Mali Sistem", *Vergi Raporu Dergisi*, Sayı: 169, Ekim 2013, s. 53.

Anayasası, dünyada, mahalli özerklik kavramına yer veren birkaç anayasadan biri sayılmaktadır. Anayasanın ve mahalli idareleri düzenleyen temel yasa olan Yerel Özerklik Yasası hükümleri çerçevesinde mahalli idarelerin yönetimi, organizasyonu ve merkezi hükümet ile mahalli idarelerin ilişkileri ile özerklikleri düzenlenmiştir¹⁷².

Mali yerelleşme konusu Japonya’da 2000’li yılların başından itibaren dikkatle ele alınan bir konu olmuş ve mahalli idarelerin ekonomi içindeki ağırlığı ciddi bir artış göstermiştir. Japonya’da mahalli idareler, eğitim, sağlık, çevre gibi toplumsal yaşam açısından önem gösteren birçok kamu hizmetinin sunumunu üstlenmiş durumdadır. Bu ülkede mahalli idareler, toplam kamu giderlerinin üçte ikilik bölümü kullanmaktadırlar¹⁷³.

Japonya’da mahalli idareler, genel mahalli idareler ve özel mahalli idareler şeklinde ayrılmaktadır. Genel mahalli idareler de, valilikler ve belediyeler olarak ikiye ayrılır. Japonya’nın temel mahalli kamu kuruluşları, şehirler, kasabalar ve köyler içine alan belediyeler ve valiliklerden oluşmaktadır. 2016 yılı Ekim ayı itibariyle Japonya’da 791’i şehir, 744’i kasaba ve 183’ü köy olmak üzere toplam 1.718 belediye bulunmaktadır. Japonya’da Ekim 2016 itibariyle toplam 47 adet valilik bulunmaktadır. Bu valiliklerden Tokyo, “Do” olarak isimlendirilirken, Osaka ve Kyoto "Fu" olarak anılmakta, kalan diğer 43 valilik ise “Ken” olarak adlandırılmaktadır. Özel Yerel Yönetimler; sadece Tokyo’da bulunan özel belediye bölgesi (23 adet), belediye birlikleri, taşınmaz mal birlikleri ve mahalli kalkınma ortaklıkları olmak üzere dörde ayrılmaktadır¹⁷⁴.

İçişleri ve Haberleşme Bakanlığı, mahalli idarelerin işlerini denetleyen merkezi hükümet birimidir ve bu tür konular öncelikle üç bakanlık bürosunun sorumluluğundadır. Mahalli İdare Bürosu, yerleştirme, belediye birleştirme, mahalli kamu görevlisi sistemleri, seçim sistemleri, şehir tabanlı şehir planlaması ve mahalli bilişim teknolojilerini kullanımının teşvik edilmesi ile ilgilidir. Mahalli Finans Bürosu, mahalli finans sistemlerini, mahalli finans planlarını, mahalli tahsis vergisini, mahalli tahvilleri,

¹⁷² Zuhâl Önez Çetin ve Neslihan Yılmaz, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin İdari Ve Mali Yapısı Üzerine Bir İnceleme,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl:2016, Cilt:21, Sayı:4, s. 1213.

¹⁷³ Tekin Akdemir ve Serkan Benk, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 11, 2010, s. 164.

¹⁷⁴ Web-Japan, "Local Self Government", Erişim: 05.05.2019, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, s. 1.

mahalli finansal koşulları ve mahalli kamu işletmelerini yönetmektedir. Mahalli Vergi Bürosu ise, vergiler, sabit emlak vergileri ve diğer mahalli vergiler ile ilgilenmektedir¹⁷⁵.

Mahalli idarelerin ekonomik büyüklüğü 1999 mali yılında 101,6 trilyon yen olarak zirve yapmış ve o zamandan bu yana yıllık olarak azalma göstermiştir. 2015 mali yılında mahalli harcamaların tutarı 98,4 trilyon yen olmuştur. Ülkenin toplam kamu harcamalarının yaklaşık% 58'i mahalli idareler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir¹⁷⁶.

Mahalli idarelerin gelirleri; mahalli vergiler, mahalli tahsis ve transfer vergileri, ulusal hazine yardımları, borçlanma (mahalli devlet tahvili) ve harç ve resimler gibi çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirler içinde en büyük paylar mahalli vergiler ile transfer gelirlerine aittir.

Japonya'da mahalli seviyede yapılanmış birimlere, bazı ülkelerde olduğu gibi çeşitli vergileri toplama yetkisi verilmiştir. Bu sayede idareler, sınırlı da olsa gelir kapasitelerini artırma imkânına sahiptirler. Mahalli Özerklik Yasasının 216. maddesinde mahalli idarelerin bu yetkileri tanımlanmıştır. Ancak mahalli idareler, mahalli vergi kanunlarında belirtilen yeni bir vergiyi koymak istediklerinde İçişleri ve Haberleşme Bakanlığı'na danışmak zorundadırlar. Mahalli idarelerin gelirleri yetersiz gelirse, merkezi idare mahalli vergi sisteminde değişikliğe gidebilmekte veya mahalli idare paylarını arttırabilmektedir¹⁷⁷.

Japonya'da yaklaşık 30 kadar mahalli özellik gösteren vergi (chihozei) yürürlüktedir. Oran ve matrahları mahalli vergi kanunlarınca düzenlenen bu vergiler, normal ve tahsisli vergiler olmak üzere ikili bir sınıflamaya tabi tutulmuştur. Mahalli vergilere örnek olarak; ikamet vergisi, otomobil vergisi, kent planlama vergisi, av vergisi, ve benzeri vergiler verilebilir¹⁷⁸.

2004 ve 2006 yılları arasında mahalli vergi sisteminde “üçlü reformlar” uygulanmıştır. Bunun neticesinde mahalli vergiler kademeli olarak artış göstermiştir.

¹⁷⁵ Web-Japan, "Local Self Government",Erişim: 05.05.2019, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, s. 1-2.

¹⁷⁶ Web-Japan, "Local Self Government",Erişim: 05.05.2019, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, s. 3.

¹⁷⁷ Çetin ve Yılmaz, a.g.e., s. 1229.

¹⁷⁸ Akdemir ve Benk, a.g.e., s. 173.

Mahalli vergilerin toplam mahalli idare gelirleri içindeki oranı 1998 yılında %36¹⁷⁹ iken bu oran 2017 mali yılında % 45,1'e çıkmıştır¹⁸⁰.

Mahalli tahsis vergileri, merkezi hükümet tarafından, ülke genelinde bölgesel farklılıkları en aza indirebilmek amacıyla mahalli idarelere merkezi yönetim tarafından belirli oranlarda mali durumlarına göre yapılan aktarımlar olarak tanımlanmaktadır. Mahalli idarelere tahsis edilen vergilerin yanında, merkezi idarece ayrı bir hesapta tutulup sonradan mahalli idarelere aktarılan çeşitli vergiler de mahalli idare için önemli gelir kalemi olmaktadır. Merkezi hükümet bütçesinden mahalli idareler aktarılan hazine yardımları da önemli bir gelir kalemidir. Yardımlar genel olarak belirli amaçlara yönelik, şartlı olarak tahsis edilmektedirler¹⁸¹.

Mahalli idarelerin önemli bir gelir kaynağı da borçlanmadır. Ancak Japonya'da mahalli idarelerin gelir elde etme amacıyla borçlanmalarına izin verilmemektedir. Japonya'da mahalli idarelerin borçlanmasına izin verilebilmesi için bu borçlanmaların alınan borcun geri ödenmesine kaynak sağlama veya ekonomik gelişmeyi teşvik etme amaçlı olması gerekmektedir. Tahvil çıkarmak suretiyle borçlanılması için ise valiliklerin İç İşleri Bakanlığı'ndan, belediyelerin ise valiliklere danışması gereklidir¹⁸².

Vergilendirme yetkisi Japonya'da daha çok merkezi yönetime ait olduğundan mahalli idare gelirlerinin önemli bir kısmı merkezi idareden yapılan transfer türü gelirlerden (mahalli transfer vergisi + mahalli tahsis vergisi +hazine yardımları) oluşmaktadır. 1980-2005 yılları arasında toplam mahalli idare gelirlerinin ortalama % 35,9'u mahalli vergilerden, % 18,3'ü mahalli tahsis vergisinden, % 15,1'i hazine yardımlarından, % 12,3'ü borçlanma gelirlerinden (mahalli devlet tahvili), % 17'si ise diğer gelirlerden oluşmuştur.¹⁸³ 2017 yılı verilerine göre mahalli idarelerin öz gelirlerinde ciddi bir artış olmuş ve mahalli vergilerin oranı %45,1'e çıkmıştır. Merkezi idarenin mahalli idarelere desteği devam etmektedir. Aynı yıl mahalli tahsis ve transfer vergileri

¹⁷⁹ Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, "Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, s. 13.

¹⁸⁰ Web-Japan, "Local Self Government", Erişim: 05.05.2019, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, s. 4.

¹⁸¹ Çetin ve Yılmaz, a.g.e., s. 1231.

¹⁸² Hayrulloğlu, a.g.e., s. 64.

¹⁸³ Akdemir ve Benk, a.g.e., s. 172.

(% 21,7), ulusal hazine ödemeleri (% 15,6), mahalli devlet tahvili (% 10,6) ve %7'si diğer kaynaklardan elde edilmiştir¹⁸⁴.

Japonya'da birçok kamusal hizmet mahalli idareler tarafından finanse edilmektedir. Japonya'da toplam kamu giderlerinin yaklaşık % 58'i mahalli idareler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.¹⁸⁵ Japonya'da mahalli idareler iki ana başlık altında harcamalarını yapmaktadır: Zorunlu harcamalar ve yatırım harcamaları¹⁸⁶.

Birçok temel kamu hizmetini sunmakla görevli Japon mahalli idarelerinin öz gelirlerinin yetersizliği ve merkezi idareye olan bağımlılıkları mali özerkliklerini zedelemiştir. 2000'li yıllarda yapılan reforma çalışmaları ile mahalli idarelerin öz gelirlerinde önemli bir artış meydana gelmiştir.

B. FEDERAL DEVLETLERDE MAHALLİ İDARE UYGULAMALARI VE MALİ ÖZERKLİK

Federal ülkelerde ikili bir anayasal düzen mevcuttur: Merkezi hükümet (federal devlet) ve birden fazla bölgesel hükümet (federe devletler). Her bir federe eyalet doğuştan özerktir ve genelde kendi iç rejimini (anayasa) ve siyasi ve idari düzenini (kendi yasama, yürütme, yargı ve idari sistemi) kendisi belirleyebilmektedir. Buna karşın alt yönetimler federal devletin işleyişine uymak zorundalardır ve federal anayasaya tabidirler¹⁸⁷.

Federal sistemlerde, federe devletlerin (eyaletlerin) görev, yetki ve sorumlulukları anayasalarda belirtilmiştir. Mahalli idareler bu sistemde genel olarak federe devletlerin yetki ve sorumluluğunda olan kuruluşlardır. Mahalli idarelerin sahip olduğu yetkiler, imtiyazlar ve özerklikleri eyaletten eyalete değişebilmektedir. Bu nedenle federal sistemlerde merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler anayasalarda hüküm altına alınmıştır.

Bu sistemde, tipik olarak, ancak her zaman olmamakla birlikte, şehir maliyesinin kontrolünü merkezden orta düzey bir hükümete (eyaletlere) aktarılmaktadır. Sistem, önemli bütçe kontrolüne sahip orta seviye bir hükümet lehine ve aleyhine güçlü

¹⁸⁴ Web-Japan, "Local Self Government", Erişim: 05.05.2019, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, s. 4.

¹⁸⁵ Web-Japan, "Local Self Government", Erişim: 05.05.2019, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, s. 3.

¹⁸⁶ Çetin ve Yılmaz, a.g.e., s. 1232.

¹⁸⁷ UCGL-MEWA, a.g.e., s. 67.

argümanlar sunmaktadır. Brezilya ve Hindistan gibi tercihlerin yaygın olarak değişkenlik gösterebileceği kalabalık ülkelerde, merkezi hükümetin çok sayıda çeşitli şehir yönetimleriyle doğrudan temastan kaçınmasına olanak sağlanmaktadır. Örneğin, merkezi hükümet, münferit şehirlerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaya zorunda kalmadan ihtiyaç ve tercihlerdeki geniş farklılıkları tanımak için hibe formüllerini kullanabilir ya da sadece mahalli finansman sorumluluğunu eyaletlere devredebilir. Bu sisteme göre, merkezi hükümet esas olarak yerel finansmanın sorumluluğunu eyaletlere vermektedir. Sonuç olarak ortaya çıkan yerel özerkliğin derecesi, eyaletlerin güçlerini nasıl yorumladıklarına bağlıdır¹⁸⁸.

Federal devletlerde mahalli idarelere anayasa çerçevesinde sağlanan özerk yapı sebebiyle harcamaların önemli bir kısmı mahalli düzeyde yapılırken, üniter devletlerde harcamalar merkezi hükümetin denetimine ve isteğine bağlıdır. Bu durum ülkeden ülkeye de değişiklik gösterebilmektedir. Federal bir devlet biçiminde mahalli idarelerin harcamaları merkezi bir karar mekanizması ile kontrol altına alınabileceği gibi üniter devletlerde de daha özerk mahalli idare modelleri geliştirilebilir¹⁸⁹. Daha önce de belirttiğimiz gibi mahalli idarelerde mali özerklik derecesi, devlet yapısına, ülkenin geçmişine ve ülkede merkezden veya yerinden yönetim ilkelerinden hangisinin önde olduğuna göre farklılık gösterebilmektedir.

Aşağıda federal sistem ile yönetilen seçilmiş bazı ülkelerin mahalli idare yapılarından ve mali özerklik durumlarından kısaca bahsedilecektir. Bu sayede özellikle mali yapıların, gelir ve giderlerin kıyaslanabilecek ve mali özerklik dereceleri değerlendirilebilecektir.

1. Amerika

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), başkanlık sistemiyle idare edilen federal bir cumhuriyettir. 50 eyaletten oluşan ve siyasal yerinden yönetimin uygulandığı ülkede yönetim yapısı 3 kademeli bir biçimde yapılandırılmıştır. Birinci düzeyi federal devlet oluştururken, eyaletler ikinci düzey yapılarıdır. Her eyalet kendi anayasasına sahiptir. Üçüncü düzey yönetim yapısını ise eyaletlerin alt düzeyi olarak mahalli idareler

¹⁸⁸ Bahl ve Linn, a.g.e., s.396.

¹⁸⁹ Hakan Yılmaz, M. Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*, Ankara, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, 2012, s. 70.

oluşturmaktadır. Sayı, nitelik ve yapı itibariyle birçok farklı türü karşımıza çıkan ABD'deki mahalli idarelerde özerklik büyük önem arz etmektedir. Federal anayasalarda mahalli idarelerle ilgili madde bulunmamakta veya eyaletlerle mahalli idareler arasında görev ve yetki paylaşımının eyaletler tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Bu sebeple, eyaletler arasında mahalli idarelere tanınan özerklik seviyeleri konusunda farklılıklar bulunmaktadır¹⁹⁰. Güçlerini merkezi yönetimden almayan mahalli idarelerin ABD'de oldukça bağımsız bir yapıda olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

ABD'de eyaletten eyalete adları ve kendilerine gösterilen önem farklılık arz eden mahalli idareleri tek bir başlık altında sınıflandırmak mümkün değildir. Çünkü aynı yapıdaki iki mahalli idare biriminden bir tanesi diğer eyalette farklı bir isim alabilmektedir. Genel bir sınıflama yapmak gerekirse ABD'de mahalli idareleri: "Vilayet (County), Belediye Yönetimi (Municipal), Kasaba Yönetimi (Township), Okul Bölgesi (School District), Özel Bölge (Special District)" şeklinde sınıflandırabiliriz. ABD'de 3,031 vilayet, 35,879 şehir ve kasaba, 12,880 bağımsız okul bölgesi ve 38,266 özel bölge bulunmaktadır¹⁹¹.

Vilayetler (County), eyaletlerin en büyük alt birimini oluşturan ve iki veya daha fazla kent, kasaba ile birçok köyden oluşan yapılardır. ABD'de Connecticut, Columbia ve Rhode Island dışında bütün eyaletlerde vilayet isimli mahalli idare yapılanması mevcuttur. Nüfus yoğunluğu düşük ve kırsal özellik gösteren güney bölgelerinde vilayet idareleri yaygın olarak bulunmaktadır. Vilayetler, okul finansmanı, tarım, sağlık, sosyal güvenlik, seçimler ve kütüphaneler gibi geniş bir alanda çeşitli hizmetler sunmaktadır. Eyaletlerin çoğunda vilayet meclisleri, karar alma ve yürütme yetkileri bulunan organlardır. Bu meclislerin mali nitelikli kararları; vilayet vergilerini toplamayı, kamusal işler için kaynak tahsis etmeyi ve idarenin borçlarını azaltmayı kapsamaktadır¹⁹².

Federe devletlerce kurulup kanunla tüzel kişilik kazanan belediyeler, ABD'de en yaygın görülen ve en fonksiyonel olan mahalli idare birimidir. ABD belediyelere municipality, city, town, borough ve village gibi isimler verilse de hepsi aynı idari yapıyı ifade etmektedir. Belediyelerin tüzel kişilik kazanabilmeleri yazılı izin denilen charter'a

¹⁹⁰ Firdevs Koç, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 51-52.

¹⁹¹ Investing Now for the 2017 Census of Governments, Erişim: 10.05.2019
https://www.census.gov/content/dam/Census/library/visualizations/2016/comm/cog_infographic.pdf

¹⁹² Mehmet Arslan ve Mine Biniş, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2014, 9 (1), 153.

bağlıdır. Eyaletler tarafından verilen ve belediyelerin özerkliklerini gösteren bu belgelerde, kent yönetimlerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir biçimde gösterilir. Diğer mahalli idare birimlerine nazaran daha yetkili ve daha özerk idareler olan belediyeler, halkı doğrudan etkileyen hizmetleri sundukları için ABD’de büyük önem arz ederler. Belediyeler genel olarak, polis hizmeti, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, toplu taşıma hizmeti gibi çok çeşitli alanlarda kamusal hizmet sunarlar. Ayrıca Kent meclislerinin, bütçe hedeflerini tutturmak için taşınmazlar üzerindeki vergilerin oranlarını artırabilme ve yeni vergiler koyma hakkı da vardır¹⁹³.

New England eyaletinde tam manasıyla uygulanan Countylerin alt birimi olan kasabalar (township), ABD’de 20 eyalette uygulanan ve ülke nüfusunun beşte birine hizmet eden birimlerdir. Büyük çoğunluğunun nüfusu binin altında olan ve kırsal nitelikteki işleri yerine getiren, sayıları da gün geçtikçe azalan kasabalar sadece bazı federe devletlerde asli mahalli idare birimi olarak faaliyetlerini sürdürmektedir¹⁹⁴.

Yine Amerika Birleşik Devletlerinde okul bölgeleri ve özel bölgeler ismiyle iki ayrı mahalli idare birimi mevcuttur. Okul bölgeleri, okulların bakım ve onarımıyla bağlantılı vergisel ve idari faaliyetleri yerine getiren coğrafi bir bölge olarak çalışmaktadırlar. Özel bölgeler ise salt bir görevi yürütmek üzere oluşturulmuş mahalli idare birimi olarak faaliyette bulunmaktadırlar. Özel bölgeler; town, village veya birkaç tane township, ilçe, belediyeyi kapsayan hizmetleri yapabilmektedirler. Özel bölgeler arasında su bölgeleri, yangın bölgeleri, sivrisinek azaltma bölgeleri ve daha fazlası bulunmaktadır¹⁹⁵.

ABD’de her eyaletten eyalete mahalli idarelerin üstlendiği görev ve sorumluluklar farklılık göstermektedir. Bu farklılığa paralel olarak mahalli idarelerin gelirleri, finans sistemleri ve mali özerklik durumları da farklılık arz etmektedir. Geniş bir mali özerkliğin olduğu ABD’de mahalli idarelerin gelirlerini üç başlık altında sınıflandırabiliriz: Mahalli vergiler, idareler arası transferler ve diğer gelirler (ücret gelirleri ve borçlanma).

Çeşitli kaynaklardan gelir elde eden mahalli idareler, gelirlerinin % 65’ini öz gelir kaynaklarından (Vergiler, harçlar ve kullanıcı ücretleri) “öz kaynak” geliri olarak elde etmektedir. Dış ticaret vergilerindeki anayasal sınırlamalar hariç olmak üzere, eyaletlerin

¹⁹³ Açıkgöz, a.g.e., s. 46.

¹⁹⁴ Muammer Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, Dünyada Mahalli İdareler, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1999, s. 463.

¹⁹⁵ Arslan ve Biniş, a.g.e., s. 156.

kendi vergi politikasının olması ve vergilerin büyük kısmının öz gelirlerden oluşmasının sağladığı özerk yapı, vergi matrah ve oranları konusunda eyaletler arasında çeşitli farklılıklar ortaya çıkartmakta, mahalli idarelerin eyalet kuralları çerçevesinde vergi koyabilmesine imkân sağlamaktadır. ABD’de öz gelir kaynaklarının en önemlilerini emlak vergisi, ücret gelirleri, satış vergileri ve gelir vergisi oluşturmaktadır¹⁹⁶.

Mahalli gelir kaynakları arasında en önemli payı sağlayan emlak vergileri, bina ve arsanın parasal değeri üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergidir. Bu vergiler ABD’de mahalli idare gelirlerinin yaklaşık %75-80'nini oluşturmaktadır. Mahalli vergi gelirleri içinde ikinci en büyük kalemi satış vergileri oluşturmaktadır. Eyalet ve mahalli idareler tarafından tahsil edilebilen satış vergileri, genel satış vergileri ve özel satış vergileri olarak sınıflandırılmaktadır. Diğer Mahalli idareler, eyalet anayasa ve kanunlarının verdiği imkânlar çerçevesinde değişik oranlarda ve esaslarda satış vergisi uygulamaktadır¹⁹⁷.

Eyaletler arası değişiklik göstermekle birlikte genel olarak “satılan malların miktarı üzerinden hesaplanan satış vergisi”, “perakende satışı vergilendirilen tüketici vergisi” ve “her ikisinin birleşiminden oluşan bir satış vergisi” tahsilatı yapılmaktadır. Genel satış vergileri, tüketime yönelik malların çoğundan tek bir oran üzerinden elde edilirken, özel satış vergileri belirli mal ve hizmetler üzerinden tahsil edilmektedir. Alkol tüketim vergisi, yararlanma vergileri ve tütün mamulleri vergisi her üç düzeydeki yönetim birimlerince tahsil edilebilen vergilerdir¹⁹⁸. Eyaletler tarafından toplanan vergi gelirleri içerisinde önemli bir payı olan gelir vergisi payı, ciddi bir gelir kalemi olmasa da mahalli idareler de gelir vergisi toplamaktadırlar.

Mahalli idarelerin bir başka gelir türü de idareler arası transferlerdir. Mahalli idarelerin gelirlerinin üçte birinden fazlası eyalet yönetimlerinin mahalli idarelere yaptığı bağışlardan oluşmaktadır. Eyaletler ve mahalli idarelere mali yardım yaparken Federal devlet; genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gayreti gibi ölçüleri dikkate almaktadır. 2016 yılında mahalli idarelerin genel gelirinin % 36'sı hükümetler arası transferlerden sağlanmıştır. Bu yardımların % 88'i eyaletler

¹⁹⁶ Arslan ve Biniş, a.g.e., s. 159.

¹⁹⁷ Ufuk Ayhan, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, Yıl: 2008, Sayı:70, s. 116.

¹⁹⁸ Arslan ve Biniş, a.g.e., s. 160.

tarafından (bu toplam dolaylı federal fonları içermektedir) yapılırken % 12'si doğrudan federal hükümetten gelmiştir. Buna karşın eyalet gelirlerinin % 33'ü idareler arası transferlerden gelmiştir. Bunun % 98'i federal hükümetten, % 2'si ise mahalli idarelerden gelmiştir¹⁹⁹.

Kanalizasyon ve otopark ücretleri gibi ücret geliri, çeşitli resim ve harçlar, kendi teşebbüslerinden elde ettikleri gelirleri ile borçlanmalar mahalli idarelerin diğer gelirlerini oluşturmaktadır. Borçlanma gelirleri ABD'de mahalli idarelerin hizmetlerini karşılamada oldukça önemli bir orana sahiptir. Mahalli idare birimlerinin birçoğunun, borçlanma yolu ile sermaye ihtiyaçlarını karşılamaya çalıştıkları bilinmektedir. Ancak eyaletlerin çoğu borçlanma yoluna giden mahalli idarelere çeşitli sınırlamalar getirmektedir²⁰⁰.

ABD'de eyaletler ve mahalli idareler, 2016 yılında toplam 3 trilyon dolarlık genel gelir elde etmişlerdir. Mahalli idareler 2016 yılında yaklaşık 1,6 trilyon dolar gelir toplarken, eyaletler 1,9 trilyon dolar gelir elde etmişlerdir²⁰¹. 2016 yılı Mahalli ve Eyalet gelir kaynaklarının dağılımını ayrıntılı olarak gösteren aşağıdaki tablo kesinleşen veriler çerçevesinde Urban Enstitüsü verilerinden tarafımızca derlenmiştir.

Tablo 3: 2016 Yılı Mahalli ve Eyalet Gelir Kaynaklarının Dağılımı

	Mahalli İdareler (%)	Eyaletler (%)
Mahalli Vergiler	41	48
Emlak Vergileri	30	5
Genel Satış Vergileri	5	15
Alkol, sigara ve motor yakıtı gibi alımlardan özel satış vergileri	2	8

¹⁹⁹ State and Local Revenues, Erişim: 12.05.2019, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-revenues>

²⁰⁰ Ayhan, a.g.e., s.117.

²⁰¹ Bu miktar, federal hükümetten idareler arası transferleri içerir, ancak eyalet ve yerel yönetimler arasındaki transferleri içermez (bu nedenle toplam, ayrı devlet ve yerel toplamların toplamından daha azdır). Aynı zamanda su, gaz, elektrik ve transit tesisleri; devlet tarafından işletilen likör mağazaları ve devlet tarafından yönetilen sigorta fonları (çalışan emekliliği ve işçi tazminat sistemleri) gibi devlet "işletme benzeri" faaliyetlerden elde edilen gelirler de hariçtir.

Bireysel Gelir Vergileri	2	18
Kurumlar Vergisi	-	2
Otel vergisi gibi diğer vergiler	2	-
Ücret Gelirleri ve Diğer Gelirler	23	18
Ücret Gelirleri (Atık, otoyol, otopark vb.)	18	11
Diğer Gelirler (Mülk satış, faiz vb.)	5	7
İdareler arası Transferler	36	33
	% 88 Eyalet	% 98 Federal
	%12 Federal	% 2 Mahalli

Kaynak: State and Local Revenues, Erişim: 12.05.2019, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-revenues>

Mahalli idarelerin genel gelirlerinin % 41'ini vergiler oluşturmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde en büyük pay % 30 ile emlak vergilerinden sağlanırken ikinci gelir kalemini % 5 ile genel satış vergileri oluşturmaktadır. Diğer vergi türlerinin % 2'lik paylar almaktadır. Kanalizasyon ve otopark ücretleri şehir geliri ücretleri, 2016 yılında mahalli genel gelirlerin % 18'ini oluştururken, diğer % 5 mahalli öz kaynak geliri, emlak satışından ve bazı yatırım amaçlı menkul kıymetlerden elde edilen faizler gibi çeşitli kaynaklardan gelmiştir. Mahalli idarelerin gelirlerinin % 36'sı hükümetler arası transferlerden gelmiştir. Bunun % 88'lik kısmı eyaletlerden sağlanırken (bu toplam dolaylı federal fonları içeriyordu), % 12'si doğrudan federal hükümetten gelen kaynaklardan oluşmaktadır²⁰².

Eyalet gelirlerinin % 48'i vergilerden oluşmaktadır. Bireysel gelir vergisi % 18 ile en büyük kalem iken, genel satışlar ve brüt gelirler vergilerinden % 15, Alkol, sigara ve motor yakıtı gibi özel satış vergilerinden % 8, emlak vergileri ve kıdem tazminatı vergileri gibi diğer vergilerden % 5 ve kurumlar vergisinden % 2 gelir toplanmıştır. Bir devlet üniversitesine ödenen ücretler, bir devlet hastanesine yapılan ödemeler ve otoyollardaki geçiş ücretleri gibi ücret gelirleri eyalet gelirlerinin % 11'ini sağlarken, özel değerlendirmeler gibi çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirlerden % 7 elde edilmiştir. Eyalet gelirlerinin de önemli bir kısmını % 33 ile yine idareler arası transferler

²⁰² State and Local Revenues, Erişim: 12.05.2019, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-revenues>

oluşturmaktadır. Mahalli idarelerden farklı olarak bu gelirlerin % 98'i federal hükümetten ve % 2'si de mahalli idarelerden gelmiştir.

2016 mali yılında doğrudan genel devlet harcamalarına eyaletler, 1,4 trilyon dolar; şehirler, ilçeler, ilçeler, okul bölgeleri ve özel bölgeler gibi mahalli idareler ise 1,6 trilyon dolar harcamıştır²⁰³. Eyalet ve mahalli idare birimleri, kaynaklarının çoğunu eğitim, sağlık ve sosyal hizmet programları için harcamıştır. 2016 yılında, eyalet harcamalarının ve mahalli harcamaların yaklaşık üçte biri, ilk ve orta öğretime (% 21) ve yüksek eğitime (% 10) harcanmıştır. Harcamaların % 22'si kamu yararı harcamalarıdır. Bu harcamalar, Medicaid, Yoksul Aileler için Geçici Yardım, Tamamlayıcı Güvenlik Geliri gibi programlara yapılan harcamaları içermektedir. Sağlık ve hastanelere için yapılan harcamaların oranıysa toplam harcamaların % 10'u kadardır. Polis ve ıslah hizmetleri ile otoyollar ve yollara yapılan harcamaların oranları % 6 olmuştur²⁰⁴.

Eyaletler ve mahalli idarelerin, harcamaları arasında da farklılıklar vardır. 2016 yılında Eyaletler, kamu refah programları için gelirlerinin % 42'sini harcarken mahalli idareler kamu refahına yalnızca % 4 harcamıştır. Eyaletler ayrıca yükseköğretimde de mahalli idarelerden daha fazla harcama yapmışlardır. Eyaletlerin harcama oranı %18 iken mahalli idarelerde bu oran % 3'tür. Öte yandan, mahalli idareler, ilk ve orta öğretime 2016 yılında kaynaklarının % 40'nı ayırmışken, bu alanda doğrudan eyalet harcamalarının oranı % 0,5 olmuştur. Islah fonksiyonu daha fazla eyaletlerin sorumluluğundayken mahalli idareler polis hizmetlerine daha fazla fon ayırmışlardır. Eyaletler, 2016 yılında doğrudan genel harcamalarının % 4'ünü ıslaha (örneğin, hapishaneler ve rehabilitasyon programlarına yapılan harcamalara) ayırırken, mahalli idareler ise yalnızca % 1'ini ayırmıştır. Mahalli idareler doğrudan harcamalarının % 6'sını polis hizmetlerine yaparken, eyaletler doğrudan genel harcamalarının % 2'sini bu hizmetlere ayırmışlardır²⁰⁵.

²⁰³ Eyalet ve mahalli genel harcamalar, okullara, sağlık hizmetlerine ve genel idare harcamalarını (genel devlet sektöründeki diğer faaliyetlerin yanı sıra) içerir, ancak nüfus sayımında ayrı olarak hesaplanan devlet tarafından işletilen likör mağazalarını, kamu hizmetlerini ve sigorta şirketlerini hariç tutar.

²⁰⁴ State and Local Expenditures, Erişim: 12.05.2019, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures>

²⁰⁵ State and Local Expenditures, Erişim: 12.05.2019, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures>

2. Almanya

1. Dünya savaşı sonrası Almanya’da imparatorluk dönemi sona ermiş ve 1918 yılında cumhuriyet rejimine geçilmiştir. 1949 yılındaki anayasayla Federal Almanya Cumhuriyeti kurulmuştur. Bu anayasa 1990 yılında Demokratik Almanya’yı da içine alacak biçimde genişletilerek birleşik Almanya Anayasası olmuştur. 1949’da yürürlüğe giren anayasanın 20. Maddesinin 1. fıkrasında Almanya, demokratik ve sosyal bir federal hukuk devleti olarak tanımlanmıştır. Bugün Almanya, 16 eyaletten oluşan federal bir devlettir. Hitler döneminin kötü tecrübeleri neticesinde Almanya’da; yasama, yürütme ve yargı yetkilerini federal devlet (Bundesverwaltung) ve eyaletler (Landerverwaltungen) arasında paylaştırarak güçlerin tek elde toplanılmasının ve kötüye kullanılmasının önüne geçilmek istenmiştir. Mahalli idareler, eyaletlerin bir parçası olarak idari yapı içerisinde yerini almakta ve “İlçeler (Kreise), İlçeden Bağımsız Büyükşehirler (Kreisfreistaedte: Bağımsız şehirler, kent-ilçe) ve Belediyeler” şeklinde sınıflandırılmaktadır²⁰⁶.

Alman mahalli idarelerini iki temel grupta sınıflandırabiliriz: *Birinci grupta*, kırsal yörelerdeki mahalli idareler yer alır ve bu grup iki basamaklı bir yapı gösterir. Bu yapının ilk basamağında belediyeler, ikinci basamağında ise ilçeler bulunmaktadır. Şehir eyaletleri dışındaki tüm eyaletlerde ilçeler en alt idari birimlerdir. İlçeler bünyesindeki belediyeler üzerinde etkindirler ve belediyelerin gerçekleştiremediği görevleri yerine getirirler. *İkinci gruba* ise ilçeden ayrı, bağımsız, ilçe örgütlemesi dışında kalan belediyeler (bağımsız kentler, kent ilçeler) girmektedir. Bunlar genellikle nüfusu 100.000’in üzerinde olan kent belediyeleridir. Herhangi bir ilçeye bağlı olmayan ve ilçe hizmetleri ile belediye hizmetlerini kendi başına yürüten şehirler ilçeden bağımsız büyükşehirler olarak adlandırılmaktadırlar²⁰⁷.

Alman mahalli idarelerinin özünü oluşturan belediyeler ve ilçeler, eyalet yönetimlerinin sorumluluğu altında özerk bir yapıya sahiptirler ve mahalli idarelerin özerkliği federal anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Ayrıca diğer Avrupa ülkelerine kıyasla üstlendikleri sorumlulukları yerine getirecek yetki, mali kaynaklar ve personel durumu açısından da yüksek bir özerkliğe sahiptirler. Yüksek seviyedeki özerklik ve serbestiyet, hizmet kapasiteleri ve yeterli mali kaynaklar açısından da Alman

²⁰⁶ Karaarslan, a.g.e., s. 36.

²⁰⁷ Ayşegül Kaplan Mengi, Federal Almanya’da Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1997, Cilt; 6, Sayı: 4, s. 94.

mahalli idarelerini ayrıcalıklı bir konuma getirmiştir²⁰⁸. Alman mahalli idarelerini bu ayrıcalıklı konuma getiren unsur, temel mali özerklik koşulları arasında gösterilen, istedikleri vergileri, istedikleri oranlarda belirleyebilme yetkisi olmuştur. Bu sayede alman mahalli birimleri geniş gelir kaynaklarına sahip olmuşlardır.

Mahalli idarelerin Anayasa'ya göre, yasalar ve eyalet yasama organlarının belirlediği sınırlar içinde sahip oldukları karar serbestliği, mali konuda da benzerlik göstermektedir. Mali özerkliği, güçlü olmasına karşın bunu yeterli bulmayanlar da bulunmaktadır. Bu görüşte olanlar sadece geniş gelir kaynaklarına sahip olmanın yetmeyeceğini, asıl önemli olanın gerektiğinde bu kaynaklarda değişiklik yapma yetkisindeki serbestiyet olduğunu savunarak Almanya'nın bu bağlamda mali özerklik derecesini "zayıf" bulmaktadırlar. Hem bir mahalli idare birimi hem de eyaletlerin yetki genişliği ilkesi gereği temsilcisi durumundaki ilçelerin (Kreise) önemsiz sayılan bazı öz kaynaklara sahip olmaları ve bunlarla ilgili düzenleme yapma ve oran değiştirme yetkilerinin bulunmaması bu zayıflığın dayandırıldığı temel noktadır. İlçelerin toplam gelirleri içinde öz kaynaklarının oranının sadece % 1 düzeyinde kalması da bu duruma örnek gösterilmektedir²⁰⁹.

Alman Anayasası'nın 106. maddesi, mali kaynaklarının dağıtımını üzerinde doğrudan etkilidir. Her üç yönetim kademesinin çizilen sınırlar çerçevesinde kendi kaynaklarını oluşturma yetkileri vardır. Ayrıca Anayasa, federal devletin, eyaletlerin ve belediyelerin Almanya'daki iki en önemli gelir kaynağı olan toplam gelir vergisi ve katma değer vergisinden pay almalarını öngörmüştür. Eyaletlerin ve belediyelerin alacakları paylar önce eyaletler arasında, sonra da her eyaletteki belediyeler arasından bölüştürülmektedir. Almanya'da belediyelerin önemli gelir kaynaklarının ilkini yerel vergiler, ikincisini merkezi hükümetten alınan pay ve yardımlar ki bunun büyük kısmını gelir ve katma değer vergilerinden alınan paylar oluşturmaktadır. Önemli bir diğer gelir kalemini de sunulan hizmetler karşılığı alınan harç ve ücretler oluşturmaktadır²¹⁰.

Mahalli idareler harcamalarını bir yandan federal devletten gelen ulusal vergi gelirlerinden elde ettikleri yaklaşık %7'lik vergi geliri ile finanse ederken, diğer bir yandan

²⁰⁸ Karaarslan, a.g.e., s. 38.

²⁰⁹ Dilek Özkök Çubukçu, Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler Ve Gelir Yapıları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Yıl: 2008 Cilt: 63 Sayı: 1, s. 104.

²¹⁰ Mehmet Güneş, "Almanya ve Türkiye'deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi*, 2009, 8 (2), s. 145-165.

eyaletlerin tahsis ettiği gelirlere de yararlanmaktadırlar. Vergilerden elde edilen gelir (mahalli idarelerin satın alma ve gelir vergisinden aldıkları paylar dâhil) mahalli idare gelirlerinin yaklaşık %34'ünü oluşturmaktadır. Vergilerden alınan pay ve yardımların mahalli idarelerin toplam vergi gelirlerine oranı %51,1'dir. Bu da mahalli idarelerin gelirlerinin yarısının vergilerden alınan pay ve yardımlardan oluştuğunu göstermektedir.

Özelde belediyelerin gelirleri değerlendirildiğinde 14.000'e yakın belediyenin bulunduğu Almanya'da toplam belediye gelirleri içinde vergi gelirlerinin oranı 3'te 1 seviyesindedir. Artış eğilimi gösteren bu oran, %35-40 aralığında değişim göstermektedir. 2000 yılında %35,1 olan bu oran²¹¹, 2002 yılında %37,1, 2009 yılında %39 olarak gerçekleşmiştir. Belediyelerin gelirlerinin %14'ü ücret ve harç gelirlerinden, %28'i devlet yardımlarından ve %16'sı ise diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Belediyelerin vergi gelirleri içerisinde en büyük payı % 43 ile Gelir Vergisi oluşturmaktadır. Bunun sebebi belediyelerin idari sınırları içinde toplanan gelir vergisinden %15 oranında pay almasıdır. İkinci en yüksek pay % 35 ile Ticaret Vergisidir. Belediyelerin belli sınırlara kadar oranını kendilerinin belirlediği ticaret vergileri, kendi beldelerindeki işletme ve ticarethanelerden aldıkları bir vergi türüdür. Vergi türleri içinde üçüncü yüksek pay, arsa, arazi ve binalardan alınan emlak vergilerine aittir. Emlak vergisinin payı % 16 oranındadır. Bunlara ek olarak % 5 KDV payı ve % 1 diğer vergi gelirleri, belediye vergileri içerisinde bulunmaktadır²¹².

Toplam kamu harcamaları içinde mahalli idarelerin payı, borçlanma hariç tutulduğunda % 27'dir²¹³. Mahalli idarelerin harcamaları fonksiyonel olarak değerlendirildiğinde, en önemli payı sosyal yardımlar almaktadır. 2003 yılı itibariyle mahalli idare harcamalarının % 29,5'i sosyal yardımlara giderken, 2011 yılı itibariyle bu oran % 32,9'a çıkmıştır. Sosyal yardımlardan sonra en önemli paya sahip hizmetler ise eğitim ve ekonomik işlerdir. Bunları eğlence, kültür, din hizmetleri ile çevre koruma hizmetleri harcamaları takip etmiştir. Mahalli idarelerin borçlanmalarına genellikle yatırım harcamaları için izin verilmektedir. Kamu yatırımlarının % 60'ı mahalli idarelerce yapılmaktadır. Eğitim, bölgesel gelişme ve tarımı geliştirme gibi ortak sorumluluk alanlarındaki yatırımların % 50'si federal hükümetçe sağlanmaktadır.

²¹¹ Çetinkaya ve Demirbaş, a.g.e., s. 13.

²¹² Türkoğlu ve Bucaktepe, a.g.e., s. 329.

²¹³ Mengi, a.g.e., s. 106.

Mahalli idarelerce yapılan yatırım harcamaları üzerinde federal hükümetin etkisi artış göstermektedir²¹⁴.

3. Belçika

1830 yılında üniter bir devlet olarak kurulan Belçika'yı, Anayasası'na 1993 yılında eklenen "Belçika topluluklardan ve bölgelerden oluşan federal bir devlettir" hükmüne kadar bilinen herhangi bir yönetim sistemine sokmak oldukça güçtür. Belçika son olarak 2001 yıllarında yapılan reformlarla dil toplulukları ve bölgeleri kapsayan bir federal sistem haline gelmiştir. Anayasal monarşi ile yönetilen ve Resmi adı Belçika Birleşik Krallığı olan ülke, parlamenter bir sisteme sahiptir²¹⁵.

Bölgeler, topluluklar, il ve belediyelerden oluşan federal bir devlet olan Belçika'da, üç bölge, üç kültürel topluluk, 10 il yönetimi ve 589 belediye bulunmaktadır. Belçika üç topluluktan (gemeenschappen) oluşmaktadır. Flanders Topluluğu (Flamanlar), Fransız Topluluğu ve Almanca Konuşanlar Topluluğu. Belçika üç bölgeden (gewesten) oluşmaktadır: Flanders Bölgesi Wallonia Bölgesi ve Brüksel Başkent Bölgesi. Ayrıca Belçika dört dilsel bölgeden meydana gelmektedir: Felemenkçe konuşulan bölge, Fransızca konuşulan bölge, çift dil konuşulan Brüksel-Başkent bölgesi ve Almanca konuşulan bölge. Kamu yönetim yapısı olarak federal devlet, topluluklar ve bölgeler olmak üzere üç düzeye ayrılmıştır. Orta düzeyde yani toplulukların oluşturduğu düzeyde iller (provincies) varken alt düzeyde ise belediyeler (gemeenten) mevcuttur. Belediyeler kent belediyeleri (villes), kırsal belediyeler (communes) olarak ayrılmaktadır. Genel olarak Belçika'da bölgesel yönetimler, il ve belediye idarelerini mali ve idari sorumlulukları altında tutmaktadır. Federal devlet, mahalli idareler ve topluluk yönetimleri arasında hiyerarşik bir yapı bulunmamaktadır²¹⁶.

Her üç bölgede de mahalli idarelerin ana gelir kaynağı, mahalli vergiler ve federal devletten alınan paylardır. Mahalli idareler, merkezi vergi, emlak vergisi (bölgesel) veya kişisel gelir vergisi (federal), üzerine ek oran koymak suretiyle gelir sağlamaktadırlar. Bu kaynaklardan elde edilen gelir mahalli idarelerin vergi gelirlerinin % 80'nini oluşturmaktadır. %20'lik kısmı ise mahalli idarelerin sınırları içinde yaşayan halktan

²¹⁴ Çakır, a.g.e., s. 49-51

²¹⁵ Türkoğlu ve Bucaktepe, a.g.e., s. 329.

²¹⁶ Mustafa Çelen, Belçika'da Yerel Yönetimler, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl: 2013, Cilt: XXXV, Sayı: II, s. 295-296.

aldıkları vergilerdir. Federal devletten yapılan transferler, mahalli idareler serbestçe harcama yapabilsinler diye kategorik olmayan, tahsisiz transferlerdir²¹⁷.

Mahalli gelirlerin son yedi yıllık (2005-2011) ortalaması GSYH'nın 21,3 seviyesine ulaşmaktadır. 2010 yılında mahalli idarelerin elde ettiği gelirlerinin toplamı 75,1 milyar Euro (il ve belediye yönetimlerinde 24,4 milyar Euro'ya) olmuştur. Bu oran toplam kamu gelirlerinin % 43,5'ni (il ve belediye yönetimlerinde 14,1'ine) oluşturmaktadır²¹⁸.

AB ülkeleriyle kıyaslandığında yüksek bir kamusal borç yüküne sahip olan Belçika'da, kamu borç stokunun yaklaşık %11'i orta ve alt yönetim birimlerine aittir. Bu borçların üçte ikisi bölge ve topluluk yönetimlerine, üçte biriyse il ve belediye yönetimlerine aittir. "Belçika'da yerel yönetimler sermaye harcamalarına yönelik borçlanma konusunda önemli bir esnekliğe sahip bulunurken, cari nitelikli harcamalar konusunda sadece kısa dönemli borçlanmaya gidebilmektedirler"²¹⁹.

Belçika'daki 1990-2010 arası mahalli harcamaların toplam kamu harcamalarına oranları değerlendirildiğinde; federal hükümet harcamaları toplam harcamaların yaklaşık üçte ikisini (% 63) oluşturduğu, toplam mahalli harcamaların kamu harcamalarına oranının ise, % 36 olduğu görülmüştür. Bu payın % 23'ü bölge ve topluluklar yönetimlerine, % 13'ü ise il ve bölge yönetimlerine aittir. Belçika'daki mahalli idare harcamaları içerisinde bölge ve topluluk yönetimlerinin ağırlığı bilinmektedir. Bölge ve topluluklar ve il ve belediye yönetimleri bağlamında harcamalarının fonksiyonel dağılımına bakıldığında "en fazla harcama yapılan mahalli harcama kalemi dinlenme, kültür ve din hizmetleridir. Bu hizmetlerin yaklaşık % 80'i federe düzeyde bölge ve topluluklar tarafından, %20'si ise il ve belediye yönetimleri tarafından sunulmuştur." Genel yönetim hizmetleri, eğitim hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri de önemli harcama alanları olmuştur²²⁰.

²¹⁷ Demirhan, a.g.e., s. 181.

²¹⁸ Çelen, a.g.e, s. 305.

²¹⁹ Türkoğlu ve Bucaktepe, a.g.e., s. 330.

²²⁰ Çelen, a.g.e, s. 307-312.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELERDE MALİ ÖZERKLİĞİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mahalli özerkliğin en önemli koşullarından birisi de mali özerklidir. Mahalli idarelerin varlıklarını sürdürebilmeleri, kanunlar ile kendilerine verilen görev ve sorumlulukları tam anlamıyla yerine getirebilmeleri için süreklilik gösteren mali kaynaklara sahip olmaları, kendi harcama önceliklerini belirleyebilmeleri ve borçlanma konusunda esnekliklerinin olması önem arz etmektedir. Gelir, harcama ve borçlanma konusunda mahalli idarelerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi gerekmektedir. Gelir, harcama ve borçlanma boyutları ile Türkiye’deki mahalli idarelerde mali özerkliğinin genel değerlendirilmesi, daha önceleri İç İşleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan fakat yapılan yasal düzenleme sonrası Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanmakta olan “Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından” elde edilen veriler çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Literatürde mali özerkliğe ilişkin değerlendirmelerin genel olarak gelirler ve giderler esas alınarak yapılacağı ifade edilmektedir. Fakat mahalli idareler ile ilgili uluslararası alanda genel kabul görmüş ve mali özerklik ile ilgili kriterler koyan OECD, BM, AB gibi kurumlarca mali özerkliğin en önemli göstergelerinin mahalli idare gelirleri temelli olduğu belirtilmektedir.

Bunun bir sebebi harcamalarla ilgili verileri elde etmede yaşanan güçlüklerin fazla olmasıdır. Mahalli idarelerin özerkliklerinin değerlendirilmesinde özellikle mahalli idarelerin harcamalarıyla ilgili oranların yanı sıra, mahalli idare harcamalarının türü, harcamaların zorunlu ya da ihtiyari oluşu, mahalli idarelerin merkezi yönetim adına yaptığı harcamalar, harcamalarla ilgili merkezi yönetimin birtakım standart belirleyip belirlemediği, mahalli harcamalar üzerinde merkezi yönetimin denetimi ve ortak gerçekleştirilen fonksiyonlarda mahalli idarelerin ne tür görevleri yerine getirdiği önemlidir²²¹. Bu konularda sağlıklı veriler bulmak zor olduğu için çalışmamızda harcama

²²¹ Ulusoy ve Akdemir, 2009, a.g.e., s.270.

boyutu ile ilgili sadece temel veriler ele alınacak, mahalli idarelerin mali özerkliği konusu mahalli idare gelirleri esas alınarak ayrıntılı bir biçimde değerlendirilecektir.

Mali özerkliğe ilişkin değerlendirmelerin gelir yönünün ayrıntılı bir biçimde ele alınmasının bir sebebi de; kendilerine ait gelir kaynaklarına sahip olan idarelerin bunları etkin harcamak ve bunların hesabını vermek hususunda daha dikkatli davranacakları düşüncesinden kaynaklanmaktadır²²².

I. MAHALLİ İDARE GELİRLERİ BAĞLAMINDA MALİ ÖZERKLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mali özerklik göstergeleri arasında en yaygın olarak kullanılan göstergeler mahalli idare gelirlerine yönelik göstergelerdir. Mahalli idare genel faaliyet raporlarından alınan 2014-2017 yıllarına ait gelir verilerinden yola çıkarak mahalli idarelerin özerkliklerine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

Tablo 4: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Gelirleri (Milyon TL)

Türü	2014	2015	2016	2017
Belediyeler	62.544	72.159	80.994	97.148
Belediye Bağlı İdareleri	16.510	17.165	18.934	21.788
İl Özel İdareleri	7.152	8.096	8.424	9.288
Mahalli İdare Birlikleri	1.600	2.250	2.175	2.807
Konsolide Toplam*	87.170	97.706	109.374	133.766

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

* Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Tablo 4'te yer alan 2014-2017 yılları arası mahalli idarelerin türlerine göre gelirlerine baktığımızda belediyelerin ilgili dönemde en büyük geliri elde ettikleri, bunu belediye bağlı idarelerinin ve il özel idarelerinin izlediği görülmektedir. En düşük geliri

²²² Korlu ve Çetinkaya, a.g.e., s. 103.

elde eden birim ise mahalli idare birlikleri olmuştur. Belediye ve bağlı idarelerinin elde ettiği gelirin mahalli idarelerin toplam geliri içindeki payının ortalama % 90 olduğu görülmektedir. Ülkemizde büyükşehir belediyesi ve belediye sınırları içinde yaşayanların toplam nüfusa oranının % 93,76 olduğu göz önüne alındığında bu oranlar normaldir. Mahalli idare gelirleri, 2016 yılında bir önceki yıla göre % 12,08, 2016 yılında bir önceki yıla göre % 11,20, 2017 yılında bir önceki yıla göre % 22,30 artış göstermiştir. Gelirlerde hem rakamsal hem de oransal olarak düzenli bir artış görülmektedir.

A. ÖZ GELİRLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Mali özerkliğin en önemli şartı, mahalli idare gelirleri içerisinde öz gelirlerin oranının ne seviyede olduğudur. Mahalli idareler için tam bir mahalli özerklikten bahsedebilmek için mali kaynakların büyük bir çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması gerekmektedir.

Mahalli idareler genel faaliyet raporlarında öz gelirler; “mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar **dışında kalan** diğer tüm gelirler²²³” olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’deki mahalli idarelerin mali özerkliklerinin tespit edilmesinde “öz gelirler” önemli bir yer taşımaktadır. Öz gelirlerin, toplam gelire oranı, “Mali Özerklik Oranı” olarak da tanımlanmaktadır²²⁴. Bu oranın yüksekliği mahalli idare birimlerinin gelir açısından merkeze karşı bağımsızlığını göstermektedir. 2014-2017 yılları itibarıyla türlerine göre mahalli idarelerin öz gelirleri Tablo 5’de gösterilmiştir:

Tablo 5: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Belediyeler	27.322	62.544	43,68	28.404	72.159	39,36	32.795	80.994	40,49	40.059	97.148	41,23
Belediye Bağlı İdareleri	14.633	16.510	88,63	14.545	17.165	84,73	16.480	18.934	87,04	18.870	21.788	86,61

²²³ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 87.

²²⁴ Korlu ve Çetinkaya, a.g.e., s. 106.

İl Özel İdareleri	598	7.152	8,37	699	8.096	8,64	649	8.424	7,71	811	9.288	8,74
Mahalli İdare Birlikleri	455.708	1.600	28,47	531	2.250.	23,61	587	2.175	26,99	717	2.807	25,55
Konsolide Toplam*	43.010.445	87.170	49,34	43.472	97.706	44,49	50.266	109.374	45,96	63.074	133.766	47,15

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Tüm mahalli idareler anlamında değerlendirme yaptığımızda mahalli idarelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerin payının % 45-49 aralığında değiştiği ve bu payın yıllar itibariyle % 45'in altına düşmediği görülmektedir. Fakat bu oran ilgili yıllarda hiçbir zaman %50'nin üstüne de çıkmamıştır. Bu veriler, mahalli idarelerin mali özerkliği açısından olumsuz bir duruma işaret etmektedir.

Mahalli idare türleri bağlamında değerlendirildiğinde belediye bağlı idareleri, öz gelir oranının dolayısıyla da mali özerkliğin en yüksek olduğu birimlerdir. Bu idarelerin gelirlerinin ortalama % 86'sı öz gelirlerden oluşmaktadır. Bu oranın ortaya çıkmasında bu idarelerin belirli amaçlar için kurulmuş olmaları ve doğrudan hizmet karşılığı edinilen gelirler ile finanse edilmeleri yatmaktadır.

Belediyeler genelinde öz gelirlerin toplam mahalli idareler gelirleri içindeki payı ortalama % 41, il özel idarelerinde % 8,74 ve mahalli idare birliklerinde % 25,55 olmuştur. İl özel idareleri, öz gelir oranı en düşük mahalli idare birimleri olarak karşımıza çıkmıştır. Bu durum il özel idarelerinin ikili yapısının, hem merkezi idare birimi hem de mahalli idare birimi olmalarının bir sonucudur. İl özel idareler merkezi idareden yapılan aktarımlar, bağış ve yardımlar ile faaliyetlerini sürdürmektedir. İl özel idareleri bugün kendi gelirleri ile çalışma yapmak yerine merkezi idareden gelecek pay ve yardımlara bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Mali özerkliği yok eden bu bağımlılık aslında bir politik tercihi de göstermektedir. Merkezi idare, yerleşme politikalarını il özel idareleri üzerinden yoğun bir biçimde hayata geçirmektedir. Merkezi idare, bakanlıkların yatırımlarını genel idare harcama sistemi içinden değil, özel idare harcama sistemi içinden yapmayı tercih etmektedir. Bu durumda il özel idarelerinin öz gelir oranları oldukça düşük seviyelerde kalmasına yol açmıştır.

Ülke nüfusunun % 94'ne hizmet götüren belediyelerin öz gelirlerinin dağılımının ayrıntılı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. 2014-2017 yılları itibarıyla türlerine göre türlerine göre belediyelerin öz gelirleri Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	9.764	29.823.555	32,74	8.004	33.181	24,12	9.272	37.911	24,46	12.624	46.170	27,34
İl Belediyeleri	1.895	4.362	43,46	2.277	5.315	42,85	2.602	6.006	43,33	3.040	7.213	42,15
İlçe ve Belde Belediyeleri	15.662	28.403	55,14	18.156	33.761	53,78	20.972	37.224	56,34	24.479	43.922	55,73
Toplam	27.322	62.544	43,68	28.404	72.159	39,36	32.795	80.994	40,49	40.059	97.148	41,23

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

2014-2017 verilerine göre öz gelirlerin toplam mahalli idareler gelirleri içindeki payı belediyeler genelinde ortalama % 41,19'dur. Belediyelerin tamamı göz önüne alındığında mali özerklik oranının 2014-2017 yılları arasında önemli bir değişim göstermediği görülmektedir.

İlçe ve belde belediyeleri, % 55,24 öz gelir oranıyla en yüksek paya sahip belediye türüdür. İl belediyelerinde bu oran ortalama % 42,94 olurken büyükşehir belediyelerinde ortalama % 27,16 ile en düşük seviyede gerçekleşmiştir. İlçe ve belde belediyeleri ile il belediyelerinde mali özerklik oranı dengeli bir seyir izlerken, büyükşehir belediyelerinin mali özerklik oranındaki azalış eğilimi dikkat çekmektedir. İlçe ve belde belediyeleri, öz gelir açısından en güçlü idareler olurken, büyükşehir belediyeleri en zayıf belediye türü olmuşlardır. İlçe ve belde belediyeleri ile il belediyelerinin öz gelir miktarlarındaki yükseklik dolayısıyla, bu belediyelerin mali olarak daha özerk bir yapıya sahip oldukları söylenebilir. Bu durumda ve büyükşehir belediyelerinin mali özerklik oranının düşük çıkmasında ülkemizdeki yasal düzenlemelerin önemli bir etkisi vardır. 6360 sayılı düzenlemeden sonra Büyükşehir belediyelerinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı

önemli oranda artarak % 45,6'dan, % 77,43'e çıkmıştır. Hizmet sunmakla yükümlü oldukları alan ve nüfus artarken gelirlerinde benzer bir artış yaşanmamıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunundaki düzenlemeler kapsamında; büyükşehir belediyelerinin yetkileri doğrultusunda topladıkları mahalli vergi ve harçların sayısının diğer belediyelere göre azlığı, bu idarelerin mali özerklik oranını düşürmüştür. Fakat genel olarak belediyelerin öz gelirler açısından yetersiz olduğu ve merkezi idareye karşı mali açıdan bağımlı oldukları görülmektedir.

Genel olarak öz gelir oranı değerlendirildiğinde bu oranlar, mahalli idarelerin mali özerklik oranı açısından “çok yetersiz” bir seviyede olmasalar da, “yeterli” seviyelerde olmadıklarını göstermektedir. Gelirlerinin % 50'den fazlasının genel bütçe vergi gelirlerinden gelecek paylara ve yardımlara dayanan mahalli idarelerin mali özerkliklerinin istenen seviyede olmayacağını ve üretilecek mal ve hizmetlerde merkezi idareye bağımlılıkların yükseleceğini, bu durumun da kaynakların etkin kullanımında, halk tercihleriyle uyumlu hizmetlerin üretilmesinde sorunlara yol açabileceği söylenebilir.

B. GELİR KALEMLERİNE GÖRE DEĞERLENDİRME

Türkiye'deki mahalli idarelerin özerklik seviyelerinin tespitinde de kullanılan veriler, Analitik Bütçe Sınıflandırmasının bir türü olan gelirlerin “ekonomik sınıflandırması” yöntemi kullanılarak da sunulmaktadır. Düzenli olarak yayınlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarında da, mahalli idarelerin gelirleri, bu ekonomik sınıflandırma kalemlerine uygun olarak paylaşılmaktadır.

Gelir kalemlerinin ekonomik sınıflandırmasının alt kalemleri; “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler”, “faizler, paylar ve cezalar”, “sermaye gelirleri” ve “alacaklardan tahsilat” şeklindedir. Bu alt kalemlerden elde edilen veriler, ülkemizde mali özerkliğin boyutunun tespitinde kullanılmaktadır. 2014-2017 yılları itibarıyla gelir kalemlerine göre mahalli idarelerin gelirleri Tablo 7'de gösterilmiştir.

Tablo 7: Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri (Milyon TL)

Türü	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Vergi Gelirleri	9.291	10,66	10.852	11,11	12.243	11,19	13.237	9,90
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.025	20,68	20.876	21,37	23.658	21,63	27.858	20,83
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.979	8,01	7.979	8,17	8.176	7,48	10.381	7,76
Faizler, Paylar ve Cezalar	42.934	49,25	52.775	54,01	58.171	53,19	73.777	55,15
Sermaye Gelirleri	6.661	7,64	4.962	5,08	6.357	5,81	8.071	6,03
Alacaklardan Tahsilâtlar	3.278	3,76	259	0,27	767	0,70	439	0,33
Toplam	87.170	100	97.706	100	109.374	100	133.766	100

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

* Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Tablo 7 incelendiğinde en büyük gelir unsurunun ortalama % 52,9 ile faizler, paylar ve cezalar olduğu, bunu % 21,12 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve % 10,71 ile vergi gelirlerinin izlediği görülmektedir. Bu gelir kalemleri mali özerklik çerçevesinde ayrıntılı bir biçimde değerlendirilecektir.

1. Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Öz gelirler içerisinde önemli bir yeri olan ve merkezi idare tarafından mahalli idarelere bırakılan vergiler, çoğunlukla bölgesel niteliği olan, fayda ilkesinin ağır bastığı, vergi konusunun belirli bir coğrafi alan ile sınırlandırıldığı vergiler olmaktadır. Ülkemizde “vergi gelirleri, ilgili mahalli idarece alınan emlak (bina, arsa, arazi) vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi, ilan ve reklam vergisi ile bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı, yapı kullanma izni harcı, ölçü ve tartı aletlerinin muayene harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı, tellallık harcı, toptancı hali resmi ve diğer harçlardan oluşmaktadır.

Belediyelerin topladığı vergiler Belediye Gelirleri Kanunu'nda ve Emlak Vergisi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Yerel vergiler nispi ve maktu olmak üzere iki şekilde belirlenmektedir. Nispi vergiler,

enflasyon dönemlerinde reel olarak kendilerini korumaktadır. Maktu vergiler ise enflasyon karşısında aşınmaktadır. Türkiye’de Bina Vergisi, Arazi Vergisi, Eğlence Vergisi gibi vergiler nispi olarak hesaplanırken, İlan ve Reklam Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve harçların tamamına yakını (Tellallık Harcı hariç) maktu olarak hesaplanmaktadır²²⁵.” Büyükşehir belediyelerinde emlak vergisi tutarının tamamı büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından alınmakta, bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay verilmemektedir.

Tablo 8: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%
Belediyeler	9.283	62.544	14,84	10.839	72.159	15,02	12.225	80.994	15,09	13.217	97.148	13,61
Belediye Bağlı İdareleri	0	16.510	0,00	0	17.165	0,00	0	18.934	0,00	0	21.788	0,00
İl Özel İdareleri	8	7.152	0,11	13	8.096	0,17	18.	8.424	0,22	20.442	9.288	0,22
Mahalli İdare Birlikleri	0	1.600.773	0,00	0	2.250	0,00	0	2.175	0,00	0	2.807	0,00
Toplam	9.291	87.170	10,66	10.852	97.706	11,11	12.243.842	109.374	11,19	13.237	133.766	9,90

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Mahalli idarelerin kendilerince toplanan vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisinde yüksek bir oranda yer alması, bu idarelerde mali özerkliğin yüksek olduğuna işaret etmektedir. “Vergi Özerklik Oranı” olarak da belirtilen bu oran; kendilerince toplanan yani bir nevi öz vergi geliri pozisyonunda olan vergi gelirlerinin, toplam gelir içerisindeki oranıyla değerlendirilmektedir. Türkiye’deki mahalli idarelerin mali özerkliklerinin tespit edilmesinde kendilerince tahsil edilen “vergi gelirleri” nin önemli bir yeri vardır. 2014-2017 yılları arasında bu gelirlere ait gerçekleştirmeler ve oranları Tablo 8’de verilmiştir.

Vergi özerklik oranının tüm mahalli idareler değerlendirildiğinde ortalama % 10,71 gibi çok düşük bir seviyede olduğu görülmektedir. Belediye bağlı birlikleri ve mahalli idare birliklerince tahsilatı yapılan herhangi bir vergi geliri olmadığı için bu

²²⁵ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 89.

idarelerde oran sıfırdır. Belediyelerin vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı istikrarlı bir seyir izlemiş ve ortalama % 14,64, il özel idarelerinin payı da çok az artış göstererek % 0,18 olmuştur. İl özel idarelerine ait vergi gelirleri de yok denecek kadar azdır. Çünkü özel idarelere belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda henüz yetki verilmemiştir.

Belediye türlerine göre vergi gelirlerinin miktarı ve oranları Tablo 9’da verilmiştir.

Tablo 9: Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	446	29.823	1,50	488	33.181	1,47	601	37.911	1,59	660	46.170	1,43
İl Belediyeleri	514	4.362	11,80	576	5.315	10,86	625	6.006	10,41	707	7.213	9,81
İlçe ve Belde Belediyeleri	8.321	28.403	29,30	9.773	33.761	28,95	10.998	37.224	29,55	11.849	43.922	26,98
Toplam	9.283	62.544	14,84	10.839	72.159	15,02	12.225	80.994	15,09	13.217	97.148	13,61

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Vergi gelirlerinin tüm belediyelerde toplamda hangi oranda yer aldığına bakıldığında yıllar itibarıyla herhangi önemli bir değişim yaşanmamıştır. Vergi özerkliği oranı oldukça düşük bir seviye olan % 15 civarında bir seyir izlemiştir.

Büyükşehir belediyelerinde tüm yıllarda vergi özerklik oranının en düşük seviyede gerçekleştiği ve düşme eğilimi gösterdiği görülmektedir. İl belediyelerinde de benzer bir şekilde devam eden azalış eğilimi, oranı, 2014 yılında % 11,80’den, 2017 yılında % 9,81’e düşmüştür. Vergi özerkliğinin en fazla ilçe ve belde belediyelerinde olduğu görülmektedir. İlçe ve belde belediyelerinin vergi özerkliği oranı istikrarlı bir seyir izlemiş ve ortalama olarak % 28,69 olmuştur.

Genel olarak verilere bakıldığında tüm belediye türlerinde, kendilerince toplanan vergi gelirlerinin oransal olarak azalış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. İlçe ve belde belediyelerinin kanunlardan kaynaklanan vergi tahsil kapasitesinin yüksekliği oranlarda da kendini göstermiştir. Vergi özerkliği anlamında çok düşük bir özerkliğe sahip büyükşehir belediyelerinin, kendilerine özel vergi ve harçların sayısının artırılması, bu sayede de vergi gelirlerinde artış sağlanması bu idarelerin özerklikleri bağlamında faydalı olacaktır.

2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Analitik bütçe sınıflandırması tanımına göre teşebbüs ve mülkiyet gelirleri;

“a) Şartname, basılı evrak, değerli kâğıt ve kitap gibi mal satışlarından elde edilen gelirler, b) Doğalgaz hizmetlerine ilişkin gelirler, su hizmetlerine ilişkin gelirler, otopark işletme gelirleri, sosyal tesis işletme gelirleri, ilan ve reklam gelirleri, muayene denetim ve kontrol ücretleri, sağlık hizmetlerine ilişkin gelirler, ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirler gibi sunulan hizmetlerden elde edilen gelirler, c) Su, ulaştırma, sağlık, eğitim, doğalgaz, tarımsal, kültürel, çevre ve esenlik ile ekonomik hizmetlere ilişkin kurumlar hâsılatı ve kârı, d) Lojman, sosyal tesis, spor tesisi, kültürel amaçlı tesis ve diğer taşınmaz kira gelirleri ile ecrimisil gelirleri, e) Taşınır kira gelirleri, f) Diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden²²⁶ oluşmaktadır.

Mahalli idarelerin öz gelirler kalemleri içerisinde yer alan bu gelirlere ait 2014-2017 yıllarına ilişkin veriler Tablo 10’da yer almaktadır.

Tablo 10: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Toplam Gelir	%	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Toplam Gelir	%	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Toplam Gelir	%	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Toplam Gelir	%
Belediyeler	6.739	62.544	10,77	7.474	72.159	10,36	8.426	80.994	10,40	11.585	97.148	11,93
Belediye Bağlı İdareleri	10.985	16.510	66,54	13.703	17.165	79,83	15.038	18.934	79,42	17.509	21.788	80,36

²²⁶ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 91.

İl Özel İdareleri	148	7.152	2,07	137	8.096	1,70	113	8.424	1,35	185	9.288	1,99
Mahalli İdare Birlikleri	152	1.600	9,52	177	2.250	7,88	197	2.175	9,09	214	2.807	7,64
Toplam	18.025	87.170	20,68	20.876	97.706	21,37	23.658	109.374	21,63	27.858	133.766	20,83

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Genel olarak değerlendirildiği mahalli idarelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının ilgili dönemde değişme göstermediği ve ortalama % 21,12 olduğu görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin en yüksek olduğu ve sürekli bir artış gösterdiği mahalli idare birimi belediye bağlı idareleri olmuştur. Bu durum bu idarelerin çok özel nitelikli mal ve hizmetleri üretmeleri ve gelirlerinin hemen hemen tamamının bu konulardan gelmesinden kaynaklanmaktadır. İlgili dönemde dalgalı bir seyir gösteren teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı ortalama olarak belediyelerde % 10,86, mahalli idare birliklerinde % 8,53 ve il özel idarelerinde % 1,77'dir. Bu gelirlerin oranının özellikle belediyelerde artırılması mali özerkliğin yükselmesine katkı yapacaktır.

3. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Değerlendirilmesi

Alınan bağış ve yardımlar; “a) Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurtdışı kurumlarından alınan bağış ve yardımlar, b) Merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, c) Diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar, d) Kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar, e) Proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan” oluşmaktadır²²⁷. Adından da anlaşılacağı üzere bu kalemtedeki gelirler, idareler dışındaki kurum ve kişilerce yapılan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Bu gelirler, süreklilik göstermemeleri, dönemsel olarak farklılıklar arz etmeleri ve genelde kısa dönemli olmaları nedeniyle öz gelirler kapsamında değerlendirilmemektedir.

2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerin türlerine göre alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ve toplam gelirler Tablo 11’de gösterilmiştir.

²²⁷ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 93.

Tablo 11: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Toplam Gelir	%	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Toplam Gelir	%	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Toplam Gelir	%	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Toplam Gelir	%
Belediyeler	1.109	62.544	1,77	1.475	72.159	2,05	1.621	80.994	2	1.981	97.148	2,04
Belediye Bağlı İdareleri	541	16.510	3,28	855	17.165	4,99	507	18.934	2,68	582	21.788	2,67
İl Özel İdareleri	4.823	7.152	67,4	5.187	8.096	64,1	5.367	8.424	63,7	5.609	9.288	60,4
Mahalli İdare Birlikleri	1.142	1.600	71,4	1.717	2.250	76,3	1.588	2.175	72,9	2.089	2.807	74,4
Toplam	6.979	87.170	8,01	7.979	97.706	8,17	8.176	109.374	7,48	10.381	133.766	7,76

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı genel olarak ortalama % 7,85 olmuştur. Belediye ve belediye bağlı idarelerinde oran çok düşük iken birlikler ve il özel idareleri gelirleri içinde önemli bir yeri vardır. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı belediyelerde % 1,96, belediye bağlı idarelerinde % 3,40 iken mahalli idare birliklerinde % 73,77 ve il özel idarelerinde % 63,90'dır. Bu oranın il özel idarelerinde yüksek çıkmasının sebebi daha önce de ifade ettiğimiz gibi il özel idarelerinin merkezi idarenin yereldeki temsilcileri olarak görülmeleri ve merkezce yapılacak hizmetlere ilişkin ödeneklerin bu idarelere aktarılmasından kaynaklanmaktadır. Köylere hizmet götürme, içme suyu, belediye hizmet, turizm altyapı hizmet, çevre altyapı hizmet ve sulama birliği gibi birliklerden oluşan mahalli idare birlikleri daha çok

doğrudan toplum yararını ilgilendiren hizmetler yürüttüklerinden uluslararası kuruluşlardan ve merkezi idareden oldukça fazla oranda yardımlar almaktadırlar. Bu yardımlar, oranlara da yansımıştır.

4. Faizler, Paylar ve Cezaların Değerlendirilmesi

Mahalli idareler, “kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, takipteki kurum alacakları faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri, mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşan *faiz gelirleri*” elde etmektedirler. Bunun dışında idarelerin; “vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, yönetim giderlerine katılma payları, kamu harcamalarına katılma payları, maden işletmelerinden, müze girişi ücretleri gibi mahalli idarelere ait paylardan elde ettiği *pay gelirleri*” mevcuttur. “*Ceza gelirleri* ise idari para cezaları, vergi cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, mera gelirleri, irat kaydedilecek hisse senedi ve tahviller ile teminat mektupları gibi diğer çeşit gelirlerden” oluşmaktadır²²⁸.

Faizler, paylar ve cezalar kalemi içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar büyük bir yer teşkil ettiğinden bu kalemdaki gelirlerin yüksekliği bize mahalli idarelerin merkezi idareye bağımlılığı ile ilgili bilgiler vermektedir.

2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerin türlerine göre faizler, paylar ve cezalara ilişkin gelirleri ve toplam gelirler Tablo 12’de gösterilmiştir:

Tablo 12: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Faizler, Paylar ve Cezalar ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%
Belediyeler	38.709	62.544	61,8	47.302	72.159	65,5	52.173	80.994	64,4	62.144	97.148	63,9
Belediye Bağlı İdareleri	1.764	16.510.393	10,69	2.509	17.165	14,62	2.825	18.934	14,92	3.451	21.788	15,84

²²⁸ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 94-95.

İl Özel İdareleri	2.155	7.152	30,14	2.730	8.096	33,72	2.912	8.424	34,57	3.438	9.288	37,01
Mahalli İdare Birlikleri	305	1.600	19,07	325	2.250	14,47	389	2.175	17,89	501	2.807	17,87
Toplam	42.934	87.170	49,25	52.775	97.706	54,01	58.171	109.374	53,19	73.777	133.766	55,15

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

2014-2017 yılları arasında tüm mahalli idareler dikkate alındığında bu kalemin % 50 seviyesinin üstünde olduğu ve artış eğilimi gösterdiği görülmektedir. Faizler, paylar ve cezaların toplam gelirler içerisindeki payının en yüksek olduğu idare ortalama % 63,95 ile belediyeler olmuştur. Bunu % 33,86 ortalama ile il özel idareleri takip etmektedir. Birlikler ve bağlı idarelerin bunlara nazaran düşük bir orana sahip oldukları görülmektedir. Bu oranların yüksek çıkmasının ana sebebi genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere verilen payların bu kalem içinde yer almasıdır. Daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için C başlığında genel bütçe vergi gelirleri payı ayrı değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri payı çıktıktan sonra mahalli idarelerin faiz ve ceza gelirlerinin çok da yüksek olmadığı görülecektir.

Yüksek bir orana sahip olan belediyelerin türleri ile itibari ile değerlendirilmesi de önem arz etmektedir. Tablo 13, 2014-2017 yılları itibarıyla belediye türlerine göre faizler, paylar ve cezalar ile toplam gelirleri göstermektedir.

Tablo 13: Belediye Türlerine Göre Faizler, Paylar ve Cezalar (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%	Faizler Paylar ve Cezalar	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	22.003	29.823	73,8	26.954	33.181	81,2	30.457	37.911	80,3	36.277	46.170.	78,5
İl Belediyeleri	2.610	4.362	59,8	3.210	5.315	60,4	3.579	6.006	59,6	4.377	7.213	60,6

İlçe ve Belde Belediyeleri	14.094	28.403	49,6	17.170	33.761	50,8	18.188	37.224	48,8	21.573	43.922	49,1
Toplam	38.709	62.544	61,9	47.302	72.159	65,5	52.173	80.994	64,4	62.144	97.148	63,9

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

2014-2017 yılları arasındaki oranların yer aldığı bu tabloda “faizler, paylar ve cezalar” kaleminin toplam belediye gelirleri içerisinde oranlarında büyük bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin payı, belediye türleri içerisinde en yüksek olanıdır. Bu kalemin büyükşehir gelirleri içindeki oranı ortalama % 78,48’dir. İlçe ve belde belediyeleri, faizler, paylar ve cezaların toplam gelirleri oranının en düşük olduğu belediye türüdür. Bu veriler çerçevesinde belediyelerinin merkezi idareye bağlılıklarının yüksek seviyede olduğu ve mali özerkliklerinin düşük olduğu söylenebilir.

5. Sermaye Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Sermaye gelirleri,

“a) Bina, arazi ve arsa gibi taşınmaz satışlarından elde edilen gelirler,

b) Taşınır satışlarından elde edilen gelirler,

c) Menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır²²⁹.”

Sermaye gelirleri mahalli idarelerin öz gelirleri içerisinde değerlendirilmektedir. Fakat bu gelirler de süreklilik göstermeyen, düzensiz elde edilen gelirlerdir. 2016 ve 2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerin türlerine göre sermaye gelirleri ve toplam gelirler Tablo 14’de gösterilmiştir.

²²⁹ 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 96.

Tablo 14. Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Sermaye Gelirleri ve Toplam Gelirler**(Milyon TL)**

	2014			2015			2016			2017		
	Sermaye Gelirleri	Toplam Gelir	%	Sermaye Gelirleri	Toplam Gelir	%	Sermaye Gelirleri	Toplam Gelir	%	Sermaye Gelirleri	Toplam Gelir	%
Belediyeler	3.448	62.544	5,5	4.908	72.159	6,8	5.838	80.994	7,21	7.879	97.148	8,1
Belediye Bağlı İdareleri	3.195	16.510	19,3	7	17.165	0,04	507	18.934	2,7	147	21.788	0,7
İl Özel İdareleri	17	7.152	0,24	26	8.096	0,3	10	8.424	0,13	35	9.288	0,4
Mahalli İdare Birlikleri	170 (Bin)	1.600	0,01	20	2.250	0,9	111 (Bin)	2.175	0,01	327 (Bin)	2.807	0,01
Toplam	6.661	87.170	7,6	4.962	97.706	5,9	6.357	109.374	5,81	8.071	133.766	6,0

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki oranı yüksek değildir. Tüm mahalli idarelere bakıldığında Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki oranı ortalama % 6,14'dür. En büyük sermaye gelirini belediyeler elde etmiştir. Diğer idarelerin gelirleri yok denecek kadar azdır. 2014-2017 yılları arasında sermaye gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı belediyelerde % 6,90 olmuştur. Belediyelerin satabilecekleri bina, arazi ve arsa gibi taşınmazların fazla olması dolayısıyla bu oranın yüksekliği normaldir.

C. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN ALINAN PAYLAR VE ÖDENEKLER

İl özel idareleri, Büyükşehir Belediyeleri ve İl, İlçe ve Belde Belediyeleri, 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden çeşitli

oranlarda paylar almaktadırlar. Bu oranlar ve aktarım usulleri üçüncü bölümde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların, toplam gelire oranı, bize mahalli idarelerin merkezi idareye bağımlılıklarını ölçmede kullanılan başka bir oranı, “mali bağımlılık oranı” vermektedir²³⁰. Bu oranın yüksekliği, mahalli idarenin merkezi idareye yüksek derecede bağımlı olduğunu ve düşük bir seviyede mali özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir. 2014 ve 2017 yılları arasında mahalli idarelerin türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve toplam gelirler Tablo 15’de gösterilmiştir.

Tablo 15: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
Belediyeler	34.112	62.544	54,5	42.279	72.159	58,6	46.578	80.994	57,5	55.107	97.148	56,7
Belediye Bağlı İdareleri	1.335	16.510	8,09	1.764	17.165	10,3	1.946	18.934	10,3	2.334	21.788	10,7
İl Özel İdareleri	1.730	7.152	24,2	2.208	8.096	27,3	2.407	8.424	28,6	2.866	9.288	30,8
Mahalli İdare Birlikleri	2	1.600	0,15	1	2.250	0,09	341 (Bin)	2.175	0,02	473 (Bin)	2.807	0,02
Toplam	37.180	87.170	42,6	46.254	97.706	47,3	50.932	109.374	46,5	60.309	133.766	45,09

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardan en büyük payı belediyeler alırken bunu il özel idareleri ve belediye bağlı idareleri izlemiştir. 2014-2017 yılları arasında genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan pay gelirlerinin toplam mahalli idare gelirleri içindeki ortalama oranının % 45,41 olduğu ve artış eğilimi gösterdiği

²³⁰ Korlu ve Çetinkaya, a.g.e., s. 108.

görülmektedir. Toplam bütçe gelirleri içerisindeki genel bütçe vergi gelirleri payının en yüksek olduğu idare ortalama % 56,84 ile belediyeler olmuştur. Bunu % 27,72 ile il özel idareleri ve % 9,84 ile belediye bağlı idareleri takip etmektedir. Belediye gelirleri için bu oranın % 55'in altına düşmediği, il özel idarelerinde ise sürekli bir artış eğiliminin olduğu dikkat çekmektedir. Bu oranlar belediyelerinin merkezi idareye mali bağılıklarının uzun zamandır devam ettiğini, il özel idarelerinin mali bağılıklarında da artış eğilimi olduğunu göstermektedir.

Tablo 16, 2014-2017 yılları arasında belediye türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve toplam gelirleri göstermektedir.

Tablo 16: Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (Milyon TL)

	2014			2015			2016			2017		
	G.B.V.G.	Toplam	%	G.B.V.G.	Toplam	%	G.B.V.G.	Toplam	%	G.B.V.G.	Toplam	%
	Alınan Paylar	Gelir		Alınan Paylar	Gelir		Alınan Paylar	Gelir		Alınan Paylar	Gelir	
Büyükşehir Belediyeleri	19.911	29.823	66,7	24.894	33.181	75,03	28.382	37.911	74,8	33.309	46.170	72,1
İl Belediyeleri	2.386	4.362	54,7	2.923	5.315	55,01	3.244	6.006	54,01	3.902	7.213	54,1
İlçe ve Belde Belediyeleri	11.815	28.403	41,6	14.460	33.761	42,8	14.951	37.224	40,2	17.896	43.922	40,7
Toplam	34.112	62.544	54,5	42.279	72.159	58,6	46.578	80.994	57,5	55.107	97.148	56,7

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

2014- 2017 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı büyükşehir belediyelerinde ortalama % 72,19, il belediyelerinde ortalama % 54,45, ilçe ve belde belediyelerinde ise ortalama % 41,33 olmuştur.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden aldıkları her türlü türlü yardım ve bağışlar öz gelir dışında

değerlendirilmektedir. Mali bağımlılık oranına ait veriler genel olarak değerlendirildiğinde, ortalama % 55 bandında sabitlendiği görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri bazında bakıldığında 2014’de % 66,76 olan oranın 2017 yılında % 72,14’e çıktığı ve bağımlılık oranının artış gösterdiği görülmektedir. İl belediyelerinde hemen hemen hiç değişiklik olmamış oran % 54 seviyesinde gerçekleşmiştir. İlçe ve belde belediyelerine bakıldığında çok azda olsa bir düşüşün yaşandığı ve ilçe belediyelerinin bağımlılık oranının düşüş eğiliminde olduğu söylenebilir.

Ülkemizde özellikle belediyelerin mali bağımlılık oranı çok yüksektir. Belediye türleri bağlamında da büyükşehir belediyelerinin mali bağımlılıkları diğer idarelere göre yüksek çıkmıştır. İl özel idarelerinin mali bağımlılık oranının da artış eğilimi görülmektedir.

II. MAHALLİ İDARE HARCAMLARI BAĞLAMINDA MALİ ÖZERKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mali özerkliğin ana iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan biri olan gelir yönüyle mahalli idarelere yeterli mali kaynakların tahsisi sağlanmaya çalışılmaktadır. Mali özerkliğin bir diğer ana yönü ise harcamalardır.

Mahalli idareler sahip oldukları bu gelirleri serbest bir biçimde kullanmaları, özgürce harcayabilmeleri gerekmektedir. Mali özerkliğin koşullarından bir tanesi de mahalli idarelerin sahip olduğu gelirleri serbestçe harcayabilmeleridir. Mahalli idarelere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır. Mahalli idareler, kanunlarda belirtilen, kendi görev ve yetkileri dâhilindeki hizmetleri yerine getirilebilmek için çok çeşitli harcamalar yapmaktadırlar. Tabii ki burada önemli olan bir konu da bu kaynakların etkin bir biçimde harcanmasıdır.

Mali özerklik, mahalli idarelere harcamalarını önceliklendirme konusunda bir hak verirken, bu harcamalar ile uyumlu, mahalli idarelerce belirlenecek gelirleri sağlamayı zorunlu kılmaktadır. Harcamaların tespit edilip, önceliklendirilmesi, gelirlerin de

belirlenmesini gerektirir. Bu nedenle mali özerklik, yapılan araştırmalarda gelirler yönüyle ön plana çıkmakta ve analizler genel olarak gelir boyutuyla yapılmaktadır.

Ülkelerin mali yerelleşme ve özerklik düzeylerinin tespit edilmesi için IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar ülkeler için ortak veri setleri hazırlamaktadır. Her ülke kullanılabilir çeşitli göstergeler ortaya konulmaya çalışılsa da ülkelerdeki yerelleşme süreç ve seviyelerindeki farklılıklar, idari yapılardaki farklılıklar ve veri yetersizliği araştırmacıları değişik ölçme yöntemleri kullanmaya yöneltmiştir. Araştırmacıların, veri bulma ve/veya verilerde mahalli idarelerin harcama özerkliğinin derecesini tespit etmede yaşanan sıkıntılar nedeniyle yapılan çalışmalar genelde gelir temelli olarak gerçekleştirilmiştir. Mali özerkliğin harcamalar boyutuyla değerlendirildiği çalışmalarda “Mahalli Bütçe Harcamalarının Toplam Bütçe Harcamalarına Oranı, Mahalli İdare Harcamalarının GSYİH’ya Oranı, Mahalli Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı” gibi göstergelerin kullanıldığı görülmüştür. Çalışmamızda da faaliyet raporlarındaki veriler ve mahalli idare harcamalarının GSYİH içindeki payı ile genel yönetim harcamaları içindeki payına ilişkin temel veriler esas alınarak harcama boyutuyla mahalli idarelerin mali özerkliği konusu değerlendirilmeler yapılmaya çalışılmıştır.

Tablo 17’de genel yönetim harcamalarının uzun yıllar içindeki gelişimi ve mahalli idarelerin GSYİH’den aldığı paylar verilmiştir.

Tablo 17: Genel Yönetim Harcamalarının Gelişimi

	Ortalamalar (GSYH)					Artış Or. (%)	Yüzde Dağılım				
	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2009	2010- 2014	2015- 2019*		(2015-19)/ (1995-99)	1995- 1999	2000- 2005	2006- 2011	2010- 2014
Toplam Harcamalar	28,1	38,5	33,5	35,0	37,5	33,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Merkezi Yönetim	18,0	25,8	18,6	19,4	20,7	14,8	64,1	66,9	55,5	55,5	55,2
Sosyal Güvenlik Kur.	4,8	7,3	9,0	9,5	10,4	117,1	17,0	18,9	27,0	27,2	27,6
Yerel Yönetimler	2,7	3,0	3,8	3,6	4,0	50,1	9,5	7,8	11,4	10,2	10,7
Döner Sermayeler	0,8	1,5	1,6	1,8	1,8	120,1	2,9	3,8	4,9	5,2	4,8
Bütçe Dışı Fonlar	1,8	1,0	0,4	0,7	0,7	-64,4	6,5	2,5	1,2	1,9	1,7
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	24,8	27,7	31,9	33,7	69,9					

* Tahmin

Kaynak: H. Hakan Yılmaz, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Harcama ve Gelir Yapıları, Mayıs 2017.

Tablodan mahalli idarelerin genel yönetim içindeki mali payının büyüme eğilimi gösterdiği ve hem miktar hem de oran olarak artmakta olduğu görülmektedir. Kaynakları kullanım oranlarının artması beraberinde mahalli idarelerin mali özerkliklerinin de artması anlamına gelecektir.

Mahalli idareler GSYİH oran olarak % 4 civarında bir kaynağı harcamaya çeviren, kurumlar haline gelmişlerdir. Genel yönetim harcamaları içindeki payları ise % 11 seviyesine yükselmiştir. Mahalli idare harcamalarının GSYİH içindeki payı 1995-1999 döneminde % 2,7 iken bu rakam, 2015-2019 döneminde % 4'e, genel yönetim harcamaları içindeki payı ise % 9,5'dan % 10,7'ye ulaşmıştır.

Mahalli idare harcamalarında bir artış eğilimi söz konudur. "Harcamalardaki artış, hızlı kentleşme ve mahalli idareleri destekleyen hükümet politikalarının birleşimiyle çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu artışın Türkiye ekonomisi geliştikçe sürmesi beklenmektedir. Bununla birlikte, mahalli idare harcamalarının hem GSYH içerisinde hem de toplam kamu harcamaları içerisindeki payı çoğu OECD ülkesine kıyasla hala düşük bir seviyededir"²³¹.

Tablo 18'de 2014-2017 yılları arasında türlerine göre mahalli idarelerin harcamaları görülmektedir.

Tablo 18: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Harcamaları (Milyon TL)

Türü	2014	2015	2016	2017
Belediyeler	63.266	73.756	91.269	112.048
Belediye Bağlı İdareleri	13.635	17.958	20.966	24.823
İl Özel İdareleri	6.840	7.571	7.882	9.266
Mahalli İdare Birlikleri	1.670	2.306	2.168	2.636
Konsolide Toplam*	84.172	99.659	121.184	151.262

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

* Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

²³¹ H. Hakan Yılmaz, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Harcama ve Gelir Yapıları, Mayıs 2017. https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53409/mod_resource/content/0/ders12-14.pdf

2014-2017 yılları arası mahalli idarelerin türlerine göre harcamalara baktığımızda belediyelerin ilgili dönemde en fazla harcamayı gerçekleştirdiği görülmektedir. Bunu sırasıyla belediye bağlı idareleri, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri takip etmiştir. Harcamalarda hem rakamsal hem de oransal olarak düzenli bir artış görülmektedir. Mahalli idare harcamalarının 2014 yılında % 91,36'sı, 2015 yılında % 92,02'si, 2016 yılında % 92,61'i, 2017 yılında da % 90,48'i belediyeler ve bağlı idareler tarafından gerçekleştirilmiştir.

Ülkemizde nüfusun % 94'nün belediye sınırları içinde yaşadığı düşünülürse bu oranların çıkmasının normaldir. Ayrıca İl özel idareleri ve mahalli idare birliklerinin harcamalarındaki düşüş, 6360 sayılı Kanunla 30 il özel idaresi ve 627 mahalli idare birliğinin kapanmasından kaynaklanmaktadır.

Kentleşmenin yüksek seviyelere çıktığı, mal ve hizmet sunumlarında çeşitliliğin ve maliyetlerin artış gösterdiği bir ortamda mahalli idare harcamalarının yetersiz olduğu ve arttırılması gerektiği söylenebilir. Bu konuda gelirlerinin arttırılması ile doğrudan ilişkilidir.

Tablo 19: Mahalli İdarelerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları (Milyon TL)

Türü	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Personel Giderleri	13.347	15,86	14.662	14,71	16.488	13,61	17.714	11,71
SGK Devlet Primi	2.171	2,58	2.346	2,35	2.629	2,17	2.848	1,88
Mal ve Hizmet Alımları	32.545	38,67	41.385	41,53	48.700	40,19	58.728	38,83
Faiz Harcamaları	1.764	2,10	1.891	1,90	2.258	1,86	3.339	2,21
Cari Transferler	2.983	3,54	3.301	3,31	3.775	3,12	4.411	2,92
Sermaye Giderleri	28.644	34,03	32.797	32,91	41.778	34,47	59.625	39,42
Sermaye Transferleri	676	0,80	964	0,97	1.272	1,05	1.176	0,78
Borç Verme	2.039.728	2,42	2.310.824	2,32	4.280.513	3,53	3.416.763	2,26
Konsolide Toplam	84.172.983	100	99.659.563	100	121.184.088	100	151.262.912	100

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Tablo 19’da 2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerin gider kalemlerine göre harcamaları gösterilmiştir.

Mahalli idare harcama kalemleri içerisinde en büyük iki kalemi mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri oluşturmaktadır. Mahalli idarelerin mal ve hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam harcamanın ortalama % 75’ni oluşturmaktadır. Bunu personel giderleri takip etmektedir. Diğer harcama kalemlerinin ise % 2-3 seviyesinde kaldığı görülmektedir. Mahalli idarelerin personel giderlerinin %30 olan yasal sınırın oldukça altında olduğu da gözlemlenmektedir.

III. MAHALLİ İDARELERİN BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ ve BORÇLANMALARI BAĞLAMINDA MALİ ÖZERKLİĞİN DEĞERLENDİRMESİ

2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerin bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin genel göstergeler Tablo 20’de özetlenmiştir.

Tablo 20: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

Yılı	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2014	84.172	87.170	2.997
2015	99.659	97.706	-1.953
2016	121.184	109.374	-11.809
2017	151.262	133.766	-17.496

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Mahalli idarelerin 2014 yılı bütçe gerçekleştirmelerinde, gelirlerin giderleri karşılama oranında yükselme olduğu görülmektedir. 2014 yılında, gelirlerin giderleri karşılama oranı % 103,56 olmuş, bütçe fazlası verilmiştir. Fakat takip eden dönemlerde mahalli idare harcamalarını, gelirlerinden fazla artış göstermiş ve bütçe dengesi sürekli açık vermiştir.

Mahalli idarelerin bütçe gerçekleştirmelerinde, gelirlerin giderleri karşılama oranında bir düşüş olduğu görülmektedir. 2014 yılında, gelirlerin giderleri karşılama oranı % 103,56 iken 2015 yılında, gelirlerin giderleri karşılama oranı % 97,8’e düşmüştür. 2016 yılında, gelirlerin giderleri karşılama oranı % 90,3 iken bu oran 2017 yılında % 88,4’e düşmüştür. Bu düşüşün altında politik alanda yaşanan gelişmeler, mahalli

idarelerin plansız ve israfa dayalı harcamaları ve başka sebepler olabilir. Fakat net olan şey mahalli idare gelir ve gider dengesindeki bozulmanın artarak devam ettiğidir.

2006 yılında OECD tarafından mahalli idarelerin mali özerkliğini değerlendiren çalışmadaki verilere göre, mahalli idarelere bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından mahalli idarelerin özerkliği, İzlanda, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Japonya ve Türkiye de yüksek çıkmıştır. Türkiye’de mahalli idarelerde bütçelerini hazırlarken, ilk olarak gelirleri belirler sonrasında bu gelirlere uygun olarak harcamalarını belirlerler. Yani mahalli idare bütçelerinin denk bağlanmaları gerekmektedir²³².

Gelir ve gider arasındaki farkın karşılanmasında mahalli idarelerin sıklıkla başvurdukları yol borçlanmaya gitmektir. Borçlanma yoluyla gelir sağlama, mahalli idareler için önemli bir kaynak haline gelmiştir. Gerek politik kaygılar gerek mahalli halkın istek ve taleplerindeki artış, gerekse yanlış politikalar ve diğer sebepler mahalli idareleri, bu yönetime sıkça başvurmaya yöneltmektedir. Tablo 21’de 2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerin borç dağılımları verilmiştir.

Tablo 21: Mahalli İdarelerin Borç Dağılımları (Milyon TL)

Yıl	Banka Kredileri	Kamu İdarelerine Mali Borçlar	Dış Mali Borçlar	Bütçe Emanetleri	Vergi ve Sosyal Güvenlik	Diğer Yükümlülükler	Toplam Yükümlülük
2014	12.874	7.954	6.284	10.093	3.260	15.512	55.979
2015	14.006	8.781	7.056	11.404	3.600	18.727	63.577
2016	17.848	10.225	9.213	13.165	2.752	27.444	80.649
2017	25.373	11.561	11.253	18.544	2.847	38.046	107.627

Kaynak: 2014-2017 Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporları

Mahalli idarelerin borç yükümlülükleri son yıllarda önemli artış göstermiştir. 2014 yılında 55.979.397,7 TL olan toplam yükümlülükler 2017 yılında 107.627.151,5 TL’ye ulaşmıştır. Yükümlülükler % 92,26 oranında artış göstermiştir. Borç dağılımı içerisinde en fazla borcun diğer yükümlülük başlığı altındaki kurum ve kuruluşlara olduğu bunu banka kredilerin ve bütçe emanetlerinin takip ettiği görülmektedir.

²³² Ulusoy ve Akdemir, 2009, a.g.e., s. 278.

Ülkemizde mahalli idarelerin borçlanmaları konusunda bazı kısıtlamalar vardır. Bu kısıtlamalar da mahalli idarelerin borçlanma özerkliğini seviyesinin düşürmektedir. İlgili kanunlardan kaynaklanan bu sınırlamalar çerçevesinde mahalli idarelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilecekleri ve tahvil ihraç edebilecekleri belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu (Madde 68) ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda (Madde 51), mahalli idarelerin borçlanmaları ile ilgili getirilen usul ve esaslar ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ayrıntılı olarak açıkladığımız bu sınırlamalar mahalli idarelerin mali özerkliğini sınırlayan düzenlemelerdir. Bu sınırlamalara rağmen mahalli idarelerin borçlanmalarının kontrol altına alınamamış olması yeni denetim ve kontrol mekanizmalarını gerekli kılmaktadır.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Kamusal hizmet sunumunda merkezi idareden ayrı bir tüzel kişilik olarak yapılandırılan ve varoluşunun çeşitli ekonomik, siyasi, hukuki, toplumsal nedenleri olan mahalli idareler günümüzde vatandaşlara en yakın ekonomik birimler olarak kentleşme ve modernleşmenin de etkisiyle çok çeşitli hizmetler sunmak zorunda kalmaktadırlar.

Nüfusun ve göçlerle birlikte ortaya çıkan kentleşmenin artmasıyla, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarında artışlar olmuş, sundukları mal ve hizmetlere yönelik beklentiler yükselmiştir. Güçlü mali yapıları olan, demokratik, özerk ve katılımcılık, şeffaflık gibi kamu yönetimin modern ilkelerini hayata geçirmiş mahalli idareler için ülkemiz dâhil tüm dünyada önemli düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Kuruluş amaçları ile kendilerinden beklenen fonksiyonları en iyi biçimde yerine getirebilmek için mahalli idarelerin özerk olmaları önemlidir. Özerklik türleri içerisinde önemi büyük olan mali özerklik; mahalli idarelerin merkezi yönetime bağlı kalmadan, yasalar çerçevesinde verilen sorumlulukları yerine getirebilmek için serbestçe harcayabilecekleri, özellikle öz gelirlerden oluşan gelir kaynakları ile donatılmaları olarak tanımlanmaktadır.

Mahalli idareler, görevleriyle doğru orantılı biçimde yeterli seviyede mali kaynakların sağlandığı ölçüde özerk olabileceklerdir. Mali açıdan özerklik olmadan, görev ve yetki vermenin bir anlamı yoktur. Çünkü alınan kararları uygulayabilme gücü olmayan bir idare kendinden beklenen fonksiyonları yerine getiremeyecektir. Sadece mali kaynakların olması yeterli olmamakta, bunların rahatça kullanılabilmesi,

Çalışmada, her geçen gün önemleri artan mahalli idarelerin; kuruluş amaçlarını en iyi biçimde yerine getirebilmelerinin, idari ve mali açılardan güçlendirilmelerinin yolunun mali özerklikten geçtiği düşüncesinden hareketle mali özerklikleri irdelenmiş ve Türkiye bağlamında Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından elde edilen verilerden yola çıkarak 2014-2017 yıllarını kapsayan döneme ilişkin mali özerklik seviyelerine yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

Mali özerklik göstergeleri arasında en yaygın olarak kullanılan göstergeler mahalli idare gelirlerine yönelik göstergelerdir. Türkiye'deki mahalli idare türlerinin tümünün gelirleri hem rakamsal hem de oransal olarak artış göstermiştir. Fakat bu gelirlerin kalemlere göre dağılımı bize mali özerkliğin seviyesi hakkında bilgi verecektir. Mahalli idarelerimiz içinde gelir elde etme açısından en güçlü birimler belediyeler ve

belediye bağılı idareleridir. Belediye ve bağılı idarelerinin elde ettiğı gelirin mahalli idarelerin toplam geliri içindeki payı ortalama % 90'lar seviyesindedir.

Mali özerkliğin en önemli koşulu, mahalli idare gelirleri içerisinde “öz gelirlerin” oranının yüksekliğıdir. Mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirleri öz gelir kapsamında değerlendirilmektedir. Mahalli idareler için tam bir mahalli özerklikten bahsedebilmek için mali kaynakların büyük bir çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması gerekmektedir. Mahalli idarelerin geneli için değerlendirme yaptığımızda mahalli idarelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerin payının % 45-49 aralığında değıştiğı, bu oranın hiçbir zaman % 50'nin üstüne çıkmadığı görülmüştür. Öz gelirlerin toplam mahalli idareler gelirleri içindeki payı belediyeler genelinde ortalama % 41, il özel idarelerinde % 8,74 ve mahalli idare birliklerinde % 25,55'dir. İl özel idareleri, öz gelir oranı en düşük mahalli idare birimleri olmuştur. Bu durum il özel idarelerinin merkezi idare birimi hem de mahalli idare birimi olmalarının bir sonucudur. İl özel idareleri bugün kendi gelirleri ile çalışma yapmak yerine merkezi idareden gelecek pay ve yardımlara bağılı olarak faaliyetlerini sürdüren, mali özerklikleri düşük, merkeze bağımlılıkları yüksek birimler halini almışlardır.

Ülke nüfusunun % 94'ne hizmet götüren belediyelerin öz gelirlerinin toplam mahalli idareler gelirleri içindeki pay dağılımını ayrıntılı olarak incelendiğinde; ilçe ve belde belediyeleri, öz gelir açısından en güçlü idareler iken, büyükşehir belediyeleri en zayıf belediye türü olmuştur. İlçe ve belde belediyelerinin öz gelirlerinin toplam mahalli idareler gelirleri içindeki payı, % 55,24 iken bu oran il belediyelerinde % 42,94 olmuş, % 27,16 ile en düşük oran büyükşehir belediyelerinde gerçekleşmiştir. 6360 sayılı düzenlemeden sonra büyükşehir belediyelerinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı önemli seviye artarak % 45,6'dan, % 77,43'e çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin hizmet sunmakla yükümlü oldukları alan ve nüfus artarken gelirlerinde benzer bir artış yaşanmamıştır. Büyükşehir belediyelerinin kendilerine ait yeterli gelirlerinin olmaması, merkezi idareye bağılılıklarını artırmakta ve mal ve hizmet sunma noktasında etkinlik kaybına yol açarak mali özerkliklerin her geçen gün düşmesine neden olmaktadır. Belediyelerin öz gelir oranlarının “yetersiz” bir seviyede olması, gelirlerinin % 50'den fazlasının genel bütçe vergi gelirlerinden gelecek paylara ve yardımlara dayanması, bu idarelerce üretilecek mal ve hizmetlerde merkezi idareye bağımlılıklarını

yükseltmektedir. Bu durum da kaynakların etkin kullanımında, halk tercihleriyle uyumlu hizmetlerin üretilmesinde sorunlara yol açmaktadır.

Gelir kalemlerine göre mahalli idarelerin gelirleri incelendiğinde en büyük gelir unsurunun ortalama % 52,9 ile faizler, paylar ve cezalar olduğu, bunu % 21,12 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin ve % 10,71 ile vergi gelirlerinin izlediği görülmektedir.

Türkiye’de mahalli idarelerin kanuni sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebildiği mahalli vergi ve harçlar bulunmamaktadır. Merkezi idare tarafından oran ve matrahları belirlenen vergileri toplamaktadırlar. Mahalli idarelerce tahsilatı yapılan vergi gelirlerinin mahalli idarelerin toplam gelirler içerisinde payını gösteren vergi özerkliği oranı oldukça düşük bir seviyede kalmıştır. İlçe ve belde belediyelerinin kanunlardan kaynaklanan vergi tahsil kapasitelerinin yüksekliği oranlarda da kendini göstermiştir. Vergi özerkliğinin en fazla ilçe ve belde belediyelerinde olduğu görülmüştür. Ortalama olarak % 28,69 seviyesinde çıkan bu oran il belediyelerinde % 10,72, büyükşehir belediyelerinde % 1,50’i olmuştur. Büyükşehir belediyeleri gelirleri içinde vergi gelirlerinin çok az olduğu, büyükşehir ve il belediyelerindeki vergi özerklik oranının düşme eğilimi gösterdiği ve bu azalışın devam ettiği tespit edilmiştir. Bu oranlar Türkiye’de belediye türü küçüldükçe vergi gelirleri bağlamında mali özerkliğin arttığını ve belediyelerin kendi “öz vergi gelirleri” üstünde herhangi bir belirleyiciliğinin olmadığını ortaya koymuştur. Vergi gelirleri dışındaki diğer öz gelirlerin de teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden ile sermaye gelirlerinden oluştuğu görülmektedir.

Sınırlı öz gelirler dışında mahalli idare gelirlerinin en büyük kısmını idareler arası transferler oluşturmaktadır. Mahalli idarelerin vergilendirme yetkisinin çok düşük olması buna bağlı olarak öz gelirlerinin yetersiz seviyede kalması, mahalli idareleri merkezden yapılacak genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile kurum, kuruluş ve kişilerden alınan bağış ve yardımlara önemli ölçüde bağımlı yapmıştır. Bu durum mahalli idareleri mali açıdan özerk olmaktan uzaklaştırmaktadır.

5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile pay dağıtımında düzenlemeler yapılsa da esas kriter yine nüfus olmuş fakat mahalli idarelerin gelir kapasitesindeki farklılıkları, nüfusu yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus ve turistik nüfus gibi mahalli idarelerin harcamalarına etki edecek faktörler göz önünde bulundurulmamıştır. 2014-2017 yılları arasında genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan pay gelirlerinin toplam mahalli idare

gelirleri içindeki ortalama oranı % 45,41'dir ve artış eğilimi göstermektedir. Toplam bütçe gelirleri içerisindeki genel bütçe vergi gelirleri payının en yüksek olduğu idare ortalama % 56,84 ile belediyeler olmuştur. Bunu % 27,72 ile il özel idareleri ve % 9,84 ile belediye bağlı idareleri takip etmiştir. Belediye gelirleri için bu oranın % 55'in altına düşmediği, il özel idarelerinde ise sürekli bir artış eğiliminin olduğu dikkat çekmektedir. Belediye türleri itibarıyla genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyeleri ortalama % 72,19, il belediyeleri ortalama % 54,45, ilçe ve belde belediyelerinde ise ortalama % 41,33 pay almıştır. Bu oranlar ülkemizde özellikle büyükşehir belediyelerinde mali bağımlılık oranı çok yüksek olduğunu, mahalli idarelerin merkezi idareye mali bağımlılıklarının uzun zamandır devam ettiğini, il özel idarelerinin mali bağımlılıklarında da artış eğiliminde olduğunu göstermektedir.

Mali özerkliğin temel koşullarından bir tanesi de merkezi yönetim yardımlarının şarta bağlı olmamasıdır. 2014-2017 yılları itibarıyla mahalli idarelerde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı genel olarak ortalama % 7,85 olmuştur. Belediye ve belediye bağlı idarelerinde oran çok düşük iken birlikler ve il özel idare gelirleri içinde önemli bir yeri vardır. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı belediyelerde % 1,96, belediye bağlı idarelerinde % 3,40 iken mahalli idare birliklerinde % 73,77 ve il özel idarelerinde % 63,90'dır. Bu oranın il özel idarelerinde yüksek çıkmasının sebebi daha önce de ifade ettiğimiz gibi il özel idarelerinin merkezi idarenin yereldeki temsilcileri olarak görülmeleri ve merkezce yapılacak hizmetlere ilişkin ödeneklerin bu idarelere aktarılmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'de mahalli idarelerde özellikle il özel idarelerinde bu oranının yüksek olması mali özerkliği zayıflatıcı bir özelliktir.

Mali özerklik konusunda bize fikir veren bir göstergede harcamalardır. Mahalli idarelerin genel yönetim içindeki mali payının ve GSYİH içindeki oranının büyüme eğilimi gösterdiği görülmektedir. Mahalli idareler GSYİH oran olarak % 4 civarında bir kaynağı harcayan kurumlar haline gelmişlerdir. Genel yönetim harcamaları içindeki payları ise % 11 seviyesine yükselmiştir. Mahalli idare harcama kalemleri içerisinde en büyük iki kalemi mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri oluşturduğu ve bu iki kalemin toplam harcamaların ortalama % 75'ni oluşturduğu görülmüştür.

Mahalli idarelerin bütçe gerçekleştirmelerinde, gelirlerin giderleri karşılama oranında da önemli bir düşüş görülmektedir. Bu düşüşün altında politik alanda yaşanan

gelişmelerden, mahalli idarelerin plansız ve israfa dayalı harcamalarına kadar birçok sebep olabilir. Fakat net olan şey mahalli idare gelir ve gider dengesindeki bozulmanın artarak devam ettiğidir. Harcamalarını karşılayamayan mahalli idareler borçlanma yolunu tercih etmişlerdir. Ülkemizde mahalli idarelerin borçlanmaları konusunda gerek belediye kanunu gerekse il özel idare kanunu ile önemli kısıtlamalar getirilmiş olmasına ve bu durum mahalli idarelerin borçlanma özerkliğini azaltmasına karşın borç yükümlülükleri de son yollarda önemli bir biçimde artış göstermiştir.

Türkiye’de mahalli idarelerin görev ve sorumlulukları, kaynak yapısı ve merkezle olan ilişkileri ile mali yönetim sistemleri 2000’li yılların ilk yarısında çıkarılan kanuni düzenlemelerle yeniden yapılandırılmıştır. Mahalli idarelere aktarılan kaynaklara yönelik yapılan yeni yasal düzenlemelere, yenilenen mahalli idare kanunlarına ve yetki, görev ve sorumluluk devirlerine rağmen çalışmamızdan elde edilen veriler çerçevesinde mahalli idarelerin mali özerkliklerinin istenilen seviyelere ulaşamadığı tespit edilmiştir. Bu durum merkezi yönetime bağımlılık oranı yüksek yeterince güçlü olmayan mahalli idareleri ortaya çıkartmıştır. Mahalli idarelerde mali özerkliğin artırılması açısından yapılması gerekenler noktasın şu önerilerde bulunulabilir:

- Türkiye’de mahalli idarelerin hizmet sunma noktasında merkeze bağımlılıklarının azaltılması gerekmektedir. Bunun için ilk yapılması gereken, mahalli idare öz gelirlerinin gelir türleri içindeki payının yükseltilmesidir. Mali kaynakların çoğunun öz gelirlerden oluşması ve bunları yönetme yetkilerine sahip olmaları mahalli idarelerin özerklik seviyelerini yükseltecektir.

- Vergi özerkliği anlamında çok düşük bir özerkliğe sahip büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelere ve il özel idarelerine yeni mahalli vergiler tahsis edilmeli ve mevcut vergilerde de yenilenmeye gidilmelidir.

- Vergilendirme yetkisi merkezi idare tarafından kullanılsa bile, mali özerkliği sağlamak için mahalli vergi ve harçların oranlarını belirlemede mahalli idarelerin yetkisi genişletilmelidir. Mahalli idarelere, matrah ve oranları üzerinde kısmen de olsa söz sahibi olabilecekleri konaklama vergisi, oturma vergisi gibi özel vergi ve harçlar tahsis edilmesi bu idarelerin özerkliklerini artırma noktasında faydalı olacaktır.

- Teoride mahalli idarelerce toplanması gerekirken kolay gelir olmaları nedeniyle merkezi idarece toplanan motorlu taşıtlar vergisi gibi vergilerin tahsilatları mahalli idarelere bırakılmalıdır.

- Hiçbir mahalli idarenin kendi öz gelirleri ile hizmetlerin tamamını karşılayamayacağı gerçeğinden yola çıkarak merkezi idare tarafından yapılacak aktarımlarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim yardımları içerisinde şartsız yardımların oranı artırılmalı ve bu yardımların objektif kıstaslar çerçevesinde eşitlik gözetilerek dağıtımını sağlayacak mekanizmalar kurulmalıdır.

- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun aksayan yönleri giderecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Mahalli idarelerin gelir kapasitesindeki farklılıklar, nüfusu yoğunlukları, eğitim çağındaki nüfus, turistik nüfus gibi mahalli idarelerin harcamalarına etki edecek faktörler göz önünde bulundurularak yeni bir paylaşım sistemi getirilmelidir. Özellikle büyükşehirlerin sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinden aldıkları payların dağıtımının yeniden gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

- Mahalli idarelere kendi öz gelirleri ve merkezi idarece aktarılan kaynakları serbestçe harçayabilme yetkisi verilmelidir. Mahalli idarelerin kendi içlerinde mali yönetim süreçlerini daha etkin bir şekilde getirmeleri, mahalli ihtiyaçları başarıyla tespit edecek mekanizmalar oluşturmaları ve geliştirmeleri de önem arz etmektedir. Yoksa merkezi idarenin aşırı denetimi nedeniyle gelirlerini harcama serbestliklerinin olmaması mahalli özerliği engelleyebilecektir.

KAYNAKÇA

AÇIKGÖZ Eşref, “Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin”, (Yüksek Lisans Tezi), Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

AKBULUT Ahmet, Recep TEKELİ “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, Sivas, *CÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.40, Sayı:1 (2016), ss. 352.

AKDEMİR Tekin, Serkan BENK, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, *ZKU Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (11), ss.163-186.

AKTAN Coşkun Can, Akademik Özerklik, <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik> (25.07.2018)

ARSLAN Mehmet, Mine BİNİŞ, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9(1), (2014), ss. 149-173.

AYGEN Murat “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği” *AVRASYA Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, Cilt:5, Sayı:10, Ocak 2017, ss. 257.

AYHAN Ufuk, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, Yıl: 2008, Sayı:70, ss. 103-120.

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *08.10.2012 tarih ve 4099 sayılı kanun tasarısı teklifi yazısı*,

BERK Ahmet, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:49, 2003, s. 49-50.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, İstanbul: *Milliyet Gazetesi*, 1986, ss. 9075

CANPOLAT Hasan, “Dünyada Mahalli İdareler”, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999.

COŞKUN A. Vahap, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi* (1999), Mart, Sayı: 422 ss. 93–111.

ÇELEN Mustafa, “Belçika’da Yerel Yönetimler”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl: 2013, Cilt: XXXV, Sayı: II, s. 293-326.

ÇETİNKAYA Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 5.b., Bursa, Ekin Kitapevi, 2015.

ÇETİNKAYA Özhan, Tolga DEMİRBAŞ, “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (2010), 53, ss. 1-17.

ÇUBUKÇU ÖZKÖK Dilek, “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler Ve Gelir Yapıları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Yıl: 2008 Cilt: 63 Sayı: 1, ss. 81-120.

DEMİRHAN Habip, “*Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin; Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları*”, (Yüksek Lisans Tezi), İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

EDİZDOĞAN Nihat, Özhan ÇETİNKAYA ve ERHAN GÜMÜŞ, *Kamu Maliyesi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2010.

ERDOĞAN Öner, Kamil MUTLUER, “Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri”, *IV. Yerel Yönetimlerin Mali Forumu*, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_metinleri.htm

ERSÖZ Halis Yunus, “*Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim*”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:38, Yıl: 2000, ss. 138.

ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2009.

FALAY Nihat, Ersin KALAYCIOĞLU ve Umut ÖZKIRIMLI, *Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, İstanbul, TESEV Yayınları: 2, Boyut Matbaacılık, 1996.

FALAY Nihat, Nezih VARCAN, “*Yerel Yönetimler*”, 1.b., Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri, 2007.

GİRİTLİ İsmet, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, 8. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991.

GÜDÜK Mehmet, “*Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği*” (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

GÜNER Ayşe, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs 2005, ss. 226.

GÜNEŞ Mehmet, “Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi*, 2009, 8 (2), ss. 145-165.

GÜZELER Aslı, “*Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Finansal Sorunları: Konak Belediyesi Örneği*”, (Yüksek Lisans Tezi), Manisa, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

HAYRULLAHOĞLU Betül, “Japonya’da Yerel Yönetimler ve Yerel Mali Sistem”, *Vergi Raporu Dergisi*, Sayı: 169, Ekim 2013, ss. 53.

Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/demokratik-ozerklik-nedir-18255779>, (14.07.2011)

Investing Now for the 2017 Census of Governments, https://www.census.gov/content/dam/Census/library/visualizations/2016/comm/cog_infographic.pdf (10.05.2019)

KALABALIK Halil, “*Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu*”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya: Selçuk Üniversitesi SBE, 1996.

KARAARSLAN Mehmet, “*Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*”, (Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

KELEŞ Ruşen, Fehmi YAVUZ, *Yerel Yönetimler*, 2. baskı, Ankara; Turhan Kitabevi, 1989.

KOÇ Firdevs, “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet*”, (Doktora Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

KORLU Kutlu, Özhan ÇETİNKAYA “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi” *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2015, Yıl: 3, Cilt: 3, Sayı: 4, ss.109-110.

KÖSECİK Muhammet, Hüseyin ÖZGÜR, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme içinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I, Reform”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.

MENGİ Ayşegül Kaplan, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1997, Cilt: 6, Sayı: 4, ss. 93–112.

MERİÇ Metin, Duran BÜLBÜL, “Mali Yapı”, Gazi Kitabevi, Ankara, 2013.

NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler*, 6.b., İstanbul; Beta Basım Yayın, 1998.

NEYAPTI Bilin, “Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation”, *Metu Studies in Development*, 32, 2005, s. 433-465.

OECD Revenue Statistics 2018. Tax revenue trends in the OECD., <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> (20.04.2019)

ÖNAL, Merve, “Fransa’da Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve 2008 Küresel Krizi Sonrası Dönemde Uygulanan Politikaların Analizi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 1, (Mart 2019), ss.85-116.

ÖNEZ ÇETİN Zuhâl, Neslihan YILMAZ, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin İdari Ve Mali Yapısı Üzerine Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl.2016, Cilt.21, Sayı.4, s. 1213-1237.

Roy W. Bahl ve Johannes F. Linn, “Urban Public Finance in Developing Countries” *Published For The World Bank Oxford University Press*, 1992., <http://documents.worldbank.org/curated/en/963911468739534803/Urban-public-finance-in-developing-countries>

State and Local Expenditures, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures> (12.05.2019)

State and Local Revenues, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-revenues> (12.05.2019)

ŞENGÜL Ramazan, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2012, Cilt: 9, Sayı: 20, ss. 31-44.

ŞENSOY Barış, “Yerel Özerklik Ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet” (Doktora Tezi), İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

ŞIKOL Aziz Yıldray, “Belediyelerde idari-Mali Özerklik ve Türkiye’deki İşlevi”, (Yüksek Lisans Tezi) Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Haziran 2019. <http://www.sbb.gov.tr/2018-yili-genel-faaliyet-raporu/>

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ağustos 2018, Yerel Yönetimler genel Müdürlüğü

TOKSÖZ Fikret vd., *Yerel Yönetim Sistemleri. Türkiye Ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti.*, İstanbul: TESEV Yayınları, Ağustos 2009.

TOPRAK Zerrin, *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın No: 1052, Ankara, 2006.

TORTOP Nuri, *Mahalli İdareler*, 6.b., Ankara: Yargı Yayın, 1999.

TORTOP Nuri, Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.5, S.5, 1996.

Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc31316cbff75.92452296

Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc31316cbff75.92452296

TÜRKER Muammer, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara: *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları*, 1999.

Türkiye Belediyeler Birliği, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*, www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (19.05.2018).

Türkiye Belediyeler Birliği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (19.05.2018).

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası Mad. 127

TÜRKOĞLU İrfan, “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algısı”, *Ankara: T.C Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın*, No:2009/389, ss. 10-12.

TÜRKOĞLU İrfan, Adil BUCAKTEPE, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği Ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler”, *Ç. U. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, 2015, ss. 319-336.

UCGL-MEWA, *2016 Desantralizasyon Ve Yerel Demokrasi: Dördüncü Küresel Raporu*, ss.26, <http://uclg-mewa.org/desantralizasyon-ve-yerel-demokrasi-d%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BCk%C3%BCresel-raporu/> (02.04.2019)

ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye Ve Oecd Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi” *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12 Sayı 21, Haziran 2009, ss. 265-266.

ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, *Mahalli İdareler*, 8.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.

URHAN Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri*”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70, Temmuz-Eylül 2008, ss. 85

Web-Japan, “*Local Self Government*”, http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf, (05.05.2019)

YENAL ÖNCEL S., “*Mahalli İdareler Maliyesi*”, 2.b., İstanbul: Filiz Kitapevi, 1992.

YILMAZ Hakkı Kakan, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Harcama ve Gelir Yapıları*, Mayıs 2017.

https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53409/mod_resource/content/0/ders_12-14.pdf

YILMAZ Serdar, Yakup BERİŞ, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Mali Yerelleşme, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (edt.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006

YONTAR İbrahim Güray, Mehmet DAĞ, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 10, Sayı 21, 2014, ss. 148.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi Gazete: 29.5.1981, Sayı: 17354.

442 Sayılı Köy Kanunu, Resmi Gazete: 07.04.1924, Sayı: 68.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 Sayı: 25326

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete: 24.12.2003, Sayı: 25326.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete: 23.7.2004 Sayı:25531.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete: 4.3.2005, Sayı: 25745.

5355 Sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, Resmi Gazete: 11.6.2005, Sayı: 25842.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874.

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete: 15.7.2008, Sayı: 26937.