

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ANAYASAL TARTIŞMALAR IŞIĞINDA  
YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK**

Doktora Tezi

Erdem ERCAN

Ankara-2016

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ANAYASAL TARTIŞMALAR IŞIĞINDA  
YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK**

Doktora Tezi

Erdem ERCAN

Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Cenker GÖKER

Ankara-2016

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

ANAYASAL TARTIŞMALAR IŞIĞINDA  
YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Cenker GÖKER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Nurettin Bilici.....  
Prof. Dr. Semih Öz.....  
Doç. Dr. Cenker Göker.....  
Yrd. Doç. Dr. Hakan Fıratın.....  
Yrd. Doç. Dr. Ertuğrul Akçaoğlu.....

İmzası

D. Ziplin.....  
Jürisi.....  
Göker.....  
Fıratın.....  
Akçaoğlu.....

Tez Sınavı Tarihi . 23/12/2016

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...31...../...21...../...2017..)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Erdem ZRCAN

İmzası



## İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
İÇİNDEKİLER.....	i
TABLolar LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	01

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

I. YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	04
II. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ SEBEPLERİ.....	05
A. Siyasi Sebepler.....	06
B. İdari (Hukuki) Sebepler .....	08
C. Ekonomik Sebepler .....	09
III. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN MALİ TEORİLER.....	10
A. Kamu Sektörünün Üçlü Tahsis Teorisi.....	10
1. Tahsis Fonksiyonu.....	10
2. Gelirin Yeniden Bölüşümü.....	11
3. Makroekonomik İstikrar.....	12
B. Katlı Kek Teorisi.....	12
C. Desantralizasyon Teorisi.....	13
Ç. Kulüp Mallar Teorisi.....	14
D. Ayakla Oylama Teorisi.....	16
E. Sinek Kağıdı Etkisi.....	18
IV. YEREL YÖNETİMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	19
A. Yerel Yönetimler Yerel Kamu Hizmetlerinden Sorumludur. 19	
1. İktisadilik Kriteri.....	20

a. Yapılan Üretimin Büyüklüğü.....	21
b. Toplum Tercihlerinin Kolay Yansıtılması....	21
c. Subsidiarite İlkesinin Uygulanması.....	22
2. Tarihsellik-Geleneksellik Kriteri.....	26
B. Yerel Yönetimlerin Kamu Tüzelkişiliği Bulunmaktadır.....	26
C. Yerel Yönetimler Yerinden Yönetim İlkesine Tabidir.....	29
1. Merkezden Yönetim.....	30
2. Yerinden Yönetim.....	31
a. Yerel (Coğrafi) Yerinden Yönetim.....	34
b. Hizmet Yerinden Yönetim.....	35
Ç. Yerel Yönetimler Merkezi İdarenin Denetimine Tabidir....	37
1. Hiyerarşi.....	37
2. İdari Vesayet.....	38
3. İdari Vesayetin Hiyerarşiden Farkları .....	40
D. Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Bulunmaktadır.....	41
1. Yerel İdari Özerkliğin Unsurları.....	43
a. İcrai İşlem Yapma.....	43
b. Karar ve Hareket Serbestisi.....	45
2. İdari Özerklik - Mali Özerklik İlişkisi.....	47
E. Yerel Yönetimlerin Karar Organları Seçimle İşbaşına Gelir.	48

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDEKİ UYGULAMALAR

I. KAVRAM.....	49
II. İDARELERARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜ VE MALİ ÖZERKLİK.....	52

A. Kavram ve Kapsam.....	53
B. Vergi Kaynak ve Gelirlerinin Bölüşümü.....	54
1. Vergi Kaynak ve Gelirlerinin Bölüşümünde Kullanılan Kriterler.....	54
a. Eşitlik ve Adalet Kriteri.....	54
b. İdari Etkinlik Kriteri.....	56
c. Tarihsellik-Geleneksellik Kriteri.....	57
2. Vergi Kaynak ve Gelirlerinin Bölüşüm Şekillerine Göre Sistemler.....	58
a. Tam Bağımsızlık Sistemi.....	58
b. Tam Bağımlılık Sistemi.....	59
c. Karma Sistem.....	59
III. YEREL YÖNETİM VERGİLERİ VE MALİ ÖZERKLİK.....	63
A. Yerel Yönetim Vergilerinin Vergi Hukukundaki Yeri ve Kavramsallaştırılması Sorunu .....	63
B. Vergilendirme Yetkisi – Mali Özerklik İlişkisi Bağlamında Yerel Yönetim Vergileri .....	68
C. Yerel Yönetim Öz Gelirleri - Mali Özerklik İlişkisi.....	72
1. Diğer Mali Yükümlülükler.....	72
a. Resimler.....	73
b. Harçlar.....	73
c. Benzeri Mali Yükümlülükler .....	74
ç. Şerefiyeler.....	75
2. Diğer Öz Gelirler.....	76
a. Ücretler.....	76
b. İktisadi Teşebbüs Gelirleri.....	77

c. Özel Mülk Gelirleri.....	77
ç. İdari Para Cezaları.....	78
IV. BORÇLANMA SERBESTİSİ - MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ.	78
V. SEÇİLMİŞ BAZI ÜNİTER VE FEDERAL DEVLETLERDEKİ UYGULAMALAR.....	79
A. Fransa.....	82
1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler.....	82
2. Fransa’da Mali Özerklik.....	86
B. İngiltere.....	93
1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler.....	93
2. İngiltere’de Mali Özerklik.....	96
C. Amerika Birleşik Devletleri.....	99
1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler.....	101
2. ABD’de Mali Özerklik.....	106
Ç. Almanya.....	112
1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler.....	112
2. Almanya’da Mali Özerklik.....	114
D. İsviçre.....	118
1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler.....	118
2. İsviçre’de Mali Özerklik.....	119

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK

I. KAPSAM.....	123
II. İL ÖZEL İDARELERİ VE MALİ ÖZERKLİK.....	124
A. İl Özel İdareleri.....	124
1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri.....	126



2. İl Özel İdarelerinin Organları.....	129
B. İl Özel İdarelerinde Mali Özerklik.....	131
1. İl Özel İdarelerinin Giderleri.....	131
2. İl Özel İdarelerinin Gelirleri.....	131
a. Öz Gelirler.....	132
b. Transfer Gelirleri.....	134
c. Borçlanma Gelirleri.....	137
3. İl Özel İdarelerinin Bütçesi.....	140
4. İl Özel İdarelerinin Denetimi.....	142
5. Genel Değerlendirme.....	144
III. BELEDİYELER VE MALİ ÖZERKLİK.....	145
A. Belediyeler.....	145
1. Belediyelerin Görev ve Yetkileri.....	146
2. Belediye Organları.....	149
B. Belediyelerde Mali Özerklik.....	151
1. Belediye Gelir ve Giderleri.....	151
a. Öz Gelirler.....	153
b. Transfer Gelirleri.....	154
c. Borçlanma Gelirleri.....	156
2. Belediye Bütçesi.....	157
3. Belediyelerin Denetimi.....	159
4. Genel Değerlendirme.....	161
IV. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE MALİ ÖZERKLİK.....	162
A. Büyükşehir Belediyeleri.....	162
1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri.....	164
2. Büyükşehir Belediyelerinin Organları.....	166
B. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Özerklik.....	167

1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir ve Giderleri.....	167
a. Öz Gelirler.....	170
b. Transfer Gelirleri.....	170
c. Borçlanma Gelirleri.....	171
2. Büyükşehir Belediye Bütçesi ve Denetim.....	172
3. Genel Değerlendirme.....	174
V. KÖYLER VE MALİ ÖZERKLİK.....	176
A. Köyler.....	176
1. Köylerin Görev ve Yetkileri.....	178
2. Köylerin Organları.....	179
B. Köylerde Mali Özerklik.....	180
1. Köylerin Gelirleri.....	180
a. İmece.....	180
b. Salma.....	181
c. Diğer Gelirler.....	183
2. Köylerin Giderleri.....	186
3. Köy Bütçesi ve Denetimi.....	187
4. Genel Değerlendirme.....	188

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### YENİ ANAYASA ARAYIŞLARI VE YEREL MALİ ÖZERKLİK

I. KAPSAM.....	192
II. TÜRKİYE ANAYASALARINDA YEREL MALİ ÖZERKLİK.....	193
A. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	194
1. 1876 Kanun-i Esasisi.....	194
a. Kanun-i Esasi Öncesi Durum.....	195

b. Kanun-i Esasi Sonrası Durum.....	198
2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu.....	201
B. Cumhuriyet Dönemi.....	203
1. 1924 Anayasası.....	204
2. 1961 Anayasası.....	208
3. 1982 Anayasası.....	212
III. ANAYASA UZLAŞMA KOMİSYONU ÇALIŞMALARI.....	215
A. AK Parti, CHP ve MHP Anayasa Önerilerinde Yerel Yönetimler.....	216
1. Genel Olarak.....	216
2. Mali Özerklik Bakımından.....	221
B. BDP Anayasa Önerisinde Yerel Yönetimler.....	224
1. Genel Olarak.....	224
2. Mali Özerklik Bakımından.....	228
IV. ANAYASAL VE YASAL DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ.....	231
A. Anayasal Değişiklik Önerileri.....	234
B. Yasal Değişiklik Önerileri.....	239
1. İl Özel İdareleri.....	240
2. Belediyeler.....	249
3. Köyler.....	255
SONUÇ.....	262
ÖZET.....	265
ABSTRACT.....	266
KAYNAKÇA.....	267

## TABLULAR LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b>	Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (Fransa).....	90
<b>Tablo 2.</b>	Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (Almanya).....	110
<b>Tablo 3.</b>	Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (ABD).....	117
<b>Tablo 4.</b>	Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (İsviçre).....	122
<b>Tablo 5.</b>	İl Özel İdare Gelirlerinin Dağılımı.....	134
<b>Tablo 6.</b>	Belediye Gelirlerinin Dağılımı .....	152
<b>Tablo 7.</b>	Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Dağılımı .....	169
<b>Tablo 8.</b>	İl Belediye Gelirlerinin Dağılımı.....	175
<b>Tablo 9.</b>	Köy Gelirlerinin Dağılımı.....	189

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	<b>: Avrupa Birliği</b>
<b>ABD</b>	<b>: Amerika Birleşik Devletleri</b>
<b>age.</b>	<b>: adı geçen eser</b>
<b>agm.</b>	<b>: adı geçen makale</b>
<b>agt.</b>	<b>: adı geçen tez</b>
<b>AK Parti</b>	<b>: Adalet ve Kalkınma Partisi</b>
<b>AMK.</b>	<b>: Anayasa Mahkemesi Kararı</b>
<b>A.Ş.</b>	<b>: Anonim Şirket</b>
<b>AÜHF</b>	<b>: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi</b>
<b>AYİM</b>	<b>: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi</b>
<b>BDP</b>	<b>: Barış ve Demokrasi Partisi</b>
<b>Bkz.</b>	<b>: bakınız</b>
<b>C.</b>	<b>: Cilt</b>
<b>CHP</b>	<b>: Cumhuriyet Halk Partisi</b>
<b>Çev.</b>	<b>: Çeviren</b>
<b>D.</b>	<b>: Daire</b>
<b>DEÜ SBE</b>	<b>: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü</b>
<b>Dnşt.</b>	<b>: Danıştay</b>
<b>Dr.</b>	<b>: Doktor</b>
<b>DrI. Krl.</b>	<b>: Daireler Kurulu</b>
<b>E.</b>	<b>: Esas</b>
<b>Ed.</b>	<b>: Editör</b>
<b>HDP</b>	<b>: Halkların Demokratik Partisi</b>
<b>İ.İ.B.F.</b>	<b>: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</b>
<b>K.</b>	<b>: Karar</b>

<b>KDV</b>	<b>: Katma Değer Vergisi</b>
<b>KÖYDES</b>	<b>: Köy Altyapısını Destekleme Projesi</b>
<b>m.</b>	<b>: madde</b>
<b>MHP</b>	<b>: Milliyetçi Hareket Partisi</b>
<b>No.</b>	<b>: numara</b>
<b>Prof. Dr.</b>	<b>: Profesör Doktor</b>
<b>R.G.</b>	<b>: Resmi Gazete</b>
<b>s.</b>	<b>: sayfa</b>
<b>S.</b>	<b>: Sayı</b>
<b>SBF</b>	<b>: Siyasal Bilgiler Fakültesi</b>
<b>TBB</b>	<b>: Türkiye Barolar Birliği</b>
<b>TBMM</b>	<b>: Türkiye Büyük Millet Meclisi</b>
<b>T.C.</b>	<b>: Türkiye Cumhuriyeti</b>
<b>TL.</b>	<b>: Türk Lirası</b>
<b>TODAİE</b>	<b>: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü</b>
<b>vb.</b>	<b>: ve benzeri</b>
<b>vd.</b>	<b>: ve devamı</b>
<b>v.s.</b>	<b>: ve saire</b>
<b>Y.</b>	<b>: Yıl</b>

## GİRİŞ

Sosyal bir varlık olan insanın, insan olmaktan kaynaklanan doğal ihtiyaçlarından başka, birlikte yaşamaktan kaynaklanan güvenlik, adalet, eğitim ve sağlık gibi toplumsal ihtiyaçları da bulunmaktadır. Bu gibi ihtiyaçların giderilmesi için kamusal nitelikte mal ve hizmetler üretilmesi gerekmekte olup bu çeşit üretim faaliyeti tarihin en eski dönemlerinden bu yana devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Devlet tarafından gerçekleştirilen bu üretim faaliyeti neticesinde ortaya çıkan ürünler kamu hizmeti olarak adlandırılmaktadır. Kamu hizmetleri doğal olarak harcama yapmayı gerektirmekte, bu harcamaların finansmanı ise ağırlıklı olarak devletin ülkesel egemenliğinin bir yansıması olan mali egemenliğine dayanarak saldığı vergilerle sağlanmaktadır. Bundan başka, ülke topraklarının ve nüfusun çokça büyümesi neticesinde yönetim merkezi dışına kamu hizmeti götürmenin zorlaşması gibi sebeplerle zaman içerisinde bizzat devletlerce oluşturulan veyahut da tarihin çok eski dönemlerinde kendiliğinden ortaya çıkmakla birlikte devletlerce egemenlik altına alınan komün, köy ve belediye gibi yerel yönetimler de kamu hizmeti üretmektedirler. Bir başka ifade ile devletler, tarihsellik unsuru bir kenara bırakılırsa, üstlendikleri kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde üretilebilmesi için yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerini, yetki genişliği kapsamında hiyerarşik astı olan taşra teşkilatının yanı sıra çeşitli görevler tevdi ettiği yerel yönetimlere de devretmişlerdir. Bu kapsamda ayrı tüzelkişiliğe, bütçe ve malvarlığına kavuşturulan yerel yönetimler devletin sahip olduğu kamusal yetkilerle donatılmışlardır.

Devletçe yerel yönetimlere tevdi edilen görevlere ilişkin kamu hizmetleri, daha ziyade yerel nitelikli ise de, genel nitelikli de olabilmektedir. Fakat her hâlükârda mali kaynak gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin devletler gibi vergi salma yetkileri bulunmadığından, gelir ihtiyaçları merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekleştirilen gelir bölüşümü yoluyla karşılanmaktadır. Merkezi yönetimlerin genellikle kanunlarla düzenlediği gelir bölüşümü konusu, öz gelir miktarı bakımından yerel mali özerkliğin bir gereği olarak kaynak bölüşümünü de içermektedir. Bu noktada, mali özerklik belki de, idari özerlikten daha önemlidir denilebilir. Yasal düzenlemelerle birim bazında hal yoluna konulabilecek idari özerkliğin aksine, onun bütünleyici parçası olan mali özerkliğin temini, kamuya ait mali kaynakların paylaşımı anlamına da geldiğinden tüm toplumu ilgilendirmekte, öncelikle mali nitelikte bir toplum sözleşmesini gerektirmektedir.

Ülke gündeminde önemli bir yer işgal eden yeni anayasa tartışmalarında, yerel yönetimlerde özerklik meselesi de çözülmesi gereken bir mesele olarak ortaya konmaktadır. Nitekim 12/09/2010 tarihinde gerçekleştirilen anayasa referandumu sonrasında sivil anayasa arayışlarının toplumun geniş kesimlerinde destek bulduğu gerekçesiyle kurulan 24. Dönem Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda önemli konu başlıklarından biri de bu olmuştur. Üzerinde uzlaşma sağlanamamış ise de, yeni anayasa çalışmalarına dair toplantı tutanakları ve metinler incelendiğinde yerel yönetimler ile idari ve mali özerklikleri konularında genel bir ortak eğilimin mevcudiyeti yadsınamayacak bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de, Barış ve Demokrasi Partisi (BDP)'nin "demokratik özerklik" taleplerini somutlaştırdığı anayasa önerisinde yer alan "bölgesel kamu idareleri" bir kenara bırakılırsa, Komisyona üye vermiş bulunan dört partinin de genel eğilimi Avrupa



Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumun sağlanması eksenindedir. Bir başka ifade ile yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan özerkliği noktasında herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Sadece işin ayrıntılarına girildiğinde, metin çalışmalarında bazı görüş ayrılıkları ortaya çıkmaktadır.

Peki, üzerinde bu denli uzlaşma sağlanmış bulunan yerel yönetimlerde mali özerklik konusu neyi ifade etmektedir? Anayasa çalışmalarında ön plana çıkan görüşler dünyadaki çağdaşlarına paralel mahiyet arz etmekte midir? Konu doğru bir şekilde ele alınabilmiş midir? İşte bu çalışmamızda, öteden beri siyasi nitelikli “demokratik özerklik” tartışmalarının gölgesinde kalan yerel yönetimlerin mali özerkliği konusu, ilişkili olduğu ölçüde idari özerklikle birlikte incelenecek, çağdaş bazı örnekler gözetilmek suretiyle anayasal tartışmaların yoğun olacağı anlaşılan önümüzdeki döneme, tamamlanan çalışmalardan ve tarihsel süreçten hareketle ışık tutulmaya gayret edilecektir. Bu çerçevede, ilk bölümde yerel yönetim kavramının, yerel yönetimleri ortaya çıkaran sebeplerin, yerel yönetimlerin görevleri ile sahip olmaları gereken asgari niteliklerin tespiti yapılacaktır. İkinci bölümde ise, yerel yönetimlerde mali özerklik konusu, idarelerarası gelir bölüşümü ekseninde, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, vergi gelirleri ve diğer gelirleri değerlendirilmek suretiyle ele alınacak, seçilmiş bazı üniter ve federal devletlerdeki mali özerklik uygulamaları üzerinde durulacaktır. Üçüncü bölümde Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali özerklik bakımından durumlarının tespiti yapılacak, dördüncü bölümde geçmişten günümüze anayasal çerçevede yerel yönetimlerin mali özerkliği ile partilerin 24. Dönem Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sundukları yeni anayasa önerileri incelenecek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumun sağlanabilmesi için anayasal ve yasal değişiklik önerilerinde bulunulacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

#### I. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim kavramı; ‘yönetme işi’, ‘çekip çevirme’ ve ‘idare’ anlamlarında kullanılmaktadır.<sup>1</sup> “Özel kesimde daha çok “faaliyet”, “bir işi çekip çevirmek” anlamında kullanılan bu kavram, kamu kesiminde faaliyetin yanı sıra, bu faaliyetleri gerçekleştirecek organları da ifade etmektedir.<sup>2</sup> İdarenin teşkilat (organ-yazar notu) anlamında kullanımında kastedilen yerine göre başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri olurlarken, yerine göre de mahalli idareler olmaktadır.”<sup>3</sup> Yöresel<sup>4</sup> anlamına geldiği bilinen ‘yerel’ kavramı ise, ekseriyetle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade etmektedir.<sup>5</sup> Buna göre, ‘yerinden yönetim’<sup>6</sup> düşüncesini mekânsal anlamda somutlaştıran idareler olduğu bilinen yerel yönetimler, en basit haliyle, belirli bir coğrafi alanda teşkilatlanmış ve o yer halkının yöresel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla faaliyette bulunan kamu idareleridir.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), (09/10/2013).

<sup>2</sup> Yönetim (idare) konusu, idare hukuku kitaplarında da, işlevsel anlamda idare ve organik anlamda idare şeklinde ikiye ayrılarak incelenmektedir. Bkz. Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara 1999, s. 3 vd.

<sup>3</sup> Ulusoy, Ahmet - Akdemir, Tekin, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2012, s. 19.

<sup>4</sup> [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), (09/10/2013).

<sup>5</sup> Kalabalık, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2005, s. 37.

<sup>6</sup> “Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzelkişilerine verilmesidir.” Tortop, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 263, Birinci Baskı, Ankara, Ocak 1996, s. 1.

<sup>7</sup> Yerel yönetim kavramına tarihsel süreç içerisinde başkaca anlamlar da yüklendiğinden, literatürde daha geniş içerikli tanımlarla karşılaşmaktadır. Örneğin Günday’a göre, yerel yönetimler; “Tüm ülke düzeyinde yürütülmesi gereken milli kamu hizmetleri yanı sıra, belli bir yörede, salt o yöre ve yöre

## II. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ SEBEPLERİ

Belirli coğrafi büyüklüğe sahip hemen tüm ülkelerde yerel yönetimlerin var olduğu bilinmektedir.<sup>8</sup> Yerel yönetimlerin varoluş sebepleri ülkeden ülkeye değişebilmekte, aynı ülkede aynı anda veya farklı zamanlarda bir arada veya ayrı ayrı ortaya çıkabilmektedir.<sup>9</sup> Varoluş sebepleri ile kurulma amaçları iç içe geçtiğinden, kurulduklarından bugüne kadar çeşitli aşamalardan geçerek değişen yerel yönetimlerin kuruluş amaçları, bir başka deyişle varoluş sebepleri de değişebilmektedir.<sup>10</sup> Yerel yönetimler, Batı’da çoğunlukla sonradan devletlerin (merkezi idarelerin) kontrolüne girecek olan “komün”<sup>11</sup> yapıları şeklinde tarihsel-

---

halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen mahalli (=yerel) kamu hizmetleri”ni yürüten, “belli bir yörede oluşturulmuş bulunan ve Devlet tüzelkişiliği dışında ayrı bir tüzelkişiliğe sahip” yönetimlerdir. Günday, **age.**, s. 8. Aktalay, yerel yönetimleri; “belli bir yörede yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan genel ihtiyaçlarını görmek üzere yapılandırılmış”, “kamu tüzelkişiliğine sahip ... merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı yönetsel açıdan belli ölçülerde bağımsız (özerk) birimler” şeklinde tanımlamaktadır. Aktalay, Alptekin, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, 1. Baskı, Legal Hukuk Kitapları Serisi: 157, İstanbul, Temmuz 2011, s. 97. Ercan-Kaymak-Odyakmaz’a göre, “Yerel idareler, genel olarak ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş ... tüzelkişiliğe, ayrı malvarlığına ve bütçeye, seçimle işbaşına gelenlerden müteşekkil karar organlarına, sınırlanmış da olsa belirli seviyede özerkliğe sahip anayasal kuruluşlardır.” Ercan, İsmail - Kaymak, Ümit - Odyakmaz, Zehra, **Anayasa Hukuku İdare Hukuku**, 7. Bası, İkinci Sayfa Dizisi 8, İstanbul, 2006, s. 590. Çetinkaya’nın tanımı, “halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetler üreten, katılımcı demokrasi ilkelerinin somut olarak yaşama geçtiği, idari ve mali bakımdan özerk, demokratik yönetim birimi” şeklindedir. Çetinkaya, Özhan, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s. 4. Bu tanımlardan hareketle, çağdaş yerel yönetimlerin, başta yerel ortak ihtiyaçlar olmak üzere belirli kamusal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla verilen görevleri ifa etmekle yükümlü, karar organları seçimle belirlenen, idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanması mümkündür.

<sup>8</sup> Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 8. Baskı, İstanbul, 2012, s. 26.

<sup>9</sup> Öncel ve Çetinkaya, eserlerinde, ‘yerel yönetimlerin varoluş sebepleri’ yerine ‘yerel yönetimlerin varlığını açıklayan yaklaşımlar’ ifadesini kullanmaktadır. Bkz. Öncel, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 1992, s. 11 vd. Çetinkaya, **age.**, s. 9 vd. ‘Yaklaşım’ kavramının esas alınması halinde bir yerel yönetim türünün meydana gelmesinde birden çok unsurun etkili olduğunun savunulamayacağı gözetilerek işbu çalışmada ‘varoluş sebepleri’ ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

<sup>10</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 47.

<sup>11</sup> “Sosyal olgu sonucu ortaya çıkan komün en eski mahalli idaredir. Belli bir yörede komşuca yaşamaktan dolayı ortaya çıkmıştır. Komünler zaman içerisinde gelişme göstererek küçük topluluklar olmaktan uzaklaşmışlardır. ... daha sonra kasaba, kent olarak hayatiyet bulmuşlardır. Bunlardan kentlerin artan nüfusları sonucu doğal olarak idaresinde sıkıntılar yaşandığından komün özellikleri yok olmuştur. Özellikle 11. yüzyıldan itibaren komünler yerel özgürlüklerin kuvvetle taşındığı siyasal

siyasal sebeplerle<sup>12</sup> oluşmuşken, bazı ülkelerde tüm kamu hizmetlerinin merkez dışına etkin olarak götürülememesi sonucunda doğrudan ekonomik ve idari sebeplerle,<sup>13</sup> iki sürecin birlikte yaşandığı ülkelerde ise belirtilen sebeplerin tamamı sonucunda oluşmuştur.<sup>14</sup> Yerel yönetimlerin varoluş sebepleri genellikle siyasi, ekonomik ve idari (hukuki) sebepler<sup>15</sup> olarak üçe ayrılmaktadır.

### A. Siyasi Sebepler

Yerel yönetimlerin kurulmasında ve idame ettirilmesinde her ülkenin en az hizmet maliyetleri, idari ve ekonomik şartları kadar, devletin tipi, merkezî otoritenin güçlendirilmesi yolunda duyulacak ihtiyaçlar ve tarihsel etkenler gibi siyasi şartlar da etkili olabilmektedir.<sup>16</sup> Siyasal birliğin güçlü olduğu ülkelerde yerel yönetimler bununla doğru orantılı olarak güçlü olabilmekte, bölgesel siyasi çatışma ve çekişmelerin olduğu hallerde ise zayıf kalabilmektedir.<sup>17</sup> Bu çerçevede, idari ve

---

bir topluluk olarak devletlere dönüşmeye başlamışlardır. Devletler de zaman içerisinde komünlerin varlığına yapay olarak müdahale etmeyerek hukuki bir statü vermişlerdir. Temelleri eski Yunan ve Roma dönemine kadar giden komünlerle günümüzdeki şekilleri arasında ise önemli farklılıklar olmuştur.” Çetinkaya, **age.**, s. 5. “Adem-i merkezîyetin en eski tipi budur. Bu bir sosyolojik tip olarak başlamıştır. Küçük toplumların yönetiminde ortaya çıkmıştır. Özellikle büyük yerleşme yerleri dışında yaşayan insanlar, başta güvenlik olmak üzere, bir arada yaşama olayının doğurduğu müşterek ihtiyaçlarını, kendileri tertiplenerek gidermek yolunu, hatırlanmayacak kadar eski tarihlerden beri tutmuşlardır. Ortaçağ sonlarına doğru, merkezî otoritelerin zayıflaması sonucu, bu mahallî hizmet tertiplenmeleri giderek kuvvetlenmiş, büyük kentler de daha resmî kılığa bürünen heyetlerle kendi kendilerini idare eder hale gelmişlerdir. Batıda, özellikle ekonomik önem taşıyan bazı büyük kentlere, hükümdar fermanlarıyla “kendi kendilerini idare” hakkı verilmiştir. Modern devletler, bölge ve kent idaresi türlerini kabul etmişlerdir.” Özyörük, Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, AÜHF Yayınları, İnternet Baskısı, s. 70, <http://auhf.ankara.edu.tr/auhf-yayinlari-arsivi/mukbil-ozyoruk/idare-hukuku-dersleri/idare-hukuku-dersleri-bolum-1.pdf>, (21/04/2014).

<sup>12</sup> Öncel, **age.**, s. 8.

<sup>13</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 5-6.

<sup>14</sup> Bu ülkelerin en tipik örneğini Fransa teşkil etmekte olup, hem tarihsel-siyasal sebeplerle ve sosyal olgu sonucu oluşan komünler (communes), hem de idari ve ekonomik sebeplerle kurulan bölgeler (regions) yerel yönetim birimleri olarak faaliyettedirler. Bkz. Koçdemir, Kadir, **Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler**, [www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr)'den aktaran Kalabalık, **age.**, s. 43-44. Kayıkcı, Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 12, S. 3, Temmuz 2003, s. 42.

<sup>15</sup> Konu, genellikle; idari (hukuki), siyasi ve ekonomik sebepler olmak üzere üç ana başlıkta açıklanmakta ise de, tarihsel sebeplerin dördüncü bir unsur olduğu da ifade edilebilmektedir. Bkz. Öncel, **age.**, s. 20.

<sup>16</sup> Özyörük, **age.**, s. 70 vd.

<sup>17</sup> Ulusoy-Akdemir, **a.g.e.**, s. 48.

ekonomik bakımdan etkin bir yerinden yönetim anlayışı ile, bu anlayışa binaen teşkil olunan güçlü yerel yönetimlerin demokrasiye daha uygun olduğu söylenebilir.<sup>18</sup> Ancak, demokrasinin en önemli unsuru olan temel hak ve hürriyetler göz ardı edilmek suretiyle güçlü yerel yönetimleri demokrasinin temel varlık sebebi saymak da doğru değildir.<sup>19</sup> Güçlü yerel yönetimlerin, yöresel koşullara bağlı olarak, temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı ve antidemokratik uygulamaların gelişmesine sebebiyet vermeleri olasılık dâhilindedir. Nitekim azalmakla birlikte, Türkiye'nin bazı geri kalmış bölgelerindeki büyük toprak sahiplerinin, servetlerine ek olarak geleneksel saygınlıkları gibi unsurların da etkisiyle oluşmuş bulunan siyasal ağırlıklarını kullanarak seçmen davranışlarını yönlendirebildikleri ve o yörede antidemokratik yollarla tekel oluşturabildikleri bilinmektedir.<sup>20</sup> Terör gruplarının, hukuk dışı yapılanmaların etkin olduğu, çatışma ortamının bulunduğu ve yöre halkının can ve mal emniyetinin sağlanamadığı bölgelerde de demokrasi dışı unsurlarca seçmen davranışlarının yönlendirilebilmesi mümkündür. Bu gibi durumlarda, temel hak ve hürriyetlerin korunması ve demokrasi bakımından rasyonel olan merkezi yönetim-yerel yönetim dengesinin dikkatlice kurulmasıdır.

Her ülkenin içerisinde bulunduğu siyasi sebeplerle kimi zaman tarihi süreçlere aykırı olabilecek farklı yerel yönetim uygulamaları gündeme gelebilmektedir. Örnek vermek gerekirse, tarihsel olarak güçlü bir merkeziyetçiliğin hâkim olduğu ülkemizde yerel yönetimlerin güçlü olmaması beklenirken,

---

<sup>18</sup> Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler (Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması)**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No: 548, Hukuk Dizisi No: 203, 7. Bası, İstanbul, Ekim 2001, s. 31.

<sup>19</sup> "Bir ülkede idarenin merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi anlayışa göre düzenlenmesi, yukarıda sözü geçen özgürlükleri kısıtlamadığı sürece örgütlenme biçiminin demokrasi ile bağdaşmayacağı iddia edilemez." Nadaroğlu, **age.**, s. 31.

<sup>20</sup> Bkz. Kışlalı, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler (Siyasal Çatışma ve Uzlaşma)**, İmge Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 1998, s. 18. Güler, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)**, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 2013, s. 15.

küreselleşme olgusu, uluslararası anlaşmalar, iç ve dış siyasi gelişmeler, etnik ve benzeri sebepler güçlü yerel yönetim yapılanmasını zorlayabilmektedir. Yine, “1871 Paris Komünü”<sup>21</sup> gibi yerel yönetim uygulamalarını dahi tecrübe eden bir ülke olan Fransa’nın tarihsel olarak güçlü bir yerel yönetim geleneğinin bulunması beklenirken 1982 yılındaki gerçekleştirdiği reformlara değin katı bir merkeziyetçi idare tarzını sürdürdüğü görülmektedir.<sup>22</sup>

## B. İdari (Hukuki) Sebepler

Merkezi yönetimlerin, gelişen ve değişen dünyada hızla artan yeniliklerin bir sonucu olarak çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel ve kamusal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmetleri, tek başına etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmede yetersiz kalmaları, yerel yönetimlerin idari varoluş sebebini teşkil etmektedir.<sup>23</sup> Bu çerçevede, “Vatikan, Monako, San Marino, Singapur gibi kent devletleri (city-state) dışında, sorun, gerçekte, yerel yönetimlerin var olup olmaması değil, bunların ne ölçüde geliştirileceği, görev alanlarının ne kadar geniş tutulacağı sorunudur. Bu konu Yönetim Bilimindeki etkenlik (efficiency) kavramıyla yakından ilgilidir. Özekte (merkezde-yazar notu), bir beyin kanaması hastalığı yüzünden bilinçsizliği (apoplexy); çevrede ise, kansızlığı (anemia) önleyecek, özeğin yükünü

---

<sup>21</sup> 1871 Paris Komünü, bir yerel yönetim olmakla birlikte, Cumhuriyetçilerin, Bonapartistlere ve Mutlakıyetçilere karşı verdikleri siyasi mücadele neticesinde meydana gelmiş olması sebebiyle olsa gerek, ciddi aşırılıklara sahipti. Örneğin, her biri birer Bakanlık mahiyetinde dokuz adet komisyon mevcuttu. Bu komisyonlar; Kamu Hizmetleri, Maliye, Eğitim, Adalet, Genel Güvenlik, Yiyecek-İçecek, Çalışma, Mübadele ve Dış İlişkiler Komisyonu adını almışlardı. Bunun yanı sıra, beledi ya da kentsel zorunlu askerlik gibi bir uygulama dahi getirilmişti. Bu sebeple, 1871 Paris Komünü bir yerel yönetimden çok “biraz belediye, biraz her ikisi (hem belediye, hem hükümet)” olarak tanımlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Rougerie, Jacques; **Paris Komünü**, (Çev. Galip Üstün), İletişim Yayınları, 1. Basım, Kasım 1993, s. 71 vd.

<sup>22</sup> Keleş, **age.**, s. 26, 50, 109. Nadaroğlu, **age.**, s. 31. Koçak, Yüksel, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara, 2008, s. 135 vd.

<sup>23</sup> Kalabalık, **age.**, s. 99. Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 52.

hafifletecek bir dengenin sağlanması gerekmektedir.”<sup>24</sup> Nitekim “yeni kamu yönetimi anlayışı, merkezi yönetimin görev alanlarının en aza indirilmesi suretiyle kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunumunu hedeflemektedir.”<sup>25</sup> Konu, bu bakımdan ekonomik varoluş sebepleriyle etkileşim halindedir.

### C. Ekonomik Sebepler

Yerel yönetimlerin ekonomik varoluş sebebini, kıt kaynakların toplumsal ihtiyaçları karşılamada optimum kullanımı yoluyla mümkün olan en yüksek faydanın sağlanması amacı oluşturur.<sup>26</sup> Kaynakların optimum kullanımı ve en yüksek faydanın sağlanması, öncelikle hizmetin maliyetine katılmayanların üretilen hizmetten yararlanmasının önüne geçilmesini ve kaynak israfının engellenmesi için kamu ekonomisi üretici biriminin sınırları ile sunduğu “hizmetin yayıldığı alanın (hizmet alanının)”<sup>27</sup> birbirine eşit olmasını gerektirmektedir.<sup>28</sup> Ayrıca hizmet alanındaki halkın talepleri doğru tespit edilmeli, mal ve hizmet sunumu buna uygun olarak yapılmalıdır.<sup>29</sup> Buna göre, yerel yönetimler, yerel kamusal mal ve hizmetlerin

---

<sup>24</sup> Bkz. Keleş, *age.*, s. 26.

<sup>25</sup> “The new public administration concept aims to provide more efficient public services by minimising the functions of the central administration.” Avcı, Mustafa, “The New Public Administration Concept in Turkey and It’s Reflections on Local Administrations”, **International Journal of Business and Social Research (IJBSR)**, Volume 2, No:4, August 2012, s. 251.

<sup>26</sup> Nadaroğlu, *age.*, s. 31.

<sup>27</sup> Hizmet alanı, kısaca; “kişi başına hizmet maliyetinin daha fazla düşmediği (minimum verimli büyüklük) ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı (maksimum verimli büyüklük)” alan olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Bish, Robert L. - Nourse, Hugh O., **Urban Economics and Policy Analysis**, Mc Graw Hill Company, USA, 1975, s. 409’dan aktaran Tuna, Yusuf - Ceritli, İsmail, “Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, C. 6, S. 4, Ekim 1997, s. 34.

<sup>28</sup> Öncel, *age.*, s. 19 vd.. Uygulamada, farklı genişlikteki her bir yerel kamu hizmeti alanı için ayrı bir yerel yönetim kurulması maliyetli olacağından, “yerel nitelikteki hizmetler, etki alanları biraz farklı da olsa, uzlaşma ile bir demet haline getirilerek, bunların sunumu faydaların yoğunlaştığı alanda kurulan” yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bkz. Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı)**, Maliye ve Hukuk Yayınları, 7. Baskı, Yayın No: 68, Ankara, Ocak 2008, s. 154-155.

<sup>29</sup> Ulusoy-Akdemir, *age.*, s. 51.

üretiminde ekonomik olarak daha etkindir.<sup>30</sup> Rasyonel olan, bu mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerce üretilmesidir. Ulusal ölçekli mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerce üretilmesi kadar, yerel ölçekli mal ve hizmetlerin merkezi yönetimce üretilmesi de ekonomik olarak rasyonel değildir. Doktrinde bu konuda görüş birliği bulunmaktadır.

### **III. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN MALİ TEORİLER**

Yukarıda belirtildiği üzere, yerel yönetimlere ilişkin çözülmesi gereken temel sorun, yerel yönetim görev ve yetkilerinin hangi büyüklükte olmasının gerektiğidir.<sup>31</sup> Görev ve yetkilerin yanı sıra, bunların finansmanı için gerekli mali kaynakların ne şekilde ve hangi miktarda belirleneceği ayrıca cevaplandırılması gereken bir sorudur. Bahsedilen konuların çözümünde faydalanılabilecek başlıca teoriler aşağıda incelenmektedir.

#### **A. Kamu Sektörünün Üçlü Tahsis Teorisi**

Richard A. Musgrave'e ait bu Teoriye göre, kamu ekonomisinde; 'tahsis', 'gelirin yeniden bölüşümü' ve 'makroekonomik istikrar' adı verilen üç fonksiyon bulunmaktadır.<sup>32</sup>

##### **1. Tahsis Fonksiyonu**

"Geleneksel/Samuelson'cu anlamda tam sosyal mallar hiçbir biçimde tüketimde birbirine rakip olmayan ve tüketimden mahrum edilemeyen mallardır. Bir başka ifadeyle bu tür hizmetleri ilave bir kişiye sunmanın marjinal maliyeti sıfırdır

---

<sup>30</sup> Öncel, **age.**, s. 39.

<sup>31</sup> Keleş, **age.**, s. 26.

<sup>32</sup> Merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve gelirlerinin paylaşılmasına ilişkin düzenlemeler esasen bu üç fonksiyon temelinde şekillenmektedir.



ve bedavacılık özellikleri nedeniyle bireylerin ücretlendirme yoluyla bu malların faydalarından yoksun kalmaları sosyal olarak arzu edilmez. Bu malların özel piyasalarda üretilmesi halinde ise eksik tüketim ve eksik üretim gibi piyasa başarısızlıkları ortaya çıkacağından kamuca arz edilirler ve finansmanları kamu gelirleri ile sağlanır. Bütün yurttaşları ilgilendiren bu hizmetler; savunma, adalet gibi hizmetlerdir. Bu hizmetlerin esas olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Faydası bütün ülkeyi değil de esas olarak yerel halkı ilgilendiren hizmetlerin yerel idareler tarafından gerçekleştirilmesi esastır. Yerel yönetimler, tahsis fonksiyonunun tamamını olmasa bile bir kısmını gerçekleştirebilirler.”<sup>33</sup> Günümüzde, gerek tarihsel-geleneksel sebeplerle gerekse yerel yönetimlerin görev ve hizmet konularının genişlemesi gibi sebeplerle aksi yöndeki uygulamalarda artış olmuştur.

## 2. Gelirin Yeniden Bölüşümü

“Merkezi idarenin başlıca ekonomik fonksiyonlarından biri de gelirin yeniden bölüştürülmesidir. Bu fonksiyon bir takım maliye politikası araçlarıyla yerine getirirken bu anlamda adalet de sağlamaya çalışır. Yerel idarelerin gelirin yeniden dağılımı fonksiyonunu üstlendiği varsayılırsa; yerel idarelerin bu politikaları tüm ülkeyi kapsayamayacağı sadece kendi alanları ile sınırlı kalacağı için sürdürülemez olacaktır; adaletin sağlanması gerçekleşmeyecektir. Ayrıca, göç suretiyle bölgeler arasında farklılık olacaktır. Aynı zamanda gelirin yeniden dağılımında pay almak isteyen düşük gelirli gruplar ve yüksek gelirli diğer gruplar farklı bölgelere yerleşebilecekler ve bir dengesizlik yaratacaklardır. Gelirin yeniden bölüşümü ile

---

<sup>33</sup> Musgrave, Richard Abel, (Çev. Orhan Şener & Yaşar Methibay), **Kamu Maliyesi Teorisi**, Dağıtım Ltd. Şti, Ankara, Ekim 2004, s. 3-22’den aktaran Bülbül, Duran, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, **IAAOJ, Social Science**, 1(2), 2013, s. 51.

ilgili olarak, yerel yönetimler sadece ılımlı bir rol oynamaktadırlar. Eğer, yeniden bölüşüm fonksiyonunun tamamını yerel idareler yerine getirseydi; bir bölgeden diğerine göre ciddi biçimde değişen refah ve gelir farklılığı görülürdü; bu da adalet olgusunu bozan bir sonuç olurdu.”<sup>34</sup> Açıklanan sebeplerle, yerel yönetimlerle öz gelir ilişkisi bulunmayan, gelirlerin yeniden dağıtımına uygun olan ve yerel yönetimlere bırakılması halinde bölgelerarası gelir adaletini bozabilecek nitelikteki mali kaynakların (örneğin gelir, kurumlar, dış ticaret ve KDV gibi vergilerin<sup>35</sup>) merkezi yönetime bırakılması gerekir.

### **3. Makroekonomik İstikrar**

“Ekonomiyi istikrara kavuşturma konusunda, yüksek seviyedeki çıktı, istihdam, para arzı yoluyla fiyat istikrarı gibi araçlar neredeyse bütün ülkelerde merkezi yönetim tarafından kullanılmaktadır ve kullanılması gerekmektedir. Bu araçların örneğin, para arzının her bir yerel idare tarafından kullanılması ulusal paranın hızlı bir şekilde genişlemesi ile birlikte enflasyon baskısı yaratacaktır.”<sup>36</sup> Aynı şekilde, dış ticareti düzenleyici fonksiyonu bulunan gümrük vergilerine ilişkin yetkilerin merkezi yönetim yerine yerel yönetimlere bırakılması, dış ticaret dengesinin bozulmasına ve ekonomik krizlere sebep olabilecektir.

### **B. Katlı Kek Teorisi**

Tiebout ve Musgrave, federal devlette desantralizasyon konusunu “Katlı Kek (Layer Cake) Modeli” adı altında incelemiştir.<sup>37</sup> “Bu modelde devletin üçlü

<sup>34</sup> Musgrave, **age.**, s. 3-22’den aktaran Bülbül, **agm.**, s. 51-52.

<sup>35</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 62. Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 99-100.

<sup>36</sup> Musgrave, **age.**, s. 3-22’den aktaran Bülbül, **agm.**, s. 52.

<sup>37</sup> Jackson, Peter McLeod – Brown, Charles Victor, **Public Sector Economic**, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, UK, 1990, s. 256.

fonksiyonlarından birisi olan etkin kaynak tahsisi ... yerel yönetimlerin işidir. Zira yerel yönetimler halkın tercihlerini daha kolay ve doğru toplayabilirler, böylece bu tercihlere dönük hizmetlerin üretimi için daha doğru kaynak tahsisi yapabilirler. Ancak kamunun diğer fonksiyonları olan ekonomik istikrarın sağlanması, korunması ve gelirin yeniden bölüşümü yerel yönetimlere bırakılamaz.”<sup>38</sup> Makroekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonlarının merkezi yönetime, kaynakların tahsisi fonksiyonunun ise yerel yönetimlere bırakılmasında, yerel yönetimlerin bireylerin tercihlerini daha iyi tespit edebilme özellikleri belirleyici olmaktadır. Modelde, bireylerin tercihleri ön plana çıkmış, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar dikkate alınmamıştır.

### **C. Desantralizasyon Teorisi**

“Bu model, yerel nitelikte (fayda ve maliyeti bölge ile sınırlı) bir hizmetin yerel yönetimlerce sunumunun merkezi devletin sunumuna göre her zaman daha etkin (ya da en az onun kadar etkin) ve Pareto optimal olduğunu ileri sürer.”<sup>39</sup>

“Kamu sektöründe desantralizasyonun seçimi, daha homojen ve küçük grupların tercihlerinin tüketim seviyelerine şekil verilmesi suretiyle ekonomik refahın artırılmasında bir fırsat sağlar. Daha merkezi kararlar, hizmetlerin tek bir düzeyini içermektedirler; bu durumda farklı tercihlerin gerçekleşmesine izin verilmemektedir.”<sup>40</sup> Bir başka deyişle, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda yöre halkının tüketim seviyelerinin ve tercihlerinin dikkate alınması ve buna uygun hareket edilmesi durumunda etkinlik sağlanarak israf önlenecek ve ekonomik refah

---

<sup>38</sup> Durmuş, Mustafa, “Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 17, S. 59, s. 76.

<sup>39</sup> Durmuş, **agm.**, s. 75.

<sup>40</sup> Oates, Wallace E., **Studies in Fiscal Federalism**, Edward Elgar Publishing Limited, England, USA, 1991, s. 107’den aktaran Bülbül, **agm.**, s. 52.

artacak, aynı hizmetlerin merkezi yönetimce sunumu durumundaysa farklı tercihlerin gerçekleşmesine izin verilmeyeceğinden etkinlik sağlanamayacaktır. Açıklanan sebeplerle, Üçlü Tahsis Teorisi ve Katlı Kek Teorisinde olduğu gibi burada da, yerel yönetimlerin sadece tahsis fonksiyonunu yerine getirebileceği, makroekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonlarını yerine getirmesininse rasyonel olmadığı savunulmaktadır.<sup>41</sup>

### Ç. Kulüp Mallar Teorisi

Teori, Buchanan tarafından 1965 yılında yayımlanan bir makale ile gündeme gelmiştir.<sup>42</sup> Buchanan'ın literatürde önemli bir yeri olan bu makalesinde tanıttığı “kulüp malları”<sup>43</sup>, özel ve tam kamusal mallar arasındaki boşluğu doldurmuştur.<sup>44</sup> Bu çalışmada, Buchanan; “homojen nitelikli kulüp üyelerinin yine homojen nitelikli mal ya da hizmetin maliyet ve faydalarını nasıl paylaştığını ve bu paylaşımın ölçeğinin (nüfus) nasıl belirleneceğini ortaya koymaya çalışmıştır.”<sup>45</sup> Ayrıca kulüpleri; tam kamusal malların paylaşıldığı ve üye sayısı sınırlandırılmayan kapsayıcı kulüpler ile yarı kamusal malların paylaşıldığı üye sayıları sınırlı dışlayıcı

<sup>41</sup> Cullis, John - Jones, Philip, **Public Finance And Public Choice**, Oxford University Press, NewYork, 1998, s. 294.

<sup>42</sup> Buchanan, James McGill, “An Economic Theory of Clubs”, **Economica**, Vol. 32, February 1965, s. 1-14.

<sup>43</sup> “Bu mallar yarı sosyal mal olarak da anılır ve daha ziyade tüketimde birbirine rakip (belirli bir kapasiteden sonra) ancak tüketim ve faydalarından ücret/fiyatlandırma yoluyla mahrum edilebilir nitelikte mallardır. Tenis kortları, yüzme havuzları ve golf alanları gibi tipik örnekleri olan bu mallar hem özel hem de kamu sektöründe günümüzde özellikle de gelişmiş ülkelerde yaygın biçimde sunulmaktadır.” Durmuş, **agm.**, s. 79.

<sup>44</sup> “In his seminal article, “An Economic Theory of Clubs,” Buchanan (1965) introduced the analysis of club goods to bridge the chasm between private and pure public goods.” Sandler, Todd, **Buchanan Clubs**, July 2013, s. 265, <http://link.springer.com/article/10.1007/s10602-013-9148-5>, (18/05/2015). “İktisatçıların dikkatini kulüp ve kulüp mallara çeken iktisatçı Buchanan olsa da, bu konunun tarihsel kökeni, otayolların ücretlendirilmesi ile ilgili A.C. Pigou (1920) ve F. Knight’in (1924) tartışmalarına kadar uzatılır. Oto-yollardan yararlanmanın ücrete bağlanması, yollardan yararlananları sınırlandıracağından, dolayısıyla tıkalı yolun ‘üye hacmi’ni belirleyeceğinden, aslında her iki iktisatçı da bir kulüp sorunsalı ile uğraşmışlardır.” Yay, Turan, “Kulüp ve Kulüp Malları Teorisi”, **Prof. M. Orhan Dikmen’e Armağan**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 1989-1990, s. 93.

<sup>45</sup> Durmuş, **agm.**, s. 79.

kulüpler şeklinde ikiye ayırmıştır.<sup>46</sup> Sandler ve Tschirhart'ın da teoriye önemli katkıları olmuştur.<sup>47</sup> Kulübü, “üretim maliyetleri, üye karakteristiği veya dışlanabilir faydası olan malın paylaşılmasından oluşan ortak faydanın oluşturduğu gönüllü grup” olarak tanımlamışlardır.<sup>48</sup> “Kulüp mallar teorisini özel ayrıcalıklı bölgelerin kurulması, otobüsle ulaşımında etkinlik, topluluk ve kentlerin optimal ölçülerinin belirlenmesinde kullanmışlardır. Sonrasında yapılan çalışmalarda ise, heterojen üyeler, işlem maliyetleri ve karma klüp etkinliği gibi yeni unsurları modele dahil etmişlerdir.”<sup>49</sup> Böylece, “kulüp teorisi, yalnızca kulüp üyeleri açısından optimalite sorununa yaklaşmaktan ziyade, hem üyeleri hem de üye olmayanları (tüm ekonomiyi) içerecek şekilde genişletilmiştir.”<sup>50</sup> Sonuç itibarıyla, yerel kamu hizmetlerinden yararlananların kulüp üyesi, yararlandıkları kamu hizmetinin ise kulüp malı olarak değerlendirilebilmesi ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanları ile mali kaynaklarının belirlenmesinde bu teoriden yararlanılması mümkün hale gelmiştir.

Günümüz kulüplerinin ve kulüp mallarının temel özelliklerini özetle şu şekilde sıralayabiliriz:<sup>51</sup>

- Kulüplere giriş ve çıkış gönüllüdür. Kulüp üyelerinin sağladığı fayda üye olmayanların sağladığı faydaya göre fazladır.

---

<sup>46</sup> Bkz. Buchanan, **agm.**, s. 5 vd. Yay, **agm.**, s. 94.

<sup>47</sup> Bkz. Sandler, Todd - Tschirhart, John T., “The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey”, **Journal of Economic Literature**, Vol. XVIII, December 1980, s. 1481-1521.

<sup>48</sup> Sandler - Tschirhart, **agm.**, s. 1482.

<sup>49</sup> Durmuş, **agm.**, s. 79.

<sup>50</sup> Yay, **agm.**, s. 94.

<sup>51</sup> Cornes, Richard - Sandler, Todd, **The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods**, Cambridge University Press, 1987, s. 159-161'den aktaran Yay, **agm.**, s. 95-96.

- Kulüplerde yarı kamusal mallar veya üyelerin sahip oldukları ayrıcalıklar paylaşılmaktadır. Üye sayısının artması üretim maliyetlerini düşürmekte iken, kulüpten faydalanmada tıkanmaya ve üyeler arasında kısmi fayda rekabetine yol açar.

- Kulüplerde dışlama mekanizması mevcuttur. Bu mekanizma, üyelerle üye olmayanlar arasındaki farkı ortaya çıkarmakta, kulübe üye olma, aidatları ve diğer ödemeleri gerçekleştirmenin gerekçesi olmaktadır. Aynı zamanda dışlama mekanizmasının maliyeti üyelerin elde edeceği faydanın maliyetinden daha fazla olmalıdır.

- Dışlama uygulamasından sonra üye olanlar üye olmayanlardan ayrıt edilir. Paylaşılan malın tedarik edilen miktarı belirlidir. Üyelik kararı paylaşılan malın tedarik seçimini etkilemez. Aksi halde her ikisi de (tedarik miktarı seçimi ve üyelik kararı) bağımsız belirlenemez.

#### **D. Ayakla Oylama Teorisi**

Tiebout, “ayakla oylama (voting by feet)” teorisi adı verilen teorisinde; yerel kamu hizmetlerinden faydalanacak olanları tüketici-oylayıcı (The consumer-voter) olarak nitелеmekte, bunların büyük çoğunluğunun tercihlerine en uygun hizmetleri sunan yerel yönetim bölgesine yerleşmeyi tercih edeceğini iddia etmektedir.<sup>52</sup> Doktrinde birçok yönden eleştirilen teori ile, kamu hizmetlerinde ekonomik etkinliğin sağlanması için piyasa benzeri çözüm sunulmaktadır.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Tiebout, Charles Mills, “A Pure Theory of Local Expenditures”, **The Journal of Political Economy**, The University of Chicago Press, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), 418.

<sup>53</sup> Jackson–Brown, s. 256.

Teorinin başlıca unsurları özetle şunlardır:<sup>54</sup>

- Tüketiciler, tamamen mobildir ve tercihlerine en uygun yerel yönetim bölgelerine hareket ederler.

- Tüketiciler, yerel yönetimlere ait vergiler ve kamu malları arzı konularında tüm bilgilere sahip olmakta ve buralardaki mali yük ve harcama düzeylerindeki farklılığa göre hareket etmektedir.

- Tüketicilerin yaşamayı seçebileceği çok sayıda yerel yönetim vardır.

- Bireyler, ücret değil de kâr gelirine bağlı olarak yerleştiklerinden aynı yerel yönetim bölgesinde çalışmaları ve yaşamaları gerekmez.

- Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin finansmanı için götürü vergileri veya kullanıcı harçlarını kullanırlar.

- Yerel yönetimlerin gördüğü kamu hizmetlerinde dışsallıklar oluşmaz, kamu hizmetleri tamamıyla yereldir.

- Halka kamu hizmeti sağlamanın kişi başına düşen maliyeti, nüfus sayısının U şeklinde bir fonksiyonudur.

- Yerel yönetimler, optimal kentsel büyüklüğe ulaşıncaya kadar nüfusu çeker.

---

<sup>54</sup> Tiebout, **agm.**, 419-420. Blankart, Charles B.–Borck, Reinald, “Local Public Finance”, **Handbook of Public Finance**, In J. Backhaus. R. E. Wagner (eds.), Kluwer, 2004, s. 451. Bülbül, **agm.**, s. 53.

## E. Sinek Kâğıdı Etkisi

James Henderson ve Edward Gramlich tarafından 1960'ların sonunda gerçekleştirilen analizlerde,<sup>55</sup> yöre halkının şahsi gelirlerindeki artışların ve merkezi yönetimce yerel yönetimlere yapılan karşılıksız mali yardımların yerel yönetim harcamalarını artırıcı etkileri tespit edilmiş, Gramlich'in yaptığı analizin sonuçlarını değerlendiren Arthur Okun, “money seems to stick where it hits - paranın çarptığı yere yapıştığı görülüyor” şeklinde yorumladığı bu etkiye “flypaper effect – sinek kâğıdı etkisi” adını vermiştir.<sup>56</sup> Yerel yönetimlere aktarılan veya vergi indirimi yoluyla yöre halkının cebinde kalan ve böylece yerel yönetim gelir kaynakları arasına katılmış olan para, yerel yönetimlerce harcanmakta, bir nevi yerel ekonomiye yapışmaktadır. Bununla birlikte, merkezi yönetim yardımları, yerel yönetim harcamalarını, merkezi yönetim yardımına eşdeğer bir vergi indirimine (bireysel gelir artışına) göre daha çok arttırmaktadır.<sup>57</sup> Buna gerekçe olarak, merkezi yönetim yardımlarından farklı olarak kişisel gelirdeki artışın tamamının yerel yönetimlerce harcanamaması gösterilebilir. Kişisel gelirdeki artış yerel yönetimler için doğrudan bir kaynak olmadığından, bu gelirin ancak elde eden kişinin yaşadığı yerel yönetim sınırları içerisinde harcanması yoluyla yerel ekonomiye kazandırılması ve bir kısmının vergilendirilmesi gibi yollarla yerel yönetim gelirleri arasına katılabilmesi söz konusu olabilmektedir.

---

<sup>55</sup> Henderson (1968) ve Gramlich (1969) tarafından yapılan analizlerde, “bireylerin gelirlerindeki ilave bir dolarlık artışın yerel yönetim yönetim harcamalarını 0,02 ila 0,05 dolar, hibe şeklindeki merkezi yönetim yardımları yoluyla yerel yönetim gelirlerinde gerçekleşen aynı miktardaki bir artışın ise 0,30 ila yaklaşık 1 dolar kadar” arttırdığı tespit edilmiştir. Inman, Robert P., “The Flypaper Effect”, **NBER Working Paper Series**, Working Paper 14579, National Bureau of Economic Research, December 2008, Cambridge, s. 1, <http://www.nber.org/papers/w14579>, (27/05/2015).

<sup>56</sup> Inman, **agm.**, s. 1.

<sup>57</sup> Cullis-Jones, **age.**, s. 321.



## IV. YEREL YÖNETİMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetimlere ilişkin tanımların yanı sıra çeşitli ülkelerin ulusal mevzuatı ile uluslararası kimi temel metinlerden de görülebileceği üzere, yerel yönetimlerin bir takım ortak ve genel özellikleri bulunmaktadır. Bunların en önemlileri; yerel kamu hizmetlerinden sorumluluk, kamu tüzelkişiliği, yerinden yönetim ilkesine ve merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olma, idari ve mali özerklik, karar organlarının seçimle belirlenmesi şeklinde sıralanabilir.<sup>58</sup>

### A. Yerel Yönetimler Yerel Kamu Hizmetlerinden Sorumludur

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişiklik gösterdiği, refah devleti anlayışının bir neticesi olarak veya teknik zorunluluklar sebebiyle önceleri yerel yönetimlerce görülen bazı kamu hizmetlerinin günümüzde merkezi idarelerce üstlenildiği, artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden birçoğunun ise yerel yönetimlerce görülmeye başlandığı yukarıda belirtilmişti.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Aktalay'a göre; yerel yönetimlerin, sınırlı bir coğrafi alan içerisinde faaliyette bulunma, karar organlarının halk tarafından seçilmesi, merkezi yönetimden ayrı bir tüzelkişiliğe, bütçeye ve personele, faaliyetlerinde yönetsel açıdan bir dereceye kadar bağımsızlığa (özerkliğe) sahip olma nitelikleri bulunmaktadır. Bkz. Aktalay, **age.**, s. 108. Öncel; yerel yönetimlerde, belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterme, ayrı tüzel kişiliğe sahip olma, karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, öz gelirlere sahip olma, kendi bütçelerini yapma, merkezi idare denetimi ve özerklik gibi niteliklerin bulunduğunu ifade etmektedir. Bkz. Öncel, **age.**, s. 7. Nadaroğlu'na göre; yerel yönetimler, tüzelkişiliğe, ayrı malvarlığına ve bütçeye, seçimle belirlenen karar organlarına, sınırlı da olsa belli bir özerkliğe sahiptir. Bkz. Nadaroğlu, **age.**, s. 17. Tortop; yerel yönetimlerin, yerel hizmetler üstlenen, organları seçimle belirlenen, yargısal ve idari denetime tabi, ayrı kamu tüzelkişiliği, öz gelirleri ve bütçesi bulunan kamu idareleri olduklarını ifade etmektedir. Bkz. Tortop, **age.**, s. 7 vd.

<sup>59</sup> Bkz. Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 76. "Günümüzde modern devlet, küreselleşme olgusuyla birlikte, otoritesinin bir kısmını, uluslararası teşkilatlara devretmek; diğer yandan da, "yerelleşme" ve "sivilleşme" talepleri karşısında yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına yetki ve görev devretmek gibi iki taraflı bir baskının altındadır." Kalabalık, **age.**, s. 33. "Dünyadaki genel küreselleşme eğilimi, ilk bakışta çelişik gibi görünse de, beraberinde yerelleşme eğilimini de getirmektedir." Özkök Çubukçu, Dilek, "Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 63-1, s. 82. Desantralizasyon (decentralization) olarak da ifade edilebilecek bu süreç, özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında gündeme gelen Avrupa Birliği yapılanması ve 1980'lerin sonlarına doğru soğuk savaşın bitmesi ile hız kazanmıştır. Bunu, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerindeki artışın yanı sıra, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini güvence altına alan 01/09/1988 tarihli ve CETS (Council of Europe Treaty Serie) No: 122 sayılı Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Bundan sonra, doktrinde olduğu gibi

Ancak bu durum, yerel yönetimlerin, temelde yerel kamu hizmetlerinin görülmesinden sorumlu kamu idareleri olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.<sup>60</sup> Yerel kamu hizmetlerinden kastedilenin ne olduğu bu açıdan önemlidir.

### 1. İktisadilik Kriteri

“Toplumu meydana getiren kişilerin, sınırsız kişisel ihtiyaçlarından başka, çok çeşitli kamusal (kolektif) ihtiyaçları da bulunmaktadır. İşte devletin veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, bu tür ihtiyaçları karşılamak için yaptıkları devamlı faaliyetlere “kamu hizmetleri” denilmektedir.”<sup>61</sup> Özünde sınırlı kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarının karşılanması düşüncesi yatan iktisadilik kavramıysa, iktisadi kaynakların mümkün olduğunca daha fazla kamu hizmeti üretebilmek için önceliği ve önem derecesi belirlenecek hizmetler için kullanılması şeklinde tanımlanabilir.<sup>62</sup> Kriteria göre, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev veya hizmet bölüşümünde, “hizmet hangi idare tarafından daha etkin görülecekse o idareye bırakılmalıdır.”<sup>63</sup> Etkinliğin sağlanması için; üretim büyüklüğü bölgesel ve yerel ölçekli olan, yöre halkının tercihlerinin daha kolay yansıtılabildiği kamu hizmetlerinin, subsidiarite ilkesine uygun olarak kapasitesi ölçüsünde halka mümkün olduğunca en yakın yerel yönetimlere, diğer kamu hizmetlerininse merkezi yönetime bırakılması gerekmektedir.<sup>64</sup>

---

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak anılacaktır. – yazar notu) [Metin için bkz. [http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf), (28/05/2013)] ve Avrupa Birliği Kurucu (Maastricht) Antlaşması [Metin için bkz. [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht\\_en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_en.pdf), (28/05/2013)] gibi bazı uluslararası temel metinlerden de açıkça görebilmekteyiz.

<sup>60</sup> Özyörük, **age.**, s. 71.

<sup>61</sup> Aksoy, Şerafettin, **Kamu Maliyesi (Kamu Harcamaları - Kamu Gelirleri - Devlet Borçları – Bütçe - Maliye Politikası)**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 9.

<sup>62</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 44.

<sup>63</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 45.

<sup>64</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 78-79.

### **a. Yapılan Üretimin Büyüklüğü**

İktisadilik kriterinde kullanılan ölçütlerinden ilkinin, “yapılan üretim büyüklüğü” ya da “bir kamu hizmetinin üretiminde optimum faydanın sağlandığı alan” ölçütü olduğu söylenebilir. Ölçüt uyarınca, ulusal (büyük) ölçekli hizmetlerin yerel yönetimlerce üretilmesi kadar, yerel (küçük) ölçekli hizmetlerin merkezi yönetimce üretilmesi de ekonomik rasyonaliteye uygun değildir. Bir diğer ifade ile, üretilen hizmetin yayıldığı alan, o hizmeti merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimin mi üstleneceğini belirlemelidir.<sup>65</sup> Ekonomik olarak etkin bir hizmet bölüşümünde ölçek ekonomilerini (üretim büyüklüğünü) önceleyen bu ölçütün düşünsel temellerini Richard A. Musgrave’in Üçlü Tahsis Teorisi’nde görmek mümkündür.

### **b. Toplumun Tercihlerinin Daha Kolay Yansıtılması**

Yerel yönetimler, ekonomik etkinliğin önemli göstergelerinden biri olarak yöre halkının hizmet tercihlerinin tespiti ve bu tercihlere uygun hizmet üretimi noktasında merkezi yönetime nazaran daha avantajlıdır.<sup>66</sup> Etkinlik açısından hizmetlerin bölüşümünde, yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi ifade edebilmesi ve yerel seçimlerde politik mülahazalardan ziyade yerel kamu hizmetlerinin sunumunun belirleyici olması gibi özellikler dikkate alındığında bölgesel veyahut da yerel ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanması ekonomik rasyonalitenin bir gereğidir.<sup>67</sup> Tiebout ile Musgrave’in Katlı Kek Teorisinde ve Oates’in Desantralizasyon Teorisi’nde yerel yönetimlere bırakılması gereken hizmetlerinin tespitinde bu ölçütün esas alındığı görülmektedir.

<sup>65</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Nadaroğlu, **age.**, s. 37 vd.

<sup>66</sup> Bulutoğlu, **age.**, s. 153.

<sup>67</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 47.

### c. Subsidiarite İlkesinin Uygulanması

Yerel yönetimler bakımından ‘desantralizasyon’, ‘yerelleşme’ gibi kavramlarla ifade edilen süreç, kamu hizmetlerinin öncelikle yöre halkına en yakın idari birimlerce yerine getirilmesi anlayışına dayanan, “yerellik ilkesi”, “ikincillik ilkesi”, “hizmette halka yakınlık ilkesi” gibi kavramlarla ifade edilen ve etkin hizmet bölüşümünde de esas alınan bir ölçüt olan “subsidiarity”<sup>68</sup> ilkesinin önemini artırmıştır.<sup>69</sup>

Subsidiarite ilkesi, Avrupa Birliği bütünleşme sürecinin ekonomik olmaktan öte siyasi hale gelmesi ile birlikte, Almanya’daki federe devletler ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini kaybetme endişesinin bir sonucu olarak Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği hukuku içerisinde anayasal anlamda kendisine yer bulmuştur.<sup>70</sup> “Avrupa Birliği hukukunda Birlik ile üye ülkeler arasındaki ortak yetki

<sup>68</sup> “ ‘Subsidiarity’, Latince ‘yardım, destek’ anlamına gelen ‘subsidium’ sözcüğünden gelmekte olup, ‘Subsidium’ terimi gerçekte askeri bir terimdir ve ‘sadece ihtiyaç anında savaşa katılan yedek birlikler’ için kullanılmaktadır.” Canatan, Bilal, **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001, s. 1. Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında “subsidiarity” kavramı, literatürdeki gibi “subsidiarite” şeklinde kullanılacaktır.

<sup>69</sup> Bu ilke, Almanya gibi federal devletlerde öteden beri geçerli bir ilkedir. Bkz. Bozkurt, Enver - Özcan, Mehmet, “Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y. 2001, S. 1, s. 6. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın 70 inci maddesinde; “*Bu Anayasa ile federal devlet yetkili kılınmadıkça, yasama yetkisi eyaletlerindir.*” şeklinde siyasi yerinden yönetim ilkesi kapsamında hüküm altına alınmıştır. Aynı Anayasa’nın 28 inci maddesinde yer alan; “*Belediye ve köylere, kanunlar çerçevesinde, kendi sorumlulukları temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilir.*” hükmüyle ise, yöre halkı ile ilgili işlerin yerel yönetimlerin sorumluluğu altında düzenlenmesi hakkı yerel yönetimlere verilmiş, böylelikle söz konusu ilkenin, idari yerinden yönetim ilkesi kapsamındaki uygulaması da anayasal güvence altına almıştır. Anayasa metni için bkz. <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/>, (13/10/2013).

<sup>70</sup> Bozkurt-Özcan, **agm**, s. 7. İlke, Avrupa Birliği Antlaşması’nın 3b maddesi (eski 5 inci madde) ile Birlik hukukuna girmiştir. Eski Antlaşma’nın (Maastricht Antlaşması adı da verilen ve 01/11/1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması) 5 inci maddesi, 13/12/2007 tarihli ve 2007/C 306/01 sayılı (01/12/2009 yürürlük tarihli) Lizbon Antlaşması’nda “3b” maddesi olarak tekrar düzenlenmiştir. Madde hükmü; “*1. Birliğin yetkilerinin sınırları, yetkilendirilme ilkesine tabidir. Birlik yetkilerinin kullanılması, subsidiarite ve orantılılık ilkelerine tabidir. 2. Yetkilendirilme ilkesi gereğince Birlik, Antlaşmalar’da belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar’da kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalar’da Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir. 3. Subsidiarite ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde*

alanlarında, Birliğin ancak üye devletlerin yeteri kadar etkinlikte bulunamayacak durumda olması ve söz konusu alanın Avrupa Birliği müdahalesiyle daha etkili olarak düzenlenebilecek olması durumunda eyleme geçmesini öngörmektedir.”<sup>71</sup> Diğer bir deyişle, “Topluluk (Birlik-yazar notu) ile üye ülkeler arasında yetki sınırı çizmeye çalışan, Topluluğun münhasır yetkileri dışında kalan, yani yarışan yetki alanlarına giren konularda uygulanan ve Topluluğun yetkisini ikincil bir konuma yerleştiren bir ilkedir.”<sup>72</sup> “Ancak Birlik faaliyet alanı ile sınırlı bu yetki devletlerin kendi içlerindeki anayasal yetki paylaşımını kapsamamaktadır.”<sup>73</sup> Öyle ise, sadece alt ve üst yönetimler arasındaki ilişkiler değil, ulus-devlet ve ulus-üstü yapılanmalar arasındaki ilişkiler de subsidiarite ilkesi ile şekillendirilebilmektedir.<sup>74</sup> Özetlemek gerekirse, subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği düzeyindeki uygulamasının, “Topluluk organları ile üye ülkeler arasında yetkilerin sınırları ve kullanılmalari konularında doğan anlaşmazlıkların bir sonucu”<sup>75</sup> olduğu, idari yerinden yönetim ile bir ilişkisinin bulunmadığı, siyasi yerinden yönetim uygulaması olarak ön plana çıktığı söylenebilir.

---

*veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer. Birlik kurumları, subsidiarite ilkesini, Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol’e uygun olarak uygulurlar. Ulusal parlamentolar, subsidiarite ilkesine uyulmasını bu Protokol’de belirlenen usule uygun olarak sağlarlar. 4. Orantılılık ilkesi gereğince, Birlik eyleminin içeriği ve şekli, Antlaşmalar’ın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşamaz.”* şeklindedir. Madde metni için bkz. <http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (12/10/2013). Maddeye göre, “üye devletlere bırakılan kimi faaliyetler başarısız ya da yetersiz görülürse hizmetleri yerellik ilkesi gereği Avrupa Birliği de üstlenebilecektir. Ancak Birliğin müdahale alanı, doğal olarak, Birlik ortak çıkarlarına yönelik faaliyetlerle sınırlıdır.” Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 84.

<sup>71</sup> Metin, Yüksel - Altan, Yakup, “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y. 2011, C. 16, S. 3, s. 144.

<sup>72</sup> Yaltı Soydan, Billur, **Avrupa Birliği’nde Dolaysız Vergiler**, Beta Basım A.Ş., 1. Baskı, Kasım 2002, İstanbul, s. 5.

<sup>73</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 84.

<sup>74</sup> Metin-Altan, **agm.**, s. 132.

<sup>75</sup> Yaltı Soydan, **age.**, s. 5.

İdari yerinden yönetimlerdeki işlevi bakımından subsidiarite ilkesi, kamu hizmetlerinin, prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, söz konusu hizmetlerin sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilememesi halinde ise, bir üst birim tarafından üstlenilmesini ifade etmektedir.<sup>76</sup> Bu yapılırken, doğası gereği alt düzeye ya da üst düzeye ait iki bağımsız yetki alanı olduğu kabulünden hareket edilmekte, her iki düzeyin de müdahalesine açık ortak görev alanlarında öncelik en alt düzey idareye verilmektedir.<sup>77</sup> İlke kapsamında, alt ya da üst düzey lehine genel bir yetki öngörülme de, sistem temel olarak üst düzey yönetimden değil, alt düzey yönetimlerden yana işlemektedir.<sup>78</sup> En güçlü yerel yönetimlerin, büyükşehir belediyeleri gibi üst kademe yerel yönetimler değil, yöre halkına en yakın idareler olmaları sebebiyle ilçe ve belde belediyeleri gibi alt kademe yerel yönetimlerin olması<sup>79</sup> ve “hizmetlerde önceliği halka yakın birimlere, etkinlik ölçütünü gerçekleştirdiği ölçüde”<sup>80</sup> verilmesi gerekmektedir.

Subsidiarite ilkesi, Türkiye’de geçerli olan bir ilke değildir. İlk kez 5272 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında, bunun iptali<sup>81</sup> üzerine ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında; “*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek*

---

<sup>76</sup> Kaya, Erol, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 44.

<sup>77</sup> Canatan, **age.**, s. 40.

<sup>78</sup> Aykaç, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1999, s. 6-7.

<sup>79</sup> Diez, Salvador Parrado, **Creating Economics of Scale, Promoting Inter Municipal Cooperation, Conference: Public Administration Reform and Territorial Organisation: Empowering Local Governments**, Ankara, 28/02–01/03/2006, s. 4, [http://www.municipal-cooperation.org/images/c/c3/Article\\_Creating\\_Economies\\_of\\_Scale\\_Promoting\\_IMC\\_Spain\\_2006.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/c/c3/Article_Creating_Economies_of_Scale_Promoting_IMC_Spain_2006.pdf), (06/09/2013).

<sup>80</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 84.

<sup>81</sup> AMK. 18/01/2005 tarihli ve E.2004/118-K.2005/8 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

*nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.*” şeklinde düzenlenmiş, fakat Anayasa Mahkemesinin 24/01/2007 tarihli ve E.2005/95-K.2007/5 sayılı Kararı<sup>82</sup> ile iptal edilmiştir. İptale gerekçe olarak, yerel yönetim görev ve yetkileri Anayasa’da konu ve coğrafya yönünden sınırlandırılmış olmasına karşın, kanun hükmü ile belediyelere genel nitelikli görev ve yetki veriliyor olması gösterilmiştir. Bu gerekçeye katılmak mümkün değildir. İptale konu hüküm, ne tarafı olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na<sup>83</sup> ne de Anayasa’nın 123 ve 127 nci maddelerine aykırıdır.<sup>84</sup> Hükümde, Anayasa’nın 127 nci maddesine uygun olarak açıkça mahalli müşterek ihtiyaçlardan söz edilmesi ve belediyeler için başka kamu kurumlarına verilmeyen mahalli ve müşterek kamu hizmetlerinden sorumluluk öngörülmesi bunun açık göstergeleridir. Anayasa’daki coğrafi ve konu temelli sınırların aşılmadığı görülmektedir. Hükümdeki coğrafi ve konu yönlü sınırlama göz önüne alındığında belediyelere genel bir yetki verildiği de söylenemez. Bu yönlü bir yetki verilmiş olsa dahi coğrafi alan sınırlaması sebebiyle Anayasa’ya aykırılıktan bahsedilemeyecektir.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> AMK. 24/01/2007 tarihli ve E.2005/95-K.2007/5 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

<sup>83</sup> Bkz. 03/10/1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (31/03/2016).

<sup>84</sup> İptal edilen hükmün madde gerekçesi; “Anayasanın 127 nci maddesine göre mahalli idarelerin görev ve yetki alanı mahalli müşterek ihtiyaçlardır. Anayasanın anılan maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 'Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı' başlıklı 4 üncü maddesinde öngörülen ilkelere ve çağdaş mahalli idare vizyonuna uygun olarak belediyelerin görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Maddede, belediyelerin zorunlu görev ve yetkilerinden birkaçı sayıldıktan sonra belediyenin ekonomik durumuna ve beldenin ihtiyaçlarına göre takdire dayalı olarak yapabileceği bazı hizmetlere de değinilmiştir. Maddenin takip eden fıkralarında ise kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen 'mahalli müşterek' nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışında, mahalli idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılamaması esası benimsenerek merkezi hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesi önlenmektedir.” şeklinde olup, hükmün getirilme amacının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4 üncü maddesine, bu kapsamda subsidiarite ilkesine de uyum sağlamak olduğu açıkça ifade edilmiştir. Madde gerekçesi için bkz. AMK. 24/01/2007 tarihli ve E.2005/95-K.2007/5 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

<sup>85</sup> Ulusoy-Akdemir, subsidiarite ilkesinin hayata geçirilmesi için gerekli olduğunu ifade etmekle birlikte, iptal edilen hükmün Anayasa’ya aykırı olduğunu düşünmektedir. Bkz. Ulusoy-Akdemir, **age.**,

## 2. Tarihsellik-Geleneksellik Kriteri

“Merkezi ve mahalli idareler arasında hizmetlerin bölüşümü iktisadiliğin ya da dışsallığın dışında geçmişte yapılan uygulamaların günümüzde de devam etmesi şeklinde olabilir. Ancak bu bölüşümler iktisadilik ya da dışsallık düşünüldüğünde rasyonel olmayabilir.”<sup>86</sup> Nitekim çeşitli ülkelerde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümünün iktisadilik kriterinden daha ziyade bu kritere göre belirlendiği görülmektedir.<sup>87</sup> Bu kritere göre; merkezi yönetimin bölgesel kalkınma faaliyetleri gibi yerel bir hizmeti görebilmesi mümkün olabildiği gibi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin görmesi gereken bir hizmeti tek başına ya da bir yerel yönetimce görülmesi gereken bir hizmeti diğer yerel yönetimlerle birlikte görebilmesi söz konusu olabilmektedir.<sup>88</sup>

### B. Yerel Yönetimlerin Kamu Tüzelkişiliği Bulunmaktadır

Günümüzde birer “kamu idaresi”<sup>89</sup> mahiyetinde olan yerel yönetimlerin devletten ayrı bir teşkilatının bulunması yeterli olmamakta, aynı zamanda ayrı tüzelkişiliğe sahip olmaları gerekmektedir. Peki, yerel yönetimlerin temel özelliklerinden olan ayrı tüzelkişilikten kastedilen nedir? Kamu tüzelkişiliği kavramı neyi ifade etmektedir?

---

s. 41. Ayrıca belirttiğimiz gerekçelerle paralel olarak iptal kararının doğru olmadığı yönündeki Haşım Kılıç, Sacit Adalı, A. Necmi Özler ile Mehmet Erten’in karşı oy gerekçeleri için bkz. AMK. 24/01/2007 tarihli ve E.2005/95-K.2007/5 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

<sup>86</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 49.

<sup>87</sup> Öncel, **age.**, s. 48. Bulutoğlu, **age.**, s. 155-156.

<sup>88</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 49. Öncel, **age.**, s. 48.

<sup>89</sup> “Anayasanın “Merkezi idare” kenar başlığını taşıyan 127 nci maddesinin içeriğini oluşturan Devlet bir kamu idaresi olduğu gibi, kuramsal açıdan “Mahalli idareler” kenar başlığını taşıyan 127 nci maddesinde sözü edilen il, belediye ve köy de hep kamu idareleridir. ... Kamu idareleri ile kamu kurumları arasındaki ikinci temel fark birincilerin Anayasaya göre “numerusclausus/sınırlı sayıda” olmaları ve orada sayılmaları dışında kamu idaresi yaratabilmenin ancak maddeyi değiştirmekle olası bulunmasıdır. Buna karşılık yasa koyucu herhangi bir yasal düzenleme ile yeni kamu kurumları yaratabileceğinden bunların sayısı değişkendir ve genellikle de zaman içerisinde artmaktadır.” Özyay, İl Han; **Günışığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 137-138.



Bilindiği üzere, hukuken korunan menfaat anlamına gelen “hak”ka sahip olabilenlerin hak ehliyeti bulunmakta, bunlara hukuk âleminde “kişi” adı verilmektedir.<sup>90</sup> Kişiler ise gerçek ve tüzel kişiler olarak ikiye ayrılmaktadır. Gerçek kişiler bireyler yahut da insanlar iken, tüzel kişiler özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olarak ikiye ayrılan ve kendisini teşkil eden şahıslardan ayrı, bağımsız hukuki kişilikleri bulunan belirli bir amaca yönelmiş kişi veya mal topluluklarıdır.<sup>91</sup> Kamu hukuku tüzel kişileri, doğrudan anayasal hükümlerle, kanunlarla veya kanunun verdiği yetki doğrultusunda alınan bir idari kararla kurulabilen, kamu yararı amacı güden tüzelkişilerdir.<sup>92</sup> En önemlisi devlet olan kamu hukuku tüzel kişilerine; il özel idaresi, belediye ve köy gibi yerel yerinden yönetim kuruluşları ile üniversiteler, “bağımsız idari otoriteler”,<sup>93</sup> kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve Devlet Demiryolları, Karayolları, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşları örnek gösterilebilir.

---

<sup>90</sup> Oğuzman, M. Kemal – Seliçi, Özer – Oktay, Saibe, **Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)**, Filiz Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul, 1999, s. 2. Gözübüyük, A. Şeref, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 20. Bası, Ankara, Ağustos 2004, s. 87 vd. Küçüklerin ve akıl hastalarının hak sahibi olabilme iradesi bulunmaması sebebiyle irade teorisinin hak kavramını açıklamada yetersiz kaldığı, karma teorideki hak anlayışının ise menfaat teorisindeki hak anlayışının biraz daha açık şeklini ifade ettiği görüldüğünden, çalışmada menfaat teorisindeki hak tanımının esas alınması daha isabetli görülmüştür. Tartışmalar için bkz. Deryal, Yahya, **Hukukun Temel Kavramları**, İstanbul Ofset Basın Yayın A.Ş., 7. Bası, Trabzon, 2011, s. 185 vd.

<sup>91</sup> Gözübüyük, **age.**, s. 87. Tüzelkişi kavramı, “bireyler arasında sürekli bazı amaçlara hizmet ve bu amaçlar çerçevesinde birleşme düşüncesinin doğması ile bu amaçlara daha iyi hizmet edebilme arzusu sonucunda gerçek kişilerden bağımsız olarak “hak ehliyeti” bulunan varlıklara ihtiyaç duyulması ile ortaya çıkmıştır.” Özay, **age.**, s. 130. “Ortak bir amacın sürekli olarak gerçekleşmesini sağlayacak örgütlenmeye sahip kişi veya mal topluluklarına birleşen kişilerden veya malı tahsis eden kişiden bağımsız bir kişilik tanınmıştır. İşte bu tür kişi veya mal toplulukları “tüzel kişiler” (*hükmi şahıslar*) diye adlandırılmaktadır.” Oğuzman ve diğerleri, **age.**, s. 162.

<sup>92</sup> Özay, **age.**, s. 131-132.

<sup>93</sup> “Bağımsız yönetsel otoritelerin ortaya çıkışı değişik nedenlere bağlanmıştır. En belirgin neden, kamusal ve özel güçlerden gelebilecek teknik, mali ve siyasal baskı ve müdahalelerden temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak üzere, bunların neden olacağı tehlike ve zararları önleme ve yaptırıma bağlama yetkisine sahip kurumlara olan gereksinimdir.” Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 31. Bası, Ankara, 2012, s. 171-172. Bağımsız idari otoritelerin merkez teşkilatının kendi taşra teşkilatı üzerinde hiyerarşi denetimi mevcut olup, bunlar devlet merkez teşkilatının ne hiyerarşi ne de idari vesayet denetimine tabidirler. Bkz. Ercan ve diğerleri, **age.**, s. 669-670.

Kişilik, gerçek kişiler yönünden, kaynağını Roma Hukuku'ndan alan hemen tüm modern hukuk sistemlerinde görülebileceği üzere, Türkiye'de de 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 28 inci maddesi uyarınca doğumla kazanılır, fakat istisnai bir durum olarak hak ehliyeti tam ve sağ doğmak kaydıyla ana rahmine düşüldüğü andan itibaren elde edilir.<sup>94</sup> “Tüzelkişiler”<sup>95</sup> yönünden ise, o tüzelkişiliğin tabii olduğu hukuki düzenlemeler ile öngörülmüş bulunan hukuki sürecin tamamlanması anından itibaren elde edilecek olan hak ehliyeti ile kazanılır. Burada kişiliğin kazanılması hukuk düzeninde hak sahibi olabilme kabiliyetini ifade eden hak ehliyetinin kazanılması ile doğrudan ilişkili olup, bunun için ayrıca hukuki işlem yapabilme, hakları kullanabilme kabiliyetini ifade eden fiil ehliyeti aranmamaktadır.<sup>96</sup>

Bir özel hukuk tüzel kişisi fiil ehliyetini yürütme organı başta olmak üzere zorunlu organlarının teşekkülü ile, hak ehliyetini bundan daha evvel resmen kurulduğu anda kazanabilmektedir.<sup>97</sup> Kamu hukuku tüzelkişileriye hak ehliyetine

<sup>94</sup> “Örneğin sağ doğmak koşulu ile ana karnındaki çocuk mirastan yararlanır. Bu gibi durumlar istisnaidir; kişiliğin doğumla başlaması kuraldır.” Gözübüyük, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, s. 88. Bu kural, Roma Hukukuna dayanır. “Kişilik, hak ehliyeti doğumla başlar ama ana rahmine düşmüş çocuğa (buna hukukta cenin denir) da bazı haklar tanınmıştır. Cenin ana rahminde olduğu sürece onun bir parçası sayılır, ancak sağ ve tam doğması şartıyla ceninin bilhassa miras hakkı güvence altına alınabiliyordu. Bu çocuğun müstakbel, beklenen hakları için bir kayyım (curatorventris) tayin edilirdi. Başka bir deyişle ana rahmine düşmüş, fakat henüz doğmamış olan çocuğun esas itibariyle hakkı olmazdı, fakat sağ ve tam doğmak kaydıyla bazı haklardan yararlanırdı.... Burada dikkat edilmesi gereken nokta kişiliğin ana rahmine düşmekle değil, doğumla başladığıdır. Çocuk sağ olarak dünyaya gelmediği takdirde bir şahıs ortada yoktur.” Erdoğan, **Roma Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995, s. 115.

<sup>95</sup> “Hükmi şahıs kavramı, Roma'da geç doğmuş ve sistem haline getirilmemişti. Orta çağ hukuk doktrini, yine Roma Hukuku metinlerine dayanarak, bu nevi şahıslara ait hukukun bir sistematiğini kurmuştu. Romalılar fiili olarak municipiumları, coloniaları ve bilhassa respublica dedikleri devleti, böyle bir şahıs gibi görmekte idiler.

...Bir de muallaktaki tereke ile, fiscus (imparatorun devlet emrindeki hazinesi) hükmi şahsiyete sahip görünmektedir.” Umur, Ziya, **Roma Hukuku (Ders Notları)**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2. Baskı, İstanbul, 1990, s. 179.

<sup>96</sup> Oğuzman ve diğerleri, **age.**, s. 181. Deryal, **age.**, s. 211.

<sup>97</sup> Özel hukuk alanında tüzelkişiliğin serbest kuruluş, izin ve tescil sistemi olmak üzere üç şekilde kurulabildiği bilinmektedir. Tüzelkişilik; tüzelkişiliği kurma iradesinin, serbest kuruluş sisteminde o yerin en büyük mülki amirine bildirildiği anda, izin sisteminde yöneltildiği yetkili kamu makamının izin vermesi ile, tescil sisteminde ise şartların sağlanıp sağlanmadığına ilişkin gerekli incelemeyi

ilgili anayasal veya yasal düzenlemenin yahut da idari kararın yürürlüğe girdiği andan itibaren kavuşabilmektedir. Fiil ehliyetinin kazanılması, aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde belirtilen düzenlemelerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, aksine bir hüküm var ve faaliyetlere başlanılacak tarih olarak farklı bir tarih belirtilmişse, o tarihten itibaren söz konusudur.

### C. Yerel Yönetimler Yerinden Yönetim İlkesine Tabidir

Yerel yönetimler bakımından, idari görev ve yetkilerin merkezi idareden, özerk yerel idarelere devredilmesi şeklinde tanımlanabilecek bu ilke,<sup>98</sup> yerel yönetimleri merkezi idarenin taşra teşkilatından farklı kılan en önemli unsurlardan biridir.<sup>99</sup> Anayasanın 127 nci maddesinin ikinci fıkrasında; “*Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” şeklinde güvence altına alınmıştır. İlkenin daha iyi anlaşılabilmesi için merkezden yönetim, yerinden yönetim, idari ve siyasi yerinden yönetim gibi kavramların incelenmesi gerekmektedir.

---

müteakiben ilgili makamca gerçekleştirilecek tescil (sicile kayıt) işlemi ile kazanılabilmektedir. Bkz. Oğuzman ve diğerleri, **age.**, s. 172-173. Gözübüyük, **age.**, s. 94-95. Türkiye’de esas olan serbest kuruluş sistemidir. Bu sistem, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 59 uncu maddesinde; “*Dernekler, kuruluş bildirimini, dernek tüzüğünü ve gerekli belgeleri yerleşim yerinin bulunduğu yerin en büyük mülki amirine verdikleri anda tüzel kişilik kazanırlar.*” şeklinde, 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında ise “*Fiil ehliyetine sahip gerçek veya tüzel kişiler, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.*” şeklinde düzenlenmektedir. Vakıfların durumu ise istisnai mahiyet arz eder. Aynı Kanun’un 102 nci maddesi uyarınca, vakıflar, tescil sistemine tabidirler. Tescil sistemi, komandit ve kolektif şirketler için de geçerlidir. Bkz. Oğuzman ve diğerleri, **age.**, s. 175.

<sup>98</sup> Tortop, **age.**, s. 1. OECD raporlarında ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında yerinden yönetim ilkesi, genel anlamıyla merkezi yönetim görevlerinin devredilmesi usullerinden birisi olarak tanımlanmıştır. Bkz. **OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, 2004**, s. 19 - <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/32910612.pdf>, (26/08/2013) ve AMK. 22/06/1988 tarihli ve E.1987/18-K.1988/23 sayılı Karar, Kazancı İctihat Bilgi Bankası.

<sup>99</sup> “Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı bağımsız birimlerdir. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerinden yönetimi, amirlik yetkisi bir ast - üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. ... merkezi yönetim “vesayet yetkisine” dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir.” Toprak, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir 2014, s. 33. Böylece yerinden yönetim ilkesinin geçerli olduğu ülkelerde, buna bağlı olarak yerel yönetimlerin diğer nitelikleri de önemli oranda güvence altına alınmış olmaktadır.

## 1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim; esasen, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütüldüğü ve kamusal buyurma gücünün tamamının merkezde toplandığı bir sistemi ifade eder.<sup>100</sup> Saf merkeziyetçilik adı verilebilecek bu idari sistemde, kamu hizmetleri sadece yönetim merkezindeki yöneticiler tarafından planlanır ve yürütülür.<sup>101</sup> Ancak merkeziyetçiliğin bu şeklinin uygulamasına günümüzde rastlamak oldukça güçtür.<sup>102</sup> Bunun yerine, dünyada ve Türkiye’de (Anayasanın 123 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında<sup>103</sup> ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında), merkezden ve yerinden yönetim esaslarını birlikte ihtiva eden karma sistem uygulanmaktadır.<sup>104</sup>

Gerek saf merkeziyetçilikte gerekse karma sistemde, merkezden yönetimin doğal bir sonucu olarak merkezi idare teşkilatı, hiyerarşi adı verilen ve mertebeler silsilesi şeklinde ifade edilebilecek hukuki bir bağ ile yönetim merkezine bağlanmış kişilerden oluşmakta,<sup>105</sup> yönetim merkezi dışında yani taşrada görevli bu kişiler merkezdeki yetkililerin emri altında çalışmaktadır.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> Akyılmaz, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2003, s. 106.

<sup>101</sup> Günday, **age.**, s. 41.

<sup>102</sup> Ercan ve diğerleri, **age.**, s. 281. Keleş, **age.**, s. 26.

<sup>103</sup> Anayasanın 123 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkraları sırasıyla; “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*”, “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” şeklindedir. Bkz. T.C. Anayasası, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (13/09/2015).

<sup>104</sup> “Merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri her ülkede bir arada uygulanır, fakat hangi modele ağırlık verileceği ülkeden ülkeye değişir. Ülkemizde, merkezi idare ağırlıklı bir yönetim modeli esas alınmıştır.” Ercan ve diğerleri, **age.**, s. 281. İsviçre gibi kimi ülkeler ise, yerinden yönetim ağırlıklı bir modeli uygulamaktadırlar.

<sup>105</sup> Yıldırım, Turan, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul, 2005, s. 11. Günday, **age.**, s. 54.

<sup>106</sup> Günday, **age.**, s. 42.

Merkezden yönetimin kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması bakımından önemli sakıncaları<sup>107</sup> bulunmaktadır. Bu sakıncaların azaltılması için çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bunlardan belki de en önemlisi, yetki genişliğidir.<sup>108</sup> “Yetki genişliği, bir yöre veya “hizmetin”<sup>109</sup> başında bulunan görevliye aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır.”<sup>110</sup> Sözü edilen kamu görevlisi “merkezi yönetim adına bir merkezi hizmetin yürütülmesinde ona danışmaksızın karar alma ve uygulama gücüne sahiptir.”<sup>111</sup> Ancak yetkili memurların bu kapsamdaki eylem ve işlemlerinden sorumluluk merkeze ait olmaktadır.<sup>112</sup> Yetki genişliği, Anayasa’nın 126 ncı maddesi gereğince ülkemizde sadece valilerde bulunmaktadır.<sup>113</sup>

## 2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimin saf halinde, saf merkeziyetçiliğin tam aksine, tüm kamu hizmetleri devlet tüzelkişiliği dışındaki kamu tüzelkişileri tarafından ve tamamen bağımsız olarak yürütülür. Tıpkı saf merkeziyetçilik gibi yerinden yönetimin bu

<sup>107</sup> Merkezden yönetimin sakıncaları için bkz. Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 108. Ercan ve diğerleri; **age.**, s. 282. Günday, **age.**, s. 42-43. Yıldırım, **age.**, s. 26.

<sup>108</sup> ‘Yetki genişliği ilkesi’ ifadesi yerine ‘yetki genişletilmesi ilkesi’ ifadesi de kullanılmaktadır. Bkz. Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 5. Bası, İstanbul, 1998, s. 122.

<sup>109</sup> Yetki genişliği kimi yazarlarca yerinden yönetim ilkesinde olduğu gibi coğrafi ve dikey olarak ikiye ayrılmakta, dikey (fonksiyonel) yetki genişliği denilen ikinci yetki genişliği türünde merkezi yönetim uhdesindeki bazı yetkiler, belirli uzmanlık alanında ülke genelinde hizmet üreten kamu kurumunun başındaki amire verilmektedir. Bkz. Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, 1. Baskı, İzmir, 1994, s. 67 ve Kalabalık, **age.**, s. 109. Buna karşın, yazarların düşüncesinin aksine ülkemizde yetki genişliğinin bu şeklinin uygulaması bulunmamaktadır. Bkz. Özey, **age.**, s. 155 ve Günday, **age.**, s. 44. Söz konusu hizmet üretici kurumlar, yerinden yönetim ilkesi kapsamında hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak faaliyet göstermektedirler.

<sup>110</sup> Özey, **age.**, s. 155.

<sup>111</sup> Şengül, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli, 2014, s. 4.

<sup>112</sup> Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 594-595.

<sup>113</sup> Anayasanın 126 ncı maddesinin ikinci fıkrasında; “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” şeklinde düzenlenmiştir. Bkz. T.C. Anayasası, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (20/09/2015). Buna göre, “ilin başındaki valinin yetkileri alan olarak değil fakat hukuksal nitelik ve etki olarak genişlemekte ve bu görevli başkentteki bakanın, yasalarla kişisel olarak ona tanınmış bulunan tüm yetkilerini kendi il sınırları içerisinde kullanabilme yeteneğine sahip” olmaktadır. Özey, **age.**, s. 155.

şeklinin de uygulaması bulunmamakta, yerinden yönetim, merkezden yönetim ile birlikte, karma bir sistemde uygulanmaktadır. Karma sistem adı verilen bu sistemdeki yerinden yönetimde, tüm kamu hizmetlerinin değil, fakat bazı kamu hizmetlerinin merkezin vesayet denetimine tabi kamu tüzelkişileri tarafından yürütülmesi söz konusu olmaktadır.<sup>114</sup>

Buradaki yerinden yönetimin, siyasi yerinden yönetim ile de karıştırılmaması gerekmektedir. Siyasi yerinden yönetimin doğrudan federal devlet yapısını ifade ettiği, yönetim sisteminden öte devlet biçimine dair bir kavram olduğu, idari yerinden yönetimse gerek üniter gerekse federal devletlerde var olan bir çeşit idari yöntem olduğu belirtilmelidir.<sup>115</sup> Siyasi yerinden yönetim, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında eyalet, kanton, cumhuriyet ve federe devlet gibi<sup>116</sup> adlar altında ayrı yönetsel kademe oluşturan ve yönetsel yetkilerin yanı sıra belli seviyede yasama

<sup>114</sup> Günday, **age.**, s. 45.

<sup>115</sup> Şengül, **age.**, s. 6 vd. Keleş, **age.**, s. 24. Günday, **age.**, s. 45. Kimi yazarlarca, idari yerinden yönetimin uygulamada, devolüsyon (devolution), yetki genişliği (deconcentration), yetki devri (delegation) ve özelleştirme (privatize-deregulation) adı altında dört farklı şeklinin bulunduğu ifade edilmektedir. Bkz. Çetinkaya, **age.**, s. 15 vd. Bu bakış açısında, yetki genişliği ve yetki devri ile bizzat idari yerinden yönetim anlamına gelen devolüsyon yerinden yönetim başlığı altında birleştirilmekte, bunlara özelleştirme eklenmektedir. Keleş ile Yılmaz-Emil-Kerimoğlu'nun da, birebir aynı olmasa da benzer bakış açılarına sahip oldukları söylenebilir. Bkz. Keleş, **age.**, s. 23 vd. Yılmaz, Hakan-Emil, M. Ferhat-Kerimoğlu, Baki, **Yerel Yönetimler Maliyesi-Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No:10, Ankara, Şubat 2012, s. 19 vd. Şahin, bu dört unsuru; "merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe (veya tersi yönde) bir eğilimi ortaya koyan araçlar" şeklinde tanımlamaktadır. Bkz. Şahin, Yusuf, **Yerel Yönetimler**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Bursa, Ağustos 2014, s. 20 vd. Hâlbuki yetki genişliği, merkezden yönetimin bir unsuru olması sebebiyle yerinden yönetim uygulamalarından değildir. Bkz. Özay, **age.**, s. 156. Kalabalık, **age.**, s. 99. Merkezi yönetimin kimi görev ve yetkilerini nihai sorumluluk kendisinde kalacak şekilde yarı özerk kurum ve kuruluşlara devretmesi anlamındaki yetki devri (delegation) (Bkz. Yuliani, Elizabeth Linda, "Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?", **Workshop on Decentralization**, 27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland, s. 3-4, [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/interlaken/Compilation.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf), (20/09/2015).) ve kimi kamu hizmetlerinin yine merkezi yönetim denetiminde özel sektöre yerine getirilmesi anlamındaki özelleştirme (Bkz. Yılmaz-Emil-Kerimoğlu, **age.**, s. 22.) de merkezi yönetim uygulamalarındandır. Merkezi yönetime karşı özerk, nihai sorumluluk sahibi yerel ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin olan yerinden yönetim uygulamalarıyla irtibatları yoktur.

<sup>116</sup> Federe devletlere, ABD ve Almanya gibi ülkelerde eyalet, İsviçre'de kanton, eski SSCB'de ve Rusya Federasyonu'nda ise cumhuriyet adı verilmektedir.

ve yargılama yetkileri bulunan yönetim şekillerini ifade etmektedir.<sup>117</sup> Siyasi ve idari yerinden yönetim karşılaştırıldığında şu sonuçlara varılabilmektedir:<sup>118</sup>

- Siyasi yerinden yönetimde federe devletler, yerel yönetimlerin aksine devletin kurucu unsurları olup, bu süreçte oy ve görüş sahibidirler.

- Federe devletler, kendilerine özgü yetkilere sahip olma, bu yetkileri federal otoritenin müdahalesi olmaksızın kullanabilme, federe devletlerin özerkliği ilkesine uygun olarak federal anayasa çerçevesinde işlerinde özerk, rızası ve iradesi dışında sahip olduğu yetkilerin federal devletçe azaltılmadığı, egemenliği başlangıçtan beri paylaşan devletlerdir. Yerel yönetimlerin egemenliği paylaşmaları söz konusu olmadığı gibi, statüleri merkezi idarenin iradesi ile her zaman kanun ile değiştirilebilir, aynı yolla varlıklarına son verilebilir.

- Merkezi yönetimin yerinden yönetim birimleri üzerinde idari vesayet adı verilen bir denetim imkânı mevcut iken, federal devletin federe devletler üzerinde herhangi bir denetim hakkı bulunmamaktadır.

- Federe devletlerin federal politikaların yürütülmesine katılmaları ve bu politikaları belirleyen yasama ve yürütme organlarında temsil edilmeleri olanağını ifade eden katılma ilkesi kapsamında federe devletlerin ülke politikalarını belirleme imkânı mevcut iken, yerel yönetimler için aynı imkânın mevcudiyetinden söz etmek mümkün değildir.

---

<sup>117</sup> Eryılmaz, **age.**, s. 68-69. “Siyasi yerinden yönetim federalizm olarak bilinir.” Şengül, **age.**, s. 6. “Federal Devlet dendiğinde, kendisini oluşturan yerel birimlerin (federe devletlerin), ilke olarak uluslararası yetkileri olmamasına rağmen, her birinin anayasa, yasama ve yargılama alanında özerkliğe sahip olmaları anlaşılır. Federal devlet, tek yapılı devletten farklı olarak, yetkilerini ortaklaşa paylaştığı birçok başkaca devletlerden oluşmaktadır. ... Federalizm, bir ülkeden ötekine çok farklı özellikler göstermektedir. Bu bakımdan, federal devlet sayısı kadar federalizm olduğu söylenebilir.” Teziç, **age.**, s. 126.

<sup>118</sup> Kalabalık, **age.**, s. 119-120. Teziç, **age.**, s. 129 vd.

Görüldüğü üzere, siyasi yerinden yönetimden farklı olarak idari yerinden yönetimde, hem üniter hem de federal devletlerde mevcut olan ve kamu hizmetlerinin daha etkin görülebilmesi amacıyla, merkezi yönetimin sadece yürütme yetkisininin, o da, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak belirli bir kısmının kurucu niteliği bulunmayan yerel yönetimlerle paylaşılması söz konusudur.<sup>119</sup> İdari yerinden yönetimin iki tür uygulaması vardır.

### **a. Yerel (Coğrafi) Yerinden Yönetim**

Yerel yerinden yönetim, belirli bir yörede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarının kendi seçtikleri karar organları vasıtası ile belirlenebildiği ve bu ortak ihtiyaçların merkezi idarenin tüzelkişiliği dışında ayrı bir tüzelkişiliği, malvarlığı, personeli ve bütçesi bulunan, idari ve mali özerkliğe sahip bir yerel yönetim birimi aracılığıyla giderilmeye çalışıldığı yönetim şekli olarak tanımlanabilir.<sup>120</sup> Bu yönetim şeklini ete kemiğe büründüren idareler yerel yönetimlerdir. Kamu gücünden faydalanır, icrai idari işlem tesis eder, yetki ve yükümlülük ihdas eder, gerektiğinde zor kullanırlar.<sup>121</sup> Türkiye'deki örnekleri, Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca iller, belediyeler ve köylerdir.

---

<sup>119</sup> Konu açısından özellik arz eden İspanya, İtalya ve Portekiz gibi özerk bölgesel yapılı bazı devletlerdeki özerk bölgesel yönetimlerin hangi kategoride yer alacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Bu devletlerdeki özerk bölgesel yönetimler çoğu kez etnik yapılara göre şekillenmekte olup, İspanyol Anayasası'nın 2 nci maddesinde milliyetlerin özerkliğine yer verilse de, İspanyol milletinin ve vatanın tekliği vurgulanmaktadır. İspanya Anayasası'nın Milli Birlik ve Özerkliğe dair 2 nci maddesi için bkz. [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_esp\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_esp_texto_ingles_0.pdf), (12/10/2013). Bu açıdan, İspanya Devletinin federal olmadığı veya siyasi yerinden yönetim yapısının bulunmadığı, Anayasa'daki millet tekliği vurgusundan yola çıkılırsa üniter ve yerinden yönetimin özel bir biçiminin uygulandığı bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Aynı yönde görüş için bkz. Teziç, **age.**, s. 124 vd. Portekiz ve İtalya Anayasalarında da benzer düzenlemelere yer verildiği göz önüne alınırsa, bu ülkelerdeki özerk yapıların da yerinden yönetimin özel uygulamalarının başkaca örnekleri olduğu söylenebilir. Portekiz Cumhuriyeti Anayasası'nın 'Üniter Devlet' başlıklı 6 nci maddesi için bkz. <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>, (12/10/2013). İtalya Cumhuriyeti Anayasası'nın ülkenin teklik ve bölünmezliğine dair 5 inci maddesi için bkz. [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf), (12/10/2013).

<sup>120</sup> Şengül, **age.**, s. 9.

<sup>121</sup> Onar, **age.**, s. 464.



## **b. Hizmet Yerinden Yönetim**

Bu tür yerinden yönetim uygulaması, sosyal devlet ilkesi ile devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin arttığı, çeşitlendiği ve yoğunlaştığı yakın bir dönemde ortaya çıkmış, özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmeleri ve işletme mahiyetinde olmaları sebebiyle kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatı dışında kurulan kamu tüzelkişiliklerine gördürülmesiyle oluşmuştur.<sup>122</sup> Hizmetin kendisine özerklik tanınmıştır.<sup>123</sup> Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, tesis adı verilen mal topluluğu şeklinde olabileceği gibi, Ticaret ve Sanayi Odaları, Mimar Odaları, Barolar ve Tabip Odaları gibi cemiyet, dernek şeklinde de olabilir.<sup>124</sup> Temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir.<sup>125</sup>

- Kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak alınan idari bir kararla kurulmak suretiyle kazandıkları kamu tüzelkişilikleri vardır.

- Verdikleri hizmetin niteliğine göre değişen nitelikte özerkliğe sahiptirler.

- Hizmet alanlarının şekline göre değişen belirli yetki ve görevleri mevcuttur.

Kanunlarla verilmiş yetkilerin dışında herhangi bir yetki kullanımı söz konusu değildir.

- Kamu malı statüsünde kendilerine özgü malvarlıkları ve bütçeleri bulunmaktadır.

- Merkezi idarenin veya bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimine tabidirler. Özerklikleri vesayet denetimi ile ters orantılı olup, vesayet denetimi arttıkça özerklikleri azalır.

---

<sup>122</sup> Günday, **age.**, s. 47.

<sup>123</sup> Şengül, **age.**, s. 9.

<sup>124</sup> Kalabalık, **age.**, s. 122.

<sup>125</sup> Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 154.

- Personeli memur veyahut da diğer kamu personeli statüsünde olmakla birlikte, personel rejimi açısından özel düzenlemelerin yapıldığı görülebilmektedir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının,<sup>126</sup> yerel (coğrafi) yerinden yönetim kuruluşlarından farkları şunlardır:<sup>127</sup>

- Hizmet yerinden yönetimi belli bir hizmete özerklik tanınmasını, yerel yerinden yönetim ise belli bir yörede yaşayan insanlara salt o yörede bir arada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla tanınan özerkliği ifade eder.

- Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları seçmenlerce belirlenmezken, yerel yerinden yönetim kuruluşlarının en azından karar organları hizmet ürettikleri yerdeki seçmenlerce belirlenir.

- Yerel yerinden yönetim kuruluşları kişi topluluğu iken, belli malvarlığının belli bir hizmete tahsisi ile tüzelkişilik kazanan hizmet yerinden yönetim kuruluşları birer mal topluluğu yapısındadır.

- Yerel yerinden yönetim kuruluşları yerel nitelikli muhtelif kamu hizmetlerini, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise ülke düzeyinde, genel nitelikli fakat spesifik kamu hizmetlerini yürütür.

- Yerel yerinden yönetimde siyasi mülahazalar ve demokrasi ihtiyacı, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında ve organlarının teşkilinde teknik ihtiyaçlar ve ihtisas üstünlüğü esastır.

---

<sup>126</sup> Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kamu idaresi olarak nitelendirilen yerel yerinden yönetim kuruluşları gibi numerus clausus/sınırlı sayıda olmamaları, hukuk düzeninin niteliğine göre herhangi bir hukuki düzenlemeyle (çoğu kez kanun ile) kurulabilmelerinden dolayı değişken sayıda olmaları, uğraş konularının sınırlı (bir veya birkaç) olması gibi kriterler göz önüne alınarak kamu kurumu olarak nitelendirilmektedir. Bkz. Özay, **age.**, s. 137 vd.

<sup>127</sup> Günday, **age.**, s. 48. Kalabalık, **age.**, s. 122-123. Onar, **age.**, s. 465. Şengül, **age.**, s. 10.

### **Ç. Yerel Yönetimler Merkezi İdarenin Denetimine Tabidir**

Merkezi idarenin yerel yönetimleri denetim yöntemi olan idari vesayetten önce yerel yönetimlerin iç işleyişinde de yeri bulunan hiyerarşi denetimine değinmek yerinde olacaktır.

#### **1. Hiyerarşi**

Yukarıda da bahsedildiği üzere, merkezden yönetimde, başkent ve taşra teşkilatı arasındaki bütünlük, eski dilde silsile-i meratip veya mertebeler silsilesi olarak ifade edilen, üst üste sıralanmış ve alttaki üsttekine tabi basamak, derece veya kademeler anlamına gelen hiyerarşi denilen hukuki bir bağ ile sağlanmaktadır.<sup>128</sup> Bu hukuki bağ hiyerarşik denetimle somutlaşır. Hiyerarşik denetim, üstlerin astları üzerinde ve astların yaptıkları işlemler üzerinde gerçekleşmektedir. Hiyerarşik amirin; astları üzerinde, memuriyet durumlarına ilişkin olarak atama, yükseltme işlemleri yapma, disiplin cezaları verme, yer değiştirme, “sicil notu verme”,<sup>129</sup> astların yaptıkları işlemler üzerinde ise, işlem tesis edilirken emir ve direktif vererek yönlendirme, işlem tesis edildikten sonra bu işlemleri hukukilik ve yerindelik yönünden denetleme, onama, onamama, düzeltme, değiştirme, durdurma, erteleme, kaldırma, geri alma ve iptal etme gibi yetkileri bulunmaktadır.<sup>130</sup> Yerel yönetimlerdeki hiyerarşi ise ancak bir iç denetim aracı olarak yerel yönetim organ, makam ve kamu görevlileri arasındaki düzen ve bütünlüğün sağlanması amacıyla

<sup>128</sup> Yıldırım, **age.**, s. 11. Günay, **age.**, s. 54.

<sup>129</sup> Hiyerarşi denetiminin en önemli unsurlarından biri olan ve amirin memura her yıl sonunda not vermesi şeklinde tezahür ederek bu nota göre altı yılda bir kademe alma veya almama gibi özlük haklarına bir takım olumlu veya olumsuz etkileri bulunan sicil notu verme işlemi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilgili hükümlerini yürürlükten kaldıran ve değiştiren 13/02/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 117 nci maddesi ile Türk Hukuk Sisteminden çıkarılmıştır.

<sup>130</sup> Günay, **age.**, s. 55-56. Özay, **age.**, s. 150 vd. Şengül, **age.**, s. 3.

uygulanmaktadır.<sup>131</sup> Bir başka deyişle, merkezi yönetim veya devlet tüzelkişiliği ile yerel yönetimler arasında herhangi bir hiyerarşi ilişkisinden söz edilemez. Bu iki ayrı tüzelkişilik arasında yalnızca idari vesayet ilişkisi mevcuttur.

Hiyerarşi ile idari vesayet arasındaki en temel fark, ilkinin tek bir tüzelkişilik içerisinde, diğerinin iki ayrı tüzelkişilik arasında var olmasıdır. Bir başka temel farksa hiyerarşinin aynı tüzelkişilik içerisindeki üstün, asta emir verme ve onu yönlendirme yetki ve gücünü de içermesidir.<sup>132</sup> Hiyerarşi yetkisi için açık bir yasal izne gerek yoktur.<sup>133</sup> Bunun sebebi, hiyerarşi yetkisinin, üstün yönetme görevi içerisinde tabiatı gereği mevcut olması ve kamu kuruluşlarında üstün hangi makam olduğunun mevzuatla düzenleniyor olmasıdır.<sup>134</sup> Hâlbuki idari vesayette alt-üst ilişkisi yoktur. Vesayet yetkisinin varlığından söz edilebilmesi için ise her bir vesayet yetkisi için ayrı yasal izne ihtiyaç vardır.<sup>135</sup>

## 2. İdari Vesayet

Hiyerarşi, merkezi idare kuruluşları arasında olduğu gibi, aynı tüzelkişilik içerisinde yer alan muhtelif organ, makam ve birimler arasında da bütünlüğü sağlamaktadır. İdari vesayetse, temelde merkezi yönetimin, idarenin bütünlüğünü sağlamak için yerel yönetimler üzerinde çeşitli hukuki enstrümanlar vasıtasıyla uyguladığı denetim yetkisidir.<sup>136</sup> İki farklı tüzelkişilik arasında söz konusu olan idari vesayet, sadece merkezi yönetim olarak ifade edilen başkent teşkilatı ile yerel

---

<sup>131</sup> “Yönetim denetimi çeşitli biçimlerde yürütülür. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesine ‘iç denetim’, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine ‘dış denetim’ denir. İç denetimin en belirgin örneği ‘hiyerarşi’, dış denetiminki ise ‘vesayet’ denetimidir.” Gözübüyük, *age.*, s. 353.

<sup>132</sup> Özey, *age.*, s. 149-150. Gözübüyük, *age.*, s. 354.

<sup>133</sup> Günday, *age.*, s. 55.

<sup>134</sup> Gözübüyük, *age.*, s. 354.

<sup>135</sup> Şengül, *age.*, s. 157.

<sup>136</sup> Şengül, *age.*, s. 157.

yönetimler arasındaki değil, daha geniş anlamda yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışındaki başka bir idari kuruluşça yasaların öngördüğü sınırlar dâhilinde denetlenmesini de ifade etmektedir.<sup>137</sup> Bu denetim yönteminde, “her biri kendi alanlarında özerk olan yani yürütülebilir işlemler yapıp bunları uygulama durumunda olan iki tüzelkişilikten biri yasa ile “merkez” konumunda kabul edilmekte ve “merkez dışı” tüzelkişiliğin, yine yasanın öngördüğü bazı önemli kararlarının uygulanabilmesi için, belli bir usul izlenerek onaylanması veya değiştirilerek onaylanması” esası söz konusu olmaktadır.<sup>138</sup> Genel bir yetki olmayan idari vesayet denetimi, hiyerarşiden farklı olarak, vesayet makamlarını ve yetkilerini açıkça belirleyen açık yasal düzenleme gerektirir.<sup>139</sup>

İdari vesayet denetimi yerel yönetimlerin organları ve işlemleri üzerinde gerçekleşir. Organlar ve görevliler üzerindeki vesayet denetimi çoğu kez organların veya görevlilerin seçimleri, atanmaları veya seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi şeklinde olurken, işlemler üzerindeki vesayet denetimi işlemin tesisinden sonra, bazen de tesisinden önce işlemleri onaylama, bozma, uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olabilmektedir.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Gözübüyük, **age.**, s. 356.

<sup>138</sup> Özay, **age.**, s. 161.

<sup>139</sup> Şengül, **age.**, s. 157. Gözübüyük, **age.**, s. 356. “Medeni hukuktaki vesayetten farklı olarak, “idari vesayet makamı” yerinden yönetim kuruluşlarının genel bir temsilcisi gibi, onlar adına hareket etmeye yetkili olmayıp yalnızca kanunlarda öngörülen durumlarda, hukuka uygunluk ve zaman zaman da yerindelik (opportünite) denetimi yapar.” Teziç, **age.**, s. 123. Bununla birlikte, “... vesayet denetiminin hukukilikle sınırlanması asıldır.” Şengül, **age.**, s. 157.

<sup>140</sup> Gözübüyük, **age.**, s. 357. “... yerine geçerek işlem yapmak, hiyerarşide olduğu gibi, idari vesayette de mümkün olmayıp, ancak yasanın öngördüğü çok istisnai bir durum olarak karşımıza çıkabilir.” Özay, **age.**, s. 163. Örneğin, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9 ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 2 nci maddelerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının imar planlarını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve yapı ruhsatı vermeye yetkili olduğu istisnai bazı durumlar öngörülmektedir. Bunlar idari vesayette yetkili kamu idaresinin (belediyenin veya il özel idaresinin) yerine geçerek işlem yapmanın ülkemizdeki en tipik örnekleridir.

### 3. İdari Vesayetın Hıyerarşıden Farkları

İdarenın bütünlüğünün temını bakımından yerel yönetımlerın tabı olduğu idari vesayet denetımının, hıyerarşıden farkları şu şekilde sıralanabilir.<sup>141</sup>

- Hıyerarşı hem devlet tüzeldkışılığı içerisinde merkez ve taşra teşkilatı arasında, hem de her bir kamu kurum veya kuruluşunun iç teşkilatında mevcuttur. İdari vesayet sadece yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanun ile merkez kabul edilen idarece uygulanabilir.

- Hıyerarşı denetımı tek kamu tüzeldkışılığı içerisinde, idari vesayet denetımı iki farklı kamu tüzeldkışılığı arasında yapılır. Hıyerarşı uygulandığı tüzeldkışılığın yetki alanını aşarak diğer tüzeldkışılığleri etkilemez. Hıyerarşıde yetki genişliği, yetki devri ve imza yetkisinin devri gibi usuller gündeme gelir, fakat yapılmış bulunan işlem ve eylemler o tüzeldkışılığe mal edilir. Üstün astın eylem ve işlemlerinin konusunu değiştirebilmesinin ve sonuçlarını ortadan kaldırabilmesinin temel dayanağı budur.

- Hıyerarşı çok geniş yetkiler içeren olağan, genel bir iç denetim aracıdır. Bu denetim ilişkisinde denetime tabı işlem ve eylemlerın kanunla spesifik olarak belirlenmesi söz konusu olmamakla birlikte, eylemler üzerinde kullanılamayacağı düşünölen idari vesayet denetiminde, vesayet yetkisi kanunda açıkça sayılan işlemler üzerinde mümkün olabilmektedir. İdari vesayet özel ve özgül bir yetki olduğundan, konusunun ve biçiminin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

---

<sup>141</sup> Ercan ve diğerleri; **age.**, s. 287 vd. Özey, **age.**, s. 168 vd.

- Hiyerarşi emir verme yetkisini içermekte iken, vesayet kural olarak bu yetkiyi içermez. Vesayet makamlarının düzenleyici işlemler ile yapılan yol gösterici faaliyetleri bu kuralın istisnası değildir. İdari vesayette belirli bir işlemi onaylama, erteleme veya onamama gibi bir denetim söz konusudur. Çok istisnai bir durum olarak yerine geçerek işlem yapma da gündeme gelebilir. Hiyerarşik yekiler ise astın işlemlerini değiştirmeyi ve hatta astın yerine geçerek işlem yapmayı içermektedir.

- Hiyerarşidekinin aksine, idari vesayette çok istisnai haller hariç sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilmektedir. Hiyerarşi astın eylem ve işlemlerinin takdire ilişkin yönleri ve alanı üzerinde de etkili olduğu halde, idari vesayet ancak işlemin kanunla belirlenmiş unsurları üzerinde etkilidir ve açık bir kanuni düzenleme olmadıkça takdir alanına girilemez.

- Hiyerarşi ilişkisi içerisinde; memuriyet statüsüne, özlük haklarına veya disiplin hukukuna dair işlemlere karşı var olanlar dışında astın başvurabileceği idari ve yargısal yollar olmadığı halde, ast-üst ilişkisinin bulunmadığı idari vesayette farklı tüzelkişilikler söz konusu olduğundan, bunların birbirlerine karşı yargısal başvuru hak ve ehliyeti mevcuttur.

#### **D. Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Bulunmaktadır**

Özerkliğin sözlük anlamı; bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet veya otonomidir.<sup>142</sup> Özerkliğin Latince kökenli eşanlamlısı olan ve ‘autos’ (kendi) ve ‘nomos’ (kural koyma, yönetme) kelimelerinin bileşiminden meydana gelen ‘otonomi’ kelimesinden hareketle, kavramın; özünde, kendi kurallarını koyma, kendi kendini yönetme ve

---

<sup>142</sup> [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), (13/10/2013).

serbestçe hareket edebilme kabiliyeti gibi anlamları ihtiva ettiği söylenebilir.<sup>143</sup> Özerklik; hukuken, kişilerin veya kurumların kendi hür iradeleriyle kendilerini ilgilendiren konularda hukuk âleminde etkili kararlar alabilme ve almış oldukları bu kararları uygulayabilme hak ve yetkisini ifade eder.<sup>144</sup> Özerkliğin idare hukuku özelindeki nitelikleri ise, kurum veya kuruluşun kendi kendini yönetme hak ve yetkisine sahip olması, üstlendiği hizmetlerin öncelik sıralamasını bizzat belirleyebilmesi ve bunların gerektirdiği idari iş ve işlemleri yapabilmesi olarak sıralanabilir.<sup>145</sup> Tanımların tamamı, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında dikey olarak paylaşılması anlamına gelen<sup>146</sup> yerel idari özerkliği de kapsamaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin doğal bir sonucu olduğu kabul edilen yerel idari özerkliğin<sup>147</sup> yerel yönetim kavramından ayrı düşünülmesi mümkün değildir.<sup>148</sup> Bu sebeple, idari özerklik denildiğinde akla öncelikle yerel yönetimlerin özerkliği gelmektedir.

---

<sup>143</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 34. Mele, Alfred R., **Autonomous Agents: From Self-Control to Autonomy**, Oxford University Press, New York, 1995, s. 3. “Özerklik, bir başka otoriteye ihtiyaç duymaksızın kendi başına hareket edebilme kabiliyetidir.” Çiner, Can Umut - Karakaya, Oral, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 68, No. 2, 2013, s. 73.

<sup>144</sup> Aytaç, Fethi, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994, s. 6’dan aktaran Kalabalık, **age.**, s. 130. Anayasa Mahkemesinin bir kararında hukuki özerklik; “sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisi” şeklinde tanımlanmıştır. Bkz. AMK. 22/06/1988 tarihli ve E.1987/18-K.1988/23 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

<sup>145</sup> Kalabalık, **age.**, s. 130.

<sup>146</sup> Bkz. Sartori, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 345.

<sup>147</sup> Sartori, **age.**, s. 345.

<sup>148</sup> “Yerel özerkliği en iyi şekilde anlayabilmek ve tarif edebilmek için, onun mefhumu muhalifinden hareket etmek gerekir. Yerel yönetim özerkliğinin (local autonomy) tam karşısında merkezîyetçilik (centralisation) bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile, merkezden yönetim salt manada kullanıldığı bir sistemde yerinden yönetim (decentralisation) hiç yoktur. Mutlak anlamda yerinden yönetim sisteminin uygulanması ise, merkezden yönetimin bulunmadığı bir sistemi ifade etmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, yerinden yönetim ile merkezden yönetim birbiriyle ters orantılıdır. Özerkliğin azalması, merkezleşmenin çoğalması sonucunu doğurur.” Kalabalık, **age.**, s. 131. Buna paralel olarak, “vesayet denetimiyle özerklik arasında ters yönlü ilişki vardır.” Şengül, **age.**, s. 158.



Yerel yönetimlerde özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3 üncü maddesinde; “*yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı*” şeklinde, Anayasa Mahkemesinin konu yönünden önem arz eden bir kararındaysa,<sup>149</sup> “*anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi*” olarak tanımlanmıştır.

## **1. Yerel İdari Özerkliğin Unsurları**

Yerel idari özerklik, “*yerel yönetimlerin kendi başına kesin ve yürütülebilir (icrai) karar almalarını ve karar ve hareket serbestisine sahip olmalarını*” gerektirmektedir.<sup>150</sup>

### **a. İcrai İşlem Yapma**

İcrai idari işlem, doktrinde benzer ifadelerle tanımlanmaktadır. Özay'a göre; “*Tek yanlılık ve kanuniliğin doğal uzantısı İdarenin bir irade açıklaması şeklinde ortaya çıkan işleminin, ‘uygulanabilir’ olma yeteneğini içinde saklamasıdır. Eski deyimle ‘icrai’ olan idari işlem tek yanlı biçimde ‘yürütülebilir’ olma üstünlük ve ayrıcalığına sahiptir.*”<sup>151</sup> Günday'a göre; “*İdari kararlar, ... İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki yaparlar; ilgililer için yeni hukuki durumlar yaratır, ilgililerin mevcut hukuki durumlarını değiştirir ya da ortadan kaldırırlar. İdari kararlar, bu özellikleri nedeniyle ‘icrai karar’ olarak da*

<sup>149</sup> AMK. 22/06/1988 tarihli ve E.1987/18-K.1988/23 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

<sup>150</sup> Kalabalık, **age.**, s. 260.

<sup>151</sup> Özay, **age.**, s. 308.

adlandırılmaktadırlar.”<sup>152</sup> Gözübüyük’e göre; “Yönetim hukuku alanında, yönetimin tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal sonuç yaratan, başka bir deyişle, hukuk düzeninde değişiklik yapan işlemlerine, yönetsel işlemler denir. ... Yönetsel işlemler, uygulanabilir işlemlerdir. Yönetsel işlemlerin ... icrai olma ayrıcalığı vardır.”<sup>153</sup> Kalabalık’a göre; “Özerk bir kuruluş olan yerel yönetimler kesin kararlar alabilmelidirler. Buradaki kesinlik, idari anlamda kesinliktir. Diğer bir deyişle, kararın alınmasından önce herhangi bir idari makam veya mevkiden izin alınmasına veya alındıktan sonra, aynı makam ve mevkilerce incelenmesine ve onayına gerek kalmaması anlamındadır. Karar alındıktan sonra, diğer icrai kararlar gibi, hakları ihlal edilenler tarafından mahkemelerce iptal ettirilebilecektir.”<sup>154</sup>

Yargı kararları da benzer içeriklidir. AYİM.’ne göre; “yetkili idari makamların, kamu gücünü kullanarak, idare işlevlerine ilişkin olmak üzere, İdare Hukuku esaslarına göre aldıkları, kişiler yönünden idari alanda hak ve yükümlülükler (statüler) doğuran, kesin ve uygulanabilme özelliği olan tek yanlı irade açıklamaları idari işlemdir.”<sup>155</sup> Danıştaya göre; “Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edilenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlıdır.”<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Günday, **age.**, s. 97.

<sup>153</sup> Gözübüyük, **age.**, s. 299 vd.

<sup>154</sup> Kalabalık, **age.**, s. 260.

<sup>155</sup> AYİM Drl. Krl., 11/12/1997 tarihli ve E.1997/70- K.1997/132 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

<sup>156</sup> Dnşt. 3. D. 17/10/1991 tarihli ve E.1989/4241-K.1991/2649 sayılı Karar, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

Tanımlar göstermektedir ki, yerel yönetimlerde özerkliğin göstergelerinden olan icrai işlem, hukuk âleminde ilgilisi üzerinde yenilik veya değişiklik oluşturan<sup>157</sup> ve herhangi bir makam veya kişinin önceden veya sonradan izin ve onayına tabi olmayan<sup>158</sup> bir işlemdir. Buna göre, yerel yönetimlerce yapılabilecek icrai işlem sayısı arttıkça, idari özerklik genişleyecek, azaldıkça, yerini idari vesayet denetimine bırakacağından daralacaktır.<sup>159</sup> Öyle ise, yerel yönetimlerce görülen kamu hizmetlerine ilişkin işlemlerde yerindelik denetiminin minimum düzeyde tutulması ve böylece yapılabilecek icrai işlem sayısının artırılması idari özerkliğin temini bakımından gereklidir.<sup>160</sup> Bu sebeple, konu, icrai işlem yapabilme yeteneğine sahip olmaktan ziyade yerel yönetim işlemleri üzerindeki yerindelik vesayet denetiminin azaltılmasıyla ilişkilidir.

## **b. Karar ve Hareket Serbestisi**

Kimi yazarlarca yerel yönetim özerkliğinin ön şartı, kimilerince zorunlu sonucu kabul edilen karar ve hareket serbestisi, yerel yönetimlerin görev ve

---

<sup>157</sup> İcrai işlemlerle hukuk alanında böyle bir etki meydana gelse dahi maddi âlemde bu etkinin gerçekleşmesi için genellikle başka eylemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlara “yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler” adı verilir. Sarıca, Ragıp, **İdare Hukuku (öğrencilerin tuttuğu ders notlarından çoğaltma)**, İstanbul, 1970, s. 134'den aktaran Özay, **age.**, s. 308. Bu gibi ilgiliye yükümlülük yükleyen işlemlere uyulmaması durumunda, işlemin hukuk âleminde doğurduğu yenilik veya değişikliğin maddi âlemde de gerçekleştirilmesi gerekmekte olup, icrai işlemin re'sen icrası adı verilen bu eylemler idarece ancak yasal izin varsa yapılabilmekte, yoksa tek seçenek olarak icra yolu kalmaktadır. Günay, **age.**, s. 98-99. Örneğin bir ticari kuruluşun yaptırım olarak bir süre için kapatılması veya ruhsatının kaldırılmış olması nedeniyle etkinliğine son verilmesine ilişkin olarak alınan kararların uygulanması, kanunla izin verilmişse kuruluşun idarenin görevlileri tarafından maddi âlemde kapatılarak mühürlenmesi şeklinde olur. Özay, **age.**, s. 308. Bununla birlikte, ilgisine fayda sağlayan ve istisnai nitelikteki ruhsat ve izin gibi işlemlerin doğurduğu yenilik veya değişiklik kendiliğinden hukuk âleminin yanı sıra maddi âleme de yansımaktadır. Bu tür işlemlere ise uygulama işlem adı verilir. Günay, **age.**, s. 98.

<sup>158</sup> Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s. 22. Ayrıca belirtmelidir ki, vesayet makamının onama veya onamama yetkisinin süresi içerisinde kullanılmaması durumunda kendiliğinden kesinlik kazanan ve birleşme işlemin bir unsuru olan onaya tabi işlemlerin icrailiğinden söz edilemez. Özay, **age.**, s. 163-164. Kanunla düzenlenen ve sayısı belirli olan bu tip işlemlerin artması, tesis edilebilecek icrai işlem sayısını azaltacağından yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz etkileyecektir.

<sup>159</sup> Şengül, **age.**, s. 158.

<sup>160</sup> Aktalay, **age.**, s. 99.

yetkileriyle ilgili olarak merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın karar verme yeteneği şeklinde tanımlanabilir.<sup>161</sup> Bir başka deyişle, merkezin onay ve iznine gerek kalmaksızın karar alabilme serbestisidir. Bunun azlığı veya çokluğu, tıpkı yerel yönetimlerin icrai işlemlerinin azlığı veya çokluğunda olduğu gibi idari vesayet denetiminin azlığı ve çokluğuyla ters orantılıdır. İdari vesayet denetimi ne kadar az olursa, yerel yönetimlerin karar ve hareket serbestisi o kadar fazladır. Bu serbesti organların bağımsızlığını<sup>162</sup> da içerir.

Bunun yanı sıra, yerel yönetimler “öz gelir”<sup>163</sup> seviyesi, karar ve hareket serbestisi ile doğru orantılıdır.<sup>164</sup> Yerel yönetim mali kaynaklarının önemli bir bölümünün merkezi yönetimce temin edilmesi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde oluşabilecek muhtemel baskısını arttırarak mali ve idari özerkliği zayıflatmakta,<sup>165</sup> yerel yönetimlerce görülen kamu hizmetlerinin merkezi yönetim yardımlarından ziyade öz gelirlere karşılanması ise hem mali hem de idari özerkliği güçlendirmektedir.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> Page, Edward C., **Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local-Self Government**, Oxford University Press, Oxford, 1991, s. 21.

<sup>162</sup> Kimi yazarlar, idari özerkliğin şartlarını ortaya koyarken “karar ve hareket serbestisi” yerine “organların bağımsızlığı” ifadesini kullanmaktadır. Örneğin Tortop, “Organların Bağımsızlığı” başlığı altında; yerel yönetimlerin sorumlu personelinin bağımsız olması gerektiğini, bu kimselerin merkezi yönetimce atanmaları ve görevden alınabilmelerinin kendilerini merkezi yönetimin etkisi altında bırakacağını, nihayetinde özerkliğin olumsuz etkileneceğini ifade etmekte, bunun önüne geçilmesi içinse karar ve icra organlarının seçimle belirlenmesini önermektedir. Bkz. Tortop, **age.**, s. 23. Halbuki tüm yerel yönetim organları seçimle belirlense dahi bu, o yerel yönetimde organların bağımsızlığı için yeterli olmayabilir. Örneğin alınan kararların tabi olacağı vesayet denetiminin sayısı ve niteliği de önem arz etmektedir. “Organların bağımsızlığı” konusunu da içerdiği açık olan “karar ve hareket serbestisi” başlığı bu sebeple tercih edilmiştir.

<sup>163</sup> “Öz gelir, yerelleşmiş, yerel bir gelirdir. Gelirin kaynağı ile bu gelirden yararlanan yerel idare arasında fiziksel bir bağlantı gereklidir. Vergi, yerel idarenin coğrafi sınırları içinde alınan bir vergidir. Vergi yükümlüsü ile o vergiyi almaya yetkili olan idare arasında bir bağlantı vardır.” Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, s. 73.

<sup>164</sup> Page, **age.**, s. 31.

<sup>165</sup> Öncel, Mualla – Kumrulu, Ahmet - Çağan, Nami, **Vergi Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 12. Bası, Ankara, 2005, s. 38.

<sup>166</sup> Aktalay, **age.**, s. 99-100.

## 2. İdari Özerklik - Mali Özerklik İlişkisi

Mali özerklik, idari özerkliğin bütünüleyici ve ayrılmaz bir parçası, bir bileşenidir. Kısaca tanımlamak gerekirse, yerel yönetimlerin kendi sorumluluğuna bırakılan kamu hizmetlerini görebilmek için görevleri ile orantılı olarak gelir elde etme ve bunları harcama konusunda sahip olduğu serbestidir.<sup>167</sup> Örneğin, bir belediyenin, bir kamu hizmetinin görülmesine yönelik olarak harcama yapmaya bizzat karar verebilmesi, birden çok kamu hizmeti arasından öncelikli olana kaynak ayırabilmesi, borçlanabilmesi, malvarlığını serbestçe yönetebilmesi vb. o belediyenin mali özerkliğinin göstergeleridir.<sup>168</sup> Fakat bu belediyenin mali nitelikli kararlarının ayrıca merkezi yönetim onayına sunulması, yani yerindelik vesayet denetimine tabi tutulması durumunda mali özerklik daralacaktır. Yine, belediye gelirlerinin, öz kaynaklardan çok merkezi yönetimin aktardığı kaynaklardan oluşması da, merkezi yönetimin yönlendirici etkisini doğal olarak arttıracak, harcama serbestisini ve mali özerkliği daraltacaktır.<sup>169</sup>

Görüldüğü üzere, mali özerkliğin azaldığı yerde, yapılabilecek icrai işlemler ve daha ziyade karar ve hareket serbestisi, buna bağlı olarak idari özerklik azalmaktadır. Öyle ise, idari işlemler olduğu şüphesiz olan mali kararlar üzerindeki yerindelik vesayet denetiminin ve merkezin yönlendirici etkisinin azaltılması durumunda, hem idari hem mali özerklik genişleyecektir. Ancak, diğer idari (mali nitelikli olmayan) kararlar üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması mali özerkliğin doğrudan genişlemesi sonucunu doğurmamaktadır. Mali özerkliğin, idari özerkliğin bütünüleyici parçası veya bileşeni olmasının temel sebebi budur.

---

<sup>167</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 102.

<sup>168</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 102.

<sup>169</sup> Aktalay, **age.**, s. 122-123.

## E. Yerel Yönetimlerin Karar Organları Seçimle İşbaşına Gelir

Bu özellik, karar ve hareket serbestisini etkilemesi bakımından yerel yönetimlerde idari ve mali özerklikle doğrudan irtibatlıdır. Yerel yönetim icra organlarından önce, belediye meclisi, il genel meclisi gibi yerel karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi anlamına gelmektedir.<sup>170</sup> Karar organları seçimle belirlendiğinde, tüm yerel yönetim organlarının bağımsızlığı artarak yerel yönetim karar ve hareket serbestisi genişlemekte, idari ve mali özerklik güçlenmektedir. Aksi durumda, karar organının bağımsızlığının yanı sıra yerel yönetim karar ve hareket serbestisi de kısıtlandığından idari ve mali özerklikten uzaklaşmaktadır. Öyle ki, böyle bir yerel yönetimin, merkezin taşra teşkilatından herhangi bir farkı kalmamaktadır.<sup>171</sup>

Yerel yönetimlere ilişkin bu özelliğe Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer verilmiştir. Şart'ın 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında yerel yönetimlerde özerklik bir hak olarak tanımlandıktan sonra ikinci fıkrada; *“Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.”* hükmü yer almaktadır. Buna göre, seçimle işbaşına gelmeyen karar organına sahip bir yerel yönetimde idari ve mali özerklikten söz edilebilmesi uluslararası hukuk açısından da mümkün değildir.

---

<sup>170</sup> Kalabalık, **age.**, s. 183. Bununla birlikte, sadece yerel yönetim karar organının seçimle belirlenmesi halinde, icra organının (ekseriyetle başkanın) bu karar organınca belirlenmesi gerekir. Başkanın veyahut da icra organlarının merkezi yönetimce belirlenmesi halinde, organların merkeze karşı bağımsızlığı, bir başka deyişle karar ve hareket serbestisi sınırlandırılmış olacaktır.

<sup>171</sup> Kalabalık, **age.**, s. 183.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDEKİ UYGULAMALAR

#### I. KAVRAM

Yerel yönetimlerde mali özerklik, “yerel yönetimlerin harcamalar ve bu harcamaları finanse edecek kaynaklar konusunda sahip oldukları serbestliği” ifade eder.<sup>172</sup> Bu serbestliğin tam manasıyla sağlanması için mali kaynakların önemli bir bölümünün öz gelirlerden oluşması, öz gelir oranlarının bizzat belirlenebilmesi, merkezi yardımların şartsız verilmesi ve gelirlerin serbestçe harcanabilmesi gerekir.<sup>173</sup> Buna göre, yerel yönetim mali özerkliğinde en temel iki unsurun, başta vergiler olmak üzere görev ve yetkilerle orantılı kamu gelirlerinin yerel yönetimlerce elde edilmesine ve harcanmasına dair serbesti veya takdir yetkisi olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra, öz gelirlerin toplam gelire oranının da ayrı bir etken olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

---

<sup>172</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 102. Doktrindeki tanımların benzer olduğu görülmektedir. Örneğin Boschmann, mali özerkliği; “... vergilendirme ve harcama yetkilerinin merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere devredilmesi (... the devolution of taxing and spending powers from the control of central government authorities to government authorities at sub-national levels)” olarak tanımlar. Boshmann, Nina, “Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation”, **Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization DPWG-LGD**, Berlin, December 2009, s. 6. [http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Fiscal\\_Decentralisation.pdf](http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf), (20/10/2013). Sağbaş-Bağdigen’e göre, mali özerklik; “...mali yetkilerin merkezden yerel yönetimlere yayılması, diğer bir deyimle yerel yönetimlere yerel hizmetlerle ilgili harcama sorumluluklarının ve yerel vergilerin toplanması yetkilerinin verilmesi” anlamına gelmektedir. Sağbaş, İsa - Bağdigen, Muhlis, “Local Government Finance in Turkey”, **Afyon Kocatepe University**, Afyon, 2003, s. 7’den aktaran Kalabalık, **age.**, s. 471. Sevsay’ın mali özerklik tanımı ise; “yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri” şeklindedir. Sevsay, Hakan, “İdari Vesayet Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler”, **Yerel Siyaset**, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659>, (02.12.2011)’den aktaran Egeli, Haluk - Diril, Funda, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 84, Ocak-Mart 2012, s. 27.

<sup>173</sup> Jefferies, R., **Tackling The Hall**, London: T.J. Press LTD., 1982’den aktaran Öztürk, Sevim, **Özerklik Kavramı ve Üniversite Özerkliği**, <http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=287>, (21/10/2013).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinde, yerel yönetimlerin mali özerkliğini sağlamaya yönelik şu hususlar yer almaktadır.<sup>174</sup>

- Yerel yönetimlere, ulusal ekonomi politikası çerçevesinde kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli seviyede mali kaynak sağlanmalı, bu mali kaynaklar, anayasa veya kanunlarda gösterilen görev ve yetkiler ile orantılı olmalıdır.<sup>175</sup>

- Yerel yönetimlerin kaynak yapıları, zaman içinde görev ve yetkileri artıp geliştikçe bu gelişmeleri izleyebilecek ölçüde esnek ve çeşitli olmalı, yeniden kaynak dağılımı yöntemleri ile ilgili olarak yerel yönetimlere danışılmalıdır.

- Yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklardan bir bölümü, alt ve üst sınırları kanunlarda belirtilmiş olan ve yerel yönetimlerin bu sınırlar içinde oranlarını serbestçe belirleyebildikleri yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Özkök Çubukçu; **agm.**, s.102-103. Türkiye Cumhuriyeti, Şart'a ilişkin (4), (6) ve (7) numaralı paragraflardaki hükümlere çekince koymuştur. Bkz. [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), 03/10/1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmi Gazete.

<sup>175</sup> "... Yerel yönetim birimlerinin akçal kaynakları görev ve yetkileriyle orantılı olmalı, kaynakların akçal açıdan sürekliliği güvence altına alınmalıdır. Devlet tarafından her görev ve yetki devrinde, buna uygun akçal kaynakların da sağlanması gerekmektedir." Keleş, Ruşen - Mengi, Ayşegül, "Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Doğru", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4, Ekim 2002, s. 13.

<sup>176</sup> 09/07/1948 tarihli ve 6953 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren mülga 5237 sayılı Kanun'un 21 inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenen ilan ve reklam resminin tarifesi, "*Meydan, yol ve sokaklarda ve umuma açık yerler ile nakil vasıtalarında ve herkesin görebileceği sair yerlerde asılan, gösterilen ve dağıtılan ilânlarla her ne suretle ve vasıta ile olursa olsun yapılacak diğer ilân ve reklâmlardan belediye meclislerince düzenlenecek esas ve tarifelere göre resim alınır.*" hükmünden açıkça görülebileceği üzere, Kanun kapsamındaki diğer vergi ve resimler gibi belediye meclislerince doğrudan belirlenebilmekteydi. Ancak ilan ve reklam resmine dair bu geniş yetkiyi içeren hüküm, Anayasa Mahkemesinin ilan resmi bakımından 03/07/1969 tarihli ve E.1969/23-K.1969/41 sayılı, diğer ilan ve reklamlara ilişkin resim bakımından ise 22/12/1970 tarihli ve E.1970/29-K.1970/48 sayılı Kararı ile ve belediye meclislerine mali yükümlülüklerin miktarının belirlenmesi noktasında sınırsız yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri anlamına geleceği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Buna göre, 26/05/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndan evvel 1970 yılına kadarki süreçte ilan ve reklam resminin belediyenin karar organı olan belediye meclislerince bizzat belirlenebilen bir mali yükümlülük niteliği taşıması sebebiyle yerel yönetim vergisi mantığına ve Özerklik Şartı hükmüne uygun olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, 1961 Anayasası'nın 61 inci maddesine, 29/09/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla giren ve sonrasında 1982 Anayasası'nın 73 üncü maddesine de aktarılan; "*Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili*



- Zayıf mali yapıdaki yerel yönetimler için mali denkleştirme mekanizmaları öngörülerek adaletsiz kaynak dağılımı sorunu giderilmeli, bu mekanizmalar yoluyla yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında sahip oldukları karar ve hareket serbestisi sınırlandırılmamalıdır.

- Merkezi yönetim transferleri belirli projelerin finansmanı için kullandırılmamalı, yerel yönetimlerin yetki alanlarındaki politikalarına dair takdir haklarını kısıtlayıcı nitelik taşımamalıdır.<sup>177</sup>

---

*kılınabilir.*” hükmü gereğince belediye meclislerince vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin miktarının belirlenmesi imkanı ortadan kaldırmıştır. Bunun sonucunda, Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96/B maddesi ile getirilen “*Yasada belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur.*” hükmü ile sonradan yürürlüğe girecek olan Özerklik Şartı hükmü uyumluluk göstermiş ise de, işbu hüküm de, Anayasa Mahkemesinin, 29/12/2011 tarihli ve E.2010/62-K.2011/175 sayılı Kararı ile ve Anayasa’nın 73 üncü maddesi uyarınca, maddede sayılan kamu gelirlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olduğu gerekçesiyle, iptal edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Öz, N. Semih, “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 67, S. 4, 2012, s. 70 vd. Ancak, Anayasa Mahkemesi, 10/04/2013 tarihli ve E.2012/158-K.2013/55 sayılı Kararı ile; 2464 sayılı Kanun’un, Hafta Sonu Çalışma Ruhsat Harcı tarifisinin belediye meclislerince belirlenebilmesine ilişkin 60 ıncı maddesinin iptali talebini reddetmiş, söz konusu içtihadını üzerinden henüz bir buçuk yıl dahi geçmeden değiştirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Yakar, Soner - Gündüz, İsmail Orçun, “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: Var mı Yok mu İşte Bütün Mesele Bu”, **Sayıştay Dergisi**, S. 92, Ocak Mart 2014, s. 117 vd. Yüksek Mahkeme, 9’a karşı 5 oyla aldığı bu kararıyla içtihat değişikliğine gitmişse de, bu yeni içtihat, iptali talep edilen hükmün Anayasa’nın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına açıkça aykırı olması sebebiyle hukuki açıdan oldukça sorunludur. Yeni bir kararla her an eski haline döndürülebilecek niteliktedir. Bir başka deyişle, Anayasa’da değişiklik yapılmadığı sürece yerel yönetimlerin tali vergilendirme yetkisinin temini bakımından herhangi bir güvence teşkil etmemektedir. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine dair doktrindeki hâkim görüş de bu savı destekler mahiyettedir. Mevcut Anayasa hükmünde (73 üncü maddede) değişiklik yapılmadıkça, yerel yönetimlerin tali vergilendirme yetkisinin varlığından söz edilemeyeceği yönünde görüş için bkz. Çağan, Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982, s. 209. Doğrusöz, Bumin, “Vergilendirme Yetkisinin Yasama ve Yürütme Organları Arasında Bölüşümü”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Y. 6, İstanbul 1985, s. 76. Yaltı, Billur, “Anayasa Mimarisinde Bir Yapıtışı: Mahalli İdarelerin Tali Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 261, Haziran 2010, s. 1.

<sup>177</sup> Merkez kaynaklı bağış ve yardımlar genel (şartsız) nitelikli olmalıdır. Özel amaçlı (şartlı) yardımlar hangi amaç için verildiyse onun için kullanılmak zorunda olduğundan, yerel yönetimlerce istenildiği şekilde kullanılan genel amaçlı yardımlar mali özerlikle daha uyumludur. Koçak, Yüksel, **Neo-Liberalizmin Türkiye’deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: ÖZELLEŞTİRME**, Savaş Yayınevi, Ankara, Mart 2011, s. 89.

- Yatırım harcamalarını finanse etmek için yerel yönetimler kanunlar çerçevesinde ulusal sermaye piyasalarından<sup>178</sup> serbestçe kaynak temin edebilmelidir.<sup>179</sup>

## II. İDARELERARASI GELİR BÖLÜŞÜMÜ VE MALİ ÖZERKLİK

Yerel yönetimlerde mali özerklik, yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmının merkezi yönetimden yapılan karşılıksız yardımlar, verilen paylar gibi transfer gelirleri yerine öz gelirlerden oluşmasını gerektirir.<sup>180</sup> Böyle bir öz gelir seviyesine ise ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapılacak etkin bir gelir bölüşümüyle ulaşılabilir.<sup>181</sup> Gelir bölüşümü, dikey ve yatay mali ilişkiler çerçevesinde iki yönlü olabilmektedir.<sup>182</sup> Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü dikey yönlü gerçekleşmektedir.<sup>183</sup>

<sup>178</sup> “Yatırım giderlerinin krediyle finansmanında, yerel yönetim birimleri ulusal ve uluslararası piyasalara girebilirler. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yalnızca ulusal piyasalardan söz edilirken, burada (Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı’nda-yazar notu), yine son yıllardaki gelişmelere koşut olarak, yerel yönetimlerin uluslararası piyasalarda da finansman kaynakları arayabilecekleri belirtilmektedir.” Keleş-Mengi, **agm.**, s. 14.

<sup>179</sup> Türkiye’de köyler dışındaki yerel yönetimlerin iç ve dış kaynaklardan borçlanabilmesi mümkün kılınmıştır. Madde hükmüne paralel olarak bunun çerçevesi her bir yerel yönetim türü bakımından kendi özel kanunları ile çizilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Üçüncü Bölüm.

<sup>180</sup> Çağan, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 37, S. 1-4, Y. 1980, s. 136.

<sup>181</sup> Chapman, Brian, **Introduction To French Local Government**, George Allen and Unwin Ltd., Ruskin House-Museum Street-London-1953, s. 167’den, Howen, W. – Elshout, Van Den, **Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler**, (Çev. Selçuk Yalçındağ), TODAİE, Ankara, 1972, s. 90’den ve Due, John F. – Friedlaender, **Government Finance Economics of The Public Sector**, Sixth Edition, Richard D. Irwin, Inc., Georgetown, Ontario, 1977, s. 462’den aktaran Kalabalık, **age.**, s. 473.

<sup>182</sup> Dikey mali ilişkiler, federal devletlerde, federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasındaki, üniter devletlerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünü, yatay mali ilişkiler yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünü kapsar. Öncel, **age.**, s. 27. Nasıl ki, dikey gelir bölüşümünde kamu hizmetlerinin görülebilmesi, bölgeler arasındaki ekonomik, sosyal, mali vb. eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ve azaltılması amacıyla merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılmakta ise, yatay gelir bölüşümünde de aynı gerekçelerle güçlü yerel yönetimlerden zayıf yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılmaktadır. Çetinkaya, **age.**, s. 40.

<sup>183</sup> “Dikey mali ilişkilerin ortaya çıkmasındaki en önemli neden vergi kaynaklarının merkezi idare tarafından daha etkin olarak yönetilmesine karşın, hizmet sunumunda mahalli idarelerin üstün olmasıdır.” Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 75. Bu sebeple, idarelerarası mali ilişkiler düzenlenirken öncelikle görev (hizmet) bölüşümü ele alınmalıdır. Gündüz, İsmail Orçun - Agun, Bilge Hakan, “Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulaması ve Türkiye’de

## A. Kavram ve Kapsam

İdarelerarası (merkezi ve yerel yönetimler arasındaki) gelir bölüşümü, literatürde, Fransızca “Compromis Fiscal”, İngilizce “Intergovernmental Fiscal Relations”, Almanca “Finanzausgleich” karşılığı olarak; mali tevzin, mali denkleştirme, mali uyuşma, mali uzlaşma gibi terimlerle ifade edilmektedir.<sup>184</sup> Kavram, geniş anlamda görev ve gelir bölüşümü, dar anlamda ise sadece gelir bölüşümü anlamına gelmektedir.<sup>185</sup> Görev bölüşümü konusu ilk bölümde ele alınmış olduğundan ve bu bölümde gelir bölüşümünün, mali özerklikle ilişkisi yönünden incelendiği göz önüne alınarak başlıkta mali denkleştirme yerine doğrudan idarelerarası gelir bölüşümü ifadesi kullanılmıştır. Bu sebeple, buradaki inceleme konusunun ‘dar anlamda mali denkleştirme’ ile mali özerklik ilişkisi olduğu söylenebilir.

İdarelerin görev ve hizmet alanlarının kapsamı ve sınırları ile doğrudan ilişkili<sup>186</sup> olan gelir bölüşümü, görev ve hizmetler dikkate alınarak yapılmalı, yerel yönetimlerin görevleri arttıkça gelirleri de artmalıdır.<sup>187</sup> Yerel yönetim toplam geliri içindeki öz gelir oranı da karar ve hareket serbestisini sağlayabilecek seviyede olmalıdır. Nitekim öz gelirlerin oranı arttıkça mali özerklik genişleyecek, merkezi yönetimden verilen paylar, yapılan yardımlar ve alınan borçlar arttıkça mali özerklik

---

Uygulanabilirliği”, Prof. Dr. Mualla ÖNCEL’e Armağan, C. I, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 243, Ankara, 2009, 230.

<sup>184</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 53.

<sup>185</sup> Bkz. Çağan, **age.**, s. 205. Nas, Adil, **Belediye Gelirleri**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011, s. 25. Öncel, **age.**, s. 22-23. Görev bölüşümü konusunun idare hukukunun inceleme alanına girdiği, mali denkleştirmenin sadece gelir bölüşümünü ifade ettiği, hizmetlerin gelire tabi olduğu gözetildiğinde asıl olanın gelirlerin paylaşılması olduğu da savunulmaktadır. Tartışmalar için bkz. Öncel, **age.**, s. 22-23.

<sup>186</sup> Arıkboğa, Ülkü, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yayıncılık Matbaası, 1. Basım, İstanbul, 2004, s. 19’den aktaran Gündüz-Agun, **agm.**, s. 230.

<sup>187</sup> Güner, Ayşe, “Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması”, **Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ayşegül Mengi (Ed.), İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 47. Gündüz - Agun, **agm.**, s. 230.

daralacaktır. Buna göre, mali özerklikte, öncelikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkin bir görev bölüşümü, sonrasında buna uygun yani etkin bir gelir bölüşümü gerçekleştirilmeli, etkin bir gelir bölüşümü içinse kaynak dağılımında etkinlik sağlanmalıdır.<sup>188</sup>

## **B. Vergi Kaynak ve Gelirlerinin Bölüşümü**

İdarelerarası gelir bölüşümü, dar anlamda kaynak yönünden zayıf idareler ile mali imkânları geniş idareler arasında denge sağlamak amacıyla yapılan dengeleyici ödemeleri, geniş anlamda denge sağlayıcı işlemlerin yanı sıra vergi kaynak ve gelirlerinin de bu hedefe uygun olarak bölüşülmesini ifade eder.<sup>189</sup> Kuşkusuz ki, dar tanım bizi mali özerlikten çok merkezi yönetime bağımlılığa götürürken, geniş tanımda yer alan vergi kaynak ve gelirlerinin bölüşümü ifadesi mali özerliğe yaklaştırmaktadır.

### **1. Vergi Kaynak ve Gelirlerinin Bölüşümünde Kullanılan Kriterler**

#### **a. Adalet ve Eşitlik Kriteri**

Yerel yönetim vergileri, vergide adalet ve eşitlik ilkelerini zedelememelidir. Örneğin, iki yerel yönetim aynı miktarda kamusal mal ve hizmet üretiminde bulunmakta ve bunlardan biri diğerine göre daha fazla refah içerisindeyse, diğer şartlar sabit kabul edildiğinde, bu bölgede yaşayanların tabi olacakları vergi yükü

---

<sup>188</sup> Gündüz - Agun, **agm.**, s. 230. Gelir bölüşümünde etkinliğin sağlanması şu ilkelere uyulmasını gerektirmektedir: -Aynı vergi kaynağı üzerinde merkezi ve yerel yönetimlerin vergi koyması anlamına gelen çifte vergilendirmenin ortaya çıkmaması gerekmektedir. Aksi halde, mükellef üzerindeki vergi yükü aşırı derecede artmış olacaktır. -Vergi kaynaklarının fiili veya hukuki sebeplerle vergi dışı kalması önlenmeli, vergi kanunları tarafından tam olarak kavranması sağlanmalıdır. -Merkezi yönetim ve yerel yönetimler verilen görevleri ve hizmetleri yerine getirecek miktarda mali kaynağa sahip olmalıdır. -Geliri yeterli olan idareler kamu hizmetlerini tam olarak yerine getirebilmekte iken, gelirleri yetersiz olan idareler bu imkâna sahip olamadığından bölgelerarası farklılıklara sebebiyet veren bölgelerarası mali kapasite dengesizliği oluşmaktadır. Bu durumun ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesi için yerel yönetim öncelikli önlemler alınmalıdır. Nas, **age**, s. 29-30.

<sup>189</sup> Öncel, **age.**, s. 61.

daha düşük kalacak, vergide adalet ilkesi zedelenecektir.<sup>190</sup> Bunun önüne geçilebilmesi için farklı bölgelerde oturanların vergi yükü aynı olmalı ve verginin konusu belirli bölgeler itibariyle dengeli dağılmalıdır.<sup>191</sup> Aynı zamanda vergide eşitlik ilkesi gereğince bölgelerarası gelir dağılımını bozacak nitelikte bir kaynak paylaşımından da kaçınılmalıdır.<sup>192</sup> Ülkenin farklı yörelerinde yaşayan aynı gelire veya servete sahip iki bireyden biri diğerinden daha fazla vergi ödememelidir.<sup>193</sup>

Bu kriterin tam anlamıyla uygulanabilmesi oldukça güç olmakla birlikte, belirtilen sakıncaların en aza indirilebilmesi için en azından, gelirlerin yeniden dağıtımına uygun olan gelir, kurumlar, dış ticaret ve KDV benzeri geniş tabanlı harcama vergileri gibi vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır.<sup>194</sup> Bir başka deyişle, sayılan vergi türlerine öz gelir niteliği kazandırılmamalı, bu vergiler gelirin yeniden bölüşümü fonksiyonunu icra eden merkezi yönetimin, bu amaçla kullanabileceği gelirleri arasında yer almalıdır. Böylece, yerel vergiler sebebiyle oluşabilecek söz konusu olumsuzluklar da kısmen önlenebilecektir.

---

<sup>190</sup> Oates, Wallace E., "The Theory of Public Finance in a Federal System", **The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economique**, Vol. 1, No. 1, Feb. 1968, s. 46'dan aktaran Öz, **agm.**, s. 67.

<sup>191</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 98. Öncel, **age.**, s. 65.

<sup>192</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 98. Mc Lure, Charles E. - Martinez-Vazquez, Jorge, "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations", s. 4, <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf>, (19/05/2014). Bu noktada, paylaşılacak

verginin ulusal/yerel niteliği ön plana çıkmaktadır.

<sup>193</sup> Buchanan, James M., "Federalism and Fiscal Equity", **The American Economic Review**, Vol. 40, No. 4, Sep. 1950, s. 589, 591'den aktaran Öz; **agm.**, s. 67.

<sup>194</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 98. Çetinkaya, **age.**, s. 61-62. Bu durumda, yerel yönetimlere bırakılması halinde vergi adaletini ve vergide eşitliği ciddi bir şekilde zedeleyebilecek nitelikteki bu vergiler yerel yönetimlere bırakılmamış olacağı gibi, ayrıca merkezi yönetimce oluşturulacak denkleştirici mekanizmalar sayesinde yerel yönetim vergileri eliyle ortaya çıkabilecek belirtilen olumsuzlukların önüne geçilebilecektir.

## b. İdari Etkinlik Kriteri

Kural olarak, vergilendirmeye yetkili idare alanı genişledikçe o bölgedeki tamamlanmamış vergiler azalmakta, vergiler üzerindeki idari etkinlik artmaktadır.<sup>195</sup> Ancak yerel yönetimlere bırakılabilecek nitelikteki böyle bir vergi kaynağı, eğer yerel yönetimlerce vergilendirilebilecek kapasiteyi aşıyorsa, vergi kapasitesi ancak merkezi yönetimce kavranabiliyor, maliyetleri bakımından daha etkin olarak takip edilebiliyor ve tahsil edilebiliyorsa, o vergiye dair tasarruf yetkisi merkezi yönetime bırakılmalıdır.<sup>196</sup> Diğer bir deyişle, hem idarenin vergi kaynağına hâkimiyeti hem de ödemeyi yapan mükellefler ile idare açısından optimalite sağlanmış ve belirli bir bölge içerisindeki vergi kaynağı yerel yönetimlerce, ülkeye yaygın vergi kaynağı merkezi yönetimce alınmakta ise maksimum fayda ve idari etkinliğin sağlandığı söylenebilir.<sup>197</sup>

Bu kapsamda, emlak, motorlu taşıtlar, meslek, şans ve talih oyunları ile çevre temizlik vergileri gibi konusunda hareketlilik bulunmayan ve bölgesellik, yerellik arz eden vergiler yerel yönetimlerin vergilendirme kapasitesini aşmamak kaydı ile idari etkinlik kriteri yönünden yerel yönetim vergisi olmaya çok uygun iken, konuları hareketlilik arz eden ve merkezi yönetimce vergilendirilmesi halinde idari etkinliğin daha iyi sağlanacağı görülen gelir, kurumlar, gümrük, dış ticaret vergileri ve KDV benzeri geniş tabanlı harcama vergileri ile veraset ve intikal vergisi gibi vergilerin merkezi yönetim vergi kaynakları arasında olması beklenir.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Öncel, **age.**, s. 62.

<sup>196</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 99.

<sup>197</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 61.

<sup>198</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 61-62. "... gelir ve kurumlar vergisi mahalli idareler tarafından toplandığında, vergi kapasitesinde azalma ve vergiden kaçınma gibi olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Bu tür vergilerin ekonomik istikrarı sağlamada önemli birer araç olmaları merkezi idare tarafından toplanmalarını gerektirmektedir. Ayrıca, kişisel gelir vergilerinin artan oranlı yapısının gelirin yeniden

### c. Tarihsellik-Geleneksellik Kriteri

İdarelerarası görev bölüşümünde olduğu gibi vergi kaynak ve gelirleri bölüşümünde de ekonomik rasyonaliteye aykırı ve geleneksel sebeplerle öteden beri

---

dağıtımını amacına uygun olması ve kurumlar vergisinin konusunu teşkil eden kazanç unsurlarının mobilitesinin yüksekliği de bunların merkezi idarece vergilendirilmesinin gerekçeleri arasında sayılabilir.” Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 99. Aynı yönde görüş için bkz. Mc Lure - Vazquez, **agm.**, s. 4-5. “Gelir üzerinden alınan vergilerin mahalli idarelere bırakılması durumunda bölgelerarası oran ve matrah farklılığı kaynak sapmalarına yol açabilmektedir. Müteşebbisler vergi yüklerini düşük tutabilmek için vergi oranlarının düşük olduğu bölgelerde girişimlerini yoğunlaştırmaktadır. Ayrıca, zengin bölgeler daha düşük oranlar uygulayabilme şansına sahip olduğundan, iktisadi faaliyetlerin büyük bir kısmı bu bölgelerde toplanmakta ve bölgelerarası gelir farklılıkları doğmaktadır.” Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 100. Lakin gelir vergilerinin yerel yönetimlere bırakıldığı uygulamalar da görülebilmektedir. “Örneğin İsveç’te belediyeler bordrolu çalışanların kazançları üzerinden gelir vergisini tahsil etmektedirler. Mahalli idarelerin gelirleri içerisinde gelir vergisi %50 paya sahiptir. İşletmelerin gelir vergisini ise merkezi idare tahsil etmektedir.” Çetinkaya, **age.**, s. 72. Bu tür uygulamaların ekonomik rasyonaliteye uygun olmayacağı açıktır. Söz konusu uygulamalarda etken faktörler, ‘tarihi ve kurumsal faktörler’ şeklinde adlandırılmaktadır. Bkz. Öncel, **age.**, s. 66. Öte yandan, gümrük vergilerinin yerel yönetimlere bırakılmasının ticareti saptırıcı etkiler doğuracağı ve dış ticaretin bir istikrar politikası aracı olarak kullanılmasını engelleyeceği, KDV’nin yerel yönetimlere bırakılmasının ise vergi oranlarının bölgeye göre farklılaşacağı ve KDV konusu ürünlerin tüketici tarafından satın alınana kadar birden fazla yerel yönetimin sınırları içerisinde işlem göreceği göz önüne alındığında, bu vergilerin paylaşımında da oranlar ve yetki konusunda sorunlar çıkacağı açıktır. Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 100. “Katma değer vergisinin uygulandığı bir ülkede, üretimden tüketime kadar bütün iktisadi aşamalardan vergi alındığını ve verginin oranının %10 olduğunu kabul edelim. Bu durumda, vergiye tabi bir mal imalat, toptan ticaret ve perakende ticaret safhalarından geçerek tüketiciye ulaşacaktır. İmalatçı bu malı, toptan ticaret yapan bir kimseye 1000 TL.’na vergisiz satmış olsun; bu muamele dolayısıyla imalatçı, %10 vergiyi hesaplayacak, yani  $1000 \times \%10 = 100$  TL ve toptancıdan  $1000 + 100 = 1100$  TL tahsil edecektir. İmalatçıların girdileriyle ilgili herhangi katma değer vergisi ödemediğini varsayarsak, tahsil etmiş olduğu 1100 TL.’nin 100 TL.’ni hazineye borçlanmış olacaktır. Toptan ticaret erbabı, imalatçıdan vergi dahil 1100 TL.’na almış olduğu bu malı perakendeciye 1500 TL.’na vergisiz olarak sattığı takdirde,  $1500 \times \%10 = 150$  TL vergi hesaplayıp 1650 TL. üzerinden fatura kesecektir. Böylece, toptan ticaret erbabı, bu satış dolayısıyla hazineye 150 TL. borçlanmıştı. Ancak, bu mal satın alındığı zaman ödediği 100 TL. vergiyi, satışından elde ettiği vergiden indirecek yani,  $150 - 100 = 50$  TL. hazineye ödeyecektir. Perakende ticaret erbabı ise, 1650 TL.’na toptancıdan almış olduğu bu malı vergisiz olarak 2200 TL.’na sattığı takdirde,  $2200 \times \%10 = 220$  TL. vergi hesaplayarak, tüketiciden  $2200 + 220 = 2420$  TL. tahsil edecektir. Burada da, perakendeci o malı alırken ödemiş olduğu vergiyi, satarken tahsil ettiği vergiden indirecek, geri kalan kısmı hazineye ödeyecektir. Yani,  $220 - 150 = 70$  TL.’ni ilgili vergi dairesine yatıracaktır. Örneğimizde açıkça görüldüğü gibi, üç aşamadan geçerek tüketiciye intikal eden bir mal, 2420 TL.’na son olarak satılmaktadır. ...yükümlülerin hazineye ödediği vergi toplamı  $100 + 50 + 70 = 220$  TL.’dir. Bu tutar, tüketiciye en son satış değeri üzerinden hesaplanan vergiye eşittir. Şöyle ki; perakendeci vergisiz olarak 2200 TL.’na tüketiciye satmakta,  $2200 \times \%10 = 220$  TL.’sı vergi hesaplanmaktadır.” Aksoy, **age.**, s. 378 – 379. Görüldüğü üzere, Katma Değer Vergisi, üretimden tüketime kadar her aşamada bir önceki aşama ile bağlantı kurularak hesaplanan ve tahsil olunan bir yayılı muamele ve harcama vergisidir. Bu sebeple, tek aşamada alınan özel tüketim vergisi gibi harcama vergilerinden farklı olarak yerel yönetim vergileri kapsamına alınması güçtür. Aksi halde, gerek oranların belirlenmesi ve uygulanması gerekse tahsilat yetkisi yönünden yerel yönetimler arasında sorunlar çıkabilecektir. Benzer engellerin farklı yerlerdeki farklı kaynaklardan elde edilen toplam safi geliri vergilendiren kişisel gelir vergileri ile yine çok çeşitli gelir kaynakları söz konusu olan kurumlar vergisi yönünden de mevcut olduğu söylenebilir.

devam ettirilen uygulamalar etkili olabilmektedir.<sup>199</sup> Buna örnek olarak, merkezi yönetimce alınması rasyonel olan gelir vergilerinin İsveç gibi bazı ülkelerde yerel yönetimlerce alınması gösterilebilir.

## **2. Vergi Kaynak ve Gelirlerinin Bölüşüm Şekillerine Göre Sistemler**

Yerel yönetimlere ayrılan vergi kaynak ve gelirlerinin artması yerel yönetimlerin öz kaynak ve gelirlerinin artması anlamına geldiğinden vergi kaynak ve gelirlerinin paylaşımı mali özerkliği etkilemektedir. Paylaşımın niteliğine göre bağımsızlık veya bağımlılık sistemine yaklaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin diledikleri vergi kaynakları üzerine diledikleri oranda vergi koyma yetkisinin bulunduğu tam bağımsızlık ile yerel yönetimlerin hiçbir şekilde öz kaynaklara ve gelirlere sahip olmadığı, yerel kamu hizmetlerinin ifası için tamamen merkezi yönetimden yapılan transferlere muhtaç olunan sistemi ifade eden tam bağımlılığın uygulaması bulunmamaktadır. Günümüzde uygulaması bulunan tek sistemin karma sistem olduğu görülmektedir.

### **a. Tam Bağımsızlık Sistemi**

Tamamen teorik olan bu sistemde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirlerinden bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmakta ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere bırakılan kaynaklardan vergi ve diğer mali yükümlülükler alması, bunların toplanmasına karışması mümkün olmamaktadır.<sup>200</sup> Tam bağımsızlık sisteminin, Öncel/Kumrulu/Çağan'ın geniş mali özerklik tanımında öngörülen sistemi de içeren bir yapı öngördüğü söylenebilir.<sup>201</sup> Zira geniş mali özerklikte, yerel yönetimlerin kendilerine bırakılan vergi kaynakları üzerine vergi koyma (vergi

---

<sup>199</sup> Öncel, **age**, s. 66.

<sup>200</sup> Kalabalık, **age.**, s. 482.

<sup>201</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 37-38.



yasama) yetkilerinin bulunması ve yerel yönetim giderlerinin tamamına yakınının öz mali kaynaklarla karşılanması söz konusudur.<sup>202</sup>

### **b. Tam Bağımlılık Sistemi**

Yerel yönetimler öz gelire sahip olmadıkları gibi, tamamen merkezi yönetim mali yardımlarına muhtaçtırlar. Siteme tam bağımlılık sistemi adı verilmesinin sebebi budur. Sistemdeki mali araçlar, sadece, vergi gelirlerinden pay verme, ek vergi ve ek oran yöntemleri, özel (şartlı) ve genel (şartsız) bağış ve yardımlar olabilmektedir.<sup>203</sup>

### **c. Karma Sistem**

Tam bağımlılık da, tam bağımsızlık da teoriktir. Bu iki sistemin arasındaki alanda kalan sistemlerin tamamı karma sistemdir. Karma sistemde, vergi kaynaklarının bölüşümünün yanı sıra, merkezi yönetimden yapılan transferler, bağış ve yardımlar da gündeme gelmektedir. Bunların yerel yönetim toplam geliri içerisindeki oranlarına göre bağımsızlık veya bağımlılık sistemine yaklaşırlar. Transferler arttıkça bağımlılık sistemine yaklaşıldığından mali özerklik daralır, yerel yönetimlere bırakılan vergi kaynakları arttıkça bağımsızlık sistemine yaklaşıldığından mali özerklik genişler. Sistemin başlıca gelir bölüşümü yöntemleri; ayırma, ek vergi, ek oran ve idarelerarası transfer yöntemleridir.

Ayırma yöntemi, anayasal ve yasal sınırlar dâhilinde bazı vergi kaynakları ve vergiler yönünden yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesini, bir başka deyişle vergi kaynaklarının paylaşılmasını, ayrılmasını ifade eder.<sup>204</sup> Yerel

---

<sup>202</sup> Çağan, **age.**, s. 205.

<sup>203</sup> Nas, **age.**, s. 31.

<sup>204</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 85.

yönetimlere ayrılan kaynağın niceliğine göre mali özerkliği güçlendiren bu yönteme ayırma yöntemi adı verilmesinin sebebi budur.

Ek vergi yönteminde, yerel yönetime ne kadar vergi gelirine ihtiyacı bulunduğu sorulmakta, verilen cevap üzerine merkezi yönetimin toplayacağı vergilerden istenilen miktarın karşılığı kadar vergi oranı bizzat hesaplanarak mevcut vergi oranına ilave edilmektedir.<sup>205</sup> Vergi miktarı yerel yönetimlerce belirlenirken, hesaplama, tahsilat ve yerel yönetimlere dağıtım işlemleri merkezi yönetimce gerçekleştirilmektedir.<sup>206</sup> Bu yöntemde, aynı vergi matrahı hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerce farklı oranlarda vergilendirildiğinden idari karışıklıklar doğabilmektedir.<sup>207</sup> Ek oran yönteminde, merkezi yönetim vergiyi toplamadan önce yerel yönetime ilave olarak istediği vergi oranını sormakta, oran bildirildikten sonra merkezi yönetim hem kendi hem de yerel yönetim oranını bütünleştirmekte, vergi kaynağı yeni oran üzerinden vergilendirilerek ek oran karşılığı vergi geliri yerel yönetime verilmektedir.<sup>208</sup> Bu yöntemin artan oranlı vergilerin derecesinin yüksek olduğu ülkelerde sorunlara yol açabilmesi muhtemeldir.<sup>209</sup> Ek vergi ve ek oran yöntemleri ihtiyaç duyulan vergi gelirlerinin temini yönünden avantajlı, yerel yönetimler arasındaki ilave gelir farklılıklarının ortaya çıkaracağı bölgelerarası vergi adaleti yönünden ise dezavantajlıdır.<sup>210</sup>

Karma sistemin bir bileşeni olarak, vergi kaynaklarının bölüşümü yanında merkezi yönetimce yapılan transferler de gündeme gelmektedir. Çoğunlukla üniter devletlerde yerel yönetimlerin, federal devletlerde ise hem federe devletlerin hem

---

<sup>205</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 68.

<sup>206</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 105.

<sup>207</sup> Öncel, **age.**, s. 66.

<sup>208</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 68.

<sup>209</sup> Öncel, **age.**, s. 66.

<sup>210</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 68.

yerel yönetimlerin gelir-gider dengesizliğini gidermek amacıyla öngörölmüş bulunan bu sistemde genellikle yukarıdan aşağıya doğru gelir transferi söz konusudur. Transfer gelirlerinin yerel yönetim vergisi sayılabilecek olanları bulunabileceği gibi,<sup>211</sup> yerel yönetimlerin işlem tesis etmedikleri vergi gelirlerinden ve diğer genel bütçe gelirlerinden pay verilmesi, bağış ve yardım gibi tam tersi uygulamalar da söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetim vergisi mahiyeti arz eden vergilerden elde edilen gelirlerin paylaşımı hariç olmak üzere, bu yöntemin mali özerklikle uyumlu olmadığı açıktır. İdareler arası gelir transferi; pay verme veya bağış ve yardım şeklinde iki türlü olmaktadır.

Pay verme uygulamasında, spesifik bir vergi türünden elde edilen gelirin idareler arasında kanunlarla belirlenmiş oranlarda bölüşülmesi söz konusudur. Çifte vergilendirmeyi önleyici mahiyetinin avantaj, bir bölgeden elde edilen gelirin o bölgeye dağıtılması sebebiyle kaynağı kıt olan bölgelerin merkezi yönetime bağımlı hale gelmesine yol açmasının dezavantaj teşkil ettiği görölen bu yöntemde genellikle merkezi yönetimce toplanan vergilerden yerel yönetimlere pay verilmesi söz konusu iken, kimi vergiler yönünden tam tersi bir işleyiş göze çarpmaktadır.<sup>212</sup> Bazı vergiler yerel yönetimlerce toplanmakta, bu vergi gelirlerinden merkezi yönetime pay verilebilmektedir.<sup>213</sup> Bir diğer pay verme uygulaması ‘vergi torbası’ yöntemidir.

---

<sup>211</sup> Hem transfer geliri hem de yerel yönetim vergisi sayılabilecek gelirlerin en tipik örneği, her ne kadar miktar ve oranlarını belirleme yetkisi yerel yönetimlerde bulunmasa da 1988 tarihli Belediye Finansman Kanunu ile merkezileştirilen İngiltere’deki işletme vergisidir. Belediyeler, sadece yükümlü olan işletmelere bu verginin miktarını tebliğ etmekle görevli olup, tahsil edilen vergi gelirleri bir merkezde toplanmakta, daha sonrasında bu vergi gelirlerinden belediyelere pay verilmektedir. İngiliz işletme vergisi hakkında bilgi için bkz. Koçak, **age.**, s. 89. Paylaştırma, belediye sınırları içerisindeki yetişkin nüfus oranına göre yapılmaktadır. Tortop, **age.**, s. 97. Elde edilen verginin, her bir belediyenin görev sahasında toplanan gelir miktarına göre değil de, sahip olduğu yetişkin nüfusuna göre paylaşılması, bu vergiyi transfer gelirleri arasına sokmaktadır. Ancak, tebliğ işleminin belediyelerce gerçekleştirilmesi ve belediye gelirleri arasında yer alması sebebiyle adı geçen vergi, aynı zamanda yerel yönetim vergisi niteliği de taşımaktadır.

<sup>212</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 67.

<sup>213</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 67.

Burada, spesifik bir vergi geliri paylaşılmamakta, yerel yönetimlere çeşitli vergi gelirlerinin toplandığı havuzdan pay verilmektedir. Havuzda toplanacak vergi türleri merkezi yönetimce belirlenmekte, toplanan vergiler bir hesapta saklanmakta, nüfus, gelişmişlik düzeyi gibi çeşitli kriterlere göre yapılacak hesaplamalara göre belirlenecek oranda yerel yönetimlere ödeme yapılmaktadır.<sup>214</sup> Bu uygulama mali özerklik bakımından olumsuz niteliktedir.

Bağış ve yardımlarsa, pay verme uygulamasından farklı olarak, yerel yönetimler arasında yatay mali ilişki kapsamında verilebilmektedir. Bu gelirler genellikle, bir ülkenin değişik kademeleri (dikey eşitlik) ve aynı kademedeki çeşitli idari birimleri arasındaki mali dengesizliklerin düzeltilmesi (yatay eşitlik), erdemli (merit) mal üretiminin teşvik edilmesi, çevre kirliliği gibi dışsallıkların içselleştirilmesi, kamu hizmetlerinin asgari düzeyde de olsa sunulmasının sağlanması ve merkezi yönetimin sorumluluğunda olmasına rağmen yerel düzeyde daha iyi yönetilebilecek bir faaliyete fon sağlaması gibi amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılmaktadır.<sup>215</sup> Bağış ve yardımlar, genel (şartsız) veya özel amaçlı (şartlı) olabilmektedir. Özel amaçlı bağış ve yardımlar hangi amaç için verildiyse onun için kullanılmak zorunda iken, genel amaçlı bağış ve yardımlar yerel yönetimlerce serbestçe kullanılabilirler.<sup>216</sup> Bu sebeple genel amaçlı bağış ve yardımlar mali özerkliğe daha uygun transfer gelirleridir. Yukarıda belirtildiği gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da genel amaçlı bağış ve yardımlar tavsiye edilmektedir.

---

<sup>214</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 69.

<sup>215</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 108.

<sup>216</sup> Koçak, **age.**, s. 89. Özel amaçlı bağış ve yardımlar, merkezi yönetimlerin yerel yönetimleri denetim altında tutmasının bir aracı haline gelebilmeleri sebebiyle mali özerklikle bağdaşmamaktadırlar. Keleş-Mengi, **agm.**, s. 14.

### III. YEREL YÖNETİM VERGİLERİ VE MALİ ÖZERKLİK

Yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan öz gelir mahiyetindeki vergiler doktrinde genellikle; yerel yönetimlerin öz vergi gelirleri, yerel yönetim vergi gelirleri, yerel vergiler veya yerel yönetim vergileri gibi adlar almakta, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinde “yerel vergiler (local taxes)” terimi kullanılmaktadır.<sup>217</sup>

#### A. Yerel Yönetim Vergilerinin Vergi Hukukundaki Yeri ve Kavramsallaştırılması Sorunu

Hiçbir hukuk dalında bireyle devlet vergi hukukundakinden daha sık karşı karşıya gelmemektedir.<sup>218</sup> Vergi olayında, kamu giderlerini karşılamak üzere devlet ve vergilendirme yetkisini haiz kamu kurum ve kuruluşları tarafından bireylerin kesesine el atılması söz konusudur.<sup>219</sup> Bu durum, “devletle birey arasında bir çıkar çatışmasına” sebebiyet verdiği<sup>220</sup> gibi aynı zamanda taraflar arasında bir hukuki ilişki kurulması sonucunu da doğurmaktadır. Bu ilişkiyi belirleyen kurallar bütünü vergi hukukunun konusunu teşkil etmektedir.<sup>221</sup> Vergi hukuku, dar anlamıyla yalnız vergilere ilişkin kurullarla ilgilenen bir bilim dalı iken, geniş anlamıyla devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin cebre dayanan, varidat elde etme faaliyetlerini

---

<sup>217</sup> “Yerel yönetim vergi gelirleri” terimi, vergilendirme işlemlerinin her aşaması merkezi yönetimce gerçekleştirilerek tahsil edilen ve yerel yönetimlere sadece gelirinden pay ayrılan vergileri de içerdiğinden kapsamı çok genişletmekte, konunun özelliğini ortadan kaldırmaktadır. “Yerel vergiler” terimi, emlak ve gelir vergisi gibi ulusal ölçekli vergilerin de bu vergiler arasında yer alabilmesi sebebiyle anlamı daraltmaktadır. “Yerel yönetimlerin öz vergi gelirleri” terimi ise, isabetli olmakla birlikte neredeyse bir tanım mahiyetindedir. Açıklanan sebeplerle, söz konusu vergileri ifade ederken “yerel yönetim vergileri” teriminin kullanılması daha isabetli olacaktır.

<sup>218</sup> Tipke, Klaus - Lang, Joachim, **Steuerrecht**, Verlag Dr. Otto Schmidt, 18. völlig überarbeitete Auflage, Köln, 2005, s. 1.

<sup>219</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 2.

<sup>220</sup> Akkaya, Mustafa, **Vergi Hukukunda Ekonomik Yaklaşım**, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara, 2002, s. 1.

<sup>221</sup> Aksoy, Şerafettin, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 3.

düzenleyen bir bilim dalıdır.<sup>222</sup> Bu açıdan, yerel yönetim vergilerine dair kuralları da içerdiği açık olan vergi hukukunun sınırlarını belirleyen vergi kavramının netleştirilmesi, ardından yerel yönetim vergileri tanımına ulaşılması konu bakımından önemlidir.

Modern anlamda en eski vergi tanımlarından birine, Alman Kamu Hukuku literatüründe önemli yeri olan Otto Mayer'in Alman İdare Hukuku I adlı eserinde rastlanmaktadır. Mayer'e göre; vergi, "...mali otorite tarafından genel bir ölçüye göre yükümlendirilen konulara dair parasal ödemeler"dir.<sup>223</sup> Sonrasında bu tanım, 13/12/1919 tarihli Alman İmparatorluk Vergi Usul Kanunu'nu etkilemiş ve aynı Kanun'un 1 inci maddesinde; vergi, "yetkili kamu otoritesince kanunun gerçekleşmesi halinde yükümlendirdiği vergiyi doğuran olayın üzerine gerçekleştiği herkesten gelir elde edilmesi amacıyla karşılıksız ve bir kereye mahsus veyahut da sürekli olarak alınan parasal yükümlülükler." olarak ifade edilmiştir.<sup>224</sup> Günümüz Alman Vergi Hukukunda ise vergi kavramı, eski tanımların devamı olarak Alman Vergi Usul Kanunu'nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında; "asli veya tali olarak gelir elde edilmesi amacıyla yetkili kamu kurum veya kuruluşunca kanunun gerçekleşmesi halinde yükümlendirdiği vergiyi doğuran olayın üzerine gerçekleştiği herkesten karşılıksız olarak alınan parasal yükümlülükler." şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>225</sup> Sosyal ve ekonomik politikalar kapsamında vergilerin yönlendirici norm olma boyutunun yaygınlaşması neticesinde, gelir elde etmenin tali amaç da olabileceği hususunun eski tanıma eklendiği,<sup>226</sup> buna karşın zaten verginin

---

<sup>222</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, *age.*, s. 1.

<sup>223</sup> Mayer, Otto, **Deutsches Verwaltungsrecht I**, 1895, s. 386'dan aktaran Birk, Dieter, **Steuerrecht**, 11. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2008, s. 32.

<sup>224</sup> Birk, *age.*, s. 32.

<sup>225</sup> <http://dejure.org/gesetze/AO/3.html>, (05/11/2013).

<sup>226</sup> Birk, *age.*, s. 32-33.

niteliğine göre değiştiğinden bir kereye mahsus veya sürekli alınma ifadelerinin tanımdan çıkartıldığı görülmektedir.<sup>227</sup>

Verginin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:<sup>228</sup>

- Vergiler parasal yükümlülüklerdir. Mal veya hizmet şeklinde bir ödeme söz konusu değildir.<sup>229</sup> Karşılıksız olarak alınırlar. Yükümlü, ödediği vergilerin karşılığında herhangi bir fayda talep edemez. “ ... vergi ile verginin karşıladığı kamu hizmetlerinden yararlanma arasında doğrudan bir ilişki yoktur.”<sup>230</sup>

- Vergiler kanunla yetkilendirilmiş kamu kurum veya kuruluşunca kesin olarak, geri ödenmemek üzere alınır.<sup>231</sup> Vergilendirme yetkisi kanunla hangi kamu kurum veya kuruluşuna verilmiş ise, vergilendirme işlemleri o kurum veya kuruluşça yapılır ve vergi tahsil edilir.<sup>232</sup> Bu yerine göre merkezi idare, devlet iken, yerine göre yerel yönetimler olabilir.

- Vergiler, doğrudan veya dolaylı olarak gelir elde etme maksadıyla alınır.

Gelir elde etme amacı mevcut olmakla birlikte, daha ziyade belirtilen amaç dışındaki belirli sonuçları elde etmeye yönelik olarak alınan<sup>233</sup> ve “yönlendirici vergiler”<sup>234</sup> adı

---

<sup>227</sup> Türk Vergi Hukuku’nda kanuni olarak herhangi bir genel vergi tanımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, doktrinde çeşitli tanımlar mevcuttur. Örneğin “vergi”, Kaneti’ye göre; “kamusal gereksinmelerin karşılanması için özel kesimden kamu kesimine, hukuksal zor altında, karşılıksız ve kesin olarak yapılan parasal bir aktarım”dır. Kaneti, Selim, **Vergi Hukuku**, Özdem Kardeşler Matbaası, İstanbul, 1986/1987, s. 4. Yılmaz’a göre; “kamu giderlerini karşılamak maksadı ile kanunlarla gerçek ve tüzel kişilerden mali güçlerine göre devlet veya devleti temsil eden kurumlarca toplanan yükümlülük”tür. Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Kitapevi, Ankara, 1986, s. 772. Bilici’ye göre; “kamu ihtiyaçlarının karşılanması maksadıyla kişilerden zora dayanarak somut bir karşılığı olmaksızın alınan değerler”dir. Bilici, Nurettin - Bilici, Adem, **Kamu Maliyesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011, s. 129. Aksoy’a göre ise; “devlet veya vergilendirme yetkisine sahip kamu kuruluşları tarafından kişi ve kurumlardan hukuki cebir altında, belirli kurallara göre ve karşılıksız olarak alınan iktisadi değerler”dir. Aksoy, **age.**, s. 3.

<sup>228</sup> Birk, **age.**, s. 33.

<sup>229</sup> Tipke-Lang, **age.**, s. 47. Eskiden bu tür vergiler yaygındı. Bkz. Aksoy, **Kamu Maliyesi**, s. 305.

<sup>230</sup> Kaneti, **age.**, s. 4. Vergi dışındaki mali yükümlülüklerde kısmen de olsa karşılık ve faydalanma söz konusu olabilmektedir. Tipke-Lang, **age.**, s. 47. Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 53.

<sup>231</sup> Kaneti, **age.**, s. 4.

<sup>232</sup> Aksoy, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, s. 3.

<sup>233</sup> Tipke-Lang, **age.**, s. 46.

verilen vergiler de kavrama dâhildir. Gerçekten de, belirli bir malın tüketimini azaltmak maksadıyla o mala yüksek vergiler konulabildiği gibi, belirli alanlara yatırımı özendirmek için vergi muafıllıkları getirilebilmekte ve bu sayede vergiler yönlendirici nitelik kazanabilmektedir.<sup>235</sup> Bu bakımdan, vergi istisna ve muafiyetleri gibi vergi kolaylıkları yoluyla elde edilmesi muhtemel vergi gelirlerinden vazgeçilmesi de yönlendirici vergilendirmenin görünümünden birini teşkil edebilmektedir.<sup>236</sup>

- Vergiler, kanun ile belirlenen “vergiyi doğuran olayın”<sup>237</sup> üzerinde gerçekleştiği kişilerden alınır. Vergiyi doğuran olay, vergilendirme işleminin sebep unsurunu teşkil eder ve kimin kişiliğinde gerçekleşirse, o kişi söz konusu verginin yükümlüsü olarak vergiyi ödemek durumunda kalır.<sup>238</sup> Ancak kimi zaman vergi tahsilatının kolaylaştırılması amacıyla verginin yükümlüsü ile vergiyi ödemek durumunda olan kişiler kanunlarla farklılaştırılabilen, bu kişilere vergi sorumlusu adı verilmektedir.<sup>239</sup>

Sayılan özellikler dikkate alındığında, yerel yönetim vergilerinin “vergi” olduklarında tereddüt yoktur.<sup>240</sup> Ancak, yerel yönetim vergileri, çeşitli etkenlere

---

<sup>234</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Göker, Cenker, **Yönlendirici Vergilendirme**, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Mayıs 2011.

<sup>235</sup> Pınar, Abuzer, **Maliye Politikası (Teori ve Uygulama)**, Naturel Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2006, s. 36.

<sup>236</sup> Göker, **age.**, s. 15.

<sup>237</sup> Vergiyi doğuran olayı; kısaca, “normdaki soyut tanıma uygun somut maddi olay” olarak tanımlamak mümkündür. Akkaya, **age.**, s. 2.

<sup>238</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 87.

<sup>239</sup> Aksoy, **Kamu Maliyesi**, s. 199. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kaneti, **age.**, s. 72 vd.

<sup>240</sup> Örneğin, Çevre Temizlik Vergisinin, adı gibi bir vergi mi, yoksa hizmet karşılığı tahsil edildiği gözetildiğinde harç veyahut da hizmet bedeli mi olduğu konusunda öteden beri tartışmalar mevcuttur. Öz, **agn.**, s. 85. Benzer tereddütlerin daha evvel resim olarak düzenlenmekte iken, günümüzde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda vergi adıyla düzenlenmiş bulunan İlan ve Reklam Vergisi ile Eğlence Vergisi gibi kamu gelirleri bakımından da söz konusu olduğu görülmektedir. Bkz. Aksoy, **age.**, s. 145. Bu durumda, adı vergi olsa ve yerel kamu gelirleri arasında yer alsada dahi dar anlamda vergi mahiyetinde olmayan kamu gelirlerinin yerel yönetim vergilerinden sayılıp sayılmayacağı ayrıca değerlendirilmelidir. Çevre Temizlik Vergisinin, Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44 üncü



bağlı olarak ülkeden ülkeye kapsam bakımından değişebilmektedir. Bir vergi türü, bir ülkede genel bir vergi kabul edilmekte iken, aynı vergi türü başka bir ülkede yerel yönetim vergileri arasında sayılabilmektedir. Dolayısıyla, bir verginin yerel yönetim vergisi olup olmadığının tespitinde kullanılacak objektif kriterlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bir vergi türünün yerel yönetim vergisi olarak değerlendirilmesinde, o ülkedeki yönetim sisteminden, idari ve mali özerkliğin niteliğine ve vergilendirme yetkisine kadar birçok etken devreye girmektedir.

Genellikle yerel yönetimlerin temel vergi gelirlerini teşkil eden emlak<sup>241</sup> ve işletme<sup>242</sup> vergileri gibi bazı vergi türlerinin geleneksel olarak yerel yönetim vergileri arasında yer aldığı ve bu vergi türlerinin çoğu kez yerel yönetim gelirlerinden bir kısmını teşkil ettiği gerekçesiyle yerel yönetim vergileri arasında sayıldıkları görülmektedir. Bu yaklaşım savunulabilir olsa da, yerel yönetim gelirleri arasındaki her vergi türünü yerel yönetim vergisi saymak yerine, o vergiden gelir elde eden yerel yönetimin ayrıca bu vergi geliri ile öz gelir ilişkisinin bulunup bulunmadığının tespiti yoluyla sonuca ulaşılması daha sağlıklı olacaktır.

Bir vergi ile yerel yönetim arasında öz gelir ilişkisinin kurulabilmesi için öncelikle verginin kaynağı ile yerel yönetim arasında fiziksel bir bağlantı olmalı,<sup>243</sup> sonrasında bu fiziki bağlantı hukuki boyuta taşınmalıdır. Bir yerel yönetimin,

---

maddesinde 25/12/2003 tarihli ve 5035 sayılı Kanun'un 41 inci maddesiyle gerçekleştirilen değişiklik sonrasında tartışmasız bir vergi haline geldiği düşünülmektedir. Bkz. Ercan, Erdem, "Türkiye'de Çevre Vergileri mi Çevre Vergisi mi?" **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Y. 28, S. 119, Temmuz-Ağustos 2015, s. 214-215. Buna karşın, İlan ve Reklam ile Eğlence Vergileri geniş anlamda yerel yönetim vergilerinden sayılabileceklerse de, izin karşılığı alınmaları sebebiyle dar anlamda yerel yönetim resmidirler.

<sup>241</sup> "Batı ülkelerinin önemli bir bölümünde emlak vergileri, yerel yönetimlerin yetki alanları içinde bırakılmıştır. Çünkü yerel yönetim hizmetlerinin, bölge içinde bulunan taşınmazlarla yakın ilişkisi bulunmaktadır." Çağan, **agm.**, s. 136.

<sup>242</sup> "Yerel işletme vergisinin temel gerekçesi fayda ilkesi olup, bu ilke de dışsallık kavramı ile açıklanmaktadır." Gündüz-Agun, **agm.**, s. 229.

<sup>243</sup> Tortop, **age.**, s. 73.

yükümlüsü veya kendisi yerel yönetim coğrafi sınırları içerisinde mukim olan veya bulunan bir vergi kaynağı üzerinde vergilendirme işlemleri yapma veya vergi oranlarını belirleme yetkilerine hukuki anlamda sahip olması<sup>244</sup> ile fiziksel bağlantı hukukilik kazanmaktadır. Bir başka ifade ile, kaynağı veya yükümlüsü yerel yönetim sınırları içerisinde yer alan bir vergi ile o yerel yönetim arasında fiilen mevcut olan fiziksel bağlantı, adı geçen vergiye dair oranların kanunla hüküm altına alınan alt ve üst sınırlar dâhilinde yerel yönetim karar organları eliyle belirlenmesi veyahut da tarh, tebliğ ve tahsil işlemlerinden en azından birinin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi yetkilerine sahip olunması durumunda hukuken de kurulmaktadır. Fiilen var olan fiziksel bağlantının hukuken de kurulması ile bahse konu vergi, yerel yönetim vergisi niteliğini kazanmaktadır.

Özetlemek gerekirse, bir vergi türünün yerel yönetim vergisi olarak nitelendirilebilmesi için; o verginin yerel yönetim gelirleri arasında yer alması, yerel yönetimlerle öz gelir ilişkisine sahip olması ve “vergilendirme yetkisinin”<sup>245</sup> kısmen de olsa yerel yönetimlerde bulunması gerekmektedir.

## **B. Vergilendirme Yetkisi – Mali Özerklik İlişkisi Bağlamında Yerel Yönetim Vergileri**

Devletin mali alanda sürdürdüğü egemenliğin içerdiği harcama, bütçe yapma, borçlanma gibi önemli yetkilerinden birisi de vergilendirme yetkisidir.<sup>246</sup> Bu yetki, devletin ülkesindeki kişi ve mallar üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma

---

<sup>244</sup> Bu iki yetkiden en azından birine sahip olan bir yerel yönetimde sınırlı mali özerkliğin bulunduğu kabul edilmektedir. Bkz. Öncel-Kumrulu-Çağan, *age.*, s. 37-38. Çağan, *age.*, s. 8-9.

<sup>245</sup> Bu yetki, sadece birel vergilendirme işlemi yapma yetkisini değil, Bakanlar Kurulunca veya yerel yönetim karar organlarıncaya verilen kararlar idari işlem mahiyetinde olduğundan genel bir vergilendirme işlemi olan vergi oranlarının belirlenmesi yetkisini de içermektedir.

<sup>246</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, *age.*, s. 33.

konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili imkânı ifade eder.<sup>247</sup> Vergilendirmenin temel amacı, kamu harcamalarının finansmanı için kaynak yaratmaktır.<sup>248</sup> Vergilendirme yetkisi, devlete bağımsız vergi politikaları oluşturma ve uygulama imkânı da vermektedir.<sup>249</sup>

Kimi yazarlarca; vergilendirmenin, verginin yanı sıra resim, harç ve benzeri kamusal gelirleri kapsayan bir üst kavram olduğu ifade edilmekte<sup>250</sup> ise de, esasen vergilendirme yetkisi, dar ve geniş anlamda vergilendirme yetkisi olarak ikiye ayrılmaktadır. “ ... dar anlamda vergilendirme yetkisi, devletin kamu gelirleri içinde sadece vergi koymaya ilişkin yetkisini içerir. Geniş anlamda ise, devletin kamu giderlerini karşılamak üzere gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi kapsar.”<sup>251</sup> Geniş anlamda vergilendirme yetkisi denildiğinde, vergilerin yanı sıra “resim, harç, şerefiye ile sosyal kamu kurumlarına (Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu vb.) ve meslek kuruluşlarına (Ticaret ve Sanayi Odaları, Barolar, Mimarlar Odası vb.), dini kuruluşlara ödenen prim, ödenek ve aidatlar gibi vergi benzeri gelirler de bu yetkinin alanı içine girerler. Bunların ortak yanları devlet egemenliğine dayanılarak alınmalarıdır.”<sup>252</sup>

Devletin yanı sıra yerel yönetimlerin de vergilendirme yetkisi bulunabilmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin sahip olduğu vergilendirme yetkisi, genellikle idari işlev kapsamındaki bir vergilendirme yetkisidir.<sup>253</sup> Bu yetki, yasama

---

<sup>247</sup> Blumenstein, Ernst, **System des Steuerrechts - Band I**, Polygraphischer Verlag A.G., Zurich, 1945, s. 22. Çağan, Nami, “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, S. 2, Ankara 1986, s. 171.

<sup>248</sup> Canbay, Tülin, **Dünyada Vergileme Anlayışındaki Değişim (Antikçağdan Günümüze)**, Dora Basım Yayın Dağıtım Ltd., 1. Baskı, Bursa, Ekim 2009, s. 1.

<sup>249</sup> Egeli-Diril, **agm.**, s. 29.

<sup>250</sup> Canbay, **age.**, s. 1.

<sup>251</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 33.

<sup>252</sup> Çağan, **age.**, s. 5.

<sup>253</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 34.

organının uhdesinde olan vergi salma yetkisi değil, merkezi yönetimce ihdas edilmiş vergilere dair yürütme organının görev sahasında bulunan idari nitelikteki tarh, tebliğ, tahsil işlemlerini yapma ve yasal sınırlar dâhilinde (alt ve üst sınırlar arasında) oranları belirleme yetkisi şeklindeki bir yetkidir.<sup>254</sup> Yerel yönetimlere ait vergilendirme yetkisinin var olup olmadığı ve niteliği, mali özerkliği doğrudan etkilemektedir.

Mali özerklik, vergilendirme yetkisi kriterine göre şu üç kategoride değerlendirilmektedir:<sup>255</sup>

“- **Geniş Mali Özerklik:** Yerel idarelere belli vergi alanları bırakılır. Yerel idarelerin organları bu vergilerin konularını, yükümlülerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını saptayabilir.<sup>256</sup> Devletin genel bir denetleme yetkisi vardır.

- **Sınırlı Mali Özerklik:** Devlet, yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisini devretmez; fakat bir kısım vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devreder. Bir kısım vergiler bakımından ise, yerel idarelerin sadece, kendi uygulayacakları oranları belli sınırlar içinde belirleme yetkisi vardır.<sup>257</sup>

- **Merkezi Yönetime Bağlılık:** Vergilendirme yetkisinin yerel idarelere devri söz konusu değildir. Yerel idareler merkezi devlet tarafından konulan, tarh ve tahsil

---

<sup>254</sup> Örneği az olmakla birlikte, kimi ülkelerde yerel yönetimlere vergi yasama veya salma yetkisinin verildiği de görülebilmektedir. Bkz. Çağan, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, s. 136.

<sup>255</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 37-38. Çağan, **age.**, s. 8-9. Aynı yönde görüş için bkz. Egeli-Diril, **agm.**, s. 29-30.

<sup>256</sup> “Bu çeşit yetki devri, ülke düzeyinde bir vergi uyumlaştırmasını gerektirir; aksi halde, değişik vergilendirme yetkileri aynı vergi yükümlüleri veya aynı konuları üzerinde çakışacağından çifte vergi sorunu ortaya çıkar. Ayrıca vergi yükü dağılımını sağlıklı biçimde planlama olanağı güçleşebilir.” Çağan, **age.**, s. 9. Bir başka deyişle, bu uygulamada, vergide eşitlik ve adalet ilkesinin temini bakımından ülke düzeyinde bir vergi uyumlaştırması gerekmektedir.

<sup>257</sup> Yaltı, bu tür vergilendirme yetkisini, “tali-türev vergilendirme yetkisi” olarak nitelendirmektedir. Bkz. Yaltı, **agm.**, s. 1.

edilen vergilerden çeşitli ölçütlere göre (nüfus, yüzölçümü, milli gelirden aldıkları pay vb.) pay alırlar. Bu halde yerel idarelerin mali özerkliğinden söz edilemez.”

Bu durumda, vergilendirme yetkisi işin içine katıldığında, ‘yerel yönetim vergilerine’ dair iki yaklaşımın ortaya çıkması kaçınılmazdır. Geniş mali özerkliğin belirleyici unsuru olan vergi salma (yasama) yetkisi şeklindeki vergilendirme yetkisi esas alınır ise, sadece yerel yönetimlerce salınan vergiler yerel yönetim vergilerinden sayılacaktır. Sınırlı mali özerklikteki vergilendirme yetkisi esas alınır ise, merkezi yönetimce salınsa dahi yerel yönetimlerle öz gelir ilişkisi bulunan bir verginin vergilendirme işlemlerinin kısmen de olsa yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi ve gelirlerinden en azından bir kısmının ilgili yerel yönetime bırakılması, o verginin yerel yönetim vergilerinden sayılması için yeterli olacaktır. Yerel yönetimlerce salınan vergiler de her hâlükârda kapsama girecektir. Öyle ise, yerel yönetim vergilerinin tespitinde sınırlı mali özerklik için esas alınan vergilendirme yetkisinin kullanılması daha doğrudur.<sup>258</sup>

Yukarıdaki verilerden hareketle, yerel yönetim vergilerinin; kişi ve kurumlardan hukuksal zor altında, kesin ve karşılıksız olarak alınan, yerel yönetimlerle öz gelir ilişkisi bulunan, vergilendirme işlemleri kısmen de olsa yerel yönetimlerce tesis edilebilen ve yerel yönetim gelirleri arasında yer alan parasal ödemeler olduğu söylenebilir.

Ayrıca önemle ifade edilmelidir ki, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin bulunup bulunmadığı ve var ise bu yetkinin niteliğinin mali özerklikte bir kriter olarak kabul edilmesi için; kamu gelirlerinin, toplam gelire oranı yüksek

---

<sup>258</sup> Bu yaklaşım, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile de uyumludur. Şart’ın 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde oranları yerel yönetimlerce kararlaştırılabilen yerel vergilerden söz edilmekte, mali özerklik için vergi yasama yetkisi aranmamaktadır.

olması gereken öz gelirlerin bir parçasını teşkil etmesi gerekir.<sup>259</sup> Aksi halde, vergilendirme yetkisi merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltmayacak, mali özerklikten veya en azından mali özerkliğin geniş veya sınırlı şeklinden söz edilemeyecektir.<sup>260</sup> Vergilendirme yetkisi mali özerklik ilişkisinde, bu yetki neticesinde elde edilecek vergi ve diğer kamu gelirlerinin yerel yönetimlerin toplam geliri içerisindeki oranı ayrı bir fonksiyon olarak dikkate alınmalıdır.

### **C. Yerel Yönetim Öz Gelirleri - Mali Özerklik İlişkisi**

Mali özerkliğin belirleyici unsurlarının, harcama serbestisinin yanı sıra, vergilendirme yetkisinin mevcudiyeti ve niteliği ile yerel yönetim öz gelirlerinin toplam gelire oranı olduğu yukarıda belirtilmiştir. Gerçekten bir yerel yönetimin vergi salma yetkisi bulursa dahi, gelirlerinin büyük bölümünü merkezi yönetimce yapılan yardımlar, bağışlar, transfer ödemeleri vb. oluşturuyorsa, o yerel yönetimin mali özerliği bulunmayacak yahut çok sınırlı kalacaktır. Yerel yönetim öz gelirleri arasında dar anlamda vergilerin yanı sıra, geniş anlamda vergi kavramına dâhil olan diğer mali yükümlülükler ve ayrıca özel gelirlerin ağırlıkta olduğu diğer gelirler de bulunmaktadır.

#### **1. Diğer Mali Yükümlülükler**

Kamusal mali yükümlülük denildiğinde dar anlamda vergi kavramını da kapsayan ve kamunun giderlerini karşılamak için gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her türlü mali yükümlülük anlaşılmaktadır.<sup>261</sup> Bu kavramdan vergileri

---

<sup>259</sup> Jefferies, R., **age.**, <http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=287>'den aktaran Öztürk, Sevim, **Özerklik Kavramı ve Üniversite Özerliği**, (21/10/2013).

<sup>260</sup> "Yerel idarelerin gelirlerinin önemli bir kısmının merkezi idare tarafından sağlanması, bu idare birimlerinin özerkliklerinin zayıflamasına yol açar. Dolayısıyla yerel idarelerin vergilendirme yetkileri mali özerklikleri ölçüsünde kapsamlıdır." Çağan, **agm.**, s. 136.

<sup>261</sup> Öncel-Kumrulu-Çağan, **age.**, s. 33.

çıkardığımızda geriye diğer mali yükümlülükler kalmaktadır. Bu yükümlülüklerden hangilerinin öz gelirlerden sayılacağına tespitinde yukarıda ayrıntılı şekilde izah edilen hususlar aynen geçerlidir. Bir başka deyişle, bunların ilgili yerel yönetimle öz gelir ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Dar anlamda vergiler yukarıda ayrıntılı olarak açıklanmış bulunduğundan, burada diğer mali yükümlülüklerin neler olduğuna kısaca değinilecektir.

### **a. Resimler**

Yetkili kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamusal güce dayanılarak, kamusal harcamaların finansmanı için belirli bir işin yapılmasına izin verilmesi karşılığında alınan paradır.<sup>262</sup> Günümüzde bütçe gelirleri arasındaki yerinin oldukça sınırlı olduğu bilinmektedir. Yerel yönetim resimlerine ülkemizden verilebilecek en önemli örnek, her ne kadar adı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda Eğlence Vergisi olarak değiştirilmişse de Eğlence Resmidir. Sinema ve tiyatro bilet bedelleri üzerinden belediyelerce alınmaktadırlar. Resimlere örnek olarak Rıhtım Resmi ile yine aynı Kanun ile vergi adını alan İlan ve Reklam Resmi de gösterilebilir. Bunlara Gümrük ve Damga Vergisi ile Trafik Harcı eklenebilir.<sup>263</sup> Eskiden resim olarak nitelendirilen bu kamu gelirleri günümüzde harç veya vergi adını almıştır.

### **b. Harçlar**

Yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında büyük önemi bulunan kamu gelirlerinden biri de harçlardır. 492 sayılı Harçlar Kanunu'ndan<sup>264</sup> yola çıkarak harçların; “fertlerin menfaatlerine ilişkin olarak, kamu kurumları ve hizmetlerden yararlanmaları karşılığında yaptıkları ödemelerdir.” şeklinde tanımlanması

<sup>262</sup> Kaneti, **age.**, s. 5. Bilici-Bilici, **age.**, s. 130.

<sup>263</sup> Aksoy, **age.**, s. 145.

<sup>264</sup> 17/07/1964 tarihli ve 11756 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr).

mümkündür. Literatürde; “kamusal güce dayalı olarak kamusal harcamaların finansmanı için, kamu idaresinin belirli edimleri ya da belirli kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığında alınan para” şeklinde tanımları mevcuttur.<sup>265</sup> Bir kamu gelirinin harç sayılabilmesi için, bu kamu geliri karşılığında kişilerin bir kamu hizmetinden veya kamu kurumundan yararlanması, kendilerine kamu tarafından özel bir yarar sağlanması gerekir. Harçların vergilerden ayrıldığı iki nokta bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; verginin zorunlu bir ödeme olmasına karşın, harcın ihtiyari olması, yine verginin karşılıksız alınmasına karşın, harcın kısmen de olsa bir kamu kurumu ve hizmetinden yararlanma karşılığında ödeniyor olmasıdır. Söz konusu karşılık, genellikle alınan harç bedelinden oldukça yüksektir. Mal ve hizmetlerin maliyeti harçlarla karşılanamamaktadır.<sup>266</sup>

### **c. Benzeri Mali Yükümlülükler**

Benzeri mali yükümlülükler, kişilerden, belirli grupların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kimi kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın kamu gücüne dayanılarak alınan ve çoğunlukla özel fonlarda toplanan paralardır.<sup>267</sup> Anayasa Mahkemesi kararlarında mali yükümlülükler vergi benzeri, resim benzeri ve harç benzeri şeklinde nitelendirilmektedir.<sup>268</sup> Gerçekten kimi mali yükümlülükler harca benzerken, kimisi vergiye veya resme benzeyebilmektedir. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ortak özellikleri, kamu gücüne dayanılarak tek taraflı iradeyle, gerektiğinde zorla alınmaları ve bir kanunla

---

<sup>265</sup> Kaneti, **age.**, s. 5.

<sup>266</sup> Aksoy, **age.**, s. 143.

<sup>267</sup> Kaneti, **age.**, s. 6.

<sup>268</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Gerek, Şahnaz - Aydın, Ali Rıza, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2010, s. 32 vd.



konulmalarıdır.<sup>269</sup> Mali yükümlülüklerin en belirgin özellikleri, Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi,<sup>270</sup> genellikle, bir kamu hizmeti karşılığında kamu gücüne dayanılarak tek taraflı olarak yükletilmeleri, buna karşın vergi, harç ve resme göre daha ziyade ücret görünümünde olmalarıdır. Bununla birlikte, bir hizmetin ücreti veya bedeli mahiyetindeki ücret gelirlerinden, zora dayanmaları yönünden ayrılmaktadırlar.

#### ç. Şerefiyeler

Harcamalara katılma payı olarak adlandırılan şerefiyeler, kamu gelirleri arasında miktar açısından son sıralarda yer alsa da yerel yönetim öz gelirleri arasında önemli yere sahiptir. Şerefiyeler; “kamusal güce dayalı olarak kamusal harcamaların finansmanı, kamusal tesislerin yapımı, donanımı, genişletilmesi ya da iyileştirilmesi için yapılan harcamalara doğrudan bir katkı olarak alınan paralar”dır.<sup>271</sup> Çoğunlukla kamunun özel kişi ve kurumlara ekonomik fayda sağlayan yatırımları sebebiyle bu kişi ve kurumlardan tahsil edilmektedir. Yatırımlar genellikle bayındırlık alanında gerçekleştirilmektedir. Örneğin yolu olmayan bir yere yol açılması halinde o hizmetin

---

<sup>269</sup> Anayasa Mahkemesinin 26/10/1965 tarihli ve E.1965/25-K.1965/57 sayılı kararında, çarşı ve mahalle bekçilerinin kamu hizmeti yaptıkları için kendilerine hizmetleri karşılığında ödenen paraların kamu gideri olduğu ifade edilmiş, bu gideri karşılamak için alınan paralar ise mali yükümlülük olarak nitelendirilmiştir. Bkz. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (18/09/2015).

<sup>270</sup> Anayasa Mahkemesi 31/3/1987 tarihli ve E.1986/20-K.1987/9 sayılı kararında; “Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yeraltı sularından kamu ve özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre, “ücret” adı altında alınan paranın, bir hizmet veya malın karşılığını oluşturmaması, maliyet-kâr esasına göre belirlenmemesi ve kamu gücüne dayanılarak tek taraflı irade ile tespit olunması açısından, belediyeler için vergi benzeri mali kaynak oluşturduğu açıktır. Bu ödemenin, tarifeyle bağlanması ve adına ücret denilmiş olması onun bu niteliğini değiştirmez.” demektedir. Yüksek mahkeme 18/2/1985 tarihli ve E.1984/9-K.1985/4 sayılı kararında ise; karayollarından, köprülerden alınan geçiş parası, su, elektrik, havagazı, demiryolları, hava yolları, kimi hastane ücretleri gibi ekonomik koşullara göre oluşturulan ve tesislerin bakımını, idaresini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için yapılan ödemeleri, belirli kamu hizmetleri karşılığında kişilerden alınan mali yükümlülüklerden ayrı kabul etmiştir. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (18/09/2015).

<sup>271</sup> Kaneti, **age.**, s. 5-6.

verildiği yerdeki bina ve arsaların değerlerinde artışlar olacaktır.<sup>272</sup> Bu gibi hallerde, değerlerinde artış meydana gelen gayrimenkullerin sahiplerinden şerefiye alınmaktadır.<sup>273</sup> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda, kanalizasyon, yol ve su tesisleri harcamalarına katılma payları yerel yönetim gelirleri arasında sayılmaktadır. Vergide somut bir karşılık olmasa da şerefiyelerde bir karşılık mevcuttur.<sup>274</sup> Bu açıdan harçlara benzemektedirler.<sup>275</sup>

## 2. Diğer Öz Gelirler

Bu tür öz gelirler, yerel yönetimlere ait kamusal mali yükümlülüklerin aksine ağırlıklı özel sektör faaliyetlerinden elde edilmektedir. Tek istisna idari para cezalarıdır. Sermaye ve emek konulmak suretiyle elde ediliyor olmaları, bu gelirlere doğrudan öz gelir statüsünü kazandırmaktadır. Günümüzde yerel yönetim öz gelirleri arasında önemli yere sahiptirler.

### a. Ücretler

Ücretler, mali yükümlülüklerle benzetilmekte ise de, daha ziyade bir hizmet veya malın karşılığını oluşturmaları, “büyük oranda maliyet-kâr esasına göre belirlenmeleri”,<sup>276</sup> kamu gücüne dayanılarak tek taraflı irade ile tespit olunmaması yönlerinden benzeri mali yükümlülüklerden farklıdır. Ücretler, yerel yönetim karar organlarıncaya fiyat tarifeleri belirlenmesini gerektirmektedir. Bu yetkiye sahip olunmasının, yerel yönetim karar ve hareket serbestisinin ve mali özerkliğinin göstergelerinden olduğu tartışmasızdır.

---

<sup>272</sup> Bilici-Bilici, **age.**, s. 131.

<sup>273</sup> Aksoy, **age.**, s. 145.

<sup>274</sup> Bilici-Bilici, **age.**, s. 131.

<sup>275</sup> Aksoy, **age.**, s. 145.

<sup>276</sup> “Buradaki fiyatlar da, piyasadaki fiyatlara bir ölçüde benzemelerine rağmen, aslında bir tür kamu fiyatlarıdır. Çünkü, piyasada arz ve talebe göre oluşmazlar; kamu otoritelerince sosyal fayda gözönünde tutularak idari kararlarla saptanırlar.” Nadaroğlu, **age.**, s. 102.

## b. İktisadi Teşebbüs Gelirleri

Yerel yönetimlerin bir takım kamusal gelirlerinden ayrı olarak özek hukuk hükümlerine tabi olarak gerçekleştirdikleri ticari ve sınaî faaliyetlerinden kaynaklanan özel sektör gelirleri de olabilmektedir. Bu gelirler yerel yönetimlerin ortaya sermaye koymak suretiyle kurdukları, satın aldıkları veyahut da ortak oldukları kamu tüzelkişiliğini haiz hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile sermaye şirketlerinin iktisadi sahada elde ettikleri kârlar şeklinde tezahür etmekte ve yerel bütçelerde önemli yer işgal etmektedir. Yerel yönetimlerin bu iktisadi kuruluşlardan zarar etmemesi ilkesi bulunmaktadır.<sup>277</sup> Türkiye’de bu teşebbüslere örnek olarak belediye iktisadi teşebbüsleri gösterilebilir.

## c. Özel Mülk Gelirleri

Yerel yönetimlerin başta gayrimenkuller<sup>278</sup> olmak üzere sahip oldukları tüm malvarlıklarının kiraya verilmesi, işletilmesi, satılması gibi yollarla yine özel hukuk hükümlerine tabi ve piyasa koşullarına uygun olarak elde ettikleri gelirler söz konusu olabilmektedir.<sup>279</sup> Bu gelirlerin yerel yönetim gelirleri içerisindeki yeri, ülkeye, zamana, sahip olunan şartlara ve izlenen sosyal, ekonomik ve mali politikalara göre değişiklik göstermektedir.<sup>280</sup> Özel mülk gelirleri, iktisadi teşebbüs ve zorunlu olmayan borçlanma gelirleri gibi devletin egemenlik hakkına dayanmaksızın elde ettiği gelirlere dendir.

---

<sup>277</sup> Öncel, **age.**, s. 94.

<sup>278</sup> “Mali özerklik yerel yönetimlerin sadece gelir kaynaklarına karar verme ve bunları tahsil etme serbestliğini içermemektedir. Aynı zamanda kaynakları diledikleri harcamalara yönlendirmeyi, ihtiyaç duyulduğunda borçlanma yoluna başvurup, borç seviyesine ve borçlanmanın niteliğine karar vermeyi, kullanıcıları tarafından finanse edilen bazı yerel yönetim hizmetleri için fiyat tarifelerini belirlemeyi, serbestçe bir taşınmaz mal varlığı politikası izlemeyi, bütçe ve nakit yönetimini de içermektedir.” Özkök Çubukçu, **age.**, s. 102.

<sup>279</sup> Aksoy, **age.**, s. 148.

<sup>280</sup> Akdoğan, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Genişletilmiş 4. Baskı, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, s. 93.

#### ç. İdari Para Cezaları

Toplumu oluşturan kişilere, kanun ve kurallara aykırı fiilleri sebebiyle yetkili idare işlemiyle verilen ve kanunlarda öngörülen parasal mahiyetteki cezalara idari para cezaları denilmektedir.<sup>281</sup> İdari para cezası verilmesinin amacı, idari ceza hukukunun konusunu oluşturan tüm fiillerin cezalandırılmasındaki amaç gibi düzeni bozucu davranışların önlenmesidir.<sup>282</sup> Gelir elde edilmesi amacıyla öngörülmesi ve verilmesi mümkün değildir. Buna karşın, tahsil edilen cezalar para cezası vermeye yetkili idareler için gelir teşkil etmekte ve bütçelerinde bir kalem olarak yer almaktadır.

#### IV. BORÇLANMA SERBESTİSİ – MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ

Borçlanma, kamu hizmetlerinin finansmanı için kullanılan araçlardan biridir.<sup>283</sup> Devletler gelire ihtiyaç duyduklarında bir maliye politikası aracı olarak da kullanılabilen borçlanma yoluyla gelir elde edebilmektedir.<sup>284</sup> Devletler gibi yerel yönetimlerin de kamu harcamalarını finanse edebilmek için iç ve dış borçlanma yoluyla gelir elde edebilmeleri mümkündür. Ancak borçlanma, yerel yönetimler açısından bir maliye politikası aracı değildir. Yerel yönetimlerin aşırı borçlanması, merkezi yönetimin maliye politikasını makro anlamda olumsuz etkileme potansiyeli taşıdığından, yerel yönetimlerin iç ve dış borçlanmaları genellikle merkezi yönetimlerce sınırlandırılmaktadır.<sup>285</sup> Bu sınırlama, idari ve kurula dayalı

---

<sup>281</sup> Aksoy, **age.**, s. 147.

<sup>282</sup> İçel, Kayıhan - Donay, Süheyl, **Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku (Genel Kısım) 1. Kitap**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yenileştirilmiş Üçüncü Bası, İstanbul, Kasım 1999, s. 32.

<sup>283</sup> Canbay, **age.**, s. 1.

<sup>284</sup> Pınar, **age.**, s. 40. “Alınan borçların vergilerden farkı, geriye ödeme yükümlülüğünün olmasıdır. Üstelik bu geriye ödeme faiziyle birlikte olacaktır.” Bilici-Bilici, **age.**, s. 61.

<sup>285</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 77.

sınırlamalar ile piyasa sınırlamaları şeklinde üç türdür.<sup>286</sup> “Yerel borçlanmaya getirilen idari sınırlamalar, mahalli idarelerin borç olarak kaynak temin edebilmesi için üst idarenin onayının aranması şeklinde olurken, kurala dayalı sınırlamalar borçlanmanın mahalli idarelerin gelirlerinin belirli bir bölümünü aşmaması, borç olarak sağlanan kaynakların vadesi gelen borçların geri ödenmesinde kullanılmamaları şeklinde, piyasa sınırlamaları ise, borçlanmanın yurtiçi piyasalarla ya da belirli kurumlarla sınırlı tutulması şeklinde olabilmektedir.”<sup>287</sup>

Öte yandan, borçlanma serbestisi, karar ve hareket serbestisinin (organların bağımsızlığının) mevcudiyeti yönünden yerel yönetim mali özerkliğinin göstergelerindedir.<sup>288</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da, mali özerkliğin varlığı için yerel yönetimlerin en azından iç borçlanma serbestisine sahip olması aranmaktadır. Buna karşın, günümüzde ideal bir yerel yönetim mali özerkliği için yalnızca iç borçlanma serbestisinin yeterli olmayacağı, dış borçlanma serbestisine de ihtiyaç bulunduğu savunulmaktadır.<sup>289</sup>

## **V. SEÇİLMİŞ BAZI ÜNİTER VE FEDERAL DEVLETLERDEKİ UYGULAMALAR**

Mali özerkliğin en önemli göstergelerinden olan ‘idarelerarası gelir bölüşümü’ konusunda demokratik dünyada iki temel eğilim vardır. Bunlardan ilki, yerel yönetim gelirlerinin büyük oranda merkezi idarelerce yapılacak transferlere bağlı bulunduğu ve mali özerkliğin sınırlı olduğu ülkelerde, diğeri yerel yönetim gelirlerinin ağırlıklı yerel yönetim öz gelirlerinden oluştuğu ve mali özerkliğin daha

<sup>286</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 116.

<sup>287</sup> Akdemir, Tekin, **Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Borçlanma (Türkiye Örneği)**, DEÜ SBE Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, Mayıs, 2006, s. 68’den aktaran Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 116.

<sup>288</sup> Özkök Çubukçu, **age.**, s. 102.

<sup>289</sup> Keleş-Mengi, **agm.**, s. 14.

geniş tutulduğu ülkelerde somutlaşmaktadır. Bu ülkelerden kimi üniter, kimi federal devlettir. Ayrıca bazı ülkelerde yerel yönetim gelirleri arasında ağırlık emlak vergilerinde iken, bazısında gelir vergilerindedir. Bu açıdan, devletlerin üniter veya federal olması veya yerel yönetim gelirleri arasında emlak vergilerinin veya gelir vergilerinin ağırlıkta olması gibi unsurların mali özerkliğin niteliği bakımından birer veri kabul edilmesinin doğru olmadığı ifade edilmelidir.<sup>290</sup> Öyle ki, üniter yapıda ve yerel yönetim gelirleri emlak vergileri ağırlıkta olan bir devlette mali özerklik geniş olabileceği gibi, federal nitelikte ve yerel yönetim gelirleri gelir vergileri ağırlıklı olan bir devlette mali özerklik daha sınırlı olabilmektedir. Mali özerklikte belirleyici etkenler, öz gelirlerin toplam gelire oranı, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin ve harcama serbestisinin olup olmamasıdır.

Görüldüğü üzere, ister üniter, ister federal olsun yerel idari özerkliğin bileşeni mahiyetindeki mali özerkliğin süjesini ilk kademe yönetimler olan yerel yönetimler teşkil eder. Lakin federal devletlerdeki yerel yönetimlerin durumu özelliğindedir. Bunun sebebi, federal devletlerin üç kademeli idari yapısıdır. Üniter devletlerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki, federal devletlerde ise, federal devlet, federe devletler (eyalet, kanton vb.) ve yerel yönetimler olmak üzere üç idari kademe bulunmaktadır.<sup>291</sup> Burada ilk kademe yönetimler olan yerel yönetimler bakımından idari özerklik kapsamındaki mali özerklik, ikinci kademe yönetimler olan federe

---

<sup>290</sup> Örneğin Nas; yerel yönetim vergi gelirleri içerisindeki ağırlıklarına göre ülkeleri emlak vergisi ve gelir vergisi ülkeleri olarak ikiye ayırmakta, emlak vergisi ülkelerinde yerel yönetim mali özerkliğinin diğerlerine göre daha sınırlı olduğunu ileri sürmektedir. Bkz. Nas, **age.**, s. 34. Bu iddia belki sadece yerel yönetim vergi gelirleri içerisinde emlak vergileri çoğunlukta olan İngiltere, Kanada, İrlanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson ülkeler için kabul edilebilir olsa da, aşağıda görülebileceği üzere 'emlak vergisi' ülkeleri addedilen Fransa'da ve Anglo-Sakson ABD'de tam tersi bir durum söz konusudur. Aynı şekilde federal bir devlet olan Almanya'da anayasal olarak merkezi yönetimce gerçekleştirilen gelir bölüşümü neticesinde elde edilen vergi gelirlerinin ne kadarının öz gelir sayılabileceği ve bunun mali özerkliği ne şekilde etkilediği bilinmeksizin yerel mali özerklik seviyesinin iyi bir noktada olduğunu savunmak güçtür.

<sup>291</sup> Nas, **age.**, s. 25.

devletler bakımından ise siyasi mali özerklik söz konusudur. Siyasi nitelikteki mali özerklik literatürde mali federalizm (fiscal federalism) olarak nitelendirilmektedir.<sup>292</sup> Aslında siyasi özerkliğin mali boyutu olan mali federalizm, işin doğası gereği federal devlet ile federe devletler arasındaki mali ilişkileri ve federe devletlerin mali özerkliğini ifade eder. Ancak, federe devletlerdeki yerel yönetimlerin mali özerkliği söz konusu olduğunda, üniter devletlerdeki yerel yönetimlerden farklı olarak, mali federalizm ilkesince sınırları çizilmiş bir mali yerinden yönetim uygulaması gündeme gelir. Yerel yönetimler federe devletlerin yetki ve sorumluluğunda olduğundan, federe devletlerdeki yerel yönetimlerin mali özerklik seviyeleri, bağlı buldukları federe devlet anayasasında düzenlenen görevleri ile mali imkânlarının uyumluluk durumuna göre değişebilmektedir.<sup>293</sup> Üniter devletlerdeki yerel yönetimler için de aranan bu uyumlulukta, yerel yönetim gelirlerinin niteliği ve niceliği ayrıca belirleyicidir.<sup>294</sup>

Sonuç itibariyle, yerel mali özerkliğin tespitinde, ister üniter ister federal olsun iç hukukunda yerinden yönetim ilkesine yer veren tüm devletlerde ilk kademe yönetimler olan yerel yönetimler akla gelmekte ve merkezi yönetim ile bu yönetimler arasındaki görev ve gelir paylaşımı belirleyici olmaktadır.<sup>295</sup> Üniter devletlerden Fransa ve İngiltere, federal devletlerden ise Almanya, ABD ve İsviçre'deki mali

---

<sup>292</sup> Bkz. Oates, Wallace E., **Studies in Fiscal Federalism**, Edward Elgar Publishing Limited, England, USA, 1991. Seidel, Bernhard, Vesper, Dieter, "Fiscal Federalism An International Comparison", **DIW Discussion Papers**, Papers No: 183, Berlin, April, 1999.

<sup>293</sup> Kalabalık, **age.**, s. 477. Mali özerklik öncelikle, yerel yönetimler ve merkezi yönetimin görevleri ile mali araçlarının uyumluluk seviyesine göre belirlenmektedir. Oates, Wallace E., "An Essay on Fiscal Federalism," **Journal of Economic Literature**, 1999, 37(3): 1120-1149'dan aktaran Han, Euisuok, **Decentralization and Regional Disparity: Fiscal Decentralization and Local Finance in Japan**, s. 1, [www.kapa21.ok.kr](http://www.kapa21.ok.kr), (05/05/2014). Diğer deyişle mali özerklik, her şeyden evvel yerel yönetim gelirlerinin görevleri ile doğru orantılı olarak artmasını gerektirir. Öz; **agm.**, s. 64.

<sup>294</sup> Söz konusu gelirler arasında yerel yönetim öz gelirleri ağırlıkta ise mali özerklik geniş, merkezi yönetimden yapılan transferler ağırlıkta ise sınırlı olmaktadır.

<sup>295</sup> Gündüz-Agun., **agm.**, s. 230.

özerkliğin durumuna yönelik aşağıdaki inceleme, bu tespitlerin doğruluğunu ortaya koymaktadır.

### **A. Fransa**

İdari sistemi bakımından Tanzimat Döneminden bu yana ülkemize örnek teşkil eden Fransa; üniter yapılı, laik, demokratik, sosyal bir hukuk devletidir. Hükümet sistemi yarı başkanlık sistemidir. Başkenti Paris'tir. Hâlihazırda yürürlükte olan Anayasası 04/10/1958 tarihinde kabul edilmiştir. 1789 Fransız Devrimi'ni müteakiben ilan edilen Cumhuriyet, günümüzde I. Cumhuriyet olarak anılmakta, ülkede V. Cumhuriyet dönemi yaşanmaktadır.

Bu ülkede mali özerklik, Avrupa ülkelerinde yerel yöneticilerin mali özerklik algulamaları üzerine yapılan bir araştırmaya göre, yerel yönetimlere bırakılan vergi kaynaklı gelirlerin kapsam veya en azından oranlarına merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerin kendilerinin karar vermesi anlamında vergi özerkliği şeklinde algılanmaktadır.<sup>296</sup> Algı böyle olmakla birlikte uygulama acaba ne şekildedir? Bu sorunun cevabını aramaya başlamadan evvel, Fransa'daki yerel yönetim sistemine kısaca değinmek faydalı olacaktır.

### **1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler**

Merkeziyetçi anlayışıyla tanınan Fransa'da 1789 Fransız Devrimi'nden sonra kurulan yerel yönetim sistemi, yaklaşık otuz yıl öncesine kadar bazı küçük değişiklikler haricinde temelde değişmemiş, merkezi yönetimin güçlü yapısı ve yerel yönetimler üzerindeki güçlü vesayet denetimi hep var olmuştur.<sup>297</sup> 14/12/1789 tarihinde kabul edilen belediyeler kanunu uyarınca belediyelerin karar organı

<sup>296</sup> Özkök Çubukçu, *age.*, s. 103.

<sup>297</sup> Hunt, M.C. - Chandler, J. A., "France", J. A. Chandler (Ed.), **Local Government in Liberal Democracies**, Routledge, London and New York, 1993, s. 53.



(belediye meclisi) ile yürütme organının (belediye başkanının) seçimle belirlenmesi esası getirilmiş, belediyeler kendi öz görevlerinin yanı sıra belediye başkanlarının sorumluluğu altında olmak üzere merkezi yönetimce verilen görevleri de üstlenmişlerdir.<sup>298</sup> Yerel yönetim sistemine son şekli, 1799-1815 döneminde yapılan reformlarla verilmiştir.<sup>299</sup> Nopoleon Bonaparte (I. Napolyon) tarafından hazırlatılan 17/02/1800 tarihli kanun, yerel yönetim karar organları ile yürütme organlarının seçimle belirlenmesi uygulamasına son vererek atama usulünü getirmiştir. İl özel idarelerinin başına merkezi yönetimce valilerin atanması, belediye başkanlarının ilgili vali tarafından atanması uygulamasına geçilerek yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra teşkilatı haline getirilmiş ve böylece sisteme 1982 yılına kadar devam edecek olan merkezîyetçi anlayış hâkim olmuştur.<sup>300</sup>

Yerel yönetimlerin varoluş sebepleri incelenirken, bazı ülkelerdeki yerel yönetimlerin aynı veyahut da farklı zamanlarda ortaya çıkan birden fazla varoluş sebebine bağlı olarak varlığını sürdürdüğü ve bu ülkelerin tipik örneklerinden birisini de Fransa'nın teşkil ettiği ifade edilmişti. Gerçekten de, bu ülkede, hem sosyal olgu sonucu oluşan komünlerin (belediyelerin)<sup>301</sup> hem de idari ve ekonomik sebeplerle

<sup>298</sup> Kalabalık, **age.**, s. 44.

<sup>299</sup> Hunt–Chandler, **agm.**, s. 53.

<sup>300</sup> Bununla birlikte, 1831 yılında belediye meclislerinin, 1833 yılında il genel meclislerinin sınırlandırılmış bir seçme hakkı ile yeniden oluşturulması, 1871 yılında il genel meclisi başkanlarının, 1884'te belediye başkanlarının seçilmiş karar organlarıncı belirlenmesi usulüne geçilmesi suretiyle katı merkezîyetçilik kısmen yumuşatılmıştır. Kalabalık, **age.**, s. 44. 05/04/1884 tarihli söz konusu düzenleme ile belediyelere tüzel kişilik de verilmiştir. Bkz. Şengül, Ramazan, "Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Y. 2012, C. 9, S. 20, s. 33. İdari adem-i merkezîyetçi günümüz Fransa yerel yönetim modeli; 1982 ila 1986 ve 1992 ila 2003 yılları arasında iki döneme ayrılan yerinden yönetim reform süreci neticesinde oluşmuştur.

<sup>301</sup> "... Fransa'nın demokratik bir anayasal düzen içinde yerinden yönetime geçişi Constituant tarafından 14/12/1789 tarihinde kararlaştırılan bir belediyeler kanunu ile başladı. Üç kademeli bir yerinden yönetimin öngörüldüğü kanunla 83 il (departements) ve bölge altı seviyede kantonlarla (cantons) tamamen yeni 2 siyasi ve idari birim oluşturulmuş, kökenleri ortaçağa uzanan 44.000 civarındaki şehir ve kilise yönetimleri (paroisses), büyüklüklerine, kırsal ya da kentsel nitelikte olup olmamalarına bakılmaksızın tamamıyla belediye (communes) haline getirilmiştir." Koçdemir, **agm.**, [www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr)'den aktaran Kalabalık, **age.**, s. 43-44. Fransa'da nüfusu ne olursa olsun tüm köy

kurulan bölgelerin<sup>302</sup> bir arada bulunduğu görülmektedir. Birden çok varoluş sebebi bulunmakla birlikte, deniz aşırı yerel yönetimler (bunlar da belediye, il veya bölge yönetimi şeklindedir<sup>303</sup>) de dahil olmak üzere, Fransa'da temelde üç tür yerel yönetimin mevcut olduğu anlaşılmaktadır: Belediyeler (communes), iller (departements) ve bölgeler (regions). Büyük metropollerde kurulan özel statülü yerel yönetimler (Paris, Lyon, Marsilya, Toulouse ve Nice) ise farklı yönetim usullerine tabi olsalar da, nihayetinde büyükşehir belediyesi mahiyetinde birer belediyedirler. Fakat Paris'in statüsü diğerlerinden farklıdır.<sup>304</sup> Her üç yerel yönetim türünde birer

---

ve belediyeler komün olarak adlandırılmaktadır. Köy-belediye ayrımı yoktur. Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 164. Napolyon döneminde (1799-1815 yılları arasında) yapılan reformlar neticesinde çoğunun nüfusu 2.000'in altında olmak üzere 36.000 belediye idaresi kurulmuştur. Hunt-Chandler, **agm.**, s. 55. Bu rakamlar, ufak değişikliklere karşın gerek yerel yönetim, gerekse de nüfus sayısı bakımından günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. 2014 verilerine göre, nüfusu 2.000'in altındaki komün sayısı 31.539, 10.000'in altındaki komün sayısı 35.728, 100.000'in üzerindeki komün sayısı 41, toplam komün sayısı ise 36.681'dir. Öte yandan, İl özel idare sayısı 101 iken, bölge yönetimi sayısı 27'dir. **Les Collectivites Locales En Chiffres 2014**, s. 8. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication\\_globale%287%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%287%29.pdf), (10/11/2014).

<sup>302</sup> Kayıkcı, **agm.**, s. 42. Ayrıntılı bilgi için bkz. Şengül, Ramazan, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri", **Türk İdare Dergisi**, S. 448, 2005, s. 61 vd. Yeni bir yerel yönetim türü olan bölge yönetimleri, 17/03/2003 tarihinde gerçekleştirilen anayasa reformuyla Fransa Cumhuriyeti Anayasası'nın 72 nci maddesine; "*Cumhuriyetteki mahalli idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74'üncü maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur.*" hükmüyle girmiştir. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/>, (11/11/2014). Aynı anayasa reformu ile 72 nci maddenin yanı sıra dokuz madde daha (1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 73 ve 74 üncü maddeler) değiştirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Karahanoğulları, Onur, **Fransa'da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeleştirilmiş Cumhuriyet**, (08/11/2014).

<sup>303</sup> Türkoğlu, İrfan, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ankara, 2009, s. 32.

<sup>304</sup> "Zira Paris kenti, departman ve commune kimliğini aynı toprak parçası üzerinde barındırmakta, her iki yerel yönetim türü Paris konseyi olarak adlandırılan tek bir meclis tarafından yönetilmektedir. Bir diğer açıdan, Paris, Lyon ve Marsilya şehirleri sayıları sırasıyla 20, 16 ve 9 mahalli birim olan ve kendi seçilmiş meclisleri bulunan ancak yerel yönetim statüsünden yoksun olan arrondissementlara (ilçe-mahalle) ayrılmışlardır. Arrondissementlar belirli konularda, şehircilik ve planlama gibi, ana belediyeye rapor ve projeler sunmakta, halka yakınlıklarından dolayı mahalli sorunları görüşülmek üzere merkez belediyeye aktarmaktadırlar." Yıldız, Hayrettin, "Fransız Yerel Yönetim Sistemi", **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2012/1, s. 315-316. "Ana belediye meclisinin feshi halinde ilçe belediye meclisi de kendiliğinden feshedilmiş sayılır." Tortop, **age.**, s 166. "Paris özel statülü bir başkent yönetimi olarak hem belediye meclisi hem de il genel meclisi özelliğine sahiptir. Paris'in özel statülü olmasını sağlayan en önemli unsurlardan biri Kolluk-Emniyet Valisi'nin Paris Meclisi'nde devletin temsilcisi olarak yer almasıdır. Paris Belediye Başkanı'na emniyeti sağlama görevleri sınırlı ölçülerde 1982 sonrasında yapılan düzenlemelerle sağlanmıştır. Ancak bunlar Paris'te bulunan ve merkezi temsil eden Emniyet Valisi'nin yetkilerini azaltacak ölçüde değildir." Toksöz, Fikret - Özgür, Ali Ercan - Uluçay, Öykü - Koç, Levent - Atar, Gülay - Akalın, Nilüfer, **Yerel Yönetim Sistemleri (Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti)**, TESEV Yayınları, İstanbul, Ağustos 2009, s. 63.

adet karar ve icra organı mevcuttur. Karar organları (belediye meclisi, il genel meclisi ve bölge meclisi), meclis mahiyetinde olup, icra organları (belediye başkanı, il genel meclisi başkanı ve bölge meclisi başkanı), seçimle oluşan meclislerce belirlenmektedir.<sup>305</sup> Meclis seçimleri 6 yılda bir yapılmaktadır. Anayasanın 73 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca bölge yönetimlerine yasama yetkisi verilebilmesi mümkündür.

Yerel hizmetlerin ifası subsidiarite ilkesine uygun olarak ağırlıklı belediyelere bırakılmıştır.<sup>306</sup> İl özel idareleri ve belediyelerin gördüğü hizmetlerin bir kısmı kanunlarla düzenlendiğinden zorunlu iken, kanunlara aykırı olmamak ve mali kaynaklarının önceden temin edilmiş olması kaydıyla genellik ilkesine uygun olarak karar organlarınca kararlaştırılabilen ihtiyari hizmetler de bulunabilmektedir.<sup>307</sup> Yerel yönetimlere ve merkezi yönetime bırakılan görevlerde bazı örtüşmeler (overlaps) gündeme gelebilmektedir. Bunlara örnek olarak eğitim alanında programların belirlenmesi ve personelin yönetimi görevlerinin merkezi yönetime, okul öncesi eğitim kurumları ile ilk ve orta öğretim kurumlarının bakım ve donatımına dair görevlerin belediyelere, il özel idarelerine ve bölge yönetimlerine

---

<sup>305</sup> Ünüsan, Teoman; **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:9, 1996, s. 52.

<sup>306</sup> Şataf, Ceyda - Çiçek, Hüseyin Güçlü - Cıllı, Ebru, “Fransa’da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması”, **Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e Armağan**, Ramazan Gökbunar ve diğerleri (Ed.), Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi, Manisa, 2014, s. 533. Belediyeler; yerel güvenlik ve polis, itfaiye (yangından korunma), imar, okul öncesi eğitim ve ilköğretim kurumlarının bakım ve donatımı, yetişkin eğitimi, kreş, toplu konut, katı atık geri kazanımı ve su arıtma, mezarlık, mezbaha, şehir planlama hizmetleri ile benzeri hizmetleri, iller; imar, ortaöğretim kurumlarının bakım ve donatımı, aile desteği, gençlik yardımı, toplu konut, katı atık bertarafı, su kaynakları yönetimi, tarım ve turizm ile kültürel etkinlikler kapsamında parklar ve kamusal alanlar, spor ve boş zaman faaliyetleri, yol şebekesi hizmetlerini, bölgeler ise; imar, 15-18 yaş grubuna yönelik ortaöğretim kurumlarının bakım ve donatımı, yetişkinlere yönelik eğitim, bölgesel demiryolu ulaşımı, turizm ve kimi kültürel hizmetleri ifa etmekle yükümlü kılınmıştır. **OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France**, s. 20.

<sup>307</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 158.

bırakılmış olması gösterilebilir.<sup>308</sup> Bu örtüşme hali, ulaşım, atık yönetimi gibi metropoliten yönetimlere ait görevler bakımından söz konusu olduğunda durum karmaşık bir hal almaktadır.<sup>309</sup> Bu karmaşıklığı önlemek ve idarelerarası görev paylaşımını belirginleştirebilmek amacıyla 2003 yılında gerçekleştirilen reformlar neticesinde, yetki konusunda tereddütlerin gündeme gelebileceği bazı hizmetler için ilgili idareler işbirliğiyle yükümlü kılınmıştır.<sup>310</sup>

## 2. Fransa'da Mali Özerklik

1871 Paris Komünü<sup>311</sup> gibi adem-i merkeziyetçiliğin en uç örneklerini yaşamış olmasına karşın Fransa'da merkeziyetçi yapının son döneme kadar devam etmiş olması dikkat çekicidir. Yerel yönetimlerin merkeziyetçi yapısı 1982'ye gelinceye kadar I. Napolyon dönemindeki özelliklerini bazı küçük değişikliklere rağmen korumuştur.<sup>312</sup> 1982 yılına kadar yerel yönetimlerin hepsinde birer icra organı ve meclis (karar organı) bulunmakta, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkin vesayeti süregelmektedir.<sup>313</sup> Yerelleşme politikalarının 1870 yılından bu yana devam ettiği yönünde görüşler<sup>314</sup> mevcut olmakla birlikte, esasen yerinden yönetime geçiş süreci 1982 yılında başlatılan yerinden yönetim reformları ile başlamıştır. 1982 yılından itibaren gerçekleştirilen reformlarla,<sup>315</sup> yerel yönetimler

<sup>308</sup> OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France, s. 20.

<sup>309</sup> OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France, s. 20.

<sup>310</sup> OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France, s. 21.

<sup>311</sup> 1871 Paris kent ayaklanmasının ve Paris Komününün temelinde, 1848 işçi hareketlerini müteakip III. Napolyon'un emriyle, emekçi ve yoksul kesimlerin kentten temizlenmesi amacını güden kentsel dönüşüm projesinin hayata geçirilmeye başlanmasının yarattığı rahatsızlığın büyük rolü olduğuna dair görüş için bkz. Güler, Mahmut, "Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S. 66-1, s. 56 vd. Ayrıca bilgi için bkz. Rougerie, age., s. 71 vd.

<sup>312</sup> Nadaroğlu, age., s. 153.

<sup>313</sup> Kayıkçı, agm., s. 24.

<sup>314</sup> Bkz. Çiner-Karakaya, agm., s. 74.

<sup>315</sup> Bu kapsamda, 02/03/1982, 07/01/1983 ve 22/07/1983 tarihli kanunlar yürürlüğe konulmuş, ilk kanunla karar alma süreçlerine halkın katılımına yönelik düzenlemeler yapılmış, sonraki kanunlar ile merkezi yönetime ait çoğu yerel nitelikteki yetkiler yerel yönetimlere devredilerek karar alma ve

üzerindeki vesayet denetimi hukukilik denetimiyle sınırlandırılmış,<sup>316</sup> yerel yönetimlerin yürütme organlarının (başkanlarının) tamamında seçimle gelme usulüne geçilmiş<sup>317</sup> ve il valilerinin il genel meclisi başkanı, bölge valilerinin ise bölge meclisi başkanı olması uygulamasına son verilmiştir.<sup>318</sup> Böylece merkeziyetçilikten idari adem-i merkeziyetçiliğe adım atılmış, 17/03/2003 tarihinde gerçekleştirilen anayasa reformu<sup>319</sup> ile yerel idari özerklik önemli ölçüde hayata geçirilmiştir. İdari özerkliğin bir bileşeni olması sebebiyle yerinden yönetimin önemli bir unsuru olan mali özerklik açısından da durum farklı değildir.

Yerel yönetimlerin mali özerkliği Anayasası'nın 72-2 inci maddesinde düzenlenmiştir.<sup>320</sup> Maddenin ilk fıkrasıyla, yerel yönetimlerin elde ettikleri gelirleri kanuni sınırlar dahilinde serbestçe kullanabilmelerinin hüküm altına alınması suretiyle harcama serbestisi bakımından; müteakip fıkralar ile, üstlenilen görevleri

---

bütçe yapma süreçlerine ilişkin olarak yerel yönetimlere geniş bir özerklik verilmiştir. **OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France**, s. 19.

<sup>316</sup> Delcamp, Alain, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **Uluslararası Yerel Yönetimler Seminerleri (1-2 Aralık 1994)**, TBD – Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, s. 103.

<sup>317</sup> Tortop, **age.**, s. 165.

<sup>318</sup> Kalabalık, **age.**, s. 45.

<sup>319</sup> "2003 değişikliğinden sonra, yerel yönetimlerin usulüne göre alınmış ve ilan edilmiş olan kararları hemen yürürlüğe girmiştir. Ancak, kanunda sayılan bazı kararların yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi şartı konulmuştur. .... Verilen yetkinin amacı, kanun koyucunun önemli gördüğü konularda valinin hukuka aykırılık görmesi halinde yönetsel yargıya gidebilmesidir. Dolayısıyla, valinin yerel yönetimlerin kararları üzerinde doğrudan bir vesayet yetkisi kalmamıştır. Yerel yönetimlerin kararları ve hazırladıkları bütçeler üzerinde mülki idare amirlerinin onaylama yetkisi kaldırılmıştır. ... Valilerin yerel yönetimlerin kararlarını önceden denetleme yetkileri kaldırılmış ve sınırlı sayıda konuda alınan kararlara karşı hukuka aykırılık gerekçesiyle yargıya gitme yetkisi tanınmıştır. ... 1982 sonrasında Fransız Anayasasında yer alan "idari vesayet" yetkisi kaldırılmış yerine "idari denetim" kavramı getirilmiştir." Aktalay, **age.**, s. 113-114.

<sup>320</sup> "Mahalli idareler, yasayla belirlenen şartlar çerçevesinde, serbestçe tasarruf edebilecekleri gelirlere sahiptirler.

*Her türlü vergi gelirlerinin tamamını veya bir kısmını alabilirler. Yasanın belirlediği sınırlar içinde, mahalli idarelere, vergilerin matrah ve oranının tespitine yasayla izin verilebilir.*

*Vergi gelirleri ve öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölümünü teşkil eder. Bu kuralın gerçekleştirilmesi koşulları bir organik yasayla belirlenir.*

*Devlet ile mahalli idareler arasındaki yetki aktarımları, bu uygulamalara ayrılmış kaynakların, eşdeğer bir şekilde tahsisi ile birlikte gerçekleştirilir. Mahalli idarelerin harcamalarının artması sonucunu doğuran her yeni yetki ihdasında veya genişlemesinde, yasayla belirlenmiş kaynaklarla birlikte yapılır.*

*Mahalli idareler arasında eşitliği sağlayacak, mali kaynakların adil paylaşılmasına yönelik hükümler bir yasayla öngörülür."* Madde metni için bkz. <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR%284.10.1958%29.pdf>, (20/04/2015).

finans edebilecek miktarda ve önemli bir bölümü öz gelirlerden oluşan gelire sahip olunması, buna ilişkin olarak merkezi yönetime kanuni düzenleme yapma ödevi verilmesi, her yeni görevin masrafiyla birlikte üstlenilmesi, kanunla vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilme (vergilendirme) yetkisine sahip olunması hüküm altına alınmak suretiyle gelirler bakımından mali özerkliğin anayasal olarak teminat altına alındığı görülmektedir. Madde hükmü ile, yerel yönetimlerin mali özerkliği güçlendirilmiştir.<sup>321</sup> Bu açıdan hükmün Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olduğu gözlemlenmektedir.

Yerel yönetim vergileri incelendiğinde, yerel yönetimlerin merkezi hükümetin belirlediği sınırlar içinde vergilerin oranlarını veya miktarlarını belirleme, tarh ve tahakkuk ettirme yetkisine sahip oldukları, tahsil yetkisinin ise onlar adına devlette olduğu görülmektedir.<sup>322</sup>

En önemli yerel yönetim vergisi, diğer emlak vergisi ülkelerinde olduğu gibi emlak vergileridir. Bu vergiler, arsa ve arazi sahipleri bakımından arazi vergisi (Taxe sur le foncier bâti ve Taxe sur le foncier non bâti), ev sahipleri bakımından konut vergisi (Taxe d'habitation), kiracılar bakımından ise kira veya oturma vergisi (Taxes de séjour) gibi adlar altında üçe ayrılarak değerlendirilmektedir.<sup>323</sup> Bunun haricinde, tahakkuku yerel yönetimlerce, tahsili merkezi yönetimce gerçekleştirilen çöp vergisi (Taxe d'enlèvement des ordures ménagère) ve elektrik tüketim vergisi (Taxe sur la consommation finale d'électricité) ile eğlence, ilan ve reklam vergileri gibi harç ve resim mahiyetindeki vergiler ve içkili yer açma, işletme, inşaat, yapı kullanma, av

---

<sup>321</sup> Karahanoğulları, **agm.**, s. 2.

<sup>322</sup> Şataf-Çiçek-Cıllı, **agm.**, s. 530.

<sup>323</sup> Aslında bu vergiler, bazı yenileme çalışmalarına karşın 1789'dan beri var olan "dört ihtiyarlar" adındaki vergilerden üçüdür. Dördüncüsü meslek vergisidir. Delcamp, **age.**, s. 113-114.

ruhsatı gibi izin karşılığı alınan resim mahiyetindeki yerel yönetim kamu gelirleri de mevcuttur.<sup>324</sup>

Yerel yönetimlerin, bu vergilerin oranlarını kanunla belirlenen sınırlar dahilinde belirleme, vergileri tarh ve tahakkuk ettirme yetkileri, bir başka ifade ile idari nitelikte vergilendirme yetkisi mevcuttur.<sup>325</sup>

Diğer taraftan, işletmelerin yarattığı katma değerın %4'ünü geçmemek kaydı ile, vergi oranları yerel yönetimlerce belirlenen, matrahı ise her bir işletmenin sermayesi üzerinden merkezi yönetimce hesaplanan meslek vergisi de yerel yönetim vergileri arasında yer almış, fakat hükümetçe KOBİ'lerin gelişmesine yönelik teşvik politikaları kapsamında 2010 yılında yürürlükten kaldırılarak, yerini işletmelerin emlak ve katma değer vergisinden alınan bölgesel ekonomik katkı payına bırakmıştır.<sup>326</sup> Bu durum, emlak ve katma değer vergisinden pay alınması anlamına gelmekte olup, merkezi nitelikte bir vergi olan katma değer vergisinden ayrılan yerel yönetim payı, tabiiyetiyle bir merkezi yönetim yardımı hüviyetine bürünerek mali özerklik bakımından bir gerilemeye sebep olmuştur. 2010 yılından sonraki veriler bu açıdan incelendiğinde, meslek vergisi yerine öngörülen vergilerden elde edilen gelirlerin, meslek vergisinden elde edilen gelirlerin seviyesine ulaşamadığı göze çarpmaktadır.<sup>327</sup> Belediye gelirleri bakımından yaklaşık 2, belediye birlik gelirleri bakımından 7.5, il özel idare gelirleri bakımından 2 milyar avroluk bir kayıp söz konusu iken, yeni bir gelir olarak emlak vergisinden alınan payın kendisine ayrılması sebebiyle bölge yönetim gelirlerinde 1.2 milyar avroluk bir artış meydana gelmiştir.

<sup>324</sup> Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, s. 74.

<sup>325</sup> Tortop, **age.**, s. 74-75.

<sup>326</sup> Şataf-Çiçek-Cıllı, **agm.**, s. 536-537.

<sup>327</sup> **Les Collectivites Locales En Chiffres 2014**, s. 108, [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication\\_globale%287%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%287%29.pdf), (10/11/2014).

Yerel yönetim gelirlerindeki toplam kayıp miktarı 2011 yılı verileri esas alındığında bir önceki yıla göre yaklaşık 10 milyar avro civarındadır.

**Tablo 1.** Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (2000-2009) (%)<sup>328</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>43,0</b>	<b>42,2</b>	<b>40,7</b>	<b>40,5</b>	<b>42,8</b>	<b>44,5</b>	<b>44,5</b>	<b>45,5</b>	<b>45,3</b>	<b>44,6</b>
Gelir, kar ve sermaye kazanç vergileri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emlak vergisi	35,1	34,6	33,1	32,9	32,8	33,5	33,5	33,4	32,2	31,5
Mal ve hizmet vergileri	5,0	4,7	4,6	4,6	7,0	7,8	7,7	8,6	9,6	9,7
Diğer vergi gelirleri	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1	3,3	3,5	3,5	3,4
<b>Sosyal güvenlik katkı payları</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Yardımlar</b>	<b>27,0</b>	<b>28,9</b>	<b>30,8</b>	<b>30,9</b>	<b>30,2</b>	<b>29,2</b>	<b>28,6</b>	<b>28,3</b>	<b>29,5</b>	<b>30,5</b>
<b>Mülk gelirleri</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
<b>Teşebbüs gelirleri</b>	<b>15,6</b>	<b>15,1</b>	<b>14,9</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>14,9</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>	<b>14,5</b>
<b>Para cezaları</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Diğer gelirler</b>	<b>12,9</b>	<b>12,2</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>10,6</b>	<b>10,0</b>	<b>10,6</b>	<b>9,9</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>

Tablo 1'e bakıldığında, yerel yönetim öz gelirlerinin %70'ler seviyesinde olduğu, öz gelirlerin yaklaşık 2/3'ünün yerel yönetim vergilerinden oluştuğu, bu vergilerin yaklaşık olarak %70'ini emlak vergisinin teşkil ettiği görülmektedir. Ayrıca mülk ve teşebbüs gelirlerinin önemli öz gelirlerden olduğu, İngiltere gibi

<sup>328</sup> **International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 2011, CD Version ve Ministère de l'Intérieur, Les Collectivités Locales En Chiffres 2011, s. 45, <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>, (17/12/2011)'den aktaran Ulusoy-Akdemir, age., s. 166.**



ülkelerde önemli bir gelir kalemi olan ücretlerinse, sosyal güvenlik katkı payları ve sermaye gelirleri gibi önemsiz kaldığı gözlemlenmektedir.

%70'ler seviyesindeki yerel yönetim öz gelirlerinin Anayasa'nın mali özerkliğe ilişkin 72-2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; "*Vergi gelirleri ve öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölümünü teşkil eder.*" hükmüne uygun bir oranı ifade edip etmediği ayrıca tartışılmalıdır. Bu maddenin uygulamasına yönelik 29/07/2014 tarihli ve 2014-758 sayılı Kanun ile "önemli bir bölüm" sayılabilecek oranlar belediyeler için % 60,8, il özel idareleri için % 58 ve bölgeler için % 39,5 olarak belirlenmiştir.<sup>329</sup> Her bir yerel yönetim türü için 2005-2010 yıllarına ait altı yıllık öz gelir oranlarına bakıldığında, bu oranların 2010 yılı itibarıyla belediyeler için %61 seviyelerinden %65 seviyelerine, il özel idareleri için %66 seviyelerinden %68 seviyelerine, bölgeler içinse %44 seviyelerinden, %55 seviyelerine yükseldiği görülmektedir.<sup>330</sup> Öz gelirler bakımından mali özerkliğin kanuni sınırlar bakımından da iyi bir seviyede olduğu anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerin bütçeleri, Türkiye'deki Sayıştayın karşılığı olan Bölgesel Hesap Mahkemelerinde (Chambre Régionale des Comptes), yerel yönetimlerin hukuka aykırı görülen harcamalara ve gelirlerin kullanılmasına dair kararları ise, vali tarafından idari yargıya başvurmak suretiyle idari yargıda hukukilik denetimine tabi tutulabilmektedir.<sup>331</sup> Denk bütçe zorunluluğunun ihlal edilmesi gibi hukuka aykırılık

---

<sup>329</sup> Yıldız, *age.*, s. 320.

<sup>330</sup> **Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales**, s. 28 vd. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport\\_autonomiefinanciere\\_2010.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_autonomiefinanciere_2010.pdf), (10/11/2014).

<sup>331</sup> Yıldız, *age.*, s. 320. Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz. Köse, Hacı Ömer, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Basım, Ankara, Mayıs 2007, s. 122 vd. Belanger, Michel, "Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi:

teşkil eden hallerde<sup>332</sup> valinin başvurusu üzerine verilen bölgesel hesap mahkemesi kararına uygun hareket edilmek zorundadır.<sup>333</sup> Aksi halde vali tarafından kesinleştirilen bütçeye göre hareket edilecektir.<sup>334</sup>

Bir diğer mali özerklik göstergesi olan borçlanma serbestisi ise, uzun yıllar boyunca vesayet makamlarının onama veya onamama şeklindeki vesayet denetimine tabi iken, 1982 yılında başlatılan reformlar neticesinde, yerel yönetimlerin kararları üzerindeki yerindelik denetiminin kaldırılması suretiyle genişletilmiş, yerel yönetim karar organlarının karar alması ve bu kararın valiye bildirilmesi koşullarına bağlanmıştır.<sup>335</sup> Bildirim üzerine herhangi bir hukuka aykırılık görmesi halinde vali konuyu sadece idari yargıya taşıyabilmektedir.<sup>336</sup> Fransa’da, yerel yönetimler için bütçe konusunda olduğu gibi borçlanma konusunda da hukuka uygunluk dışında herhangi bir kısıtlama öngörülmemiştir.<sup>337</sup> Bununla birlikte, yerel yönetimlerce alınan borçların eski borçların ödenmesi için kullanılması yasaklanmıştır.<sup>338</sup> Borcun borçla ödenmesinin yasaklanmasının yanında, yerel yönetim borçlarının ödenmesi için devletin hiçbir şekilde devreye girmiyor olması ve garantörlük yapmaması, yerel yönetimleri borçlanma konusunda rasyonel hareket etmeye sevk etmekte, bir oto-kontrol sağlamaktadır.<sup>339</sup>

---

Bölge Hesap Mahkemeleri”, (TODAİE tarafından 13 Ekim 1994 tarihinde Ankara’da düzenlenen konferanstan hareketle kaleme alan: Durmuş Tezcan), **Sayıştay Dergisi**, S. 17 (Nisan-Haziran 1995), s. 53 vd.

<sup>332</sup> Şengül, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri”, s. 41.

<sup>333</sup> Belanger, **agm.**, s. 55. Şataf-Çiçek-Cıllı, **agm.**, s. 542.

<sup>334</sup> Erbay, Yusuf, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 2, Nisan 1999, s. 67. Belanger, **agm.**, s. 55.

<sup>335</sup> Tortop, **age.**, s. 78.

<sup>336</sup> Kayıkçı, **agm.**, s. 34.

<sup>337</sup> Koçak, **age.**, s. 79-80.

<sup>338</sup> Kayıkçı, **age.**, s. 34.

<sup>339</sup> Erbay, **agm.**, s. 67. Yerel yönetimler, pek çok bankadan kredi alabilse de, piyasada ağırlık ülkemizdeki İller Bankasının karşılığı olan Fransa Yerel Kalkınma Bankasıdır. Delcamp, **agm.**, s. 130. Orijinal adı DEXIA olan banka, Fransız Yerel Kredi Sandığı ve Belçika Belediye Sandığının birleşmesinden oluşmuştur. Şengül, **agm.**, s. 41.

Sonuç itibariyle, idari özerkliğin iki temel unsurundan biri olan karar ve hareket serbestisiyle birlikte, bütçe, gelir ve harcamalar konularında da serbesti gelmiş, öz ayrıca gelirlerin de artırılmasıyla mali özerklik Fransa’da geniş anlamda sağlanmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlere getirilen borçla borç ödeme yasağı makroekonomik dengelerin bozulmasının önüne geçilmesi bakımından kamu yararının, borçlanmada devlet garantörlüğünün bulunmamasıysa yerel yönetimlerin kendi ayakları üzerinde durmasını sağlamak bakımından mali özerkliğin birer gereği olarak değerlendirilmelidir.

## **B. İngiltere**

İngiltere, meşruti monarşi ile yönetilen parlamenter demokratik bir hukuk devletidir.<sup>340</sup> Monarşinin görev ve yetkileri, herhangi bir parlamenter demokratik cumhuriyetteki devlet başkanının görev ve yetkilerinden daha fazla değildir. Hatta kimi parlamenter demokrasilerdeki devlet başkanlarına nazaran, kralın görev ve yetkileri çok daha az ve semboliktir. Anayasasız bir devlettir.

### **1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler**

Üniter yapıda bir devlet olmasına karşın, İngiltere’de merkezi yönetimin taşra teşkilatı bulunmadığından, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerel yönetimlerin önemi artmakta ve merkezi yönetime ait görevler de yerel yönetimlerce yürütülmektedir.<sup>341</sup> Bu durum, İngiltere Parlamentosunun yerel yönetim sistemini ve

---

<sup>340</sup> “... İngiltere sözcüğü ile andığımız devletin gerçek ve resmi adı ‘Birleşik Krallıktır. Birleşik Krallık şu dört ülkeden (country) oluşmaktadır: İngiltere, Galler, İskoçya ve İrlanda. ... Birleşik Krallık anayasal monarşi ve parlamenter demokrasi ile yönetilen üniter bir devlettir.” Nadaroğlu, **age.**, s. 141-142.

<sup>341</sup> Koçak, **age.**, s. 86.

görev alanlarını değiştirme yetkisinin bulunduğu<sup>342</sup> göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimlerin merkezi yönetime aşırı bağımlı hale gelmesi sonucunu doğurmuştur. Buna karşın, İngiltere’de güçlü bir yerel yönetim geleneği mevcuttur.<sup>343</sup> Yerel yönetimler, 1215 tarihli Magna Carta’dan bu yana varlıklarını sürdürmekte olduğundan bir takım geleneksel yaklaşımlar neticesinde farklı yapılarda şekillenmişlerdir.<sup>344</sup> Londra ile birlikte toplam 7 adet Büyükşehir Belediyesi ile İl (County) ve İlçe (District) belediyeleri mevcuttur.<sup>345</sup> Üçüncü bir kademe olarak en alt seviyede 200’den fazla seçmene sahip köyler (Parish) de mevcuttur.<sup>346</sup>

Belediyeler, meclisleri tarafından yönetilmekte, belediye başkanları, Londra Büyükşehir Belediyesi hariç, halk tarafından seçilmemektedir.<sup>347</sup> Eski Başbakanlardan Margareth Thatcher döneminde Londra ile birlikte diğer altı metropoliten kentteki büyükşehir belediyesi uygulamasına 1986 yılında son verilmiştir.<sup>348</sup> Büyükşehir belediyelerini kaldıran kanuni düzenleme uyarınca Londra Büyükşehir Belediyesince görülen hizmetlerin ilçe belediyeleri ve daha alt seviye yerel yönetimlerce görülmesi uygulamasına geçilmiş, metropoliten nitelikteki bir kısım ortak hizmetler bakımından ise ilçe belediye meclislerinden seçilen

---

<sup>342</sup> Canpolat, Hasan; “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Muammer Türker (Ed.), Ankara, 1999, s. 319-320.

<sup>343</sup> İnaç, Hüsamettin - Ünal, Feyzullah; “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 16, Aralık 2006, s. 125.

<sup>344</sup> Koçak, **age.**, s. 87.

<sup>345</sup> “İngiliz yerel yönetimleri temelde bazı metropoliten şehirler dışında iki kademeden oluşmaktadır. Bunlar county’ler (iller) ve district’lerdir (ilçeler). Mahalli birimlerin kademelenmesindeki temel ölçüt nüfustur. İlk basamağı oluşturan county’lerin ortalama nüfusu yarım milyonun üzerindedir. İkinci basamağı oluşturan districtler de ise nüfus ortalama olarak yüz bin civarındadır. Her iki yerel yönetim sistemi de seçimle işbaşına gelen bir meclise sahiptir ve bu meclis mahalli birimin karar organıdır.” Ulusoy, Ahmet - Vural, Tarık, “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler’de) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Nisan 2002, s. 1.

<sup>346</sup> İnaç-Ünal, **agm.**, s. 127-128.

<sup>347</sup> Koçak, **age.**, s. 87.

<sup>348</sup> Tortop, Nuri, “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, 1993, s. 3.

temsilcilerden müteşekkil bir ortak kurul yetkili kılınmıştır.<sup>349</sup> Merkezi nitelikteki bir kısım görevlerse merkezi yönetimce üstlenilmiştir.<sup>350</sup> Fakat Londra Büyükşehir Belediyesi, 11/10/1999 tarihinde kabul edilen Londra Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Greater London Authority Act) ile 2000 yılından itibaren geçerli olmak üzere tekrar kurulmuş ve 25 kişilik meclisinin yanı sıra belediye başkanının da halk tarafından seçilmesi usulüne geçilmiştir.<sup>351</sup> Londra Büyükşehir Belediyesi dışındaki belediyelerin başkanları belediye meclislerince seçilmekte, başkanların sadece temsil görevi bulunmaktadır.<sup>352</sup> Yerel yönetimlerde yürütme görevi, içerisinde idari hizmetlerden sorumlu bir görevlinin de bulunduğu komiteler aracılığıyla meclisler tarafından ifa edilmektedir.<sup>353</sup> Meclis üyeleri dört yıllığına seçilmektedir.<sup>354</sup>

Yerel halkın hemen tüm ihtiyaçları yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri ile köyler arasında kanunlarla paylaştırılmış bulunmakla birlikte, yerel yönetimlerin; yerel nitelikteki görevlerinin yanı sıra eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çevre, emniyet ve asayiş, kentleşme, ulaşım, planlama gibi genellikle merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan kamu hizmetlerini yürütme görevleri de bulunmaktadır.<sup>355</sup> Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, kanunla belirlenmiş olanlar dışında herhangi bir hizmeti üstlenmesi

<sup>349</sup> Öncel, **age.**, s. 107-108.

<sup>350</sup> Uyanık, Sırrı, “Londra’nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu andaki Durum)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, 1993, s. 23.

<sup>351</sup> İnaç-Ünal, **agm.**, s. 129.

<sup>352</sup> Koçak, **age.**, s. 87. Öte yandan, 11/10/1999 tarihinde kabul edilen Londra Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Greater London Authority Act) ile belediye başkanına önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Çevrenin korunması ve çevresel sorunları en aza indirme, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlama, ulaşım, bütçe, güvenlik, itfaiye, sağlık hizmetleri, kentsel sosyo-ekonomik ve çevresel politika ve stratejiler geliştirme bunlardan bazılarıdır. Buna göre, Londra Belediye Başkanı diğer belediyelerden farklı olarak Londra Meclisi ile birlikte icra organı mahiyeti arz etmektedir. Bkz. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ThldPXKLLCwJ:kisi.deu.edu.tr/userweb/yakup.ozkaya/Londra.ppt+&cd=6&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>, (12/11/2014).

<sup>353</sup> Nadaroğlu, Halil, “Londra’nın Yerel Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, 1993, s. 23-25.

<sup>354</sup> Canpolat, **agm.**, s. 328.

<sup>355</sup> Koçak, **age.**, s. 88.

mümkün değildir.<sup>356</sup> Diğer bir deyişle, İngiliz yerel yönetim sisteminde genellikle ilkesine yer verilmemiştir. Buna karşın, kanunla verilen görevler çoğu kez ayrıntılı nitelik arz etmemekte, detayları belirleme yetkisi yerel yönetimlere bırakılmaktadır.<sup>357</sup>

## 2. İngiltere’de Mali Özerklik

Fransa bahsinde belirtilen araştırmaya göre İngiltere’de mali özerkliğin, yerel yöneticilerin yöre halkının taleplerini karşılayabilme imkânına sahip olması şeklinde tanımlandığı, daha çok yerel hizmetlere ve dolaylı olarak da yerel harcamalara odaklanıldığı tespit edilmiştir.<sup>358</sup> Yerel taleplerin karşılanabilmesi için yeterli miktarda ve serbestçe (merkezin izin ve onayına gerek duyulmaksızın) harcanabilecek nitelikte mali kaynaklara ihtiyaç bulunduğu gözetildiğinde, yerel yöneticilerce varılan sonucun isabetli olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin geleneksel olarak üç ana gelir kaynağının bulunduğu görülmektedir. Bütçe muhasebe sistemlerinde pasifte gösterilmesine karşın bir gelir kalemi olan borçlanma bir kenara bırakılırsa bunlar sırasıyla; Meclis (Emlak) Vergisi (Council Tax), Kullanım Ücretleri (Charges) ve Merkezi Hükümet Yardımları (Central Government Grants) şeklindedir.<sup>359</sup>

Günümüzde en büyük yerel yönetim gelir kalemini, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisindeki payı %50’ler seviyesinde olan ve genel veya özel amaçlı olarak verilebilen merkezi hükümet yardımları teşkil etmektedir.<sup>360</sup>

---

<sup>356</sup> İnaç-Ünal, **agm.**, s. 13.

<sup>357</sup> Canpolat, **agm.**, s. 328.

<sup>358</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 103.

<sup>359</sup> Nas, **age.**, s. 40.

<sup>360</sup> Ulusoy-Vural, **agm.**, s. 5.

Yerel yönetimler arasındaki vergi gelirleri dengesizliğini gidermek amacıyla yapılan genel yardımların miktarları her yıl yeniden belirlenmektedir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin tahmini harcama seviyeleri (total standard spending) hesaplanarak yerel vergilerden arta kalan kısmın finansmanı, genel nitelikli yardımların (revenue support grant) yanı sıra eğitim ve güvenlik harcamalarına yönelik olarak özel amaçlı yardımlarla da sağlanabilmektedir.<sup>361</sup> Bu miktarların tespitinde üç temel kriter esas alınmaktadır. Bunlardan ilki, 'İhtiyaçlar' kriteri olup, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına göre miktar hesabı yapılmakta ve bir takım matematik ve istatistik formüllere başvurulmaktadır.<sup>362</sup> İkinci kriter, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının göz önünde bulundurulduğu 'Kaynaklar' kriteridir. Temelinde nispeten az kaynaklı yönetimlere ek yardım yapılması fikri yatmakta olup, sınırları dâhilindeki kişi başına düşen vergilendirilebilir kaynakların, önceden saptanan ulusal normun altında kalması durumunda o yerel yönetime daha fazla yardım yapılabilmektedir.<sup>363</sup> Son kriter, 'Emlak Vergisi' kriteridir. Emlak vergisinin objektif ödeme gücünü kavrayamaması ve yerel yönetimlerin emlak vergisini yükseltme yetkilerinin bulunması gibi sebeplerle vergi adaleti zedelenebilmektedir.<sup>364</sup> Merkezi yönetim, vergi adaletinin bozulmasını önlemek için muafiyet ve istisnalar ile indirimler sonucunda oluşan yerel yönetim gelir kayıplarını yardımlar eliyle gidermektedir.<sup>365</sup>

---

<sup>361</sup> Byrne, Tony, **Local Government in Britain**, Suffolk: Penguin Books, Sixth Edition, 1994, s. 307-316'dan aktaran Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 107.

<sup>362</sup> Nas, **age.**, s. 41.

<sup>363</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 151.

<sup>364</sup> Nas, **age.**, s. 41.

<sup>365</sup> Ulusoy-Vural, **agm.**, s. 6.

İngiltere’de, en önemli yerel yönetim vergisi, devlet yardımlarından sonra yerel yönetimlerin en büyük gelir kaynağını teşkil eden ve oranları yerel yönetimlerce serbestçe belirlenebilen meclis (emlak) vergisidir.<sup>366</sup> Miktarlarını belirleme ve tamamını tahsil etme yetkisi yerel yönetimlere bırakıldığından emlak vergisinin, İngiltere’de gerçek anlamda bir yerel yönetim vergisi niteliği taşıdığı söylenebilir. Emlak vergisi, yukarıda belirtildiği üzere miktarlarının mükellefler üzerinde aşırı vergi yükü oluşturmasının önüne geçilebilmesi için yerel yönetimlere yapılacak merkezi yönetim yardım miktarlarını dahi etkileyebilmekte ve bu yardımların miktarlarını belirlemede bir kriter olarak kullanılmaktadır. Toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki oranı %16’lar seviyesindedir.<sup>367</sup> Bir diğer yerel yönetim vergisi ise, her ne kadar miktar ve oranlarını belirleme yetkisi yerel yönetimlerde bulunmasa da 1988 tarihli Belediye Finansman Kanunu ile merkezileştirilen ve “uniform business rates” veya “non-domestic rates” adı verilen işletme vergisidir. Bu vergide, ticari ve sınai faaliyetin yürütüldüğü taşınmazın maliki veya kiracısı emlakın yıllık kira değeri üzerinden vergiye tabi olmaktadır.<sup>368</sup> Yerel yönetimler, yükümlü olan işletmelere sadece tarh edilen verginin miktarını tebliğ etmekle görevli olup, tahsil edilen vergi gelirleri bir merkezde toplanmakta, daha sonrasında ise bu vergi gelirlerinden belediyelere pay verilmektedir.<sup>369</sup> Paylaştırma, belediye sınırları içerisindeki yetişkin nüfus oranına göre

---

<sup>366</sup> “Council tax’dan önce 1990 yılında yapılan bir reformla bir Ortaçağ vergisi olan ve 1925 yılında birleştirilerek tek oranlı uygulanan “rates”lerin yerini “community charge” veya “poll tax” olarak adlandırılan vergi getirilmiştir. Ancak baş vergisi niteliği nedeniyle karşılaştığı kamuoyu direnci sonrası 1993 yılında yerini council tax’e bırakmıştır.” Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 110. “County denilen ilçe belediyelerinde bu vergi district denilen yönetimler tarafından tahsil edilir. County belediyelerine polis birimlerine ve paroisse (boroughs) denilen küçük belediyelere ve köylere dağıtılır. Metropolitan bölgelerde ise, Council Tax denilen vergi metropolitan district denilen idareler tarafından toplanır. Londra bölgesinde ise boroughs’lar tarafından toplanır ve polis, yangın ve sivil savunma örgütlerine verilir.” Tortop, **age.**, s. 97.

<sup>367</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 149.

<sup>368</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 112.

<sup>369</sup> Koçak, **age.**, s. 89.



yapılmaktadır.<sup>370</sup> Kullanım ücretleri bir diğer önemli gelir kalemidir. Fiyat tarifeleri, piyasa koşullarına göre meclislerce belirlenebilen ücretlerin yerel yönetim gelirleri içerisindeki oranı %10'lar seviyesindedir.<sup>371</sup> Borçlanmada çok güçlü bir merkezi yönetim vesayeti bulunmaktadır. Borçlanma ancak hükümetin belirlediği miktar ve oranlar dahilinde ve çok istisnai haller dışında iç piyasadan gerçekleştirilmekte, dış borçlanma ancak hazinenin izniyle mümkün olabilmektedir.<sup>372</sup>

Çeşitlendirilmemiş ve tekdüze bir yerel vergi sistemine sahip<sup>373</sup> İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık yarısının merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlardan, %16'lık kısmının meclis vergisi denilen emlak vergisinden, %10'luk kısmının ücretlerden, geri kalanının işletme vergisi, mülk ve işletme gelirleri gibi diğer gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Geleneksel yerel kamu hizmetlerinin yanı sıra, merkezi yönetime ait genel kamu hizmetlerini de bir nevi merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi yürütmesi sebebiyle yerel yönetimlerin iş yükünün oldukça fazla olduğu ve bununla doğru orantılı olarak önemli miktarda gelire gereksinim duyduğu görülmektedir. Bu gelir ihtiyacının karşılanması için emlak ve işletme vergileri ile ücretler gibi öz gelirlerinin dışında yerel yönetimlere, büyük miktarlarda merkezi yönetim yardımları yapılması yoluna gidilmek durumunda kalınmış, sonucunda yerel yönetimler merkezi yönetime aşırı bağımlı hale gelmişlerdir.

### **C. Amerika Birleşik Devletleri**

Büyük Britanya'ya karşı verilen bağımsızlık savaşı sonucunda kurulan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), demokratik ve anayasalı bir hukuk devleti olmasının yanı sıra federal yapıda bir devlettir. Hükümet sistemi başkanlık sistemi

<sup>370</sup> Tortop, **age.**, s. 97.

<sup>371</sup> Ulusoy-Vural, **agm.**, s. 10.

<sup>372</sup> Tortop, **age.**, s. 98.

<sup>373</sup> Byrne, **age.**, s. 307-316'dan aktaran Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 107.

olup, merkezi federal devlet Washington'dadır. "State" adı verilen elli adet federe devlet (eyalet) ve bunların altında sayıları 89.000'in üzerinde ve temelde dört farklı türde yerel yönetim bulunmaktadır. Her bir eyaletin federal anayasaya aykırı olmamak kaydı ile kendi anayasaları ve bu anayasalara uygun farklı kanunları bulunmaktadır. Devleti kuran 1787 Anayasası, siyasi adem-i merkezîyetçi Thomas Jefferson ve takipçilerinin eyalet merkezli (state-centered) federal devlet yaklaşımına karşı, daha merkezîyetçi fikirlere sahip Alexander Hamilton'ın ulus merkezli (nation-centered) federalizm görüşü<sup>374</sup> doğrultusunda 04/03/1789 tarihli Haklar Bildirgesi ile yapılan değişikliklerle şekillendirilmiş, ABD, federal olmasına karşın merkezi hükümetin eyaletlere karşı güçlü olduğu bir devlet olarak ortaya çıkmıştır.<sup>375</sup> Bilhassa "X. Değişiklik (Tenth Amendment)"<sup>376</sup> hükmü, federal devlete bırakılmayan yetkilerin sırasıyla eyaletlere ve halka (yerel yönetimlere) bırakılmış sayılacağını düzenleyerek önceliği federal devlete vermiş ve böylece Hamilton'ın merkezîyetçi federalizm görüşü hayata geçirilmiştir.<sup>377</sup> Değişiklik hükmünün, kamu hizmetleri bakımından genel görev ve yetkiyi federe devletlere vermiş olduğu gerekçesiyle, aynı zamanda subsidiarite ilkesini de içerdiği ifade edilmektedir.<sup>378</sup>

---

<sup>374</sup> "Alexander Hamilton'a göre iyi hükümetin başta gelen özelliği yürütmede enerji, yürütmede enerjinin ilk unsuru ise birlik (unity) tir. İki veya daha çok kimsenin ortak bir işe giriştikleri ya da ortak bir amaç peşinde koştukları hallerde daima görüş ayrılığı tehlikesi vardır." Quinn, Fredrick, ed., **The Federalist Papers Reader** (preface by Warren E. Burger, foreword by A. E. Dick Howard) (Washington D.C.: Seven Locks Press, 1993), "Federalist No. 70", s. 153 vd.'dan aktaran Uluşahin, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 18-19.

<sup>375</sup> Bowman, Ann - Kearney, Richard, **State and Local Government**, Wadsworth, Cengage Learnin, Eighth Edition, Boston, 2011, s. 30.

<sup>376</sup> "X. Değişiklik: Anayasa tarafından Birleşik Devletlere verilmeyen veya Anayasa tarafından eyaletlere yasaklanmayan yetkiler, eyaletlere veya halka aittir." A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Uluslararası Bilgi Programları Bürosu, **Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası (Açıklamalı), ABOUT AMERICA: THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA with Explanatory Notes Adapted from THE WORLD BOOK ENCYCLOPEDIA**, (c) 2004 World Book, 2004, s. 38, <http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, (08/11/2014).

<sup>377</sup> Bowman-Kearney, **age.**, s. 30.

<sup>378</sup> Bozkurt-Özcan, **agm**, s. 6.

## 1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler

Yerel iradeye saygı esasına dayalı yerel yönetim anlayışının egemen olduğu ABD’de yerel yönetimler, adeta bölgesinin sahibidir.<sup>379</sup> Yerel yönetimler; genel amaçlı yerel yönetimler ve özel amaçlı yerel yönetimler olarak ikiye ayrılmaktadır. İller (counties), belediyeler (municipalities) ve kasabalar (towns, townships) genel amaçlı, okul bölgesi yerel yönetimleri (school districts) ve özel yönetimler (special districts) ise özel amaçlı yerel yönetimlerdir. Özel amaçlı yerel yönetimlerin, genel amaçlı yerel yönetimler ile aynı coğrafyada faaliyet göstermesi mümkün olabilmekte, örneğin bir ilçedeki yöre halkına kendi görev alanındaki hizmetleri götürebilmektedir.<sup>380</sup>

Connecticut ve Rhode Island dışındaki tüm eyaletlerde var olan iller veya County’ler, denetçi ve il komiserlerinden oluşan kurullarca ve genellikle seçimle işbaşına gelen şerif, savcı, cinayet masası müfettişi, vergi değerlendirme memuru ile tapu, ipotek ve haciz işlemlerinin kayıtlarını tutan sicil memurları gibi kamu görevlilerince yönetilen bir yerel yönetim türüdür ve yargı mercii olarak bağlı olduğu eyaletin ceza mevzuatını uygular, yerel yönetim vergilerinin yanı sıra eyalet vergilerini tarh ve tahsil eder, seçim işlerini yürütür, eğitim kurumlarını ve kütüphaneleri yönetir, yol ve köprü yapım ve ıslah çalışmaları gibi bayındırlık işlerini ve yöre halkının hayatını kolaylaştıracak diğer işleri yapar.<sup>381</sup> Sayıları 1950 yılında 3052 iken, günümüzde az da olsa bir gerilemeyle 3033’e düşmüştür.<sup>382</sup> İllerin karar ve yürütme organı, yerine göre komite, komisyon, yönetim kurulu, denetim

---

<sup>379</sup> Tortop, **age.**, s. 63.

<sup>380</sup> Gül, Hüseyin, “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, **Dünyada Yerel Yönetimler (Örnekler-Uygulamalar)**, Murat Okçu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2013, s. 26.

<sup>381</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 126-127.

<sup>382</sup> Bowman–Kearney, **age.**, s.271.

kurulu gibi isimler alabilen ve seçimle işbaşına gelen 3 ila 50 üyeden oluşan il (county) meclisidir.<sup>383</sup>

Bir başka önemli yerel yönetim türü ise, “municipality”, “city”, “borough” ve “village” gibi adlar alabilen belediyelerdir.<sup>384</sup> Sayıları 1950 yılında 16.800 civarında iken günümüzde 700 kadar artarak 19.500 seviyesine ulaşmıştır.<sup>385</sup> Eyaletler tarafından belirli bir bölgede yaşayan insanların dilekçe ile başvurmaları sonucunda<sup>386</sup> kurularak kanunla tüzelkişilik verilebilen<sup>387</sup> belediyelerin kurulabilmesi, yerine göre asgari nüfus veya arazi büyüklüğü gibi şartlara bağlanabilmektedir.<sup>388</sup> Belediyelerin; kentsel altyapı, çevre temizliği, işletmelerin sağlık denetimleri, kent trafiği, planlama, mezarlıklar, park ve bahçeler, toplu taşıma, polis, itfaiye, kültürel faaliyetler ve festivaller, toplu konut, liman hizmetleri gibi alanlarda görevleridir.<sup>389</sup> Bununla birlikte, idari ajanı oldukları eyaletlerin dokunulmazlık hakkından faydalandıklarından kanunlar izin vermedikçe belediyeler aleyhine kamusal faaliyetlerinden doğan zararlardan ötürü dava açılmamaktadır.<sup>390</sup> Bu gibi hallerde açılacak davaların faaliyeti icra eden kamu görevlilerine yönlendirilmesi söz konusudur.

---

<sup>383</sup> Ayhan, Ufuk, “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, **Sayıştay Dergisi**, S. 70, s. 108.

<sup>384</sup> Türker, Muammer, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Muammer Türker (Ed.), Ankara, 1999, s. 600.

<sup>385</sup> Bowman–Kearney, **age.**, s.271.

<sup>386</sup> Çınarlı, Serkan, “ABD’de Yerel Yönetimlerin Ana Hatları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 12, S. 1, s. 269.

<sup>387</sup> Şahin, Mustafa, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, s. 2, Nisan 1999, s. 129.

<sup>388</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 136.

<sup>389</sup> Bowman–Kearney, **age.**, s.278.

<sup>390</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 128.

Belediyelerin idari yapısı ve teşkilatı konusunda şu üç model öne çıkmaktadır:<sup>391</sup>

- Belediye Başkanlı Meclis Modeli: Bu model, belediye başkanlarının her eyaletin özel kanunlarında öngörülen durumuna göre, güçlü belediye başkanı ve zayıf belediye başkanı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Güçlü belediye başkanı (Strong Mayor) genel halkoyuyla seçilmekte ve bu niteliğinden dolayı büyük bir otoriteye ve yürütme gücüne sahip olmaktadır. Karar organı genel oyla seçilmiş belediye meclisidir. Denetim yetkisi ise yine genel oyla seçilen avukat ve denetçiler tarafından kullanılır. Güçlü belediye başkanları belediye meclis kararlarını veto etme, görevlileri atama, görevden uzaklaştırma gibi yetkilere sahiptir. Zayıf belediye başkanının ise yalnızca temsil ve törenlere katılma gibi sembolik görevleri mevcut olup, bu tür belediyelerde karar yetkisinin dışında yürütme gücü de belediye meclisine aittir.

- Profesyonel Yöneticili Meclis Modeli: Daha ziyade nüfusu 10.000'i geçen şehirlerde uygulanan bu modelde karar ve yürütme organı halk tarafından seçilmiş belediye meclisidir. Meclis, üyeleri arasından birini sadece temsil görevini icra etmek üzere belediye başkanı olarak seçer. Aynı zamanda çeşitli idari birimleri yönetecek, koordine edecek, politika uygulayacak "şehir yöneticisi-city manager" denilen profesyonel yöneticiyi atar. Şehir yöneticisi, siyaseten tarafsız olarak belediye hizmetlerinin yürütülmesini sağlamakta, meclise karşı sorumlu olarak belediye meclisinin aldığı kararları uygulamakta, şehrin iyi yönetimi için alınması gereken önlemler hakkında meclise önerilerde bulunabilmekte, duyurulmasını sağladığı ve etkili bir yönetimin temini için reorganizasyon teklifleri yapılabildiği

---

<sup>391</sup> Türker, **agm.**, s. 600 vd.

meclis toplantılarına katılmakta ve yöre insanının şikayetlerini ve idari sorunları incelemektedir.

- Kent Komisyonu Modeli: Az sayıdaki belediyede uygulanan bu modelde, halk tarafından seçilen beş kişiden oluşan komisyon hem karar organı hem de icra organıdır. Komisyon üyelerinin kendi aralarından seçtikleri başkan ise, sadece halkı temsil ve komisyon toplantılarına başkanlık eder.

Bir diğer genel amaçlı yerel yönetim türü “town” veya “township” adı verilen kasaba yönetimleridir. Daha çok “New England” denilen ABD’nin kuzey batı bölümünde yer alan Ohio, Michigan, Illinois, Wisconsin, New Jersey, Pennsylvania ve Minnesota gibi eyaletlerde yaygın bir yerel yönetim türüdür.<sup>392</sup> Esasen illerin alt kademesinde yer alan ve ilçe görünümü arz eden bu yerel yönetimlerin bazıları artan nüfusa bağlı olarak il görünümü kazanmışlardır.<sup>393</sup> Bu idarelerin idari vergilendirme yetkileri bulunmakla birlikte başlıca görevleri; kentsel altyapı, yol yapımı ve onarımı, çöp toplama, itfaiye, polis ve planlama gibi konularda yoğunlaşmaktadır.<sup>394</sup> Kimi kasabalar komiserler ve müteveli heyetlerince, kimileri ise genel oyla seçilen denetçilerce yönetilmektedir.<sup>395</sup> Bunun dışında, kimi kasabalarda, “Kasaba Toplantısı” adı verilen ve tüm yöre halkının yönetime katıldığı doğrudan demokrasi örneklerine de rastlanmaktadır.<sup>396</sup>

---

<sup>392</sup> Gül, **agm.**, s. 34.

<sup>393</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 129.

<sup>394</sup> Gül, **agm.**, s. 34.

<sup>395</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 129.

<sup>396</sup> “Birleşik Devletler’de, çoğunlukla New England bölgesinde görülen, yerel yönetimin eşsiz bir örneği ‘kasaba toplantısı’dır. Kasabanın seçmen kütüğüne kayıtlı seçmenleri yılda bir kez (bazen gerekirse daha da fazla) açık bir toplantıda bir araya gelip, görevlileri seçerler, yerel sorunları tartışır ve yönetimin işleyişini sağlayacak yasaları kabul ederler. Kasaba halkı bir bütün olarak, yolların yapım ve onarımı, kamu binalarının ve tesislerinin inşaatı, kamu araçları, vergi oranları ve kasaba bütçesi konularında kararlar alır. İki yüz yıldan fazla bir zamandan beri süregelen kasaba toplantısı, karar alma gücünün belirli bir kesime devredilmediği, ancak doğrudan doğruya ve düzenli

Genel amaçlı yerel yönetimlerden başka belirli bir amacı veya hizmeti gerçekleştirmek üzere kurulan özel amaçlı yerel yönetimler de bulunmaktadır. School districts adı verilen okul özel yönetimi ilk, orta ve yüksek öğrenim hizmetlerini yerine getirmek üzere kurulmakla birlikte okulların bakım ve idaresi için mali kaynaklara ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölgedeki idare olarak tanımlanabilmektedir.<sup>397</sup> Diğer özel yönetimler ise; kendi mali nitelikli kamusal gelirleri, idari personeli ve yargı alanı olması hasebiyle özel okul yönetimlerinden farklı olarak gerçek bir yerel yönetim olmalarının yanında çoğu kez belirli bölgelerdeki ulaşım, yangından korunma, sağlık, su ve kanalizasyon gibi hizmetlerden biri için kurulmaktadır.<sup>398</sup> Bunlardan kimi il, belediye ve ilçe yerel yönetimlerinin tümünün sınırları kapsamında yer alabilmekte iken, bazılarının kendilerine ait özel bir etkinlik alanı bulunmayabilmektedir.<sup>399</sup> Bu tip özel yönetimler, faaliyetlerini diğer yerel yönetimlerin görev sahası dahilinde idame ettirmektedirler.<sup>400</sup> Özel yönetimler (special districts) 1950'den 2007'ye üç kat artarak 12.340'tan 37.381'e yükselmiş, yerel yönetim birimlerinin birleşmesi sebebiyle gittikçe azalan özel okul yönetimlerinin (school districts) sayısı ise 67.000'lerden 13.000'lere inerek %80 oranında azalmıştır.<sup>401</sup> Amerikan yerel yönetimlerinin genel toplamındaki son elli yıllık düşüşün temelinde de bu azalma yer almaktadır.<sup>402</sup>

---

bir şekilde halkın kendisi tarafından kullanıldığı, doğrudan demokrasinin en saf şekli olarak tanımlanmaktadır.” Şahin, **agm.**, s. 130.

<sup>397</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 129.

<sup>398</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 138.

<sup>399</sup> Koçak, **age.**, s. 97.

<sup>400</sup> Odabaş, Hakkı, “ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 6, S. 4, Ekim 1997, s. 66.

<sup>401</sup> Bowman-Kearney, **age.**, s.271.

<sup>402</sup> Odabaş, **agm.**, s. 67.

Tüm bunlardan farklı olarak, yüksek doğum oranları, sanayileşme ve göç gibi sebeplerle nüfusun artması neticesinde meydana gelen büyük şehirlerde, çoğunlukla çeşitli seviyedeki belediye ve kasabaların halkoyuna başvurulmak suretiyle birleşmesiyle metropoliten belediye (büyükşehir belediyesi) mahiyetinde yerel yönetim birliklerinin kurulabildiği gözlemlenmektedir.<sup>403</sup> Amerika Birleşik Devletleri Nüfus Bürosu tarafından metropoliten yönetim konusunda belirlenen kriterler; nüfus, iş-meşguliyet ve merkezi şehir ile diğer şehirlerin ilişkisi şeklinde olup, nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezi şehir ile iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin bütünleşmesi suretiyle metropoliten yönetimlerin oluşacağı belirtilmektedir.<sup>404</sup> Bu birlikler, özel yönetimlerin de katılımına açık ve gönüllük esasına göre oluşturulmakta, yerel yönetim konseyleri ya da piyasa temelli yerel yönetimler arası hizmet birlikleri ve sözleşmeleri gibi yapılar şeklinde tezahür edebilmektedir.<sup>405</sup>

## 2. ABD’de Mali Özerklik

ABD’de, “Local governments (yerel hükümetler)” adı verilen yerel yönetimlerin varoluş sebepleri çok çeşitli olabilmektedir. Sosyal, ekonomik, idari ve siyasi sebeplerle tarihsel süreç içerisinde meydana gelmişlerdir. Her eyaletin farklı bir hukuk sistemi bulunması ve Almanya’dakinin aksine federal anayasa ile ayrıntılı bir görev ve gelir paylaşımı düzenlemesi getirilmemiş olması gibi sebeplerle yerel yönetimler, farklı şekil ve derecelerde mali özerkliğe sahip olmuşlardır. Bununla birlikte, zamanla başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin özerklik seviyesi

---

<sup>403</sup> Gül, **agm.**, s. 38.

<sup>404</sup> Görmez, Kemal, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, 1993, s. 20. Çınarlı, **agm.**, 270.

<sup>405</sup> Gül, **agm.**, s. 38-39.



idari yönüyle iyi bir noktaya getirilmiştir.<sup>406</sup> Günümüzde eyaletlerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi azaltılmış, yerel yönetimlerin icrai karar alma ve hareket serbestisi genişletilerek yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini daha etkin görebilmeleri maksadıyla idari yapılarını bizzat belirleyebilme olanağına kavuşturulmuşlardır.<sup>407</sup> Yerel yönetimlerin eyalet kanunlarında verilmemiş herhangi bir yetki ve görevi üstlenmeleri mümkün olmamakla birlikte, yukarıdaki gelişmelere paralel olarak birçok eyalette büyük yerel yönetimlere genel yetki ve özerklik berati (home rule charter) verilmiştir.<sup>408</sup> Esasen “Dillon (kuruluşların sadece açık bir şekilde verilmiş veya belirtilmiş yetkileri kullanabilmeleri) Kuralı” adı verilen özel yetki belgeleri de verilebilmekte ise de, il (county) yöneticileri bu uygulamaya karşı çıkarak idari bağımsızlık yetki belgesini (Home Rule Charter) savunmuşlardır.<sup>409</sup> Bu uygulama, anayasal olarak eyaletlerin hukuk düzenine tabi kılınmış bulunan yerel yönetimlerde mali özerkliğin de teminatı mahiyetindedir. Buna karşın, “charter” adı verilen belgeler ile kurulan ve bu belgelere göre faaliyette bulunmak durumunda olan belediyelerde bu kapsamdaki iş ve işlemlerin eyaletlerce kontrolü ve bazı faaliyetlerin özel olarak denetlenmesi şeklinde uygulamalarla karşılaşılabilir.<sup>410</sup>

Öte yandan, Federal İç Gelir Kanunu ile tüm vergi çeşitleri ve vergi usul kuralları düzenlenen ülkede<sup>411</sup> yerel yönetimler, eyaletlerin iç mevzuatı çerçevesinde

---

<sup>406</sup> Gül, **agm.**, s. 19.

<sup>407</sup> Bowman-Kearney, **age.**, s. 272.

<sup>408</sup> “Amerika Birleşik Devletleri’nde özerk belediyecilik (municipal home rule) akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine üye devletlerin (state) ya da eyaletlerin karışmasına izin vermez ve kamusal ve toplumsal hizmetlerle kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür.” Ayhan, **agm.**, s. 105.

<sup>409</sup> Şahin, **agm.**; S.123-124.

<sup>410</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 128.

<sup>411</sup> Gedik, Gülşen, “Amerikan Hukukunda Vergilendirme Yetkisi”, **Prof. Dr. Mualla ÖNCEL’e Armağan**, C. II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No:243, Ankara, 2009, s. 1015.

faaliyet göstermek durumunda olduklarından, doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergileri tahsil etme yetkisini haiz olabildikleri gibi, kanunların elverdiği ölçüde vergi oranlarını belirleme yetkisine de sahip olabilmektedirler.<sup>412</sup> Bu yerel yönetimlerin idari vergilendirme yetkilerinin bulunduğu anlamına gelmekte, mali özerklik bakımından önemli bir şartın gerçekleştiğini göstermektedir. Bu açıdan, öz gelirlerin toplam gelirlerine oranı ayrı bir önem kazanmaktadır. Günümüz yerel yönetim gelirleri içerisindeki eyalet yardımları miktarı yaklaşık 1/3 seviyesindedir.<sup>413</sup> Bu da yerel yönetim öz gelirlerinin toplam gelire oranının 2/3 civarında olduğunu göstermektedir. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı vergiler olup, bu gelirlerin yaklaşık %75'i emlak vergisi kaynaklıdır.<sup>414</sup> En önemli gelir kalemini teşkil eden emlak vergisi, emlak değerleri üzerinden hesaplanması<sup>415</sup> hasebiyle ekonominin iyi olduğu dönemlerde artarak yerel yönetim gelirlerini yükseltmekte ise de, bu durum servet vergisi olan emlak vergisinin bilhassa emekliler ve sabit gelirliler için ödenmesini güçleştirmekte, ekonomik ve sosyal çalkantılara yol açabilmektedir.<sup>416</sup> Esasen ekonominin refah dönemlerinde emlak değerlerinin artmasına bağlı olarak otomatikman artıyor olması, bu vergiyi yerel yönetimler bakımından “geliri esnek bir vergi”<sup>417</sup> haline getirmekte ise de, servet üzerinden tarh edilmesi sebebiyle oranları yüksek belirlendiğinde mali gücü kavrayamadığından sabit gelirliler bakımından vergi adaletsizliğine sebep olmaktadır. Nitekim 1970’lerde meydana gelen emlak değerlerindeki artışlara bağlı olaylar neticesinde bazı eyaletler yerel yönetimlerin emlak vergisi oranlarını belirleme yetkilerini

---

<sup>412</sup> Türker, **agm.**, s. 607.

<sup>413</sup> Şahin, **agm.**, s. 133.

<sup>414</sup> Bowman-Kearney, **age.**, s. 356.

<sup>415</sup> Ayhan, **agm.**, s. 116.

<sup>416</sup> Gül, **agm.**, s. 40.

<sup>417</sup> “ ... verginin hasılatı refah dönemlerinde kendiliğinden yani otomatik olarak artıyorsa ve konjonktürel daralma dönemlerinde ise azalıyorsa gelir esnekliğinden söz edilmektedir.” Aksoy, **age.**, s. 447.

kısıtlamış, vergi oranlarını düşürerek, bu gelir kaybını gelir vergisinin yanı sıra özellikle içki ve sigaradan alınan özel tüketim vergisinde ve genel harcama vergisi (KDV) oranlarında artışlar yapmak suretiyle ikame yoluna gitmiştir.<sup>418</sup>

Kural olarak gelir ve kurumlar vergilerinin federal devlete, harcama vergilerinin ise eyaletlere bırakıldığı<sup>419</sup> ülkede, emlak vergisi haricinde diğer önemli vergiler gelir ve harcama vergileridir. 1970’li yıllarda emlak vergisinde meydana gelen gelir kayıpları bu vergilerle ikame edilmiştir. Gelir ve kurumlar vergisi tahsil edebilen eyaletlerin bazıları sınırları dâhilindeki yerel yönetimlere gelir vergisi tahsil etme yetkisi vermişlerdir.<sup>420</sup> Bu eyaletlerde aynı vergi kaynağı üzerinden vergilendirme söz konusu olduğunda, alt seviyedeki idareye ödenen verginin bir üst seviyedekine ödenenden mahsubu suretiyle çifte vergilendirme önlenebilmektedir.<sup>421</sup> Gelir vergilerinin yalnızca 17 eyalette yerel yönetim gelirleri arasında yer aldığını belirtmek gerekmektedir.<sup>422</sup> Bir başka ifade ile, gelir vergileri ABD yerel yönetim sisteminde yaygın bir yerel yönetim geliri değildir. Harcama vergileri ise, hemen tüm eyaletlerde yerel yönetim vergileri arasında yer almaktadır. Bu vergilerin, talebin fiyat esnekliğinin zayıf olduğu<sup>423</sup> bazı temel gıda ve mallar üzerinden alınmasının yoksul kesimlere büyük yük getireceği düşüncesiyle kimi eyaletler, yerel yönetimlerin bu mallardan vergi almasına izin vermemiştir.<sup>424</sup>

---

<sup>418</sup> Gül, **agm.**, s. 40.

<sup>419</sup> Seidel–Vesper, **agm.**, s. 5-6.

<sup>420</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 132.

<sup>421</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 139.

<sup>422</sup> Gül, **agm.**, s. 41.

<sup>423</sup> “Fiyat değişikliği karşısında, tüketicilerin bu değişikliğe karşı satın aldıkları miktarı değiştirmek şeklinde gösterdikleri tepkinin şiddeti –ya da duyarlılık derecesi- talebin fiyat esnekliği ile ölçülür ki buna, kısaca talep esnekliği de denir.” Dinler, Zeynel, **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, 11. Basım, Bursa, 2005, s 53. Buna göre, ekmek, su, gaz, elektrik gibi zorunlu tüketim mallarının talep esnekliği zayıftır.

<sup>424</sup> Gül, **agm.**, s. 40. Gerçekten de yerel yönetimlerce vergi miktarının artırılması fiyatlara yansiyarak fiyatları yükseltecek, buna karşın zorunlu nitelikteki bu malların tüketim miktarında büyük değişiklikler olmayacaktır. Öyle ise, zorunlu tüketim malları için ödenen vergi, miktar bakımından

Aşağıdaki rakamlar, bu saptamaların doğruluğunu ortaya koymaktadır. Toplam gelir miktarı içerisindeki öz gelir oranı %65, yardımlar oranının ise %35 dolaylarındadır. Yerel yönetim vergilerinin toplam gelire oranınının 35-39 civarında olduğu, vergi gelirlerinin yaklaşık %75'inin emlak vergisi gelirlerinden meydana geldiği, satış (harcama) vergilerinin ikinci büyük vergi gelirini teşkil ettiği, gelir vergilerinin genel duruma uygun olarak çok düşük kaldığı, ücret gelirlerinin İngiltere örneğinde olduğu gibi önemli bir gelir kalemi olduğu görülmektedir. Buna göre, mali özerklik seviyesinin, yerel yönetim toplam gelirleri içerisinde emlak vergilerinin ağırlıkta olduğu bir başka ülke olan Fransa gibi iyi bir noktada olduğu söylenebilir.

**Tablo 2.** Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (2000-2009) (%)<sup>425</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>32,8</b>	<b>33,2</b>	<b>34,1</b>	<b>34,2</b>	<b>33,7</b>	<b>34,3</b>	<b>34,4</b>	<b>33,1</b>	<b>35,9</b>	<b>38,8</b>
Emlak vergisi	23,5	23,7	24,9	25,1	24,7	24,8	24,7	23,6	25,9	28,7
Mal ve hizmet vergileri	5,6	5,8	5,7	5,6	5,4	5,5	5,6	5,5	5,9	6,2
Gelir vergisi	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,8	1,7
Kurumlar vergisi	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Diğer vergi gelirleri	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1	2,0	1,8	3,9
<b>Ücret gelirleri</b>	<b>13,5</b>	<b>13,7</b>	<b>14,2</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,0</b>	<b>13,4</b>	<b>14,5</b>	<b>15,9</b>
<b>Yardımlar</b>	<b>34,5</b>	<b>35,2</b>	<b>36,8</b>	<b>36,5</b>	<b>34,5</b>	<b>34,5</b>	<b>33,9</b>	<b>34,4</b>	<b>34,3</b>	<b>37,1</b>
<b>Diğer gelirler</b>	<b>19,2</b>	<b>17,9</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>17,9</b>	<b>17,0</b>	<b>17,7</b>	<b>19,1</b>	<b>15,3</b>	<b>8,2</b>

aynı olsa da, toplam servet, gelir vb. unsurlardan oluşan mali güce oranlanarak belirlenen vergi yükü, düşük gelirli aleyhine farklılaşacak ve vergi adaleti zedelenecektir. Bir başka ifade ile tersine artan oranlılık söz konusu olacaktır.

<sup>425</sup> <http://www.fedstats.gov/> ve <http://www.census.gov/>'dan aktaran Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 139.

Tablodaki rakamlar, ABD'nin geniş coğrafyası göz önünde bulundurulduğunda her bölgenin aynı seviyede ve oranlarda gelir yapısına sahip olduğu anlamına gelmemelidir. Örneğin, kuzey doğu ve orta Atlantik eyaletleri yüksek gelir düzeyine ulaşmış iken, güney doğu ve güney batı eyaletlerinin gelirleri oldukça düşük kalmakta, bu da sayılan bölgelerdeki yerel yönetim gelirlerinin ve merkezi transferlere bağımlılığının daha az veya çok olmasına sebebiyet verebilmektedir.<sup>426</sup> Öyle ise, ABD'de bölgeler arası gelir dağılımı adaletsizliğinin mevcudiyeti söz konusudur. Bu durum yerel yönetimlerin mali özerkliğini olumsuz etkilemektedir.

Toplam gelir içerisindeki payı %35-37 civarında olan federal yardımlar ise, çoğu kez, eğitim ve sağlık harcamalarının finansmanı maksadıyla özel nitelikli olarak yapılmaktadır.<sup>427</sup> Ayrıca, bir fonda toplanan yardıma konu paralar, genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına düşen ortalama gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gayreti gibi kıstaslar gözetilerek dağıtılmakta, bunun 1/3'ü eyaletlere, 2/3'ü ise yerel yönetimlere gitmektedir.<sup>428</sup> Diğer taraftan, yerel yönetimlere otuz eyalette denk bütçe zorunluluğu getirilmiş, borçlanmaları ise; eyalet anayasa ve kanunlarında öngörüldüğü şekliyle, on bir eyalette karar ve yürütme organı olan meclisin nitelikli çoğunluğu ile karar vermesi, bazı eyaletlerde ise vatandaşların yerel bir referandum yaparak karar vermesi gibi sıkı şartlara bağlanmıştır.<sup>429</sup> Borçlanma, daha ziyade yerel yönetim tahvili çıkararak, tahvil sahiplerine belirli bir oranda faiz ödenmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir.<sup>430</sup>

---

<sup>426</sup> Seidel-Vesper, **agm.**, s. 6.

<sup>427</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 140.

<sup>428</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 140.

<sup>429</sup> Şahin, **agm.**, s. 133.

<sup>430</sup> Ayhan, **agm.**, 117.

Denk bütçe zorunluluğu, borçlanma yetkisinin sınırlandırılmış olması ve merkezi yardımların özel amaçlı niteliği gibi hususlar mali özerklik bakımından birer engel teşkil etmekte ise de, öz gelir miktarının yüksek seviyesi ve vergi oranlarının yerel yönetimlerce belirlenebilmesi dâhil vergilendirme yetkisi mali özerkliğin geniş bir şekilde mevcudiyetinin önemli göstergeleridir.

### **Ç. Almanya**

Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik bir hukuk devleti olmasının yanı sıra federal devlet şekline sahiptir. Merkezi federal devlet Berlin’de olup, buna bağlı 16 federe devlet (Land-Eyalet) –bunlardan üçü Bremen, Berlin ve Hamburg hem eyalet hem de kent devleti (Stadtstaat) olarak tanımlanır- ve bunların altında yerel yönetimler bulunmaktadır.<sup>431</sup> Federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler olmak üzere üç farklı yönetim düzeyi bulunmaktadır.<sup>432</sup> Federal devlet temelde yasama yetkisinden sorumlu iken, federe devletler ikincil derecedeki yasama faaliyetlerinden ve federal yasaların uygulanmasından sorumludurlar.

### **1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler**

Yerel yönetimler, halkın günlük yaşamı açısından önemli ihtiyaçlarını karşılar ve bu hizmetler yerel kamu hizmetleri ile merkezi yönetimler tarafından kendilerine aktarılan genel kamu hizmetlerinden oluşur. Anayasa’nın 28 inci maddesi uyarınca idari ve mali özerkliğe sahiptirler.<sup>433</sup>

---

<sup>431</sup> Çukurçayır, M. Akif, “Almanya’da Siyasal Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Dünyada Yerel Yönetimler (Örnekler-Uygulamalar)**, Murat Okçu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2013, s. 59 vd.

<sup>432</sup> Werner, Jan, “Local Government Organization and Finance: German”, **Local Governance in Industrial Countries**, A. SHAH (Ed.), Washington: The World Bank, 2006, s. 117.

<sup>433</sup> Birk, age., s. 42.

Yerel yönetimler; ilçeler (Kreise-Yerel Yönetim Birlikleri) ve belediyelerden (die Gemeinden) oluşmaktadır. Kırsal bölgelerdeki belediyeler ilçenin vesayet denetimine tabi iken, kentsel bölgelerde ayrıca ilçelerden bağımsız ve kural olarak il yönetiminin vesayet denetimine tabi<sup>434</sup> büyükşehir belediyeleri mevcuttur.<sup>435</sup> Büyükşehir belediyeleri diğer belediyelerle aynı görevlerin yanı sıra, ilçelerin de görevlerini ifa eder ve vali veya duruma göre eyalet içişleri bakanının vesayet denetimine tabidir.<sup>436</sup>

Belediyelerin güçlerini aşan hizmetler ikinci kademe yerel yönetimler olan ve aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatı sayılan tüzelkişiliği haiz ilçelerce yürütülür.<sup>437</sup>

Yerel yönetimler adeta yerel yürütme organları olarak kabul edilmişler, güçlü yetkilerle donatılmışlardır. Belediyeler (die Gemeinden) üç farklı modelde yapılanmışlardır.<sup>438</sup>

- Güçlü Belediye Başkanı Modeli: Bayern ve Baden Württemberg eyaletlerinde geçerli olan bu modelde, belediye başkanı geniş yetkilerle donatılmış olup, aynı zamanda halk tarafından seçilme, belediyeyi temsil etme, yönetimin ve meclisin başı olma gibi etkenler de başkanın güçlü olması sonucunu doğurmaktadır. Bayern eyaletinde belediye başkan adayları parti adına aday gösterilebilirken, Baden Württemberg eyaletinde partilerden bağımsız adaylık söz konusu olmaktadır. Parti

---

<sup>434</sup> Mengi, Ayşegül, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 6, S. 4, Ankara, s. 107-108.

<sup>435</sup> Bağlı, Mehmet Selim, “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, S. 473, Aralık 2011, s. 50.

<sup>436</sup> Yeter, Enis - Koçdemir, Kadir, **Federal Almanya’da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:14, Ankara, 1997, s. 3.

<sup>437</sup> Bağlı, **agm.**, s. 47.

<sup>438</sup> Mengi, **agm.**, s. 99-100. Yeter-Koçdemir, **age.**, s. 4-6. Çukurçayır, **agm.**, s. 65-66.

adaylığının geçerli olduğu Bayern eyaletinde belediye başkanı diğerine göre daha güçlü olmaktadır.

- Profesyonel Yönetici Modeli: Güçlü meclis ve zayıf başkan modeli olarak da adlandırılan bu model, Nordrhein Westfalen ile Niedersachsen eyaletlerinde uygulanmaktadır.

- Magistrat Modeli: Belediye başkanlığının temsil makamı olarak görüldüğü ve belediye meclisi yanında yürütmeden sorumlu kolektif bir yürütme kurulu (Magistrat) bulunan bu model Hessen ve Schleswig-Holstein eyaletlerinde uygulanmaktadır.

## 2. Almanya’da Mali Özerklik

Almanya’da, diğer ülkelerden farklı olarak mali özerklik açısından en dikkat çekici husus, mali federalizmin bir yansıması olarak gelir bölüşümünün anayasal güvence altına alınmış olmasıdır. Böylece vergi koyma yetkisi merkezileştirilmiş, İsviçre’dekinin aksine eyaletler arası vergi rekabeti engellenmiştir.<sup>439</sup> Yerel yönetimlerin yerel vergi kaynakları üzerinde doğrudan tasarruf ve bu kaynaklar üzerine vergi koyma yetkileri bulunmamaktadır.<sup>440</sup> Yerel mali özerklik eyaletlerin sorumluluğuna bırakılmıştır.<sup>441</sup> Anayasa’nın 105 inci maddesiyle, eyaletlere, Anayasa’daki çifte vergilendirme yasağını ihlal etmeyecek şekilde, yerel nitelikli tüketim ve harcamalara dair farklı vergi kaynakları üzerine vergi konulması şeklindeki vergilendirme yetkilerini kanunla yerel yönetimlere devretme yetkisi de verilmiştir.<sup>442</sup>

---

<sup>439</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 129.

<sup>440</sup> Birk, **age.**, s. 42.

<sup>441</sup> Kalabalık, **age.**, s. 477.

<sup>442</sup> Birk, **age.**, s. 42.



Yerel yönetim gelirleri arasında yerel yönetim vergilerinin payı yüksek olmasına karşın, emlak vergisi gibi birkaç vergi dışındaki yerel yönetim vergileri merkezi yönetimce, yerel yönetimlere Anayasada veya yasalarda öngörülen oranlarda paylaştırılmaktadır.

Gelir vergisinin %15'i belediyelere paylaştırılırken, geri kalan kısmı federal devlet ve federe devletler arasında yarı yarıya paylaşılmaktadır.

Bir diğer yerel yönetim vergisi, matrahı merkezi yönetim maliye teşkilatınca işletme ticari kârı üzerinden belirlen meslek vergisidir.<sup>443</sup> Vergi oranının belirlenmesi ve vergilendirme işlemleri belediyelerce gerçekleştirilmektedir.<sup>444</sup> Verginin %14,8'i federal devlete, %7,7'si federe devletlere verilirken geri kalan kısmı yerel yönetimlere kalır.

Gelir ve meslek vergilerinin paylaşım esas ve usulleri federal meclisçe, federe devletlerin onayı olmaksızın değiştirilemeyen özel bir kanunla düzenlenmektedir.<sup>445</sup>

Katma değer vergisi gelirlerinin %2'lik kısmı yerel yönetimlere paylaştırılırken, %53,9'u federal devlete, %44,1'i ise federe devletlere kalmaktadır. Federe devletlere verilen %44,1'lik payın %75'i nüfusa göre, %25'i ise mali yönden zayıf eyaletler gözetilerek dağıtılmaktadır.<sup>446</sup>

---

<sup>443</sup> “Kurumlar vergisinin sakıncaları nedeniyle işletmeler ticari ve sınai faaliyetleri dolayısıyla meslek vergisi niteliğinde yerel vergilere de konu olabilmektedirler. .... Almanya'da meslek vergisi (Gewerbesteuer) ticari ve sınai işletmelerin vergi öncesi kazançları üzerinden düzeltmeler yapılarak tarh edilmektedir.” Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 113.

<sup>444</sup> Birk, **age.**, s. 42.

<sup>445</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 130-131.

<sup>446</sup> Özkök-Çubukçu, **agm.**, s. 107.

Emlak vergisi gelirlerinin tamamı yerel yönetimlere ve eyaletlere<sup>447</sup> bırakılır. Vergi oranlarını belirleme ve verginin tarh, tebliğ ve tahsil işlemlerini tesis etme yetkisi yerel yönetimlerde<sup>448</sup> Emlak vergilerinden elde edilen gelirler, toplam yerel yönetim vergi gelirlerinin yaklaşık %13'üne karşılık gelmektedir.

Eğlence, süs köpekleri ve içki vergileri gibi kimi vergilerin tasarrufu ise kanuni sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere bırakılmıştır.<sup>449</sup> Bu vergilere ilişkin gelirler, harcamalara katılma payları ve ücret gelirleri ile birlikte toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde %3,5 gibi bir orana tekabül etmektedir.

Eyalet yasaları ile belirlenen ilçe gelirlerinin %30 ila 35'lik bölümü belediye gelirlerinden alınan ilçe paylarından, aynı orandaki diğer bölümü merkezi yönetim yardımlarından, geri kalanı motorlu taşıtlar vergisi gibi ilçe vergileri ile harç ve ücret gelirlerinden oluşmaktadır.<sup>450</sup>

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri ve gelir farklılıklarını giderici nitelikte genel veya özel amaçla verilebilen eyalet yardımları dışında, sosyal güvenlik katkı payları, mülk ve borçlanma gelirleri de mevcuttur. Yerel yönetimlerin borçlanmasına ise genellikle yatırım harcamaları için izin verilmekte, doğudaki belediyelerin borçlanma oranlarının batıdakilerden daha yüksek olduğu görülmekte ise de, yerel borçlanma limitleri eyaletten eyalete değişmektedir.<sup>451</sup>

---

<sup>447</sup> Can, İsmail, "Almanya'da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri", **Maliye Dergisi**, S. 145, s. 41-43

<sup>448</sup> Nas, **age.**, s. 46.

<sup>449</sup> Can, **age.**, s. 41-43.

<sup>450</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 106.

<sup>451</sup> Werner, **agm.**, s 140.

**Tablo 3.** Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (2000-2009) (%)<sup>452</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>38,8</b>	<b>38,0</b>	<b>37,4</b>	<b>37,5</b>	<b>39,3</b>	<b>39,8</b>	<b>41,9</b>	<b>42,4</b>	<b>42,9</b>	<b>39,6</b>
Gelir, kar ve sermaye kazanç vergileri	31,2	30,1	29,4	29,2	31,1	31,7	34,1	34,7	35,4	31,9
Emlak vergisi	5,2	5,4	5,5	5,7	5,7	5,6	5,4	5,2	5,1	5,3
Mal ve hizmet vergileri	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5
Diğer vergi gelirleri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sosyal güvenlik katkı payları</b>	<b>1,3</b>	<b>1,32</b>	<b>1,35</b>	<b>1,41</b>	<b>1,36</b>	<b>1,35</b>	<b>1,27</b>	<b>1,22</b>	<b>1,26</b>	<b>1,35</b>
<b>Yardımlar</b>	<b>34,5</b>	<b>34,4</b>	<b>34,9</b>	<b>34,4</b>	<b>33,6</b>	<b>34,8</b>	<b>33,8</b>	<b>34,1</b>	<b>34,4</b>	<b>36,6</b>
<b>Mülk gelirleri</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>
<b>Teşebbüs gelirleri</b>	<b>17,2</b>	<b>17,5</b>	<b>17,3</b>	<b>17,8</b>	<b>17,2</b>	<b>16,6</b>	<b>15,9</b>	<b>15,3</b>	<b>14,6</b>	<b>15,0</b>
<b>Para cezaları</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
<b>Diğer gelirler</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,8</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>

Tabloya göre, yerel vergi gelirlerinin toplam gelire oranı %39-40 seviyesinde seyrederken, merkezi yönetimler yardım gelirleri %36'lar seviyesine yükselmiştir. Geri kalan gelirler vergi dışı öz gelirlerinden oluşmaktadır. Bu da, yerel vergilendirme yetkisinin mevcudiyeti ile birlikte değerlendirildiğinde iyi bir mali özerklik seviyesi anlamına gelmektedir. Buna karşın, KDV ve gelir vergisinin tarh ve tahsilinde yerel yönetimlerin herhangi bir dahlinin olmaması sebebiyle bu vergilerden yerel yönetimlere ayrılan payın öz gelir değil merkezi yönetim transferi

<sup>452</sup> International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 2009, CD Version'dan aktaran Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 131.

mahiyetinde olduğu göz önüne alınarak öz gelirlerin oldukça düşük, mali özerkliğin oldukça sınırlı kaldığı da söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında öz gelirlerin bir anda, %40-45’ler seviyesine düştüğü görülecektir. Ancak merkezi vergi kaynaklarından yerel yönetimlere pay verildiği gibi, yerel yönetim vergileri arasında önemli bir yeri olan işletme vergilerinden de federe devletler ve federal devlete pay verildiği göz ardı edilmemelidir.

#### **D. İsviçre**

İsviçre Konfederasyonu (Confederetion Helvetique), konfederasyondan doğmuş federal bir demokratik hukuk devletidir. 1848 yılı öncesine kadar bağımsız birer devlet olan kantonların yetkilerinin bir kısmını 1848 tarihli Federal Anayasa ile federal devlete devretmeleriyle oluşturmuştur.<sup>453</sup> Avrupa Birliği’ne üye olmayan nadir Avrupa ülkelerinden biri olan İsviçre’nin başkenti Bern’dir.<sup>454</sup>

#### **1. Yerel Yönetim Sistemine İlişkin Genel Bilgiler**

18/04/1999 tarihinde yapılan halkoylaması ile yeni bir Anayasa’ya kavuşan ve federal devletin yetkilerinin sınırlı fakat federe devlet niteliğindeki 26 adet kantonun yetkilerinin geniş olduğu ülkede, mevcut idari yapı federal devlet, kantonlar ve komünler şeklinde kademelendirilmektedir.<sup>455</sup> İsviçre’nin yerel yönetim birimi olan komünler ile ilgili düzenlemeler kantonların anayasalarında yer aldığından, komünlerin mali özerklikleri tabi oldukları kantona göre

<sup>453</sup> Teziç, **age.**, s. 126-127. “1874 tarihli Federal Anayasa kantonlara egemenlik tanımış ve doğanın korunması, kendi anayasalarını hazırlama, başka devletlerle ekonomik, sınır ötesi ve güvenlik anlaşmaları yapabilme yetkisi gibi bazı yetkiler tanımıştır.” Türkoğlu, **age.**, s.39-40.

<sup>454</sup> Akdemir, Ali ve diğerleri, **Uygurlık ve Yönetim (Kuzey ve Orta Avrupa Ülkelerinde Uygurlık Yönlendiren Yönetim Parametreleri)**, Metin Kaan Akça (Ed.), Roma Yayınları, 1. Baskı, Ankara, Ocak 2004, s. 25-26.

<sup>455</sup> Köseoğlu, Özer, “İsviçre’de Yerel Yönetimler”, **Dünyada Yerel Yönetimler (Örnekler-Uygulamalar)**, Murat Okçu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Mayıs 2013, Ankara, s. 366.

farklılaşabilmektedir.<sup>456</sup> Konfederal bir geçmişe sahip olmasının bir sonucu olarak kantonların daha geniş görev ve yetkileri bulunması sebebiyle İsviçre’de sade bir yerel yönetim sisteminin bulunduğu söylenebilir.<sup>457</sup> Komünlerin, buldukları kantona göre değişmekle birlikte, genel olarak güvenlik, polisiye, itfaiye ve sivil savunma hizmetleri gibi genel yönetim görevleri; eğitim, halk sağlığı, sosyal refah, şehir ve bölgesel planlama, su ve kanalizasyon, atık toplama ve arıtma, mezarlık, çevre ve tüketicinin korunmasına yönelik çevre ve kamu sağlığı görevleri ile kültür, eğlence, spor ve dini hizmetler, ulaşım ve trafik hizmetleri, gaz, su, elektrik, ısıtma, turizm, tarım, orman ve balıkçılık gibi ekonomik hizmetlerle diğer bazı hizmetleri yürütme görevleri bulunmaktadır.<sup>458</sup>

## 2. İsviçre’de Mali Özerklik

Geniş yelpazeye yayılan görevlerinin ifası için ihtiyaç duyulan gelirleri ağırlıklı olarak öz kaynaklarından karşılayan komünlerin aynı zamanda geniş bir harcama yetkisi vardır.<sup>459</sup> Vergilendirme konusunda yetkilerin esas itibarıyla federal devlete ve kantonlara ait olduğu İsviçre’de, genel kural; “dolaylı vergiler federal devlete, doğrudan vergiler kantona” ilkesidir.<sup>460</sup>

Federal devlet, Federal Anayasa’nın kendisine tahsis ettiği vergileri doğal olarak tahsil yetkisine de sahiptir. Bunların en önemlileri gümrük vergileri, damga resmi, tütün resmi, damıtılmış içkiler üzerindeki mali tekeller gibi dolaylı

---

<sup>456</sup> Çağan, **age.**, s. 78.

<sup>457</sup> Ülkede, genel nitelikli komünlerin yanı sıra, okul (communes scolaires) ve kilise (commune ecclesiastiques) komünleri gibi özel amaçlı komünler ve Almanca konuşulan kantonlarda yardımcı komünler (communes d’assistance) bulunabilmektedir. Köseoğlu, **agm.**, s. 370-371. Birkaç yüz kişilik küçük komünler genellikle ABD’deki kasaba yönetimlerinde olduğu gibi doğrudan demokrasinin bir örneği olarak halkın tamamından oluşan komün toplantıları eliyle yönetilmekte olup, birkaç bin nüfuslu daha büyük komünlerde karar organı seçimle oluşan komün meclisi, icra organı ise yine seçimle oluşan yürütme konseyidir.

<sup>458</sup> Türkoğlu, **age.**, 41.

<sup>459</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 146.

<sup>460</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 136.

vergilerdir.<sup>461</sup> Ayrıca, Anayasa ile yasaklanmamış olmak kaydıyla, federasyonun yanı sıra kantonlar da benzeri vergileri tahsil edebilmektedirler.<sup>462</sup> Federal hükümetin kantonlar üzerinde herhangi bir mali müdahalesi söz konusu olmadığı gibi, uyum amaçlı müdahaleler kantonların işbirliği ile yapılabilmektedir.<sup>463</sup>

Kantonların her biri diğerinden farklı vergi kanunlarına sahiptir.<sup>464</sup> Kantonlar için bu bakımdan getirilmiş en önemli anayasal sınır çifte vergilendirme yasağıdır.<sup>465</sup> Kantonlar, kanunla veya anayasal olarak daha geniş bir çerçeve içerisinde mali özerklik tanımak suretiyle komünlere vergilendirme konusunda yetki devredebilmektedir.<sup>466</sup> Komünler, kantonlardan aldıkları yetki sınırları içinde gelir ve servet vergileri tahsil edebildikleri gibi bunun dışında veraset ve intikal vergileri ile harcamalar üzerinden alınan tüketim vergilerini de tahsil edebilmektedir.<sup>467</sup> Ancak komünlerin vergilendirme yetkisi her hâlükârda bağlı bulunduğu kantonların vergilendirme yetkisinin sınırına tabi olmaktadır.<sup>468</sup> Komünlerin tahsile yetkili kılındığı vergilerin oranları genel bir kural olarak kantonlar tarafından kanunla saptanmakta, istisnaen de oranın azami haddinin (tavanının) belirlenmesiyle yetinilmektedir.<sup>469</sup> Kantonların tarihsel olarak sahip oldukları geniş vergilendirme yetkileri neticesinde elde ettikleri vergi gelirleri ve bunları harcama yetkileri gözetildiğinde Almanya'daki ve hatta ABD'deki eyaletlere nazaran daha geniş

---

<sup>461</sup> Blumenstein, **age.**, s. 23.

<sup>462</sup> Türkoğlu, **age.**, 41.

<sup>463</sup> Kalabalık, **age.**, s. 509.

<sup>464</sup> Abteilung Grundlagen Eidgenössische Steuerverwaltung, **Das Schweizerische Steuersystem (Schweizerische Steuerkonferenz Kommission Information)**, Geiger AG., 15. Auflage, Lousanne, 2013, s. 6. Blumenstein, 'System des Steuerrechts' adlı eserinde bu durumu; "İsviçre vergi hukuku dendiğinde, İsviçre Vergi Hukuku değil, İsviçre'de geçerli olan vergi hukuku anlaşılmalıdır." şeklinde ifade etmektedir. Bkz. Blumenstein, **age.**, s. 9.

<sup>465</sup> Blumenstein, **age.**, s. 9-10.

<sup>466</sup> Çağan, **age.**, s. 78. Blumenstein, **age.**, s. 10.

<sup>467</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 136.

<sup>468</sup> Çağan, **age.**, s. 78. Blumenstein, **age.**, s. 25-26.

<sup>469</sup> Türkoğlu, **age.**, 41.

ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip oldukları söylenebilir. Aynı durum yerel yönetimler için de geçerlidir.

Aşağıdaki Tabloda yer alan veriler uyarınca, komün gelirlerinin yaklaşık %60'ı yerel yönetim vergilerinden, %12'si merkezi yönetim yardımlarından, vergi gelirlerininse %80'inden fazlası gelir ve kazanç vergilerinden elde edilmektedir. Mali özerkliğin gelir kaynakları bakımından oldukça ileri bir noktada olduğu görülmektedir. Komünlerin, kantonların aldığı gelir vergilerine ek oran uygulayabildikleri ve bazı kantonlarda onaya tabi tutulmuş olsa dahi geniş borçlanma yetkilerinin bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda, İsviçre yerel yönetimlerinin, kantonal yerindelik denetiminin mevcudiyetine karşın emsallerine göre çok daha geniş mali özerkliğe sahip olduğu söylenebilir.<sup>470</sup> Kantonal denetimin, özerkliğe zarar verilmeksizin yapılması gerekmektedir.<sup>471</sup> Buna paralel olarak, en merkezîyetçi kantonlarda dahi komünlerin vergi oranlarını belirli bir seviyede tutmaya zorlanamamaları, komünlerdeki mükelleflerin vergi yüklerini kantonlardakilere göre daha fazla farklılaştırmaktadır.<sup>472</sup> Geniş mali özerkliğin bir neticesi olarak ortaya çıkan bu olumsuz durum, kantonlar ve komünlerarası mali denkleştirme (dikey ve yatay gelir bölüşümü-vertikaler und horizontaler Finanzausgleich) mekanizmalarının devreye girmesiyle azaltılmaya çalışılmaktadır.<sup>473</sup> Bu çerçevede, 2008 yılı başında yürürlüğe giren kanun uyarınca, her bir kantona ait gelirlerin İsviçre ortalamasının %85'inin altına düşmeyecek şekilde denkleştirilmesine yönelik federal devlet ile kantonlar arası gelir bölüşümü sistemi hayata geçirilmiştir.<sup>474</sup>

---

<sup>470</sup> Türkoğlu, **age.**, s. 147-148.

<sup>471</sup> Köseoğlu, **agm.**, s. 382.

<sup>472</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 147.

<sup>473</sup> Abteilung Grundlagen Eidgenössische Steuerverwaltung, **age.**, s. 23.

<sup>474</sup> Abteilung Grundlagen Eidgenössische Steuerverwaltung, **age.**, s. 23-24.

**Tablo 4.** Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (2000-2008) (%)<sup>475</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>48,8</b>	<b>49,7</b>	<b>48,7</b>	<b>47,1</b>	<b>46,7</b>	<b>46,3</b>	<b>48,9</b>	<b>50,2</b>	<b>59,6</b>
Gelir, kar ve sermaye kazançları vergileri	41,2	41,3	40,5	39,2	38,8	39,1	41,2	42,5	50,2
Emlak vergisi	7,5	8,3	8,1	7,7	7,8	7,1	7,5	7,6	8,5
Mal ve hizmet vergileri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,9
<b>Yardımlar</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>17,0</b>	<b>17,1</b>	<b>16,8</b>	<b>16,3</b>	<b>15,8</b>	<b>15,2</b>	<b>12,8</b>
<b>Mülk gelirleri</b>	<b>7,2</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>6,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>6,6</b>	<b>7,0</b>
<b>Teşebbüs gelirleri</b>	<b>26,4</b>	<b>26,1</b>	<b>27</b>	<b>28,2</b>	<b>28,9</b>	<b>29,4</b>	<b>28,4</b>	<b>28,1</b>	<b>12,4</b>

İsviçre’de yerel yönetim gelirlerinin %12’lik kısmının merkezi yönetim (federal devlet ve kantonlar) yardımlarından, %50’lik bölümü gelir vergilerinden olmak üzere toplam %60’ının yerel yönetim vergilerinden, geri kalan kısmının diğer öz gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin iş yükünün ve yardım gelirlerinin Almanya ve ABD’ye nazaran daha az olması, kantonların ve yerel yönetimlerin vergi oranlarını serbestçe belirleyebilme, farklılaştırabilme imkânlarının mevcudiyeti ile kantondan kantona değişmekle birlikte yerel vergilendirme ve harcama yetkilerinin daha geniş olması sebepleriyle İsviçre’de yerel mali özerklik seviyesi emsallerine göre daha yukarıdadır.

<sup>475</sup> International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 2011, CD Version’dan aktaran Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 148.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK

#### I. KAPSAM

Yerel yönetimlerin mali özerkliği, ülkemizde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yanı sıra Anayasa’nın ‘Mahalli idareler’ başlıklı 127 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; “*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” hükmü uyarınca yerinden yönetim ilkesi ve bunun bir gereği olan idari özerklik kapsamında değerlendirilmektedir.<sup>476</sup> Mali özerklikten yararlanabilecek yerel yönetimler ise, aynı maddenin birinci fıkrasındaki; “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” hükmü gereğince il özel idareleri, belediyeler ve köyler olabilmektedir.<sup>477</sup>

---

<sup>476</sup> “Anayasa’nın 127. maddesinde öngörülen “yerel yönetimlerin özerkliği” ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa’nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de “*Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*” hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır.” Bkz. Anayasa Mahkemesinin 10/04/2013 tarihli ve E.2012/158-K.2013/55 sayılı kararı, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (29/12/2015).

<sup>477</sup> Anayasa’nın 127 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan; “*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, .... kanunla düzenlenir.*” hükmü uyarınca bazı kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla bakanlar kurulunun izniyle yerel yönetimlerin bir araya gelmesiyle kurabilmeleri mümkün kılınan yerel yönetim birliklerinin bir yerel yönetim türü olmadığı belirtilmelidir. Bu birliklerin kuruluşu, organları, faaliyetleri, gelir ve giderleri, çalışma usul ve esasları ile son bulmalarına dair hususlar 26/05/2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Gerek Anayasa’daki ‘yerel

Mali özerklikten yararlanabileceğini ifade ettiğimiz yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olup olmadıkları, mali özerkliğe sahip iseler bunun her bir yerel yönetim türü bakımından hangi seviyede olduğu gibi sorulara incelemenin sağlıklı yürütülebilmesi için yanıt aranması gerekmektedir. İşbu bölümde, ilgili mevzuat ve güncel gelişmeler gözetilmek suretiyle her bir yerel yönetim türünün mali özerklik bakımından mevcut durumunun tespiti yapılacaktır. Mali özerkliğin temini için Anayasal ve yasal reformlara ihtiyaç olup olmadığı, ihtiyaç olması halinde gerçekleştirilebilecek reformların neler olabileceği veya olması gerektiği gibi konular ise esas itibarıyla dördüncü bölümde ele alınacaktır.

## **II. İL ÖZEL İDARELERİ VE MALİ ÖZERKLİK**

### **A. İl Özel İdareleri**

Anayasa'nın illere dair temel hükümlerinden ilki birinci bölümde ayrıntılı olarak incelendiği üzere yetki genişliği konusunu da ihtiva eden "Merkezi idare" başlıklı 126 ncı maddede yer almaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak en üst yönetim biriminin iller olduğu, illerin daha alt kademedeki yönetim birimlerine (ilçe idaresi ve bucak idaresi) ayrılabilmesi, yetki genişliği esasına göre faaliyette bulunacağı, her ne kadar en üst taşra yönetim birimi olarak "il" belirlenmişse de kanun ile daha üst düzey (bölge idaresi, bölge valiliği vb.) taşra yönetim birimlerinin kurulabileceği maddede açıkça düzenlenmiştir. Anayasa'da bu şekilde düzenlenen iller, yerel yönetim olmamalarının yanı sıra tüzelkişilikleri bulunmayan, merkezi

---

yönetimlerce kurulan birlik' mealindeki ifade gerekse adı geçen Kanun uyarınca birliklerin karar organı olan birlik meclisi üyelerinin belde halkınca seçilmemesi, hatta birliğe üye yerel yönetimlerde meclis üyesi olmamakla beraber üye olma koşullarını taşıyan herkesin meclis üyesi olabilmesi, yerel vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ile harcamalara katılma payları gibi öz gelirlerden çok, üye yerel yönetimlerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak paylarla finanse edilmeleri, tüzükle kurulmaları, çalışma usul ve esasları ile birlik üyelerinin yükümlülüklerinin tüzükle belirlenmesi gibi hususlar göz önüne alındığında yerel yönetim birliklerinin yerel yönetimlerden sayılamayacağı açıktır.

yönetimin taşradaki hiyerarşik astını ifade eden ve hiyerarşi denetimine tabi olan yönetim birimleridirler. Aynı zamanda il genel idareleri olarak adlandırılmaktadırlar. Bu idarelerin kuruluş ve görevleri ile çalışma usul ve esasları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmektedir.<sup>478</sup> Kanun uyarınca illerin başında merkezi yönetimin veyahut da devlet tüzelkişiliği içerisinde yer alan Bakanlıkların her birinin görevleri yönünden hiyerarşik astı konumunda birer vali bulunmaktadır. Taşradaki bu en üst yönetici, bakanlıkların illerdeki teşkilatlarının (il müdürlükleri, şube müdürlükleri, şeflikler vb.) amiri konumunda ve yetki genişliği esasına göre merkezin ildeki faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludur.

İllere dair temel Anayasa hükümlerinden ikincisi olan “Mahalli idareler” başlıklı 127 nci maddenin birinci fıkrasında yerel yönetimlerden sayılan “il”den kastedilen ise il özel idareleridir. İl özel idarelerinin tüzelkişiliklerinin varlığı, üzerlerindeki merkezi yönetim denetimi türünün hiyerarşi değil, idari vesayet denetimi olması, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile değil, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu<sup>479</sup> ile düzenlenmesi gibi hususlar gözetildiğinde bu durum kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.<sup>480</sup>

Yönetim sınırları açısından bakıldığında, aksi mümkün olabilese dahi iller olmaksızın il özel idarelerinin varlığından söz edilemeyeceği görülmektedir. İl özel idarelerinin varlığı, bir nevi illerin varlığına bağlanmıştır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il genel idaresinin, diğer bir deyişle illerin kurulmuş olması il özel idarelerinin varlık sebeplerinden biridir. 5302 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinde;

<sup>478</sup> 10/06/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (14/01/2014).

<sup>479</sup> 22/02/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (14/01/2014).

<sup>480</sup> “İl’in genel idaresi ile özel idaresinin iki ortak yönü vardır. Bunlardan biri vali’nin her ikisinin de başı oluşu, diğeri ise özel idarenin faaliyet alanının il sınırları içerisinde kalan bölge olarak saptanmış olmasıdır.” Nadaroğlu, *age.*, s. 176-177.

“il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanan il özel idaresi sayısının, yakın tarihe değin il sayısı kadar (81 adet) olduğu görülmektedir. Son dönem dikkate alınmaz ise, tarihi seyir içerisinde il özel idaresi sayısı il sayısı arttıkça aynı miktarda artmış, azaldıkça aynı miktarda azalmıştır. Ancak 6360 sayılı Kanun’un<sup>481</sup> büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idarelerinin tüzelkişiliklerinin kaldırılmasına dair hükümlerinin 30/03/2014 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemizde 81 adet il bulunmasına rağmen il özel idaresi sayısı 51’e düşmüştür.

### **1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri**

İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmünde il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları;

“mahallî ve müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İl sınırları içinde, 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; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler,

---

<sup>481</sup> Bkz. 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (02/04/2014).

b) Belediye sınırları dışında, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler,” şeklinde sayılmaktadır.<sup>482</sup>

Aynı maddenin ikinci fıkrası ile, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının, yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme ve sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor hizmetlerine ilişkin yatırımları ile görev alanlarına giren diğer yatırımlarının, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılmış bulunan ödeneklerin il özel idarelerine aktarılması kaydıyla il özel idarelerince gerçekleştirilebilmesi mümkün kılınmıştır.<sup>483</sup> Yine kamu kurum ve kuruluşlarının

---

<sup>482</sup> Dikkat edilirse, (a) bendindeki görevler il sınırlarına yaygın iken, (b) bendindeki görevler sadece belediye sınırları dışında geçerlidir. Bunun sebebi, belediye sınırlarının çoğu kez il sınırları içerisinde belirli bir alana şamil olmasıdır. Bu kapsamda, il özel idarelerinin görev alanının tüm il olduğu, buna karşın aynı zamanda belediyelerin görevlerinden olan bazı görevlerinin sadece belediye sınırları dışarısında mevcut olduğu söylenebilir. İmar mevzuatı bakımından belediyelerin görev ve sorumluluğu altında bulunan mücavir alanların imar mevzuatı dışındaki görevler bakımından belediye sınırları dışında sayılması gerektiği ayrıca ifade edilmelidir. Mücavir alanları düzenleyen hüküm için bkz. 03/05/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesi, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (14/01/2014). Diğer taraftan, 01/07/2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesiyle hükme eklenen “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç” ibaresi ile, 10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Geçici 2 nci maddesiyle büyükşehir belediye sınırı il sınırı haline getirilen İstanbul ve Kocaeli illerinde, gerek ilk paragraftaki il çevre düzeni planı yapma yetkisi gerekse ikinci paragrafta sayılan belediye görevleri sadece büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Ancak 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 1 inci maddesiyle, on dört ildeki (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) il belediyeleri, ilk mahalli idareler genel seçiminin yapıldığı tarihten (30/03/2014) itibaren geçerli olmak üzere sınırları il sınırlarına tekabül eden büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, İstanbul ve Kocaeli illerinin yanı sıra mevcut büyükşehir belediyelerinin (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) sınırları da il sınırı olmuştur. Büyükşehir belediyesi bulunan bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak varlıklarına son verilmiştir. Buna göre, mevcut otuz büyükşehir belediyesinin tamamının sınırları buldukları il sınırlarına genişlemiş, görev ve sorumlulukları tüm ille şamil olmuştur. Bu illerdeki il özel idarelerinin varlıkları 30/03/2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 6360 sayılı Kanun ile sona ermiştir. Geri kalan elli bir ilde il özel idareleri varlıklarını devam ettirmekte, görev ve sorumlulukları 5302 sayılı Kanun kapsamında devam etmektedir. 6360 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesi ile, bu illerde daha önce il özel idarelerince yerine getirilen görev ve sorumlulukların bundan sonra ilgisine göre bakanlıklar, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ve bunların taşra teşkilatı, Hazine, valilikler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları veya ilçe belediyelerince yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

<sup>483</sup> Aktarma işlemi, aynı Kanun hükmü gereğince, ilgili bakanın onayıyla yapılabilmekte ve bu ödenekler (özel amaçlı yardım olduklarından) tahsis amacı dışında kullanılamamaktadır. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılmakta, il özel idareleri de bütçe imkânları

05/01/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları, kamu konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar da il özel idaresi bütçesinden karşılanabilmektedir. Bu gibi görev ve sorumluluklar için ilgili idarelerden aktarılan ve tahsis amacı dışında kullanılmayan ödenekler şartlı yardım mahiyetindedir. Daha önce belirtildiği gibi, bu tür yardımlar mali özerkliği daraltıcı niteliktedir ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali özerkliğe ilişkin hükümlerine uygun değildir. Aşağıda izah edileceği üzere, özel idare gelirlerinin önemli bir kısmı bu yardımlardan oluşmaktadır.

İl özel idarelerinin yetkileri, 5302 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinde düzenlenmiştir.<sup>484</sup> Mali özerkliğin göstergesi sayılabilecek başlıca yetkiler; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, borç almak ve bağış kabul etmek, vergi, resim ve harçlar

---

ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilmektedir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilmekte, belirli bir projenin gerçekleştirilmesi amacıyla il özel idaresine aktarıldığı halde, aktarıldığı mali yılı takip eden yılsonuna kadar tahsis edildiği proje için kullanılmayacağı anlaşılan ödenekler, ilgili Bakanın onayı ile başka bir projede kullanılmak üzere aynı veya başka bir il özel idaresine veya ilgili mevzuatı çerçevesinde kullanılmak üzere Toplu Konut İdaresine aktarılabilir.

<sup>484</sup> İl özel idareleri için öngörülmuş imtiyazlar da aynı maddede yer almaktadır. İl özel idarelerinin kamusal gelirleri ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları bir imtiyaz olarak haczedilememektedir. Malvarlığına karşı suç işleyenler devlet malına karşı suç işlemiş sayılmakta, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri özel idare taşınmazları hakkında da uygulanmaktadır. Ayrıca, aynı Kanun'un 8 inci maddesi uyarınca il özel idarelerinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşaa ve kullanımları, katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma payından muaf tutulmaktadır. Vergi hukukunda muafiyet, "vergi kanunlarına göre vergi mükellefi olan bazı kimselerin (gerçek ve tüzel kişilerin) veya kişi gruplarının, vergiyi doğuran olayın meydana gelmesine rağmen aynı veya diğer vergi kanunlarıyla vergi dışı bırakılmasını" ifade emektedir. Aksoy, **age.**, s. 228. Muafiyet sadece vergiler bakımından değil, diğer mali yükümlülükler bakımından da gündeme gelebilmektedir. Belirtilen hüküm ile, sayılan konularda il özel idarelerine, özel tüketim ve katma değer vergileri dışındaki tüm vergi ve mali yükümlülüklerden muafiyet tanınmıştır. Açıklanan sebeplerle bunun da bir imtiyaz olarak değerlendirilmesi mümkündür.

dışında kalan ve miktarı yirmibeş bin Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek, özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, hizmetleri ile ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla “kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak”<sup>485</sup> şeklinde sıralanabilir. İl özel idarelerine ayrıca Kanun’un 52 nci maddesiyle şirket kurma, 53 üncü maddesiyle, İçişleri Bakanlığının izniyle özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içi işletme kurarak yapma yetkileri de verilmiştir.

## 2. İl Özel İdarelerinin Organları

İl özel idaresinin karar organı il genel meclisi, yürütme organları il encümeni ve validir.

İl özel idaresinin karar organı olması hasebiyle idari ve mali özerklik bakımından önemli işleve sahip olan il genel meclisi,<sup>486</sup> 18/01/1987 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.<sup>487</sup> Üyelerin seçimle belirlenmesi, gerek Avrupa Yerel

<sup>485</sup> Yöre halkının hizmet tercihlerinin tespiti için önemli bir araç olan bu yetki ile, il özel idarelerinin eli hizmet sunumunda ekonomik etkinliğin temini ve mali özerklik bakımından güçlendirilmiştir.

<sup>486</sup> Meclisin, 5302 sayılı Kanun’un 10 uncu maddesi uyarınca; bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, il özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek gibi karar ve hareket serbestisinin, dolayısıyla mali özerkliğin asgari mevcudiyetini gösteren görev ve yetkileri bulunmaktadır.

<sup>487</sup> Meclisin çalışmasına ilişkin esas ve usuller 5302 sayılı Kanununun 11 inci maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan İl Genel Meclisi Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Bkz. 09/10/2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (15/01/2014).

Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluk gerekse il özel idaresi bakımından karar ve hareket serbestisinin temel koşulunun sağlanması bakımından idari ve mali özerklik düşüncesiyle uyumludur. İl encümeni, valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşan yürütme organıdır.<sup>488</sup> Vali dâhil onbir üyesinin altısının memurlardan oluşması, encümenin bağımsız organ olma niteliğini tartışmalı hale getirmektedir. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisi olduğu gibi aynı zamanda yürütme organı ve il encümeninin başkanıdır. Merkezi idarece atanması ve aynı zamanda merkezin taşradaki en üst amiri olması gibi sebeplerle il özel idarelerinin karar ve hareket serbestisini kısıtlayıcı fonksiyonu bulunmaktadır.<sup>489</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda mali özerklik için yalnızca karar organlarının seçimle belirlenmesi şart koşulmakta ise de; bu, diğer yerel yönetim organlarının merkezi yönetimce atanabileceği anlamına gelmemelidir. Bir başka deyişle, karar organı dışındaki yerel yönetim organlarının seçimle değilse bile en azından seçimle oluşan karar organlarınca seçilmesi veya görevlendirilmesi gerekir. Aksi halde yürütme organlarının merkezi idarece atanması o yerel yönetimin karar ve hareket serbestisini olumsuz etkileyecek, idari ve mali özerkliği daraltacaktır.

---

<sup>488</sup> 5302 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi uyarınca; bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek gibi mali özerklik bakımından önem arz eden görev ve yetkilere sahiptir.

<sup>489</sup> 5302 sayılı Kanun'un 30 uncu maddesi uyarınca; teşkilâtı sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il encümenine başkanlık etmek gibi genel yönetime ilişkin olanlar bir yana bırakılırsa, kurumsal stratejilere uygun olarak bütçeyi, taşınır ve taşınmaz malları idare etmek, gelir ve alacakları takip ve tahsil etmek, yetkili organlardan kararı alınmak şartıyla sözleşme yapmak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, il özel idaresini, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak gibi konu kapsamında önemi bulunan görev ve yetkileri bulunmaktadır.



## **B. İl Özel İdarelerinde Mali Özerklik**

Daha önce izah edildiği üzere, kanunla verilen görev ve hizmetleri ifa için yeterli miktarda gelir elde etme, bu gelirlerin harcanmasında merkezi yönetimin müdahalesi ve onayı olmaksızın karar alabilme ve toplam gelire oranı anlamlı derecede yüksek öz gelire sahip olma yerel mali özerkliğin temel koşullarıdır. Dolayısıyla bir mali özerklik seviyesi tespiti ancak il özel idarelerinin gelir ve giderleri, bütçesi, borçlanma koşulları, denetimi gibi hususların incelenmesi neticesinde yapılabilecektir.

### **1. İl Özel İdarelerinin Giderleri**

İl özel idaresinin giderleri, 5302 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesinde bentler halinde sayılmıştır. Liste usulünün bir yansıması olan giderlere dair bu hüküm, görevlerin ifası için ihtiyaç duyulan gelirlerin harcanacağı yerleri göstermekte ve harcama yönünden bir sınırlandırmayı ifade etmektedir. Ancak son bentte yer alan; *“Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler”* şeklindeki torba hükümle söz konusu sınırlama ortadan kalkmaktadır. Bu sebeple, giderlere dair bu gibi düzenlemelerin, gerek harcama yetkisinin kısıtlandığı intibamı uyandırmak suretiyle mali özerklik algısını zedelemesi gerekse zikredilen torba hükmün varlığının bir sonucu olarak anlamsızlığı karşısında yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta bulunmaması daha doğru olacaktır.

### **2. İl Özel İdarelerinin Gelirleri**

Yerel yönetimlerin giderlerini karşılayabilmeleri için gelirlere ihtiyacının bulunduğu ve yerel yönetim gelirlerinin niteliğinin mali özerkliğin temini bakımından büyük öneme sahip olduğu ifade edilmişti. Gerçekten bir yerel

yönetimin gelirleri, kendi öz kaynaklarından ziyade merkezi yönetim kaynaklarından oluşmakta ise, merkezi yönetimin yönlendirici etkisi doğal olarak artarak harcama yetkisi ve dolaylı olarak mali özerkliği kısıtlanacaktır. Öyle ise, mali özerklik öncelikle anayasal veya yasal olarak güvence altına alınmış öz gelir kaynaklarına sahip olunmasını gerektirmektedir. İl özel idarelerinin gelirleri, 5302 sayılı Kanunun 42 nci maddesinde sayılmıştır. Bunların, öz gelirler, idarelerarası transferler (genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler ve ayrılan paylar) ve borçlanma şeklinde üçe ayrılarak incelenmesi mümkündür.

### **a. Öz Gelirler**

Türk pozitif hukukunda dar anlamda “il özel idare vergisi” olarak adlandırılabilir herhangi bir vergi türü bulunmamaktadır.<sup>490</sup> İl özel idarelerinin başlıca öz gelirleri; resim, harç ve diğer mali yükümlülükler, harcamalara katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve para cezası gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

<sup>490</sup> Günümüzde dar anlamda “il özel idare vergisi” bulunmamakla birlikte, bu, hiçbir zaman olmadığı anlamına gelmemektedir. 29/07/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu yürürlüğe girmeden önce (1936-1970 yılları arasında) emlak vergileri il özel idareleri tarafından tahsil edilmekte, tahsil edilenin %15’i belediyelere verilmekteydi. Bir başka deyişle, emlak vergisi bir il özel idaresi vergisiydi. 1319 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip 04/12/1985 tarihli ve 3239 sayılı Kanun’un 114 üncü maddesiyle Kanuna eklenen mükerrer 38 inci maddeyle, 1985 yılından itibaren durum tersine dönmüş, emlak vergisinin tarh ve tahsil görev ve yetkisi belediyelere geçmiş, tahsil edilen vergiden %15’lik pay il özel idarelerine verilmeye başlanmıştır. Buna karşın, mükerrer 38 inci madde 07/12/2004 tarihli ve 5272 sayılı Kanun’un 87 nci maddesiyle ilga edilmiştir. Buna göre, il özel idareleri 2005’ten beri emlak vergisinden pay almamaktadır. Tüm emlak vergisi geliri belediyelere bırakılmış, vergi tamamen belediye vergisi haline gelmiştir. Yine vergi benzeri bir mali yükümlülük olan ve il özel idare gelirleri arasında gösterilen (Bkz. Kalabalık, **age.**, s. 553.) 08/06/1959 tarihli ve 7336 sayılı Kanun’un 1 inci maddesi gereğince devlet orman işletmeleri ile kereste fabrikalarınca satılan orman mallarının satış bedelinin %3’ü oranında satın alanlarca ödenen özel idare payı da, 23/07/1995 tarihli ve 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanununun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Resim, harç ve diğer mali yükümlülükler örnek olarak; 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar, 1901 tarihli Taşocakları Nizamnamesi gereğince köy sınırları dışındaki taşocakları, kaplıca ve maden suyu işletmeleri için alınan izin ve ruhsat harcı, aynı Nizamname uyarınca taşocaklarından çıkarılıp işletilen ve satılan madenlerin satış bedellerinden alınan %15'lik maden payı, fiilen uygulaması bulunmamakla birlikte 08/06/1936 tarihli ve 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun'un 3 ila 5 inci maddeleri uyarınca Bakanlar Kurulunca başka kuruluşlara devredilen iskele ve rıhtımların yıllık gayrisafi gelirlerinin %30'u oranında alınan pay ile 2886 sayılı Kanun uyarınca kiraya verilen yer altı sularının ve kaynak sularının kira gelirlerinden alınan pay gösterilebilir.<sup>491</sup>

Aşağıdaki Tablo 5'e göre, sayılan gelirlerin içerisinde yer aldığı il özel idare öz gelirlerinin (Tablo'daki 'Genel Bütçe Vergi Gelir Payları' ve 'Alınan Bağış ve Yardımlar' dışındaki gelir kalemleri) toplam il özel idare gelirleri arasındaki yeri yıllara yaygın olarak %7,50 ila %8,50 aralığında kalmaktadır. Öz gelir seviyesinin, karar ve hareket serbestisi ve mali özerkliğin temini bakımından çok düşük ve yetersiz kaldığı tablodan açıkça görülebilmektedir. Vergilendirme yetkisi ile miktar ve oranlarını bizzat belirleyebildiği mali yükümlülükler sahip olmadığı da göz önüne alındığında, il özel idarelerinin mali özerklik seviyesinin genel manada da oldukça sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır.

---

<sup>491</sup> Öncel, **age.**, s. 127-128. Kalabalık, **age.**, s. 552-553. Sayılan gelirlerden, kişi ve kurumların, faaliyetleri neticesinde elde ettikleri bir takım gayrisafi gelirleri üzerinden nisbi olarak tarh ve tahsil edilen payların vergi benzeri mali yükümlülük, izin ve ruhsat karşılığı alınan harçların ise harç ve resim benzeri mali yükümlülük niteliği taşıdığı görülmektedir.

**Tablo 5. İl Özel İdare Gelirlerinin Dağılımı (1.000 TL) ve Oranı (%)<sup>492</sup>**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Resim, Harç, Mali Yükümlülükler ve Harcamalara Katılma Payları</b>	234.043 (%3,20)	135.414 (%1,38)	138.705 (%1,18)	141.933 (%1,15)	149.246 (%0,94)	74.764 (%1,04)
<b>Sermaye, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	265.387 (%3,65)	306.231 (%3,14)	381.947 (%3,27)	377.352 (%3,05)	474.827 (%3)	165.449 (%2,31)
<b>Faizler, Para Cezaları ve Sair Gelirler</b>	322.440 (%4,45)	273.932 (%2,80)	377.724 (%3,23)	495.825 (%4)	607.866 (%3,84)	358.630 (%5)
<b>Genel Bütçe Vergi Gelir Payları</b>	1.828.174 (%25)	2.341.479 (%24)	2.776.516 (%23,79)	3.119.433 (%25)	3.608.375 (%22,78)	1.730.017 (%24,20)
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	4.646.911 (%63,66)	6.694.942 (%68,68)	8.003.367 (%68,53)	8.306.379 (%66,80)	10.992.317 (%69,42)	4.823.527 (%67,45)
<b>Alacak Tahsilâtı</b>	2.654 (%0,04)	95 (%0,001)	- (%0)	-443 (%-0,003)	2.391 (%0,02)	- (%0)
<b>Toplam</b>	7.299.672	9.752.093	11.678.259	12.440.479	15.835.022	7.152.387

### **b. Transfer Gelirleri**

Yerel yönetim vergisi mahiyetindeki vergilerden elde edilen gelirlerin paylaşımı hariç olmak üzere, transfer yöntemi mali özerklikle uyumlu değildir. Dikey mali ilişkinin tezahürü olan bu yöntemin uygulandığı bir ülkede, yerel yönetim öz gelirleri azaldıkça yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığı artacaktır. İdarelerarası gelir transferinin ilk çeşidi olan ‘genel bütçe gelirlerinden pay alma’ yönteminde, spesifik bir vergi türünden elde edilen gelirin idareler

<sup>492</sup> [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresindeki **İl Özel İdaresi Bütçe İstatistikleri** verilerinden elde edilmiştir.

arasında kanunlarla belirlenmiş oranlarda bölüşülmesi söz konusu iken, ‘vergi torbası’ yöntemi olarak da bilinen yöntemde, çeşitli vergi gelirlerinin toplandığı bir havuzdan yerel yönetimlere merkezi yönetimce pay verilmesi söz konusudur. Türkiye’de uygulanan pay verme yöntemi, ‘vergi torbası’ adı verilen yöntemdir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun<sup>493</sup> ile düzenlenmiştir.

Kanun uyarınca; il özel idareleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 0,50’sini<sup>494</sup> il özel idare payı olarak alır. Bakanlar Kurulu, bu oranı iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir. Bu payın yüzde 50’lik kısmı illerin nüfusuna, yüzde 10’luk kısmı illerin yüzölçümüne, yüzde 10’luk kısmı illerin köy sayısına, yüzde 15’lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15’lik kısmı ise illerin Kalkınma Bakanlığınca tespit edilen en son gelişmişlik endeksindeki grubuna göre dağıtılır. İllerin köy sayısı, İçişleri Bakanlığı tarafından her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İller Bankasına bildirilir. İllerin gelişmişlik endeksinin hesaplanmasında Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son endeks esas 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. Bu kapsamdaki %15’lik miktarın yüzde 23’ü birinci gruba, yüzde 21’i ikinci gruba, yüzde 20’si

---

<sup>493</sup> Bkz. 02/08/2007 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (02/04/2014).

<sup>494</sup> Yayımı tarihinden (06/12/2012) sonraki ilk mahalli idareler seçimi tarihi olan 30/03/2014 tarihinde yürürlüğe giren 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanununun 2 nci maddenin ikinci fıkrası gereğince öngörülen miktardır. Bu tarihten önce il özel idarelerine ayrılan pay %1,15 idi. Söz konusu değişikliğin gerekçesini büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin kaldırılması, bunlara ait görev ve yetkilerin önemli bir kısmının büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine devredilmiş olması gösterilebilir. Nitekim aynı Kanunla, büyükşehir ilçe belediyeleri payları tam tersine artırılmıştır.

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 dağıtılır.

Tablo 5'ten görülebileceği üzere, il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın miktarı 2013 yılında 3.608.375.000 TL., 2014 yılında 1.730.017.000 TL., toplam geliri 2013 yılında 15.835.022.000 TL., 2014 yılında ise 7.152.387.000 TL.'dir. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay miktarının toplam il özel idaresi gelirlerine oranı 2013 yılında %23 iken, 2014 yılında %24 seviyesinde gerçekleşmiştir.<sup>495</sup>

Genellikle merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılması sebebiyle dikey mali ilişki kapsamında uygulanmakta olduğu bilinen bağış ve yardımlar ise şartsız veya şartlı olarak verilebilmektedir. 5302 sayılı Kanunun il özel idarelerine genel ve özel bütçeli idarelerden ödenek aktarılabileceğini hükme bağlayan 42 nci maddesi ile, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının kimi yatırımlarının kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödeneklerinin il özel idarelerine aktarılması suretiyle il özel idarelerince gerçekleştirilebileceğine, aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılabileceğine ve bu ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılmayacağına dair 6 ncı maddesi göz önüne alındığında, il özel idarelerine merkezi idarelerce yardımlar yapılabildiği ve bu yardımların genel itibariyle şartlı yardım mahiyetinde olduğu söylenebilir. 2014 yılı bütçe verilerine bakıldığında da, toplam 4.823.527.000,00 TL. tutarındaki bağış ve yardımın en azından 3.271.293,00

---

<sup>495</sup> Gelir miktarlarında 2014 yılında gerçekleşen düşüşün sebebi 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idarelerinin kapatılmasıdır. Sayıdaki düşüş miktarlara yansımış fakat oranlarda kayda değer değişiklikler olmamıştır. Bu durum, il özel idarelerinin mali özerklik bakımından içinde bulunduğu olumsuzluğun bir başka göstergesidir.

TL.'sının, bir başka ifade ile toplam bağış ve yardım miktarının yaklaşık %68'inin şartlı bağış ve yardımlardan meydana geldiği görülmektedir.<sup>496</sup>

Tablo 5'teki veriler de gözetildiğinde, il özel idarelerinin bağış ve yardım gelirlerinin toplam gelire oranının ortalama %68-69'lar seviyesinde olduğu, buna göre, il özel idare gelirlerinin yaklaşık 2/3'ünün bağış ve yardımlardan meydana geldiği, bunların da yaklaşık 2/3'ünün şartlı bağış ve yardım niteliği taşımaları sebebiyle mali özerklik bakımından olumsuzluk arz ettikleri tartışmasızdır. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar da işin içine katıldığında, il özel idarelerinin ağırlıklı merkezi yönetimden transfer ettiği gelirlerinin toplam gelirlerine oranı dikkat çekici bir şekilde %90'lar seviyesine ulaşmaktadır.

### c. Borçlanma Gelirleri

İkinci bölümde borçlanma ve mali özerklik ilişkisi incelenirken, merkezi yönetimler gibi yerel yönetimlerin de kamu harcamalarını finanse edebilmek için

<sup>496</sup> [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresindeki **2014 Yılı İl Özel İdaresi Bütçe İstatistikleri, İl Özel İdareleri Bütçe Gelirleri Ekod4** verilerinden elde edilmiştir. (03/01/2016). Yaklaşık şartlı bağış ve yardım miktarı, doğası gereği şartlı yardım mahiyetinde olan proje yardımlarının ve şartlı bağış ve yardım olduğu açıkça belirtilen kalemler ile muhtar ödenekleri, eğitim, altyapı hizmetleri vb. spesifik konular için genel bütçeden aktarılan bağış ve yardım kalemlerinin toplamından elde edilmiştir. "İl özel idarelerine bakanlık bütçelerinden yapılan başlıca devlet yardımları şunlardır; **a.** Kalkınma planlarının ve yıllık programların temel hedeflerine ulaşabilmesi için il düzeyinde tarım imalat sanayine dönük projelerin desteklenmesi amacıyla özel idarenin de katılacağı ortaklık veya teşebbüsler için DPT (Kalkınma Bakanlığı-yazar notu) tarafından yapılan yardımlar, **b.** Kültür ve Turizm Bakanlığınca mahalli, milli ve milletlerarası turizm faaliyetlerini düzenleyen ve yapan il özel idarelerine yapılan yardımlar, **c.** Tarım ve Köyişleri (Gıda, Tarım ve Hayvancılık-yazar notu) Bakanlığınca kendi bütçesinden köy yolları içme suları ile tarımsal ve hayvansal amaçlı projelerin uygulanması için il özel idarelerine aktarılan yardımlar, **ç.** Kültür ve Turizm Bakanlığınca il özel idarelerine ülkemizin turistik ve kültürel değerleri ile zenginliklerini yaşatıcı, yayıcı, özüne sadık kalarak geliştirici ve tanıtıcı (şenlik, festival, anma günleri, konser, sergi, gösteri, kongre, sempozyum, seminer, panel, fuar ve benzeri) etkinlikleri dolayısıyla yapılan yardımlar, **d.** Maliye Bakanlığı bütçesinden, kaynak sıkıntısı içerisinde olan il özel idarelerine bu sorunlarını gidermek amacıyla yapılan koşulsuz yardımlar, **e.** İlköğretim ve Eğitim Kanunu uyarınca her yıl devlet gelirlerinin %3'ünden az olmamak üzere Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulacak miktarlardan il özel idarelerine aktarılan ödenek, **f.** Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden aktarılan ödenekler" Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 208. Sayılanların dışında il özel idareleri, özel kişi ve kurumlar ile yurtdışındaki ve yurtiçindeki kurum ve kuruluşlardan da bağış ve yardım gelirleri elde edebilmektedir.

diğer gelirlerinin yanı sıra iç ve dış borçlanma yoluyla gelir elde edebildikleri ifade edilmişti. Gerçekten de, gerek karar ve hareket serbestisinin gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir gereği olarak mali özerklik, yerel yönetimlerin en azından iç piyasalardan borçlanabilme serbestisini içermektedir. Ancak, çalışmanın ilk bölümünün yerel yönetimlere ilişkin mali teoriler kısmında izah edildiği üzere, makroekonomik istikrar fonksiyonu bulunmadığından, yerel yönetimlerin aşırı borçlanması, ülkelerin maliye politikalarını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu sebeple, yerel yönetimlerin iç ve dış borçlanma yetkisi genellikle merkezi yönetimlerce sınırlandırılmaktadır.<sup>497</sup>

İl özel idareleri, 5302 sayılı Kanun'un 51 inci maddesi uyarınca ancak aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>498</sup> hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

---

<sup>497</sup> Çetinkaya, **age.**, s. 77. "Bu durum karşısında gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke mahalli idarelerin borçlanmalarına piyasa sınırlamaları, idari sınırlamalar ve kurala dayalı sınırlamalardan oluşan önemli pek çok sınırlama getirmektedir. Yerel borçlanmaya getirilen idari sınırlamalar, mahalli idarelerin borç olarak kaynak temin edebilmesi için üst idarenin onayının aranması şeklinde olurken, kurala dayalı sınırlamalar borçlanmanın mahalli idarelerin gelirlerinin belirli bir bölümünü aşmaması, borç olarak sağlanan kaynakların vadesi gelen borçların geri ödenmesinde kullanılmamaları şeklinde, piyasa sınırlamaları ise, borçlanmanın yurtiçi piyasalarla ya da belirli kurumlarla sınırlı tutulması şeklinde olabilmektedir." Akdemir, **agt.**, s. 68'den aktaran Ulusoy-Akdemir, **age.**, s 116. İdari sınırlama yöntemi, ülkemizde, ABD ve İngiltere'de yoğun olarak kullanılmaktadır. Kurala dayalı sınırlama yöntemi, Türkiye ve Almanya'da borçlanmanın yerel yönetimlerin gelirlerinin belirli bir oranını aşmaması şeklinde, Fransa'da borçlanma gelirlerinin vadesi gelen önceki borçların ödenmesinde kullanılmaması şeklinde gerçekleşmektedir. Piyasa sınırlaması yöntemini uygulayan ülkelere örnek olarak İngiltere gösterilebilir.

<sup>498</sup> Bkz. 28/03/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (16/02/2014).



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.

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 İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

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

İl özel idarelerinin 2008 yılında 726.160.000 TL., 2009 yılında 863.600.000 TL. iç borç aldığı, buna karşın genellikle dış borçlanma yoluna gitmedikleri

görülmektedir.<sup>499</sup> Borçlanma, toplam gelirin (2009 yılında 7.299.672.000 TL.) %10 ila 12'si oranında gerçekleşmektedir.

Açıklamalar ışığında, il özel idarelerinin borçlanabilmesinin sıkı şartlara bağlandığı, borçlanma işlemleri üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetiminin bulunduğu, İller Bankasına bağımlılığın yüksek olduğu, netice itibariyle borçlanma serbestisi bakımından il özel idarelerinde mali özerkliğin çoğu ülkede olduğu gibi kısıtlı olduğu söylenebilir. Lakin borçlanma imkânının mevcudiyeti, mali özerkliğin asgari koşullarından birinin sağlandığı anlamına gelmektedir.

### **3. İl Özel İdarelerinin Bütçesi**

İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması ve yürürlüğe girmesine ilişkin temel hükümler 5302 sayılı Kanun'un 44 ve devamı maddelerinde yer almaktadır. İl özel idare bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar ise Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir.<sup>500</sup> İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanması gereken bütçe, il özel idaresinin mali yıl (Devlet mali yılı ile aynıdır) ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Bu özellikleri sebebiyle bütçenin hazırlanması, yürürlüğe konması ve uygulanmasına dair kurallar mali özerkliği doğrudan etkilemektedir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında merkezi yönetimin müdahalesi azaldıkça mali özerklik artmaktadır.

<sup>499</sup> [http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli\\_Idarelerin\\_Ic\\_ve\\_Dis\\_Borclari.pdf](http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Ic_ve_Dis_Borclari.pdf), (28/02/2014).

<sup>500</sup> 10/03/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (27/06/2014).

Bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından vali ile harcama yetkisi verilen diğer görevliler sorumludur. Buna ilişkin yerindelik denetimi şeklindeki mali denetim TBMM adına Sayıştayca gerçekleştirilmektedir. Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Bütçeye dair tasarımın süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir. Her yıl bütçesinin kesin hesabı ise, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Hemen tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde genel mali denetim yetkisi bulunan Sayıştayca yapılan denetim bir kenara bırakılırsa, merkezi yönetimin il özel idare bütçesi ve kesin hesabı bakımından yalnızca bütçenin veya kesin hesabın il genel meclisince reddedilmesi veya süresinde çıkarılmaması durumunda bütçeyi ve kesin hesabı kesinleştirme yetkisi şeklinde bir vesayet enstrümanı bulunmaktadır. Bu vesayet denetimi, yerindelik denetimi mahiyetindedir. Ancak bahse konu vesayet denetiminin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8 inci maddesinin Türkiye Cumhuriyeti'nin çekince koyduğu üçüncü fıkrasında yer alan; *“Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makam müdahalesinin, korunması amaçlanan menfaatin önemiyle orantılı biçimde sınırlandırılması suretiyle yapılmalıdır.”* hükmüne uygun

olarak Kanun'da açıkça düzenlenmiş ve sınırları belirli bir denetim olduğunun savunulabilmesi de mümkündür.

Öte yandan, 5302 sayılı Kanun ile birlikte İçişleri Bakanlığınca onaylanma usulüne son verilmiş olmakla birlikte, bütçenin hazırlanması ve yürürlüğe girmesi sürecinde il özel idaresinin (aynı zamanda il encümeninin) başkanı ve yürütme organı sıfatıyla önemli denetim yetkileri bulunan valinin, merkezi yönetimin hiyerarşik astı ve taşra teşkilatının başı olma, merkezi yönetimce atanma gibi nitelikleri, il özel idare bütçesi üzerinde yerindelik denetimi şeklindeki idari vesayet denetiminin fiilen ve güçlü bir şekilde devam etmesi sonucunu doğurmaktadır. Valinin mevcut pozisyonu, mali özerkliğin temel unsuru olan karar ve hareket serbestisini daraltmaktadır. Sonuç olarak, il özel idarelerinde mali özerklik, vergilendirme yetkisi ve öz gelir seviyesi dışında bütçe ve harcamalar yönünden de oldukça sınırlı kalmaktadır.

#### **4. İl Özel İdarelerinin Denetimi**

İl özel idarelerinin denetimi; 5302 sayılı Kanun'un 37 ila 41 nci maddelerinde düzenlenmiştir. İl özel idarelerinde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayan iç ve dış denetim şeklinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır.<sup>501</sup> İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeler de aynı esaslara göre denetlenmektedir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin bilgisine sunulmaktadır.

---

<sup>501</sup> “Yönetim denetimi çeşitli biçimlerde yürütülür. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesine ‘iç denetim’, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine ‘dış denetim’ denir. İç denetimin en belirgin örneği ‘hiyerarşi’, dış denetiminki ise ‘vesayet’ denetimidir.” Gözübüyük, **age.**, s. 353.

İç denetim öncelikle kurum içerisinde iç denetçilerce gerçekleştirilen denetim olup, valinin bizzat gerçekleştirdiği denetimler ile il genel meclisi tarafından denetim komisyonları aracılığıyla veya faaliyet raporunun değerlendirilmesi, soru, genel görüşme ve gensoru şeklindeki denetim araçları kullanılmak suretiyle gerçekleştirilen denetimler de iç denetim mahiyetindedir.<sup>502</sup>

Esasen idari ve mali iş ve işlemler üzerindeki hukuki veya yerindelik vesayet denetimini ifade eden dış denetim ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurumu tarafından gerçekleştirilebileceği gibi, kanunla öngörülen hallerde İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarınca da gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin Kanun'un 53 üncü maddesinde İçişleri Bakanlığının il özel idarelerinin mali nitelikli işlemleri üzerinde izin verme veya vermeme şeklinde gerçekleştirdiği bir yerindelik vesayet denetimine yer verilmiştir. Hüküm uyarınca il özel idarelerinin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içi işletme kurarak yapabilmesi İçişleri Bakanlığının iznine tabi tutulmuştur.

Ayrıca il özel idarelerinin idari ve mali iş ve işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği personel tarafından da denetlenebilmektedir. Bu denetim neticesinde varılacak sonuçlara göre idari veya hukuki yollara başvurulabilmektedir.

---

<sup>502</sup> Soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme, il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarıdır. Soru, meclis üyelerince sözlü ve yazılı olarak meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda soru sorulmasını ifade eder ve vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Genel görüşme, il genel meclisi üyelerinin en az üçte birinin, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste açılmasını isteyebilecekleri bir yoldur. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Son olarak; valinin, mart ayı toplantısında meclise sunduğu bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Örneğin 40 nci madde gereğince, il özel idare hizmetlerinin ciddi biçimde aksatıldığını ve bunun sonucunda halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilendiğini değerlendirmesi üzerine İçişleri Bakanlığı, yetkili sulh hukuk hâkimliğine bu durumun tespiti talebiyle başvurabilmektedir.<sup>503</sup> Yine, il özel idaresinin karar organı olması hasebiyle büyük önemi bulunan il genel meclisi de aynı Kanun'un 22 nci maddesi uyarınca doğrudan dış denetime tabi tutulmuştur. Bu denetim de, hukukilik denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Meclis, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa veyahut da il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştay kararı ile feshedilebilmektedir. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, ancak kalan süreyi tamamlamaktadır. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, Danıştayca karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilmektedir.

## 5. Genel Değerlendirme

İl özel idare öz gelirlerinin %8'ler seviyesinde kaldığı, toplam gelirlerinin yaklaşık %90'ının, çoğu merkezi yönetim kaynaklı olmak üzere şartlı bağış ve yardımlar ile genel bütçe vergi gelirlerinden vergi torbası yöntemiyle ayrılan

---

<sup>503</sup> Talebin yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından kabulü durumunda, İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden istemek durumundadır. Aksaklığın değerlendirmesi İçişleri Bakanlığınca, tespiti talep üzerine yargı merciince yapılmaktadır. Bu tespit aleyhine herhangi bir itiraz yolu öngörülmemiş olması eksiklik teşkil etmekte ise de, Kanun hükmünde ifade edildiği şekliyle, hizmetlerin ciddi biçimde aksatılması neticesinde halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilenmesi halinin tespiti yargı mercilerince gerçekleştirilmektedir. Burada gerçekleştirilen vesayet denetimi tartışmasız hukuki mahiyet kazanmaktadır. Ancak yargı kararı ile tespit olunan aksama il özel idaresince giderilmediği takdirde, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi merkezin taşradaki astı sıfatıyla validen istenmektedir. Bu aşamadan itibaren "... vesayet makamlarının yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı en ağır vesayet denetimi uygulaması olan yerine geçerek karar alma ve işlem yapma yetkisi" şeklindeki yerindelik denetimi başlamaktadır. "Vesayet yetkisinin bu şekli var olanlar içerisindekilerden en ağır olanıdır." Aktalay, **age.**, s. 120-121.

paylardan oluştuğu görülmüştür. Öz gelir seviyesinin düşüklüğünün yanı sıra mali yükümlülüklerin miktar bakımından il özel idarelerince belirlenme imkânının bulunmaması da mali özerkliği oldukça sınırlı kılmaktadır. Ayrıca, il özel idarelerinin başının ve yürütme organının aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatındaki en üst amiri konumundaki vali olduğu, gerek bütçenin hazırlanması gerekse borçlanma, harcama kararları gibi diğer mali nitelikli iş ve işlemlerde vali kanalı ile merkezi yönetimin yerindelik denetimini ihtiva eden idari vesayet denetiminin fiilen ve güçlü bir şekilde mevcut olduğu göz önüne alınırsa; mali özerklik bir yana, il özel idarelerinin işlevsel olarak yerel yönetim olmaktan uzaklaştığı dahi söylenebilir. Tüm bunlara rağmen, az da olsa öz gelire sahip olması, iç ve dış kaynaklardan borçlanabilme imkânı, bizzat bütçe yapabilme kabiliyeti gibi özellikleri dikkate alındığında, bir yerel yönetim türü olan il özel idarelerinin, oldukça sınırlı seviyede de olsa mali özerkliğe sahip olduğu yadsınamaz.

### **III. BELEDİYELER VE MALİ ÖZERKLİK**

#### **A. Belediyeler**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyeler; il ve ilçelerde kurulması zorunlu tutulan belediyeler ile nüfusu 5.000'in üzerindeki yerleşim yerlerinde kurulması ihtiyari olan (belde) belediyeler olarak üç türlü öngörülmüştür. Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*" hükmüne dayanılarak yürürlüğe konan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu 750.000'in üzerindeki il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyelerine dönüştürülebilmesi mümkün kılınmıştır. Bu doğrultuda çeşitli yıllarda çıkarılan kanunlarla büyükşehir belediyeleri

yeni bir belediye türü olarak hukuk sistemimize girmiştir.<sup>504</sup> 5216 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediyeleri de kurulmuştur.

### **1. Belediyelerin Görev ve Yetkileri**

Belediyelerin görevleri, 5393 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesi uyarınca, "mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açması zorunludur. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı,

---

<sup>504</sup> Bu bakımdan, 5393 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanan belediyeler temelde 5393 sayılı Kanun ile düzenlenen normal belediyeler ve 5216 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediyeleri olarak ikiye ayrılabilir. Fakat farklı gelişim süreci, idari ve mali yapısı, işleyişi ve ayrı kanunu göz önüne alınarak büyükşehir belediyelerinin başka bir başlık altında incelenmesinin yerinde olacaktır. Öte yandan, 5393 sayılı Kanun'da bir belediye veya yerel yönetim değil, fakat belediye sınırları içerisinde yer alan ve komşuluk ilişkisine dayanan bir idari birim olarak mahalleler de düzenlenmiştir. Gerek tüzelkişiliği haiz olmamaları gerekse muhtar maaşlarının ve gelirlerinin merkezi yönetim bütçesinden karşılanması gibi hususlar göz önüne alındığında mahallelerin yerel yönetim değil, hem belediyenin hem merkezi yönetimin taşra teşkilatı oldukları anlaşılmaktadır. Mahallenin yürütme organı olan muhtar ile karar organı olan ihtiyar heyetinin seçimle belirlenmesi gibi hususlar bu birimler bakımından sui generis bir yapıyı işaret etmektedir.



bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar<sup>505</sup> ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Belediyelerin yetkileri, 5393 sayılı Kanun’un 15 nci maddesinde sayılmaktadır.<sup>506</sup> Bunların mali özerklik bakımından önem arz eden başlıcaları; belde sakinlerinin mahallî 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 dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya

---

<sup>505</sup> Belediyelerin sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez. 02/07/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (16/02/2014).

<sup>506</sup> Belediyeler için öngörölmüş imtiyazlar da aynı maddede yer almaktadır. Belediye mallarına karşı suç işleyenler, il özel idaresi mallarına karşı suç işleyenler gibi Devlet malına karşı suç işlemiş sayılmakta, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri il özel idare taşınmazları hakkında olduğu gibi belediye taşınmazları hakkında da uygulanmaktadır. Aynı şekilde, kamusal gelirleri ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilememektedir. Yine il özel idarelerine tanınan imtiyaz gibi aynı Kanun’un 16 ncı maddesi uyarınca belediyelerin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları da katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf tutulmaktadır. Bunun da bir imtiyaz (ayrıcalık) olarak değerlendirilmesi mümkündür.

kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, borç almak, bağış kabul etmek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi bilet ücret ve tarifelerini belirlemek, durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini kiraya vermektir.

Belediyeler, belediye ve mücavir alan sınırları içinde imarlı ve alt yapı arsalar üretmek, konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkilerine de sahiptir. Bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme kurabilmektedir. İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilmekte veya yaptırabilmekte, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilmekte, meclis kararıyla mabetlere indirimli ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilmektedir. Sayılanların dışında belediyeler tıpkı il özel idareleri gibi belde sakinlerinin belediye hizmetlerine ilişkin tercihlerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmektedir.

Belediyelerin doğrudan idari vesayet denetimine tabi tutulmuş mali niteliği ağır basan yetkileri de mevcuttur. Buradaki idari vesayet denetimi, yerindelik denetimi şeklinde gerçekleşmesi hasebiyle karar ve hareket serbestisini ve netice

itibariyle mali özerkliği kısıtlamaktadır. Bu yetkilerden ilki; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlama, atık su ve yağmur sularının uzaklaştırılması, toplu taşıma, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetleri süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilme yetkisidir. Devir işleminin gerçekleşebilmesi Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararına, bir başka ifadeyle onayına tabi tutulmuştur. Yine sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis etme yetkisi de İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Belediyenin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içinde işletme kurarak yapabilmesi İçişleri Bakanlığının izniyle mümkündür.

## **2. Belediye Organları**

Belediyenin karar organı belediye meclisi, yürütme organları ise belediye başkanı ve belediye encümenidir.

Belediye meclisi de il genel meclisi gibi 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre beldedeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilmiş üyelere oluşur, belediyenin karar organıdır.<sup>507</sup> Bu uygulama, gerek Avrupa Yerel Yönetimler

---

<sup>507</sup> Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usulleri ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bkz. 09/10/2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (16/02/2014). 5393 sayılı Kanun'un 18 inci maddesi uyarınca; bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek, şartlı bağışları kabul etmek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek, bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin

Özerklik Şartı'na uygunluk gerekse karar ve hareket serbestisinin temel koşulunun sağlanması bakımından idari ve mali özerklik düşüncesiyle uyumludur. Belediye meclisinin çalışma usul ve esasları 5393 sayılı Kanun'un 19 ila 23 üncü maddeleri ve 26 ila 32 nci maddelerinde hüküm altına alınmıştır. Belediye encümeni, 5393 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi uyarınca belediye başkanının başkanlığında; il 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, diğer belediyelerde ise, 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.<sup>508</sup> Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Merkezi yönetimin atamasıyla değil, 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre beş yıllığına seçimle gelmektedir. Bu sayede, il özel idarelerinin aksine, belediyelerin karar ve hareket serbestisi fiilen genişlemektedir.<sup>509</sup>

---

özelleştirilmesine karar vermek gibi mali karar ve hareket serbestisinin, dolayısıyla mali özerkliğin asgari şartlarından birinin mevcudiyetini gösteren görev ve yetkileri bulunmaktadır.

<sup>508</sup> Başlıca görev ve yetkileri, 5393 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesinde; bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyumsuzluklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek şeklinde sayılmaktadır.

<sup>509</sup> Belediye başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanun'un 38 inci maddesi kapsamında; belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, bununla ilgili raporları meclise sunmak, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak olarak belirlenmiştir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmaktadır. Bu uygulama, organların bağımsızlığı ile karar ve hareket serbestisini kısıtlayıcı mahiyet arz etmekte ise de, olağanüstü durumlar için kamu yararı gereğince öngörülmüş olması ve geçici niteliği sebebiyle istisnai bir yetkidir.

## **B. Belediyelerde Mali Özerklik**

Diğer yerel yönetimlerin olduğu gibi belediyelerin mali özerklik seviyesinin tespiti için de, gelirleri, bütçesi, borçlanma koşulları, denetimi gibi hususların incelenmesi gerekir.

### **1. Belediye Gelir ve Giderleri**

Belediye giderleri, 5393 sayılı Kanun'un 60 ıncı maddesinde sayılmıştır. Liste usulünün yansımaları olan bu hükümlerle, gelirlerin nereye harcanacağı gösterilmekte, harcama yönünden bir sınırlandırma getirilmektedir. Ancak kanunla verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler şeklindeki (p) bendindeki torba hükümlerle söz konusu sınırlama ortadan kaldırılmaktadır. Dolayısıyla, il özel idarelerinin giderleri hakkındaki benzer hüküm için yaptığımız eleştiriler bu hüküm için de geçerlidir.

Belediyelerin, 5393 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesinde sayılan gelirleri; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde

edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerdir. Bu gelirlerin dağılımı aşağıda gösterilmektedir.

**Tablo 6.** Belediye Gelirlerinin Dağılımı (1.000 TL) ve Oranı (%)<sup>510</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Vergi, Resim, Harç ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile Harcamalara Katılma Payları</b>	3.829.117 (%24,70)	6.154.545 (%29,43)	7.204.038 (%28,61)	7.760.053 (%27,81)	8.817.840 (%26,55)	9.551.515 (%29,15)
<b>Sermaye, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	3.553.303 (%22,91)	4.554.416 (%21,78)	5.664.148 (%22,50)	6.665.777 (%23,90)	8.509.955 (%25,62)	6.216.941 (%18,97)
<b>Faizler, Para Cezaları ve Sair Gelirler</b>	899.366 (%5,80)	1.118.809 (%5,35)	1.321.544 (%5,25)	1.423.759 (%5,10)	1.584.950 (%4,77)	1.590.644 (%4,85)
<b>Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar</b>	6.885.368 (%44,39)	8.696.793 (%41,60)	10.482.221 (%41,63)	11.565.640 (%41,45)	13.617.573 (%41)	14.399.842 (%43,95)
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	337.128 (%2,17)	385.984 (%1,84)	506.713 (%2,01)	486.591 (%1,74)	679.902 (%2,05)	1.005.935 (%3,08)
<b>Alacak Tahsilâtı</b>	5385 (%0,03)	1.205 (%0,005)	979 (%0,004)	1.278 (%0,005)	1.231 (%0,005)	508 (%0,003)
<b>Toplam</b>	15.509.667	20.911.752	25.179.643	27.903.098	33.211.451	32.765.385

<sup>510</sup> [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresindeki **Belediyeler Bütçe İstatistikleri** verilerinden elde edilmiştir. Tüm il, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki de dâhil olmak üzere ilçe ve belde belediyeleri verilerini ihtiva etmektedir. Büyükşehir belediyelerine ait veriler, bu verilerin tespitinde hesaba katılmamıştır.

## a. Öz Gelirler

Emlak vergisi haricindeki yerel yönetim vergilerinin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda;<sup>511</sup> çevre temizlik, ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim ile yangın sigortası vergileri şeklinde düzenlendiği, aynı Kanun'da yerel yönetim harçları ile harcamalara katılma paylarının da yer aldığı görülmektedir. Diğer öz gelirler; kanunlarla gösterilen belediye resim, harç ve katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,<sup>512</sup> faiz ve para cezası gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ile sair gelirlerden oluşmaktadır.

Tablo 6'dan, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları miktarın 2013 yılında 13.617.573.000 TL., 2014 yılında 14.399.842.000 TL., toplam gelirin ise 2013 yılında 33.211.451.000 TL., 2014 yılında 32.765.385.000 TL. olduğu, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan miktarın toplam belediye gelirlerine oranı 2013 ve 2014 yıllarında %41-44 seviyelerinde olduğu görülmektedir. Tablodaki verilerden, belediyelerin bağış ve yardım gelirlerinin toplam gelire oranının ortalama %2-3 seviyesinde olduğu gözetilir ise, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar için içine katıldığında belediyelerinin öz gelir mahiyetinde olmayan gelirlerinin toplam

<sup>511</sup> 26/05/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (02/03/2014).

<sup>512</sup> Bu görev tanımına göre, belediyeler ancak kanunlarla verilenler dışındaki görev ve hizmetleriyle alakalı olarak ücret tarifesi belirleyebilecektir. Bununla birlikte aksinin kanunla düzenlenmesi her zaman mümkündür. Nitekim Danıştay kararlarında da; "Devletin sunduğu asli ve sürekli kamu hizmetlerinin, yasal düzenlemelerle aksi belirtilmedikçe ücretsiz olduğu ... bir ücret alınabilmesi için, bunun dayanağı açık bir yasal düzenleme olması gerektiği" ifade edilmektedir. Danıştay 14. Dairenin 04/06/2014 tarihli ve E.2013/1485-K.2014/6470 sayılı ve 04/06/2014 tarihli ve E.2012/10486-K.2014/6469 sayılı yayımlanmamış Kararları. Bir başka deyişle, yerel yönetimler tarafından hangi hizmet için ücret alınacak ise bunun o hizmet bakımından kanunla açıkça düzenlenmiş olması gerekmektedir.

gelirlerine oranının 2014 yılı itibariyle %47'ler seviyesinde kaldığı, öz gelirlerinin ise %53'ler seviyesinde olduğu söylenebilir.

### **b. Transfer Gelirleri**

5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si belediyelere ayrılır. Bakanlar Kurulu, bu oranı iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir. Söz konusu belediye payı, il özel idareleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylardan farksız olarak genel bütçe vergi gelirlerinden vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net miktar üzerinden Maliye Bakanlığınca aylık olarak hesaplanmaktadır. Belediye payı, il özel idaresi payı ile aynı şekilde, tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarılmakta, aktarılan bu pay da en geç müteakip ayın onuncu günü mesai bitimine kadar belediyesine gönderilmektedir. %1,50'lik belediye payının %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, %20'lik kısmı ise belediyelerin Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son "gelişmişlik endeksi" verileri esas alınarak, en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş olana doğru, eşit nüfusa ayrılan beş gruptan dâhil oldukları gruba göre İller Bankası tarafından dağıtılır. Belde belediyeleri bağlı buldukları ilçenin gelişmişlik endeksindeki grubunda değerlendirilir. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Söz konusu %20'lik miktarın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. Nüfusun tespiti ise, Türkiye İstatistik Kurumunun mesuliyetinde olup, tespit



edilen nüfus her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından İller Bankasına ve Maliye Bakanlığına bildirilmektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yanı sıra, il özel idareleri bahsinde açıklandığı şekliyle belediyeler de, merkezi yönetim kapsamındaki idareler (Bakanlıklar) ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarından genel ve özel maksatlı yardımlar alabilmekteydi.<sup>513</sup> Ancak 5779 sayılı Kanun'un 01/07/2008 tarihinde yürürlüğe giren 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ile denkleştirme ödeneği dışında, belediyelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarının bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmış, dağınık bir görünüm arz eden uygulamaya son verilmiştir. 6 ncı maddenin birinci fıkrasınının 01/01/2009 tarihinde yürürlüğe girmesiyle ise, söz konusu yardımların yerine denkleştirme ödeneği uygulamasına geçilmiştir. Denkleştirme ödeneği ile, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın dışında, nüfusu diğerlerine göre daha az olduğundan genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payın daha düşük kalacağı düşünülen belediyelere destek sağlanması hedeflenmektedir. Denkleştirme ödeneği, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri oranında her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine konan bir ödenek türüdür. Bu miktarlar, Maliye Bakanlığınca, nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere yüzde 65'i eşit şekilde, yüzde 35'i ise nüfus esasına göre mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere İlbank A.Ş. hesabına aktarılır.

---

<sup>513</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Nas, **age.**, s. 152 vd.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, belediyelerin transfer gelirleri genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ile bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Merkezi yönetim yardımı olan ve kullanılması için 5393 sayılı Kanun'un giderlere ilişkin hükümleri dışında herhangi bir şart öngörülmeden denkleştirme ödeneğinin genel nitelikli (şartsız) yardım olduğu görülmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olan bu tür yardımlar, tercihe göre harcanabilmeleri ve karar ve hareket serbestisini şartlı yardımlara göre çok daha az kısıtlamaları gibi sebeplerle, transfer geliri olmalarına karşın mali özerkliğe daha az zarar vermektedir. Ancak şartsız nitelikte olsa dahi mali özerklik bakımından tercih edilen öz gelirlerin artırılmasıdır. Denkleştirme ödeneği dışında belediyelerin kapsam dışı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan bağış veya yardım almaları da mümkündür. Ancak bu tür bağış ve yardımların toplam gelir içindeki oranları çok düşüktür.

### **c. Borçlanma Gelirleri**

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak maksadıyla, il özel idareleri için geçerli olan usul ve esasların aynısını ihtiva eden 5393 sayılı Kanun'un 68 inci maddesi uyarınca borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Belediyelerin 2008 yılında 28.282.800 TL. iç, 2.700.000 TL. dış olmak üzere toplam 30.982.800 TL., 2009 yılında ise 31.282.900 TL. iç, 3.709.800 TL dış olmak üzere toplam 34.992.700 TL. borç aldığı, il özel idarelerinin aksine dış borçlanma konusunda belediyelerin daha önde olduğu görülmektedir.<sup>514</sup>

<sup>514</sup> [http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli\\_Idarelerin\\_Ic\\_ve\\_Dis\\_Borclari.pdf](http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Ic_ve_Dis_Borclari.pdf), (28/02/2014).

Borçlanma yetkisi sıkı şartlara bağlanmış ve borçlanma işlemleri üzerinde başta Maliye ve İçişleri Bakanlıkları olmak üzere merkezi yönetimin ciddi vesayet denetimi olsa da, iç ve dış kaynaklardan borçlanabilme imkânının varlığı ve borçlanma gelirlerinin büyüklüğü karşısında, sınırlı olsa dahi mali özerkliğin konu kapsamında mevcut olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, tarihsel süreç içerisinde büyükşehir belediyeleri de dâhil olmak üzere belediyelerin gerek iç gerekse de dış borçlarının Hazine yahut da merkezi yönetim tarafından ertelendiği veya üstlenildiği bilinmektedir.<sup>515</sup> Bu gelişmeler, mali özerkliği, belediyelerin merkezi yönetime bağımlılığını artırmak suretiyle borçlanma konusu dışında ve genel anlamda da olumsuz etkilemektedir. Belirtilen sakıncaların giderilebilmesi için belediyelerin görev ve yetkileriyle orantılı gelire sahip olmasının yanı sıra, gerek yerindelik denetimini ihtiva eden iç denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işletilmesinin ve gerekse de belde halkının demokratik yollarla yapacağı siyasi denetimin büyük önemi bulunmaktadır.

## **2. Belediye Bütçesi**

Belediye bütçesi, ilgili belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan, belediyenin “mali yıl”<sup>516</sup> ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve ekinde ayrıntılı harcama programları ile finansman programlarının yer aldığı kararname şeklindeki bir idari işlemdir. Bütçe dışı harcama yapılamadığı gibi, belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumluluğu

<sup>515</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Ulusoy-Akdemir, *age.*, s. 275-276.

<sup>516</sup> Belediye için öngörülen mali yıl 5393 sayılı Kanun’un 61 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Devlet mali yılı ile aynıdır. Bu da, 1 Ocakta başlayan ve 31 Aralıkta sona eren dönemi (takvim yılını) ifade etmektedir.

bulunmaktadır. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen ise, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Belediye meclisi, bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Her yıl bütçesinin kesinhesabı, belediye başkanı tarafından nisan ayı içinde encümene sunulur, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesinhesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.<sup>517</sup> Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

Bütçeye dair usul ve esaslar 5393 sayılı Kanun'un 61 ila 67 nci maddelerinde düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanunla getirilen yeni belediye bütçe düzeninde, daha önce belediye bütçesinin yürürlüğe girebilmesi için aranan vali onayının kaldırılmasıyla birlikte idari vesayet denetimi azaltılmıştır. Böylece sahip olduğu

---

<sup>517</sup> Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10/03/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (15/02/2014).

kaynakları hangi kamu hizmetine ne miktarda tahsis edip etmeyeceği veya ne şekilde harcayacağı noktasında belediyelerin hareket serbestisi genişletilmiş, harcama ve bütçe uygulamaları bakımından belediyelerde mali özerkliğin temel koşulları oluşmuştur. Bunun en önemli tamamlayıcı unsuru öz gelirlerin artırılmasıdır ki, bu konuda da mevcut durum kötü değildir.

### **3. Belediyelerin Denetimi**

Belediyelerin denetimi; 5393 sayılı Kanun'un 54 ila 57 nci maddelerinde düzenlenmiştir. Belediyelerde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayan iç ve dış denetim şeklinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de aynı esaslara göre denetlenmektedir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin bilgisine sunulmaktadır.

İç denetimden anlaşılması gereken, nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde iç denetçilerce gerçekleştirilen denetimlerdir. Belediye başkanının bizzat gerçekleştirdiği denetimlerle, belediye meclislerinin denetim komisyonları aracılığıyla yaptığı veyahut da faaliyet raporunun değerlendirilmesi, soru, genel görüşme ve gensoru şeklindeki denetim araçlarını kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği denetimler de iç denetim mahiyetindedir.<sup>518</sup>

---

<sup>518</sup> Soru, gensoru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme, belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarıdır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye

Dış denetim ise öncelikle Sayıştayca gerçekleştirilen denetimi ifade etmektedir. Bunun dışında, Devlet Denetleme Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu İhale Kurumu gibi çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının spesifik konulara dair dış denetimleri de gündeme gelebilmektedir.

Ayrıca belediyelerin idari ve mali iş ve işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bu denetim neticesinde varılacak sonuçlara göre idari veya hukuki yollara başvurulabilmektedir. Örneğin 57 inci madde gereğince, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığını ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğini değerlendiren İçişleri Bakanlığının talebi üzerine bu durumun yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından tespit edilmesi durumunda, İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemek durumundadır. Aksaklığın tespiti yargıya bırakılmakta, böylece denetim hukukilik vasfı kazanmaktadır.<sup>519</sup> Bunun yanı sıra belediye meclisi de aynı Kanun'un 30 uncu maddesi uyarınca

---

başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır. Bkz. 5393 sayılı Kanununun 19 uncu maddesi uyarınca hazırlanan ve 09/10/2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (15/01/2014). Gerek 5302 sayılı Kanun'un 12 nci maddesinin dördüncü fıkrasında gerekse Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin 'Tanımlar' başlıklı 4 üncü maddesinde salt çoğunluk; "*Belli sayının yarısından az olmayan çoğunluk*" olarak tanımlanmıştır. Buna karşın, salt çoğunluğun doktrinde "*belli sayının yarısından bir fazlası*" olarak tanımlandığı da görülmektedir. Salt çoğunluk kavramına ilişkin teorik tartışmalar ve ayrıntılı bilgi için bkz. Keskinsoy, Ömer - Erdil, Kürşat, "Salt Çoğunluk Kavramından Ne Anlaşılması Gerektiği Üzerine", **TBB Dergisi**, S. 87, Y. 2010, s. 434 vd.

<sup>519</sup> Bu karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz yolu da açık bırakılmıştır. İl özel idareleri için öngörülmemiş olan bu yol belediyeler için öngörülmekte, böylece belediyelere yönelik bu denetimde hukukilik boyutu daha fazla güçlendirilmektedir. Sonuç itibarıyla, hizmetlerin ciddi biçimde aksatılması neticesinde halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilenmesi halinin denetimi yargı mercilerince gerçekleştirildiğinden burada gerçekleştirilen vesayet denetimi tartışmasız hukuki mahiyettedir. Ancak il özel idarelerinde olduğu gibi, yargı kararı ile tespit olunan aksama il özel idaresince giderilmediği takdirde, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi merkezin taşradaki astı sıfatıyla validen istenmektedir. Bu aşamadan itibaren "... vesayet makamlarının yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı en ağır vesayet denetimi uygulaması olan yerine geçerek karar alma ve işlem yapma yetkisi" şeklindeki yerindelik denetimi başlamaktadır. Aktalay, **age.**, s. 120-121.

doğrudan dış denetime (idari vesayet denetimine) tabi tutulmuştur. Bu denetim de, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak hukukilik denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa ya da belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının talebi üzerine fakat Danıştayın kararı ile feshedilebilmektedir. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilecek meclis, kalan süreyi tamamlayacaktır. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilmektedir.

#### **4. Genel Değerlendirme**

Yapılan inceleme neticesinde, il özel idarelerinin aksine karar organının yanı sıra başkanın da bizzat yöre halkı tarafından seçiliyor olmasının etkisiyle bütçe yapabilme ve harcamalara karar verme (karar ve hareket serbestisi) bakımından ciddi kısıtlamaların söz konusu olmadığı, ayrıca belediye öz gelirlerinin asgari %53'ler seviyesinde olduğu, bu açıdan ülkemizdeki mali özerklik düzeyi en yüksek yerel yönetimlerin belediyeler olduğu görülmektedir. Vergi koyma yetkileri bulunmadığından ve gelirlerinin büyük bölümü öz gelirlerden müteşekkil olmadığından belediyelerin mali özerklik seviyesinin çok yüksek olduğu iddia edilemeyecek ise de, vergilendirme işlemlerini kısmen veya tamamen icra ettiği yerel yönetim vergilerinin mevcudiyeti ile bunların önemli bir bölümünü oluşturan öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranının yarıdan fazla olması gibi hususlar göz önüne alındığında, belediyelerin mali özerklik seviyesinin diğer yerel yönetimlere göre çok

daha iyi bir noktada olduğu söylenebilir. Toplam gelirin görev ve yetkilerle orantılı olup olmadığı hususu büyükşehir bahsinde ayrıca değerlendirilecektir.

#### IV. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE MALİ ÖZERKLİK

##### A. Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediyeleri, Anayasanın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; *“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.”* hükmüne dayanılarak yürürlüğe konan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında yeni bir belediye türü olarak hukuk sistemimize girmiştir.<sup>520</sup> Belirtilen Kanun ile, Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçelerde ilçe belediyeleri de ilk kez getirilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* şeklinde tanımlanmaktadır.

Anakent, metropol gibi adlarla anılan büyük şehirler için öngörülen büyükşehir belediyeleri ilk defa 27/06/1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun<sup>521</sup> ile düzenlenmiştir. Bu Kanun uyarınca büyükşehir belediyesi kurulmasının şartları o yer belediye sınırları içerisinde en az iki ilçenin bulunması olarak belirlenmiş, iki kademeli bir yerel yönetim yapısı öngörölmüş, bu

<sup>520</sup> “Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yığılması ve büyüyen bölgesel farklılıklar, nüfusun kırlardan kentlere akımına koşut olarak, kentlerin yönetimini çok güçleştirmiştir.” Keleş, **age.**, s. 330. Bu gibi şehirlere yönelik kamu hizmetlerinin daha verimli gerçekleştirilebilmesi için bahse konu şehirlerde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

<sup>521</sup> 09/07/1984 tarihli ve 18453 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (03/03/2014).



kapsamda öncelikle İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ardından 05/06/1986 tarihli ve 3306 sayılı Kanun ile Adana, 18/06/1987 tarihli ve 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 20/06/1987 tarihli ve 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep ve Konya, 14/12/1988 tarihli ve 3508 sayılı Kanun ile Kayseri illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 02/09/1993 tarihli ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>522</sup> ile, ilçe belediyesi bulunmasa dahi büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde alt kademe belediyeler kurulması ve kurulacak bu alt kademe belediyelerin ilçe belediyelerinin işlevlerini yerine getirmesi şartlarıyla büyükşehir kurulmasına cevaz verilmek suretiyle Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde de büyükşehir belediyeleri kurulmuş, toplam büyükşehir belediye sayısı 15’e çıkmıştır. Bu sayı 06/03/2000 tarihli ve 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>523</sup> ile Sakarya Büyükşehir Belediyesinin kurulması ile 16’ya yükselmiştir.

Bu gelişmelerin sebep olduğu bazı eleştiriler ile dağınık görünümdeki büyükşehir belediye yapısının düzeltilmesi maksadıyla hazırlanan 10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23/07/2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni Kanun ile, bir ilde büyükşehir belediyesi kurulması için o il belediyesinin sınırları içerisinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin bulunması, toplam nüfusun ise il belediye sınırların en çok 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimlerindeki nüfus da dâhil olmak üzere 750.000’in üzerinde olması şart koşulmuştur. Aynı Kanun’un Geçici 2 nci maddesiyle İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il mülki

---

<sup>522</sup> 09/09/1993 tarihli ve 21693 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (03/03/2014).

<sup>523</sup> 06/03/2000 tarihli ve 23985 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (03/03/2014).

sınırları olarak belirlenmiş iken, diğer büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları aşılmamak kaydı ile o büyükşehirin nüfusları gözetilmek suretiyle öngörülen yarıçap esas alınmak suretiyle belirlenmiştir.<sup>524</sup> 06/03/2008 tarihli ve 5747 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'da gerçekleştirilen değişiklik neticesinde büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilk kademe belediyesi kurulması uygulamasına son verilmiş, mevcut olanlar ise ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmıştır. 5216 sayılı Kanun'da gerçekleştirilen en son kapsamlı değişiklik, birçok hükmü 30/03/2014 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile olmuştur. Bu Kanun ile büyükşehir belediye sayısı 14 ilin<sup>525</sup> daha büyükşehir olmasıyla 30'a yükselmiş, büyükşehirlerin bulunduğu illerdeki il özel idareleri kaldırılarak tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına teşmil edilmiştir. Kanunla kurulma şartının dışında, büyükşehir belediyesi olmak için tüm ildeki toplam nüfusun en az 750.000 olması şartı öngörülmüştür. Büyükşehirler il sınırına genişlemiş olduğundan, daha önce var olan büyükşehir belediye sınırları dışındaki ilk kademe belediyesi uygulamasına da tamamen son verilmiş, büyükşehir belediyesi altında sadece ilçe belediyelerine yer verilerek ikili yerel yönetim sistemi pekiştirilmiştir.

### **1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri**

Büyükşehir belediyelerinin mali özerklik bakımından önem arz eden başlıca görevleri, 5216 sayılı Kanun'un 7 nci maddesi uyarınca; ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin yatırım programlarını ve bütçesini

---

<sup>524</sup> “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.” 10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2 nci maddesi, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (03/04/2014).

<sup>525</sup> Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van.

hazırlamak, durak yerleri ile araç park yerlerini işletmek, işletirmek veya kiraya vermek, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek, büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletirmek, gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek, gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak, büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek amacıyla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletirmek, su ve kanalizasyon hizmetleri için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletirmek, her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletirmek, gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işletirmek şeklinde sayılabilir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri görevli oldukları konularda, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere de sahiptir. Buna göre belediyeler için öngörülen yetki, imtiyaz ve muafiyetler büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri için de geçerli olmaktadır.

## 2. Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Büyükşehir belediyelerinin karar organı büyükşehir belediye meclisi, yürütme organları ise büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümenidir.

Büyükşehir belediye meclisi, 2972 sayılı Kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilmiş üyelerden oluşur ve belediyenin karar organıdır. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları ise büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Büyükşehir belediye meclislerinin görevleri 5216 sayılı Kanun'un muhtelif maddelerinde düzenlenmiştir.<sup>526</sup> Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Encümenin görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esasları 5393 sayılı Kanun'un belediye encümenine dair hükümlerine tabidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, 2972 sayılı Kanunda gösterilen esas ve

---

<sup>526</sup> Bazıları şu şekilde sıralanabilir: Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediyesi bütçesine aktarılacak hisselerin oranına karar vermek (m.23/1-k), büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeleri yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirerek kabul etmek (m.25/1), ilçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçını, bedeli ilçe belediyeleri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasına karar vermek (m.27/4), büyükşehir belediyesinin kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapılmasına karar vermek (m.27/5), yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar vermek (m.27/7), 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat ile verilen görevleri yapmak (m.28).

usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan beş yıllığına seçilir.<sup>527</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine de hukuki mahiyette bir vesayet denetimi olarak Danıştay kararıyla son verilebilmektedir.

## **B. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Özerklik**

### **1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir ve Giderleri**

Büyükşehir belediye giderleri, (r) bendindeki torba hükümlerle anlamsız kılınmış olsa da 5216 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesinde düzenlenmiş, bu giderlerini karşılayabilmek için öngörülen gelirleri ise aynı Kanun'un 23 üncü maddesinde şu şekilde sayılmıştır:<sup>528</sup>

“c) 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,

---

<sup>527</sup> Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri 5216 sayılı Kanun'un 18 inci maddesi kapsamında; belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarımlarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, alacak ve gelirlerin tahsilini sağlamak, yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak olarak belirlenmiştir.

<sup>528</sup> Maddenin (a) ve (b) bentleri, 02/07/2008 tarihli ve 5779 sayılı Kanun'un 8 inci maddesiyle ilga edilmiştir. Bkz. [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (09/01/2016).

d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,

e) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, 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,

f) Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si,

g) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

h) Kira, faiz ve ceza gelirleri,

i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,

j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler,

k) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,

l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

n) Şartlı ve şartsız bağışlar,

o) Diğer gelirler.”

Bunun yanı sıra, büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyesi tarafından alınmaktadır.

Sayılan gelirlerin yıllara yaygın olarak dağılımı aşağıdaki Tablo 7’de görülebilmektedir.

**Tablo 7.** Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Dağılımı (1.000 TL.) ve Oranı (%)<sup>529</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Vergi, Resim, Harç ve Benz. Mali Yük. ile Harc. Katılma Payları</b>	1.381.228 (%12,18)	887.437 (%6,66)	851.664 (%5,45)	638.500 (%3,70)	920.504 (%4,45)	1.212.662 (%4,06)
<b>Sermaye, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	1.814.013 (%16)	2.803.457 (%21,04)	3.053.007 (%19,60)	2.827.692 (%16,42)	4.442.272 (%21,44)	3.970.418 (%13,31)
<b>Faizler, Para Cezaları ve Sair Gelirler</b>	949.990 (%8,38)	768.842 (%5,77)	1.153.122 (%7,40)	1.407.110 (%8,17)	1.182.343 (%5,70)	1.225.725 (%4,11)
<b>Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar</b>	6.473.072 (%57,10)	8.636.472 (%64,83)	10.256.767 (%66)	11.874.411 (%68,92)	13.952.531 (%67,35)	20.012.405 (%67,10)
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	37.992 (%0,34)	58.613 (%0,44)	120.000 (%0,75)	159.071 (%0,92)	137.647 (%0,66)	147.761 (%0,50)
<b>Alacak Tahsilâtı</b>	678.999 (%6)	167.290 (%1,26)	126.024 (%0,80)	321.643 (%1,87)	84.536 (%0,40)	3.254.584 (%10,92)
<b>Toplam</b>	11.335.294	13.322.111	15.560.584	17.228.427	20.719.833	29.823.555

<sup>529</sup> [www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr) adresindeki Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri verilerinden elde edilmiştir.

### **a. Öz Gelirler**

Yukarıda sayılan gelirlerden (i), (n) ve (o) bentlerindeki hariç geri kalan gelirlerin tamamı büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerindedir. Bu çerçevede, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiş bulunan çevre temizlik, eğlence, ilan ve reklam vergisi gibi yerel yönetim vergileri ile büyükşehir belediyesince yapılan yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, vergiyi doğuran olay kendi görev ve sorumluluk sahasında gerçekleşmesi kaydıyla büyükşehir belediyelerince tahsil edilen başlıca öz gelirlerdir. Ancak 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44 üncü maddesinin dokuzuncu fıkrası gereğince çevre ve temizlik vergisi, diğerlerinin aksine ilçe belediyeleri ile paylaşılmaktadır. Verginin %80'i ilçe belediyelerine, %20'si büyükşehir belediyelerine bırakılmaktadır.

Diğer öz gelirlerse; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve para cezası gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler olarak sıralanabilir.

### **b. Transfer Gelirleri**

5779 sayılı Kanuna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %4,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılır. Ayrıca, 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 %30'u da büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bakanlar Kurulu, bu oranı iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan %30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır. Büyükşehir belediyeleri için ayrılan %6'lık payın yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken, kalan %40'lık kısmının %70'i nüfusa, %30'u ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır. Büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların %20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir.

Tablo 7'den görülebileceği üzere, ülkemizdeki büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın miktarı 2013 yılında 13.952.531.000 TL., 2014 yılında 20.012.405.000 TL., toplam geliri ise 2013 yılında 20.719.833.000 TL., 2014 yılında 29.823.555.000 TL. olarak gerçekleşmiştir. Buna göre, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam büyükşehir belediye gelirlerine oranı %67 seviyesindedir.

### **c. Borçlanma Gelirleri**

Büyükşehir belediyeleri de, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla, 5393 sayılı Kanun'un 68 inci maddesi uyarınca normal belediyeler için öngörülen aynı sıkı şartlarda iç ve dış kaynaklardan

borçlanabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Tek fark, aynı maddenin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca, normal belediyeler ve bağılı 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 iken, bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmasıdır. Hükümle, büyükşehir belediyelerinin borçlanma imkânı, ödeme kabiliyetinin diğer belediyelere göre daha yüksek olacağı düşüncesiyle miktar bakımından daha geniş tutulmuştur.

Borçlanma gelirleri mali özerkliğin bir göstergesi olmakla birlikte, doğru bir şekilde düzenlenmediği ve kullanılmadığı takdirde tam tersi etkilere sebebiyet verebilmektedir. Bu kapsamda, her ne kadar bütçe ve muhasebe kayıtlarında pasifte yer alsada da bir çeşit gelir sayılması gereken borçlanma gelirlerinin hatalı kullanılmak suretiyle büyükşehir belediyeleri için merkezi yönetim yardımına dönüşmemesi büyük önem arz etmektedir. Aksi halde, mali özerklik bakımından var olması gereken borçlanma yetkisi, borçların ödenmesi noktasında mali özerkliğin ortadan kalkmasına sebebiyet verebilmektedir. Konuya dair ayrıntılı açıklama ve değerlendirme belediyelerin borçlanma gelirleri başlığı altında yapılmış olduğundan burada tekrar edilmeyecektir.

## **2. Büyükşehir Belediye Bütçesi ve Denetim**

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve meclisçe yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve

birlikte görüŖülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya deęiŖtirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiŖ olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleŖmiŖ belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamıŖ ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan deęiŖikliklere karŖı on gün içinde DanıŖtayda itiraz yoluna gidilebilir. DanıŖtay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar. Görüldüğü üzere, büyükşehir belediyelerinin, buldukları il sınırları dâhilindeki ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde çok güçlü idari vesayet denetimi yetkileri bulunmakta, ilçe belediyelerinin mali özerkliği ciddi anlamda kısıtlanmaktadır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına iliŖkin diğer hususlarda 5216 sayılı Kanun'un 25 inci maddesinin beŖinci fıkrası uyarınca 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Burada belirtilenler haricindeki hususlarda 5393 sayılı Kanun'un bütçeye iliŖkin hükümleri uygulanmaktadır.

5216 sayılı Kanun'da denetime dair hüküm bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin iç ve dıŖ denetimi, Kanun'un 28 inci maddesi uyarınca 5393 sayılı Kanun'un belediyelerin denetimine dair 54 ila 57 nci maddeleri hükümlerine tabidir. Dolayısıyla belediyelerin denetimi bahsinde açıklanan hususlar büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir.

### 3. Genel Değerlendirme

İl belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüşmesi, gelirlerinde önemli miktarda artış sağlasa da mali özerklik bakımından gerilemeye sebep olmaktadır. Tablo 8'e bakıldığında, il belediyelerinin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranının %49-53 seviyelerinden, 2014 yılı itibariyle %43-44 seviyesine indiği,<sup>530</sup> buna rağmen il belediyelerinin öz gelir seviyesinin büyükşehir belediyelerine (Bkz. Tablo 7) nazaran daha yüksek olmaya devam ettiği görülmektedir. Ancak il belediyeleri büyükşehir belediyesi olmak istemektedir. Bu isteğin temelinde daha fazla gelir elde etme düşüncesi yatmaktadır. Nitekim öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranları açısından il belediyelerinin, büyükşehirliere nazaran mali bakımdan daha özerk olduğu söylenebilecek ise de, elde edilen gelirlerin görevlerin yerine getirilebilmesi bakımından yetersiz olması sebebiyle il belediyelerinin mali özerkliği üzerinde baskı oluşmaktadır. Yerel yönetimler için öncelik doğal olarak, görev ve yetkilerle orantılı öz gelirlere sahip olmaktır. Bu sağlanamadığı takdirde öz gelir oranı yüksek olsa dahi aksi yöndeki baskılar devam edecek, karar ve hareket kabiliyeti kısıtlanacaktır. Bir başka ifadeyle, belediyelerin görevleriyle orantılı gelir ihtiyacı, toplam gelir içerisindeki oranı yüksek öz gelir ihtiyacından daha ağır basmaktadır.

---

<sup>530</sup> 6360 sayılı Kanun ile güçlü il belediyelerinden 14 tanesinin daha büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş olması sebebiyle sadece miktarlarda değil, öz gelir seviyesine ilişkin oranlarda da (2014 yılında, 2013 yılına göre yaklaşık %5lik) keskin bir düşüş gerçekleşmiştir.

**Tablo 8.** İl Belediye Gelirlerinin Dağılımı (1.000 TL.) ve Oranı (%)<sup>531</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Vergi, Resim, Harç ve Benzeri Mali Yük. ile Harcamalara Katılma Payları</b>	444.989 (%15,25)	658.547 (%17)	659.885 (%14,60)	735.864 (%14,20)	824.687 (%12,86)	568.562 (%13,04)
<b>Sermaye, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	966.544 (%33,13)	1.194.439 (%30,85)	1.418.312 (%31,39)	1.707.246 (%32,93)	2.060.267 (%32,12)	1.156.373 (%26,50)
<b>Faizler, Para Cezaları ve Sair Gelirler</b>	129.716 (%4,45)	185.397 (%4,79)	183.608 (%4,06)	230.132 (%4,44)	271.563 (%4,24)	170.946 (%3,91)
<b>Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar</b>	1.333.076 (%45,70)	1.781.752 (%46,01)	2.164.014 (%47,90)	2.438.077 (%47,03)	3.183.303 (%49,65)	2.386.223 (%54,70)
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	41.877 (%1,44)	51.810 (%1,34)	92.869 (%2,05)	72.561 (%1,40)	72.400 (%1,13)	80.211 (%1,84)
<b>Alacak Tahsilâtı</b>	959 (%0,03)	383 (%0,01)	-	-	-	50 (%0,01)
<b>Toplam</b>	2.917.161	3.872.328	4.518.688	5.183.880	6.412.220	4.362.365

Borçlanma, bütçe ve denetim bakımından durum, belediyeler bahsinde belirtilenden farklı değildir. Burada özellik arz eden tek husus, büyükşehir belediyelerinin başta bütçe ve harcamalar olmak üzere birçok konuda ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet denetiminin mevcudiyeti ve bu denetimin ağırlıkla yerindelik denetimi şeklinde kendisini göstermesidir. Büyükşehir ilçe belediye bütçelerinin büyükşehir belediye bütçesinin kaderine bağlı kılınması ve büyükşehir belediye meclisince onanması bu noktadaki en önemli olumsuzluklardır. 5216 sayılı

<sup>531</sup> [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresindeki **Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri Bütçe İstatistikleri** verilerinden elde edilmiştir.

Kanun ile birlikte; bütçe üzerindeki valinin onama yetkisinin kaldırılmasından sonra büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçe ve harcamalar konusunda merkezi yönetimden önemli derecede özerklik elde ettikleri, lakin ilçe belediyelerinin kendisinin diğer idari vesayet makamı olan büyükşehir belediyeleri karşısındaki mali özerkliğinin oldukça kısıtlı kaldığı anlaşılmaktadır.

## V. KÖYLER VE MALİ ÖZERKLİK

### A. Köyler

Köylerin kuruluşu, görevleri, organları, gelir ve giderleri ile çalışma usul ve esaslarına dair hususlar ilk defa, halihazırda yürürlükte bulunan 18/03/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile ayrıntılı olarak düzenlenmiş, köylere 7 nci madde ile tüzelkişilik verilmiştir. Kanun'un 1 inci maddesinde köy; *“Nüfusu iki binden aşağı yurtlar”* şeklinde tanımlanmıştır. Buna karşın, aynı maddede yer alan; *“Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiyeye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir.”* hükmü uyarınca nüfusu 2.000'den az olmakla birlikte belediye teşkilatı mevcut olan yerleşim yerleri köy değil, kasaba olarak düzenlenmiş ve Belediye Kanunu'na tabi tutulmuştur. 03/04/1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte, nüfusu 2.000'in üzerindeki tüm yerel yönetimler belediye adını almış,<sup>532</sup> köy, kasaba, şehir şeklindeki üçlü yapı terk edilmiştir.<sup>533</sup> 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye olabilmek için nüfus alt sınırı 5.000 olarak belirlenmiştir.<sup>534</sup>

---

<sup>532</sup> Kırsal yerleşimlere, ekonomik altyapılarının yeterli olup olmadığı gözetilmeksizin sadece nüfus miktarı esas alınarak kentsel yönetim modelinin dayatılmasının kan uyuşmazlığı yarattığına dair eleştiriler için bkz. Güler, Birgül, “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S. 3, Eylül 1992, s. 73 vd.

<sup>533</sup> Keleş, **age.**, s. 219-220.

<sup>534</sup> Bu düzenlemeyle (5393 sayılı Kanun ile), salt nüfus sayısına göre belediye kurulmasının önüne geçildiği ve böylece ekonomik altyapıyla uyumsuz yönetim modeli dayatıldığı yönündeki eleştirilerin

Köyler için azami bir nüfus miktarı bulunmamakla birlikte, 442 sayılı Kanun'un 89 uncu maddesi uyarınca asgari köy nüfusu 150 olabilmektedir. Kanunun 2 nci maddesinde yer alan; *“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”* hükmü göz önüne alınırsa, köyün; nüfusu asgari 150 olan, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte oturan insanların oluşturdukları yerel yönetim türü şeklinde tanımlanması daha doğru olacaktır.

Köylere ilişkin hukuki metinler zaman içerisinde karmaşık hale gelmiş ve çağın gerisinde kalmıştır. Bu sebeple, yerel yönetimleri çağın koşullarına uygun hale getirme çabalarına koşut olarak köylerle ilgili yeni bir Köy Kanunu çalışması yapılmıştır.<sup>535</sup> Bu süreçte, 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile bazı köylerin tüzelkişilikleri kaldırılmış, yeni köyler oluşturulmuştur. Kanun'un birinci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca sınırları il mülki sınırlarına teşmil olan otuz büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasındaki köylerin tüzelkişiliklerine 30/03/2014 tarihi itibarıyla son verilerek bunlar mahalleye dönüştürülmüş, görev ve yetki sahası içerisinde buldukları ilçenin belediyesine bağlanmışlardır.<sup>536</sup> Türkiye İstatistik

---

giderildiği yönünde görüş için bkz. Kızıboğa, Rüveyda, “Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler”, **Öneri Dergisi**, C. 9, S. 35, Ocak 2011, s. 185.

<sup>535</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Kızıboğa, **agm.**, s. 183 vd. 60. Hükümet döneminde hazırlanan bu Taslak henüz kanunlaşırılmamıştır.

<sup>536</sup> Mahalleye dönüştürülen köyler bakımından önemli vergisel olumsuzluklar gündeme gelmiştir. Bunlardan belki de en önemlisi, köylerdeki gayrimenkullerin maliki, intifa hakkı sahibi olanların veya bunlardan malik gibi tasarruf edenlerin daha evvel 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda öngörülen vergisel avantajlardan yararlanmakta iken, 30/03/2014 tarihinden itibaren büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalmaları hasebiyle bu avantajlarını yitirmiş olmalarıdır. Emlak Vergisi Kanunu'nun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (u) bendi ve 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi gereğince belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki bina ve araziler emlak vergisinden muaf tutulmaktadır. Köyler de bu sınırlar dışına bulunduğu köy evlerinden ve arazilerinden emlak vergisi alınmamaktadır. Ancak 6360 sayılı Kanun uyarınca mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte belediye sınırlarına dâhil olan köylerdeki ev ve arazi malikleri, intifa hakkı sahipleri veya bunlardan malik gibi tasarruf edenler artık bahse konu muafiyetten yararlanamayacaklar, emlak vergisi mükellefi

Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ve nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri de 30/03/2014'ten itibaren kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür. Belirtilen köyler ile belediyelerin malvarlıkları ile personelinin kime devrolunacağına dair hususlar ayrıntılı olarak aynı Kanun'un Geçici 1 ve 2 nci maddelerinde düzenlenmiş, paylaşım için komisyonlar oluşturulması öngörülmüştür.

### 1. Köylerin Görev ve Yetkileri

Köye ait işler; mecburi işler ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayrılmaktadır. Mecburi işler 442 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde 37 bent, isteğe bağlı işler ise aynı Kanun'un 14 üncü maddesinde 32 bent halinde sayılmıştır. Bu işlerin esasen köylerin idari ve mali kapasitesini aşmayacağı düşünülen ve köy halkının temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik işlerden seçildiği anlaşılmaktadır. Günümüzde bunların önemli kısmı geçerliliğini yitirmiştir.<sup>537</sup>

---

olacaklardır. Aynı şekilde köy iken 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda öngörülen vergi, resim ve harçlar ile harcamalara katılma paylarından muafiyet söz konusu iken mahalle olduktan sonra belediye sınırlarına dâhil olunması sebebiyle bahse konu mali yükümlülüklerden mükellefiyet gündeme gelmiştir. Bu gibi gelişmelerin doğuracağı olumsuz etkileri gözetken kanun koyucu, 6360 sayılı Kanun'un Geçici 1 inci maddesinin onbeşinci fıkrası ile bu mali yükümlülüklerin mükellefleri için beş yıllık bir geçiş süreci öngörmüştür. Buna göre, mahalleye dönüşen köylere ilişkin olarak yukarıdaki kamusal mali yükümlülükler 30/03/2014 tarihini takip eden beş yıl boyunca alınmayacaktır. Kırsal kamu idareleri olan köylerin, kentsel kamu idareleri olan belediyelerin mahallelerine dönüştürülmesinin sosyo-ekonomik temellerinin olmaması, bir de bunun üstüne mali imkânları sınırlı olan köylülerin birden bire kentsel nitelikli mali yükümlülüklerin mükellefi haline gelmeleri bu düzenlemenin eleştirilebilir noktalarıdır. Bu gibi eleştiriler tartışmasız haklı eleştirilerdir. Lakin mahalleye dönüşen bu köylerin sakinleri, bundan böyle kamu hizmetlerini, köylere göre çok daha büyük ve idari ve mali kapasitesi çok daha yüksek organizasyonlar olan büyükşehir ilçe belediyelerinden alacaklardır. Bu da hizmetlerin kalitesini ve gayrimenkullerinin değerini artıracaktır. Bu değişimin olumlu etkileri olumsuz etkilerinin aksine derhal hissedilemeyeceğinden kanun koyucunun belirtilen mali yükümlülüklerden beş yıllık geçici muafiyet öngörmesi bu bakımdan yerinde olmuştur.

<sup>537</sup> “Köy namına bakkal, nalbant, arabacı dükkânları yaptırmak; köylünün giydiği esvapları köyde dokutturmaya çalışmak; berber, demirci, ayakkabıcı, nalbant, kalaycı, arabacı yetiştirmek; kağınları dört tekerlekli arabaya çevirmek gibi görevler günümüzde önem ve gerekliliği kalmayan işler kapsamına girmektedir.” Kızılböğâ, **agm.**, s. 186.



## 2. Köylerin Organları

Her köyde birer köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi bulunmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları, seçme hakkı bulunan kadın ve erkek köylülerin toplanması anlamına gelen köy derneği tarafından 2972 sayılı Kanun'a göre seçilir.

Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başı, köy tüzelkişiliğinin yürütme organıdır. Muhtarın görev ve sorumlulukları 442 sayılı Kanun'un 35 inci maddesinde devlete ve köye ait işler olarak ikiye ayrılmıştır.<sup>538</sup> Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararları, 40 ncı madde uyarınca yerindelik denetimi şeklindeki vesayet yetkisinin önemli bir örneği olarak kaymakamca bozulabilmektedir. Ancak yerine geçme söz konusu değildir. Bozma üzerine yeni karar, köylü tarafından verilmektedir. Bir başka yerindelik denetimi yetkisi de, muhtarın, il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakam tarafından köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığının görülmesi durumunda kendisine yazılı ihtarla bulunulması, buna rağmen iş görülmediği takdirde yetkili (il veya ilçe) idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılması şeklinde 41 inci maddede düzenlenmiştir.

İhtiyar meclisi, köy işlerini muhtar ile birlikte yürüten karar organıdır. Görev ve yetkileri Kanun'un 42 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. İhtiyar meclisi köy işlerini öncelik sırasına koyar ve sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Önce yapılması gereken sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse bir başka yerindelik denetimi olarak köyün bağlı olduğu kaymakam

---

<sup>538</sup> Merkezi idareye yardımcı olmak üzere muhtara verilen görevler, Devlet işleri olarak 36 ncı maddede sayılmıştır. Daha ziyade mali nitelik arz eden köye ait işlerin başlıcaları ise, 37 nci maddede; ihtiyar meclisi ile görüşükten sonra köylüyü işe çağırma, ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak ve harcamak için emir vermek, bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek aybaşında hesabını ihtiyar meclisine vermek, mahkemede köy tüzelkişiliğini temsil etmek ve bu konuda vekil tayin etmek şeklinde belirlenmiştir.

veya vali tarafından gösterilen şekilde yapılır. Köy işlerinden köy ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır. Mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu ilçe veya il idare kurulu işi yerindelik bakımından gözden geçirir. İdare kurulu kararı kesindir. Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden arazi ayırıp vermek, tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziye köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburi işlerdendir. Meclis köylünün kaçar gün çalışacağını ve köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne kadar olacağını da belirlemektedir.

## **B. Köylerde Mali Özerklik**

### **1. Köylerin Gelirleri**

Köy gelirleri; imece, salma ve diğer gelirler olarak üç kalemede toplanabilmektedir.

#### **a. İmece**

İmece, geçmiş yüzyıllara dayanan geleneksel bir yardımlaşma yöntemi olmanın yanında, 442 sayılı Kanun'un 15 inci maddesi uyarınca köylerin çoğu işinin yapılması için köy halkının birlikte çalışmasını ifade eden bir köy geliri türüdür. "Çalıştırılacak kişi sayısı, iş günü sayısı ve bir kişinin gündeliği ile çarpımı ile bulunacak miktar paraca değerlendirilerek bütçeye konur."<sup>539</sup> Köylerin en önemli öz gelirlerinden olan imecenin, temelde bedenen çalışılarak ödenen bir vergi olduğu

---

<sup>539</sup> Keleş, **age.**, s. 226.

düşünülmektedir.<sup>540</sup> Bir kamu idaresi olan köy idaresince, kanuna ve zora dayalı,<sup>541</sup> karşılıksız olarak yaptırılması ve iktisadi bir değere sahip olması bunun göstergeleridir. Konusu, yükümlüsü ve miktarının köy ihtiyar meclisince belirlenmesi gibi özellikleri tipik yerel yönetim vergisi özellikleridir. İmecenin, hukuk devleti ve eşitlik ilkeleriyle angarya yasağına aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüş, buna karşın Anayasa Mahkemesinin 05/01/1965 tarihli ve E.1963/198-K.1965/1 sayılı Kararıyla hukuka aykırı bulunmamış<sup>542</sup> ve iptal edilmemiştir.<sup>543</sup>

### **b. Salma**

Salma, Köy Kanunu'nun 16 ncı maddesinde; *“Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse en yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.”* şeklinde düzenlenen bir diğer köy geliridir. İmecedan farklı olarak bedenen çalışarak değil, “para ile ödenebileceği gibi, ürün

<sup>540</sup> Aynı yönde görüş için bkz. Aksoy, **age.**, s. 305.

<sup>541</sup> Köy Kanunu'nun 56 ncı maddesi uyarınca ihtiyar meclisi, imece mükellefiyetini yerine getirmeyenlere idari para cezası vermekte, cezanın ödenmemesi halinde aynı Kanun'un 66 ncı maddesi uyarınca bunun haciz yoluyla tahsili yoluna gitmektedir. Yine 56 ncı madde uyarınca para cezası imece mükellefiyetini ortadan kaldırmamaktadır.

<sup>542</sup> Bkz. <http://anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>, (28/03/2014).

<sup>543</sup> Kanaatimizce, imecenin, en azından mali yükümlülük olarak nitelendirilerek 1961 Anayasası'nın 61 inci maddesinde ifadesini bulan vergilerin kanuniliği ilkesine aykırılıktan iptal edilmesi gerekirdi. Kanunilik ilkesinin; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece şekli bir kanunla düzenlenmiş olmasını değil aynı zamanda konusu, mükellefi, matrahı ve oranları, muaflık, istisna ve indirimleri, vergiyi doğuran olay, tarh ve tahakkuk ile tahsili gibi tüm unsurları ile vergilendirme işlemlerinin de kanunla düzenlenmiş olmasını gerektirdiği bilinmektedir. Bkz. Gerek-Aydın, **age.**, s. 147-148. Öncel-Kumru-Çağan, **age.**, s. 40. Güneş, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, On İki Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2011, s. 18 vd. Doğrusöz, **agm.**, s. 69. Günümüzde de varlığını sürdüren imece kanunilik ilkesi yönünden mevcut Anayasa'nın 73 üncü maddesine açıkça aykırıdır. Diğer taraftan, vergi olarak nitelendirilmesi halinde imecenin, sadece bedeni çalışma ile ödenebilmesi ve mali güce göre belirlenmemesi sebebiyle Anayasa'nın 73 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan mali güce göre vergilendirme ilkesine aykırı olduğu değerlendirilerek iptal edilmesi kaçınılmazdır.

olarak da ödenebilen”<sup>544</sup> salma, bir kamu yönetimi olan köy idaresince, kanuna ve zora dayalı, karşılıksız alınma gibi vergiye ilişkin diğer şartları taşımakta, gerek Köy Kanunu’nun Ek 1 inci maddesinde gerekse Anayasa Mahkemesi içtihatlarında<sup>545</sup> vergi olarak nitelendirilmektedir.

05/07/1939 tarihli ve 3664 sayılı Kanun ile Köy Kanunu’na salmanın belirlilik unsurunu güçlendirme amaçlı olduğu anlaşılan önemli hükümler eklenmiştir. Buna göre, salma, köyde oturanlar için hane başına ve ödeme gücüne göre tarh edilerek, sadece köyün aylıklı personelinin ücretleriyle mecburi işlerin karşılanması amacıyla köy ihtiyar meclisince tahsil edilmektedir. Aynı hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar ayrı hane sahibi ve ayrı mükellef sayılmaktadır. Köy dışında ikamet etmekle birlikte, köyde maddi ilişkisi bulunanlar da vergi mükellefi sayılmakta, bunların vergi borcu, o köydeki alaka ve istifadelerinin derecesi nispetinde tarh edilmektedir.

Kanun hükümleri gereğince, salmanın nispet, cins ve miktarı ihtiyar meclisince tayin ve tevzi cetvelleri tanzim edilerek belirlenmekte ve on beş gün müddetle ahalinin görebileceği yerlere asılmak suretiyle ilan, köy dışında ikamet edenlere ise doğrudan tebliğ edilmektedir. Salmada kanun hükümlerine uygunsuzluk veya nispetsizlik olduğunu iddia edenler ilan veya tebliğ müddetinin bitiminden itibaren on gün içinde köy muhtarı nezdinde sözlü veya yazılı bir şekilde itirazda bulunabilmektedir. İtirazlar tutulacak deftere yazdırılmakta, karşılığında bir ilmühaber alınmaktadır. Köy ihtiyar meclisi itirazlara bir hafta içinde bakarak

---

<sup>544</sup> Çağan, **age.**, s. 210.

<sup>545</sup> “Salma, köy ihtiyar heyetince salınan bir aile vergisidir. Salma köy mahallî hizmetlerini karşılamak üzere köyde oturan veya oturmamakla birlikte köyde maddi ilgisi bulunanlardan alınan dağıtılmalı bir çeşit genel gelir vergisi niteliğinde ve herkesin ödeme gücüne göre aile itibarıyla koyulacak bir vergidir.” Anayasa Mahkemesinin 04/02/2010 tarihli ve E.2008/112-K.2010/31 sayılı Kararı. Bkz. <http://anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>, (28/03/2014).

kararını vermeye ve itiraz edenlere bildirmeye mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkezde valiye, diğer yerlerde kaymakamlara müracaat edilebilmektedir. Bunların verecekleri kararlar aleyhine idari yargı yolu açıktır.<sup>546</sup> Salma kararlarının ve değişikliklerinin köy karar defterine geçirilmesi ve işlenmesi mecburidir. Salma mükellefiyetini aynen<sup>547</sup> veya nakden ifa edemeyenler bedenen çalıştırılabilmektedirler.<sup>548</sup>

### c. Diğer Gelirler

Köylerin imece ve salma gibi çok bilinen gelirlerinin yanı sıra muhtelif kaynaklardan elde ettiği başkaca gelirleri de vardır. Bunların bir kısmı, Köy Kanunu'nun 17 nci maddesinde sayılan idari para cezaları, emlak ve arazilerden elde edilen özel mülk gelirleri, bağışlar, köye ait arazi ve işletmelerden elde edilen gelirler, otlak ve mera kira gelirleri ile köylere ait ihtisap resmi, zephiye resmi ve ocak paraları gibi resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler gibi öz gelirler arasında

<sup>546</sup> 442 sayılı Kanun'un, bu kararlar aleyhine yargı yoluna gidilemeyeceğine dair Ek-3 üncü maddesinin son cümle hükmü, Anayasa'nın hak arama hürriyetine ilişkin 36 ncı maddesi ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu yönündeki 125 inci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 04/02/2010 tarihli ve E.2008/112-K.2010/31 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Bkz. <http://anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>, (28/03/2014).

<sup>547</sup> Salmanın aynen de ödenebilmesi sebebiyle aynı zamanda günümüz modern vergi sistemlerinde örneği bulunmayan ve tercih edilmeyen aynı nitelikli bir vergi olduğu görülmektedir. Bu özelliği sebebiyle salma, mali güce göre vergilendirme ilkesi bakımından da sorunludur.

<sup>548</sup> Nakden ödenememesi halinde mükellefe bedenen çalışma yükümlülüğü getirilebilmesi yönüyle salmanın, Anayasa'nın 17 nci maddesindeki zorla çalışma ve angarya yasağı ile Anayasa'nın 73 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki mali güce göre vergilendirme ilkesine ve belirlenmiş yöntemi açısından vergilerin kanuniliği ilkesine aykırı olduğu ifade edilmelidir. Buna karşın, imecenin yanı sıra salmanın da 1961 Anayasası'nın söz konusu ilkelere dair hükmü olan 61 inci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle açılan iptal davasında; Anayasa Mahkemesi, yukarıda paylaşılan 05/01/1965 tarihli ve E.1963/198-K.1965/1 sayılı Kararıyla; "... en yüksek haddi 20 lira gibi az bir vergi için modern vergi prensiplerinin öngörülmemiş olmasının..." iptal için yeterli olmadığı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. Çağan, işbu Kararı, "Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, esasen çok sınırlı mali kaynaklara sahip olan köy idarelerinin bu kaynaklardan da yoksun bırakılmamaları açısından yerinde görülebilirse de, bu konuda verilecek bir iptal kararı, kanun koyucunun bu idarelerin mali sorunlarına eğilmesi bakımından itici bir rol oynayabilirdi." şeklinde haklı olarak eleştirmektedir. Bkz. Çağan, **age.**, s. 210. Açıklanan sebeplerle, salmanın, sadece para olarak ödenebilecek 'köy hizmetlerine katılma payı' olarak yeniden ve doğru bir şekilde düzenlenmesi gerektiği yönündeki görüşe katılmamak elde değildir. Görüş için bkz. Aytaç, Fethi, **Açıklamalı Köy Kanunu**, Ankara, 1990, s. 57.

sayılabilecek gelirler iken, bir kısmı merkezi yönetimce il özel idarelerine verilen paylardan köyler için ayrılması öngörülen paralar ve KÖYDES Projesi kapsamındaki yatırımlar gibi yardımlardır. Bu gelirlerden; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük niteliğini bulunan “mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para”, “köy sınırları içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil ocaklarından alınacak para”, “çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para”, “köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para (zephiye resmi)”, “köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi” gibi tarifeleri köy ihtiyar heyetince (karar organı tarafından) belirlenen<sup>549</sup> mali yükümlülüklerin de, yükümlü, konu, matrah ve oran gibi temel öğelerinin kanunla belirlenmemiş olması bakımından “imece” ve “salma” gibi kanunilik ilkesine aykırı olduğu açıktır.<sup>550</sup>

Bunların yanı sıra, köylerin “45 günden çok askere giden muhtaç durumdaki köylülerin tarlasının sürülmesi, ürününün ekilmesi ve toplanması şeklinde olabileceği gibi, para ve mal yardımı şeklinde de gerçekleştirilebilen”<sup>551</sup> asker ailelerine yardım geliri ile “bir önceki yıl tahakkuk eden fakat tahsil edilemeyen ... büyük bir kısmı salma gelirinden kaynaklanan”<sup>552</sup> bakaya gelirleri de öz gelirlerden sayılmalıdır.

---

<sup>549</sup> Esasen, başta miktarı olmak üzere tarhından tahsiline kadar hemen tüm unsurları köyün karar organı tarafından belirlenen bu mali yükümlülükler ve hatta “salma” ile “imece” gibi vergiler öz gelirler/toplam gelir oranı dikkate alınmadığında köyleri mali bakımdan oldukça geniş bir özerkliğe sahip kılacak unsurlardır. Bu gelirler, Anayasa’nın 73 üncü maddesine aykırı olmakla birlikte, miktarının belirlenme usulü bakımından Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’na oldukça uygun nitelik arz etmektedirler. Fakat köylerin başta 442 sayılı Köy Kanunu olmak üzere mevzuatla merkezi idareye neredeyse taşra teşkilatı sayılabilecek kadar bağlanmış bulunması ile öz gelirlerin kamusal ihtiyaçları karşılamada yetersizliği sebebiyle benzer şekilde mali olarak merkezi idareye aşırı bağımlılık gibi hususlar idari ve mali özerkliğin çok sınırlı kalmasına sebep olmuştur.

<sup>550</sup> “Köylere vergilendirme yetkisi verilirken bir yandan anayasal gereklere uyulmalı, diğer yandan da bu idarelere hizmetlerin daha iyi yürütülmesini sağlayacak ölçüde yeterli gelir kaynakları yaratılmalıdır.” Çağan, **age.**, s. 210.

<sup>551</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 350.

<sup>552</sup> Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 350.

5779 sayılı Kanun uyarınca il özel idarelerinin, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 0,50'si oranındaki il özel idare payının köy sayısına göre dağıtılan yüzde 10'luk kısmı ile kırsal alan nüfusuna göre dağıtılan yüzde 15'lik kısmı da köylerin dolaylı gelir kaynakları arasındadır. Transfer gelirleri mahiyetindeki bu gelirler, 5302 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, il genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere aktarılabilir. Bu yardımların il özel idaresi bütçesinden ne şekilde yapılacağına dair ilkeler (usul ve esaslar) her bir il özel idaresince çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir.

Yine köy muhtarlarının maaşları 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca İçişleri Bakanlığı bütçesinden il özel idarelerine aktarılan ödeneklerden karşılanmaktadır. Bundan başka, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının köy orta fırını, değirmen yapım ve işletilmesi gibi bazı konularda yaptığı yardımlar ile 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un<sup>553</sup> 13 üncü maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında İller Bankasınca çeşitli köy teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanını sağlamaya yönelik olarak il özel idarelerine verilen hibeler ve 2005 yılından itibaren her yıl genel bütçeye konulan ve eski Mahalli İdareler Fonunun boşluğunu doldurduğu ifade edilen, başta içme suyu ve yol sorunları olmak üzere köylerin altyapısının desteklenmesi amacıyla yürütülen KÖYDES (Köy Altyapısını Destekleme) Projesi kapsamındaki ödemeler de mevcuttur.<sup>554</sup>

<sup>553</sup> Bkz. 26/01/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (27/06/2014).

<sup>554</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Keleş, **age.**, s. 228 vd.

Köylerin bir diğer gelir türü borçlanma geliridir. Ancak bu gelir türü, 442 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesi uyarınca isteğe bağlı işlerden olup, kamusal bir borçlanmadan ziyade köylünün ihtiyacına göre tüzelkişilik olarak özel hukuk hükümleri uyarınca bankadan kredi çekmek şeklinde tezahür etmektedir. Vadesi gelince köy yönetimi bu krediden faydalanan kimselerden aldığı paraları bankaya yatırmaktadır. Diğer yerel yönetimlerin aksine köyler için bundan başka bir borçlanma düzenlemesi öngörülmemiştir. Gerek İller Bankasından gerekse yurtdışından borçlanma söz konusu değildir.

## 2. Köylerin Giderleri

Köylere ait giderler, 442 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinde köylünün isteğine bağlı olan ve olmayanlar şeklinde ikiye ayrılmış, isteğe bağlı olanlar sayılmamış,<sup>555</sup> mecburi olanlar ise 19 uncu maddede; köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği,<sup>556</sup> varsa katip aylığı, köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı, köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar, isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar, köy işine bakacak adamların aylığı olarak belirlenmiştir. Bu düzenleme ile, mali özerklik, köy gelirlerinin ne şekilde harcanacağı veyahut da kanunla öncelikli işler belirlenmek suretiyle ciddi anlamda kısıtlanmıştır.

---

<sup>555</sup> “Köy yönetiminin isteğe bağlı olan işleri, Köy Yasası'nın 14. maddesinde sayılmıştır. İşte bu işler için yapılacak harcamalar isteğe bağlı harcamalardır. Köy gelirleri önce köyün zorunlu görevlerinin yapılması için harcanır. Zorunlu işler tamamlanmadan isteğe bağlı işlere geçilmez. Vesayet makamları bu kurala uymayan muhtarların bütçelerini onaylarken, zorunlu olmayan işler için ayrılan ödenekleri, zorunlu işler için öngörülen bölüme aktarırlar.” Keleş, **age.**, s. 230.

<sup>556</sup> 29/08/1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası'nın 1 ve 7 nci maddeleriyle zımnen ilga edilmiştir. Bkz. 29/08/1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (10/03/2014).



### 3. Köy Bütçesi ve Denetimi

Köylerin bütçe işleri il özel idareleri ve belediyelerden farklı olarak 21/01/1942 tarihli ve 5102 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Köy İdareleri Hesap Talimatına göre yürütülür.<sup>557</sup> “Buna göre, köy bütçesi, köy yönetimlerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderlerini gösteren ve bunların yıl içinde toplanıp yasalarda belirtilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir.”<sup>558</sup>

Her yıl kasım ayında ihtiyar heyeti ve muhtar tarafından hazırlanan, gelir ve giderlerin ayrı ayrı gösterildiği köy bütçesi, ihtiyar heyeti kararı ile kabul edilerek köy karar defterine olduğu gibi geçirilmekte ve vesayet bakımından köyün bağlı olduğu vali veya kaymakamın onayıyla yürürlüğe girmekte, onaylanmayan bütçeler, eksiklikleri bir hafta içinde tamamlanmak kaydı ile köye iade edilmektedir. Köy hizmetlerinin yürütülmesi için lüzumlu olan para ve mallar, harcama yetkisinden dolayı ihtiyar meclisine karşı sorumlu olan muhtar tarafından ihtiyar meclisi kararına dayalı olarak makbuz karşılığında toplanmakta ve muhafaza edilmektedir.<sup>559</sup> İhtiyar meclisi, muhtarın, bir ay süresince nerelerden ne miktar tahsilât yaptığını, köy sandık ve ambarlarından kimlere ne gibi işler için ödemelerde bulunduğunu gösteren bütün belgeleri her ayın birinci günü kontrol eder ve neticeyi gelir ve gider defterlerinin altına yazarak imzalar.<sup>560</sup> Bütçe yapım usulüne paralel olarak kesin hesaplar da sayman görevini icra eden muhtar ile ihtiyar heyetince düzenlenerek vesayet makamına onaylanmak üzere gönderilmekte, bağlılık durumuna göre vali veya kaymakamca onaylanmaktadır.

<sup>557</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=16>, (27/06/2014).

<sup>558</sup> Keleş, **age.**, s. 230.

<sup>559</sup> Kızılboğa, **agm.**, s. 191-192.

<sup>560</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=16>, (27/06/2014).

5018 sayılı Kanun kapsamında yer almadığından köylerin denetimi eski usule göre devam etmektedir. Köylerin dış denetimi esas itibariyle bağlı olduğu kaymakamlık veya valilik tarafından ve yukarıda yeri geldikçe bahsedildiği üzere ağırlıklı yerindelik denetimi mahiyetindeki vesayet denetimi şeklinde, iç denetimi ise ihtiyar heyetince gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetimler içerisinde en yoğun vesayet denetiminin köyler üzerinde gerçekleştirildiği rahatlıkla ifade edilebilir. Bu denetim gerek idari gerekse mali iş ve işlemler üzerinde ve ekseriyetle yerindelik denetimi şeklinde gerçekleştiğinden, karar ve hareket serbestisi ile idari ve mali özerklik ciddi anlamada kısıtlanmaktadır.

#### **4. Genel Değerlendirme**

Her ne kadar, imece, salma, ihtisap ve zephiye resmi gibi öz gelirlerinin miktarlarını belirleme başta olmak üzere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen bazı şartları yerine getirdiği ve geniş mali özerkliğin bazı temel kriterlerine sahip olduğu düşünülebilecekse de, köylerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadığı, görevlerinin çoğunun merkezi yönetimce üstlenildiği, merkezi yönetim yardımları olmaksızın kanunlarla öngörülen görevlerin ifa edilemeyeceği ortadadır.<sup>561</sup>

Aşağıdaki tabloda yer alan gelirlerin dağılımına bakıldığında, bunların ağırlıklı köy paraları da denilen resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler olduğu, imece ve salma dahil edildiğinde köy gelirlerinin neredeyse toplam gelirin tamamını teşkil ettiği görülmektedir. Ancak tabloda yardımlara yer verilmemiştir.

---

<sup>561</sup> Kızıllıboğa, **agm.**, s. 191.

**Tablo 9.** Köy Gelirlerinin Dağılımı (TL.)<sup>562</sup>

Yıl	Salma	İmece	Resim, Harç ve Mali Yükümlülükler	Asker Ailelerine Yardım Parası	Bakaya	Toplam
2001	4.812.687	15.781.092	88.839.201	2.177.523	4.674.977	116.285.480
2002	10.756.784	24.720.888	140.073.038	2.700.241	4.198.664	182.449.614
2003	15.394.274	36.994.468	152.791.247	4.528.589	3.710.421	213.418.999
2004	22.228.260	41.477.804	213.728.472	2.627.537	3.460.660	283.522.732
2006	18.041.738	48.598.186	351.369.288	4.211.764	8.284.759	430.505.735

Bu çerçevede, muhtar maaşlarının İçişleri Bakanlığı bütçesinden il özel idarelerine aktarılması yoluyla dolaylı olarak merkezi yönetimce ödenmesi ve köy işlerinin önemli bir kısmının merkezi yönetimce yapılması gereken işlerden olması gibi sebeplerle muhtarların merkezi yönetimin bir ajanı gibi çalışmak durumunda kaldığı, köylerin yapması gereken birçok kamu hizmetinin merkezi yönetimce gerçekleştirildiği, diğer birçok köy işinde olduğu gibi bütçe ile kesin hesabın ancak vesayet makamları olan vali veya kaymakamca onaylanması durumunda yürürlüğe girdiği, aynı makamlarca değiştirilebildiği, vesayet makamlarının köy iş ve işlemlerinin önemli bir bölümünde onay mercii olduğu, köylerin borçlanma imkânının bulunmadığı ve gelirlerin görevlerle açık oransızlığı ile mali kararlarda merkezi yönetimin katı vesayeti göz önüne alındığında köylerdeki mali özerkliğin oldukça sınırlı kaldığı açıktır.

<sup>562</sup> Ulusoy-Akdemir, *age.*, s. 346.

Gerek görevler için yetersiz olan gelirleri artırmak ve bu sayede mali özerkliğin güçlendirilmesi gerekse Anayasa'nın 73 üncü maddesine aykırı nitelikteki imece ve salma gibi öz gelirlerin hukuka uygun gelirlerle ikame edilmesi amacıyla 60. Hükümet Programı gereğince hazırlanan yeni Köy Kanunu Tasarısı Taslağı'nda<sup>563</sup> köy gelirlerinin yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.<sup>564</sup> Taslakta, köylerin gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak binde beş oranında pay, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından gönderilen tahsisli ödenekler hariç olmak üzere il özel idarelerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında ayrılacak pay, kamu kurum ve kuruluşlarından proje karşılığı veya karşılıksız aktarılan her türlü kaynak, taşınmaz ve kira gelirleri, ücret tarifelerinden elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağış ve yardımlar ile diğer gelirler olarak sayılmaktadır.

Taslak, 6360 sayılı Kanun ile birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki köylerin ilgili oldukları belediyenin taşra teşkilatı olan mahallelere dönüştürülmüş bulunması ve köylerin artık sadece il özel idarelerinin bulunduğu illerde mevcut olması karşısında, gelirlerin mahiyeti (il özel idareleri bütçelerinden ayrılacak pay) bakımından son gelişmelerle uyumludur. Bu düzenlemeyle köy gelirlerinin artacağı düşünülmektedir. Ancak daha evvel köylerin miktar ve konularını belirleyebildikleri mali yükümlülüklerin Anayasaya aykırı oldukları gerekçesiyle yürürlükten kaldırılması, bunların yerine transfer gelirlerinin ağırlık kesbetmesi köylerdeki mali özerkliğin geliştirilmesine yeterince hizmet etmeyecektir. Gelirler artmakla birlikte öz gelirlerin yerine transfer gelirlerinin ikame edilecek olması merkezi yönetime olan mali bağımlılığı azaltmayacağı gibi

<sup>563</sup> [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=5691](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691), (27/06/2014).

<sup>564</sup> Kızılboğa, **agm.**, s. 191.

artıracaktır. Bu açıdan, söz konusu öz gelirlerin tümünü kaldırmak yerine bunları mümkün olduğu ölçüde muhafaza etmek ve Anayasa'yla uyumlu hale getirmek, hatta yeni bir köy kanunu yürürlüğe koymak yerine idari ve mali özerklik düşüncesiyle uyumlu bir anayasal çatı kurulana dek acil ihtiyaçları giderecek kanun değişiklikleriyle yetinilmesi daha doğru görünmektedir.



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### YENİ ANAYASA ARAYIŞLARI VE YEREL MALİ ÖZERKLİK

#### I. KAPSAM

Günümüzde devletler küreselleşmenin bir sonucu olarak kimi yetkilerini uluslararası kuruluşlara devretmektedir. Aynı zamanda, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri istikrarlı bir şekilde artmaktadır. Yerelleşme (decentralization) olarak nitelendirilen bu süreçte, yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve yetkilerin yanı sıra bağımsız mali kaynak (öz gelir) ve özerklik talepleri de artmaktadır. Öyle ki, idari ve mali özerklik bakımından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi yerel yönetimlerin özerkliklerine dair bazı uluslararası temel metinlerin dahi artık yetersiz kaldığı belirtilmektedir.<sup>565</sup> Katılımcı demokrasi ile idari ve mali özerklik unsurları artık yerel yönetimlerin temel nitelikleri arasında gösterilmektedir. Dünyadaki bu gelişmelerden ülkemiz de etkilenmiştir. Üçüncü bölümde incelendiği üzere, son on yıl içerisinde bu konuda önemli reformlar yapılmıştır.<sup>566</sup> Bu reformlar, yerel yönetim bütçelerinin hazırlanması ve yürürlüğe girişi üzerindeki yerindelik denetiminin azaltılması, harcamalar noktasında serbestinin artırılması gibi yönleriyle yerel yönetimlerin mali özerkliğinde önemli ilerlemeler sağlamıştır. Yerel yönetim gelirleri genel anlamda artmıştır. Fakat yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ve öz gelirleri açısından herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir. Aksine belediyelerin

---

<sup>565</sup> Bkz. Keleş-Mengi, **agm.**, s. 13.

<sup>566</sup> Bunlardan başlıcaları; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Köyler ile alakalı olarak bir Köy Kanunu taslağı da hazırlanmıştır.

bazı vergilerde kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde oranları belirleyebilme yetkilerini düzenleyen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96/B maddesinin, Anayasa Mahkemesinin 29/12/2011 tarihli ve E.2010/62-K.2011/175 sayılı Kararı ile iptal edilmesi sonucunda yerel yönetimlerde (belediyelerde) mali özerklik daha fazla kısıtlanmıştır. Buna göre, yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair sorunlara öncelikle anayasal düzeyde çözüm aranması gerekmektedir. Her ne kadar olumsuz neticelenmişse de, TBMM 24. Dönem Anayasa Uzlaşma Komisyonunca yapılmış olan çalışmalar bu yönde atılmış önemli adımlardır.

## II. TÜRKİYE ANAYASALARINDA YEREL MALİ ÖZERKLİK

Yerel yönetimlerin, ayrı tüzelkişilik, ayrı bütçe ve malvarlığı, yerel nitelikteki hizmetleri yöre halkının ihtiyaçlarına uygun olarak görebilme gibi bir takım niteliklere sahip olması öteden beri idari ve mali özerklik bakımından yeterli görülmüştür. Hatta günümüz anlayışından farklı olarak yerinden yönetim (idari adem-i merkeziyet) ilkesinin geçmişte idari ve mali özerklik anlamında kullanıldığı ve bu kavramlarla özdeşleştiği söylenebilir.<sup>567</sup> Eski anayasal metinler bu konuda yol gösterici olabilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'deki yerel yönetimlerin geçmişten günümüze mali özerklik seviyelerinin tarihsel koşullar göz ardı edilmemek kaydıyla anayasal açıdan değerlendirilebilmesi pekâlâ mümkündür. Uzlaşma Komisyonu çalışmalarına geçmeden önce mevcut ve eski Anayasalarımızdaki durumun değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

---

<sup>567</sup> Turgut, Kasım, "Türkiye'de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi", **İdarecinin Sesi**, Mayıs-Haziran 2011, s. 14 vd. Bu bakış açısına göre, günümüz yerel yönetim değerlerinden olan; yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin hukukilik denetimiyle sınırlı olması, merkezi yönetim onayı veya izni olmaksızın bütçe ve harcama yapma serbestisi, yerel yönetim gelirlerinin görevlerle orantılı öz gelirlerden oluşması, iç ve dış kaynaklardan borçlanma serbestisi, demokratik katılıma açık ve şeffaf yerinden yönetim anlayışı gibi unsurların idari adem-i merkeziyette (idari ve mali özerklikte) bulunmadığı görülmektedir.

## A. Cumhuriyet Öncesi Dönem

İl özel idareleri ve belediyeler, batılı anlamdaki ilk yerel yönetim türleri olarak<sup>568</sup> Tanzimat Dönemi'nde (1839-1876) teşkil olunmuş, bunlara ilişkin anayasal hükümlere ilk kez 23/12/1876 tarihli Kanun-i Esasi'de<sup>569</sup> yer verilmiştir.

### 1. 1876 Kanun-i Esasi<sup>570</sup>

Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla devletin yapısı, işleyişi ve tebaanın hakları gibi konularda yapılmış ve tek yanlı olarak bağlayıcılığı bulunan reformların yeterli olmadığını düşünen, bunların daha da geliştirilerek anayasal güvenceye kavuşturulmasını ve padişahın mutlak otoritesini halkın seçtiği temsilcilerden oluşan bir meclis ile paylaşmasını devletin bekası için zorunlu gören “aydınların baskısıyla”<sup>571</sup> 23/12/1876 tarihinde kabul edilen Kanun-i Esasi ile ülkede ilk kez anayasal düzene geçilmiş, böylece devletin şekli mutlak monarşiden meşruti monarşiye dönüştürülmüştür.<sup>572</sup> Bu gelişme tabiidir ki, ilk örneklerine Tanzimat

<sup>568</sup> 1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile bir yerel yönetim türü olarak köyler de hukuk sistemimize girmiştir. Ancak bu düzenlemede köylere ayrı tüzelkişilik öngörülmediği gibi, köylerin Cumhuriyet dönemine değin anayasal olarak ele alınmadığı görülmektedir.

<sup>569</sup> “İlk Osmanlı Anayasası, 24 Aralık 1876 tarihinde Padişah tarafından bir Hattı Hümayun ile ilan edilmiştir. Kanun-ı Esasi, bir anayasada olması gerektiği şekilde halkın oylarıyla seçilmiş bağımsız bir yasama organı tarafından oluşturulmamıştır. Bütün üyeleri padişahça atanan Meclis-i Mahsusa adındaki 28 üyeli bir kurul tarafından çeşitli ülkelerin anayasalarından yararlanılarak hazırlanmıştır.” <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx>, (16/08/2014).

<sup>570</sup> 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de gerçekleştirilen 1909 tarihli değişiklikler yerel yönetimler ve vergilere dair hükümleri etkilemediğinden konu doğrudan (1876-1921) dönemini kapsayacak şekilde incelenmiştir.

<sup>571</sup> Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 1990, s. 4. Sander, Oral, **Siyasi Tarih**, İmge Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 1999, s. 282. Çagan, **age.**, s. 37. Teziç, **age.**, s. 140. Tanör, aydınların öncülüğünde gerçekleştirildiğini kabul etmekle birlikte, Kanun-i Esasi'nin, salt aydınların veyahut da geçici ve darbeci bir kliğin zorlamasıyla kabul edilen bir anayasa olarak tanımlanamayacağını, bu anayasal hareketin temelinde geniş bir muhalefetin var olduğunu, Genç Osmanlılar adı verilen bu hareketin Meşrutiyetin ilanını sağlayan aşağıdan yukarı bir eylemin, bir muhalefet hareketinin ifadesi olduğunu savunmaktadır. Bkz. Tanör, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, Aralık 1999, s. 127.

<sup>572</sup> Özbudun, **age.**, s. 4.



Döneminde rastlanan yerel yönetimlerin (il özel idareleri, belediye ve köylerin) durumunu etkilemiştir.

### a. Kanun-i Esasi Öncesi Durum

Yukarıda da ifade edildiği üzere, ülke tarihinde batılı anlamdaki ilk yerel yönetim denemeleri, Tanzimat Dönemi'nde il özel idareleri ve belediyelerin teşkil olunması ile gerçekleştirilmiştir.

İlk adımları, her ilde devlet ve hükümet işlerinde valiye yardımcı olmak üzere yöre halkı tarafından seçilen birer “il meclisi”<sup>573</sup> kurulmak suretiyle 1839 tarihli Tanzimat Fermanıyla atılan il özel idareleri, 1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile hukuki bir hüviyet kazanmıştır. Fransa modeli örnek alınarak hazırlanan ve eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi temin eden Nizamname uyarınca ülke; vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrılmış, vilayetin (ilin) yönetimi valiye, sancağın mutasarrıfa, kazanın yönetimi ise kaymakama bırakılmıştır.<sup>574</sup> İller için günümüzdekine benzer olarak genel ve özel (yerel) olmak üzere iki tür yönetim ve iki tür meclis kabul edilmiştir.<sup>575</sup> İl özel idarelerinin karar organları olan il genel meclisleri (vilayet umumi meclisleri), vilayete bağlı sancaklardan birer yıllığına seçilen ikisi Müslüman, ikisi Gayrimüslim olmak üzere dörder üyeden oluşmuştur.<sup>576</sup> İcrai karar alma imkânı bulunmadığından danışma meclisi olmaktan öteye

---

<sup>573</sup> Muhassallık meclisleri de denen bu meclisler, devlet ve hükümet işlerinde valiye yardımcı olmak üzere yörenin yüksek memurları ile birlikte yöre halkı tarafından seçilen dört kişinin de üyesi bulunduğu meclislerdir. Bkz. Nadaroğlu, **age.**, s. 179.

<sup>574</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 177.

<sup>575</sup> Keleş, **age.**, s.172.

<sup>576</sup> İl genel meclislerinin dini aidiyet temelli böyle bir ayrıma dayanılarak oluşturulmasının, İmparatorluk döneminde ortaya çıkan yerel yönetimlerin başat iç dinamiklerini azınlıkların taleplerinin, dış dinamiklerini ise yabancı devletlerin baskılarının teşkil ettiğinin göstergesi olduğu söylenebilir. Bu gelişmenin, din ayrımı gözetilmeksizin herkesin kamu hizmetine girmesinin ve böylece geleneksel teokratik sistemden ayrılışın önünü açması gibi sebeplerle olumlu olduğu da savunulmaktadır. Bkz. Tanör, **age.**, s. 102.

geçemeyen il genel meclislerinin gerçek anlamda birer yerel yönetim karar organı olarak nitelendirilmeleri güçtür.<sup>577</sup> Bu bağlamda, gerek 1864 tarihli Nizamname gerekse bu Nizamnameyi yürürlükten kaldırarak il özel idarelerinin görev alanını genişleten<sup>578</sup> 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile tüzelkişiliğe kavuşturulmayan il özel idarelerinin idari özerkliği de, mali özerkliği de bulunmamaktadır.

İlk örneğinin, Kırım Savaşı'nın başkentte yarattığı karışıklığı düzene sokmak maksadıyla 13/06/1855 tarihinde kurulan ve başında hükümetçe atanan şehremini bulunan İstanbul Şehremaneti<sup>579</sup> olduğu bilinen belediyeler bakımından da durum çok farklı değildir. 06/10/1868'de yürürlüğe konan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile; başkentteki belediye örgütü, altta halk tarafından seçilen daire meclisleri ile hükümetin bu meclislerin üyeleri arasından atadığı birer daire başkanından müteşekkil 14 daire, üstte hükümetçe atanan Şehremini, başkanlığını Şehremininin yaptığı ve üyeleri hükümetçe atanan Şehremaneti Meclisi ve daire başkanları ile her biri daire meclisi üyeleri arasından seçilip gönderilen üçer üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye meclisi bulunan İstanbul Şehremaneti olacak şekilde tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmıştır.<sup>580</sup> 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile başkent dışındaki şehirlerde de belediyeler kurulmaya başlanmıştır.<sup>581</sup> Buna karşın, belediyeler için ayrı tüzelkişilik öngörülmemiştir.

---

<sup>577</sup> Çağdaş, Tülin, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Y. 2011, C. XXX, S. I, s. 400-401.

<sup>578</sup> Tortop, **Mahalli İdareler.**, s. 4.

<sup>579</sup> 06/10/1868'de yürürlüğe giren Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi'ne kadar İstanbul Şehremanetinin, şehremininin başkanlık ettiği, iki yardımcısının doğal üyesi olduğu, "İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebaasından ve esnafın mutemet ve muteberlerinden" atamayla görevlendirilen ve üçte ikisi her yıl yenilenmesi gereken toplam 12 kişiden müteşekkil bir şehir meclisi de mevcuttu. Bkz. Keleş, **age.**, s. 157-158.

<sup>580</sup> Tortop, **age.**, s. 2.

<sup>581</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 200-201.

Belediyelerin kendilerine özgü gelirleri bulunmadığı gibi, gelir ve giderleri genel bütçe kapsamında belirlenmektedir.<sup>582</sup>

Görüldüğü üzere, bu dönemde, Altıncı Daire-i Belediyenin 06/10/1868 tarihine kadar süren çok sınırlı özerk durumu dışında, yerel yönetimlerin tüzelkişilikleri dahi bulunmamaktadır. Doğrudan merkezi yönetime yardımcı idare mahiyeti arz etmektedirler. Öte yandan, belediye karar organlarının merkezi yönetimce atandıkları, il özel idarelerinin karar organları olan il genel meclislerininse seçikle belirlenmekle birlikte valiye yardımcı olma işlevini yerine getirdikleri göz önüne alındığında, bu bakımdan da 1876 tarihli Kanun-i Esasi evvelinde yerel yönetimlerin mevcudiyetinin dahi tartışmalı olduğu ortadadır.<sup>583</sup>

<sup>582</sup> Bu dönemde, İstanbul Şehremanetinin tüzelkişiliği bulunmamakla birlikte, 1857’de İstanbul’da kurulan ilk belediye dairesi olan ve Beyoğlu ile Galata semtlerini içeren ‘Altıncı Daire-i Belediyenin, Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinin yürürlüğe girdiği tarih olan 06/10/1868 tarihine değin ayrı tüzelkişiliğinin ve çok sınırlı mali özerkliğinin bulunduğu görülmektedir. Bu Dairenin belirtilen tarih diliminde merkezi yönetimden ayrı bütçesi ve halktan doğrudan aldığı vergi ve diğer kamusal gelirleri mevcuttu. Bkz. Öner, Erdoğan, **İstanbul Şehremaneti(Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/386, Ankara, 2008, s. 16. “...personel alımının Bab-ı Ali onayına karşın daire meclisinin kararıyla olması o dönem için yeni bir olgudur. Altıncı Daire-i Belediyenin görevi, sokak, kaldırım, su, havagazi hizmetleriyle; gıda maddelerinin fiyatları, ölçü ve tartı aletleri, inşaat ve onarım işleri, pazar yeri, otel, tiyatro, lokanta kahvehane ve halka açık yerleri denetlemektir. Altıncı Daire’nin masrafları bölgedeki hane ve dükkanlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile %2’ye ulaşan emlak vergisiyle karşılanmıştır.” Ulusoy-Akdemir, **age.**, s. 232. Buna karşın, Altıncı Dairenin meclis üyelerinin dahi Padişahça atanması, adı geçen belediyenin özerkliğinden bahsedilmesini oldukça güçleştirmektedir. “Bu dairenin başında daire müdürü unvanı ile bir başkan ve 7 üyeli bir Daire Belediye Meclisi bulunacaktı. Başkan ve üyeler hükümetçe atanacaktı. Meclise ayrıca danışman niteliği ile yabancı uyruklu bazı kişiler de katılmaktadı.” Tortop, **age.**, s. 2. “...bu Daire Şehremanetine değil, doğrudan Bab-ı aliye bağlanmıştır.” Nadaroğlu, **age.**, s. 200.

<sup>583</sup> Teziç; 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’nda gerçekleştirilen ıslahat hareketlerinin bir hedefinin de merkezi otoritenin güçlendirilmesi suretiyle ayanın baskısına karşı halkın korunması olduğunu, dolayısıyla halkın merkezin güçlendirilmesinde yararı olduğunu, 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin ise iktidarı yani merkezi yönetimi sınırlandırması sebebiyle halkın desteğini alamadığını savunmaktadır. Bkz. Teziç, **age.**, s. 139-140. Buna göre, yerel yönetimlere dair 1876 öncesi bu durumun, Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyılda gerçekleştirilen reformların, batılılaşma hedefinin yanında ayanın baskısına karşı halkın korunmasına yönelik olarak merkezi yönetimin güçlendirilmesi hedefini de ihtiva etmiş olmasının bir sonucu olduğu söylenebilir.

## b. Kanun-i Esasi Sonrası Durum

İl özel idarelerinin ve belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip birer yerel yönetim olmalarının öne 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile açılmış, il özel idarelerinin tüzel kişiliğe sahip özerk yerel yönetim olabilmeleri 13/03/1913 (13 Mart 1329) tarihli İdare-î Umumiye-î Vilayat Kanun-u Muvakkati ile İkinci Meşrutiyet döneminde mümkün olabilmıştır.<sup>584</sup> Buna karşın, İstanbul Şehremanetine ilişkin 30/12/1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkati ile, belediyelerin idari ve mali özerklikleri gerilemiştir.<sup>585</sup> Bunun sebebi, belirtilen kanuni düzenlemelerin dayanağını teşkil eden anayasal hükümlerin (Kanun-i Esasi'nin illerin idaresine dair 108, 109 ve 112 nci maddelerinin) idari ve mali

<sup>584</sup> Öner, **age.**, s. 6. Koçak, **age.**, s. 24. “1329’den sonra vilâyetlere hususî hayat verildi. Her vilâyet varidat ve masarifatına sahip bir hukukî şahsiyet oldu.” Özkan, Mustafa Şeref; **İdare Hukuku (Ders Notları)**, AÜHF Talebe Cemiyeti Neşriyatı No:5, Ankara, 1935, s. 41. <http://auhf.ankara.edu.tr/kitaplar/kamu-hukuku/mustafa-seref-ozkan-idare-hukuku-ders-notlari/>, (21/04/2014). Kanununun 1 ila 74 üncü maddeleri il genel idarelerine, 75 ila 149 uncu maddeleri il özel idarelerine dair hükümleri ihtiva etmiştir. İl genel idarelerine dair hükümler, 10/06/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılabacak olan 18/04/1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesiyle ilga edilmiş, il özel idarelerine dair hükümlerle çeşitli değişikliklere uğramakla birlikte 04/03/2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa kadar varlığını sürdürmüştür. 5302 sayılı Kanun yürürlüğe girene dek yapılan en önemli değişiklik, 16/05/1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla yapılandır. 26/05/1987 tarihli ve 19471 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3360 sayılı Kanun’un açık adı; “13 Mart 1913 Tarihli İdareî Umumiyeî Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”dur. Bkz. [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (14/01/2014). Bu değişiklik, “İdare-î Umumiye-î Vilayat Kanun-u Muvakkati”, “İl Özel İdaresi Kanunu” adını almış, dönemin gereklerine uygun bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır.

<sup>585</sup> 1877 yılında İstanbul’daki belediye dairelerinin sayısını yirmiyeye çıkararak Dersaadet Belediye Kanunu’nu yürürlükten kaldıran bu düzenleme ile; belediye daireleri kaldırılmış, İstanbul Belediyesi, İstanbul Şehremâneti adı altında dokuz adet idari şubesi bulunan tek bir belediye dairesi haline getirilmiş, böylece idari ve mali özerklik bakımından gerileme meydana gelmiştir. Bkz. Karaaslan, Mehmet, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008, s. 103’ten aktaran Çağdaş, **agm.**, s. 402. “Bu sonuncu Kanun’da da, Şehremininin atanması esası korunmuştur. Ancak 1328 tarihli Kanun’da Belediye Daireleri kaldırılarak yerlerine 9 adet Belediye Şubeleri kurulmuştur. Ayrıca, Şehremaneti Meclisi de yerini bir ‘Encümen’e bırakmıştır.” Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 201. Bu sistem, Cumhuriyet döneminde 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girinceye kadar varlığını sürdürmüştür. “Ancak, 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu, Ankara’ya özel bir yönetim biçimi getirmiştir.” Tortop, **age.**, s. 4. 1580 sayılı Kanun, 07/12/2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

özerklik bakımından doğrudan güvence teşkil etmemesi ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik seviyelerinin kanun koyucunun takdirine bırakılmasıdır.<sup>586</sup>

Bu noktada, Prens Sabahattin'in başını çektiği adem-i merkeziyetçi akımın, Kanun-i Esasi'deki yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrımı (tefriki vezayif) esaslarının adem-i merkeziyeti tarif ettiği iddiası önem arz etmektedir.<sup>587</sup> Adem-i merkeziyet ilkesinin federasyon şeklinde yorumlanacağı kaygısıyla 1924 Anayasası'nda dahi adem-i merkeziyet ifadesi yerine 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de olduğu gibi illerde yetki genişliği ve görev ayrımı esası ifadesine yer verilmiş olması,<sup>588</sup> bu savın haklılığını gösterir. Adem-i merkeziyet ilkesinin siyasi şeklinin federasyon anlamına geldiği, idari şeklinin ise idari yerinden yönetim olarak tanımlandığı göz önüne alındığında Kanun-i Esasi'de görev ayırımından kastedilenin pekala genel ve yerel kamu hizmetleri (vezaif) ayırımından hareketle idari adem-i merkeziyet yani yerinden yönetim ilkesi olduğu söylenebilir. Kanun-i Esasi'nin kabulünü müteakiben 1877 yılında İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu'nun, diğer illerdeki belediyeler için Vilayet Belediye Kanunu'nun kabul edilerek kanunlaştırılması bunun göstergeleridir. Belirtilen Kanunlarla, şehremaneti meclisinin ve belediye başkanlarının merkezi yönetimce atanacağı hüküm altına

---

<sup>586</sup> Kanun-i Esasi'nin illerin idaresine dair 108, 109 ve 112 nci maddeleri sırasıyla; "*Vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tâyin kılınacaktır.*", "*Vilâyet ve liva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisler ile senede bir defa merkezi vilâyette içtima eden Meclisi Umumu âzasının sureti intihabı bir kanunu mahsus ile tevsii olunacaktır.*" ve "*Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak Devairi Belediye Meclisler ile idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır.*" şeklindedir. Anayasal düzenlemeler ile; illerde yönetimin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre icra edileceği, il genel meclislerinin seçimle oluşacağı, belediyelerin seçimle oluşacak belediye meclislerince yönetileceği, diğer konuların özel kanunlar ile belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

<sup>587</sup> "İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanması ayrıca görev ayırımının kabul edilmesi adem-i merkeziyet ilkesinin uygulandığı bir yöntemin belirtileridir. O dönemdeki yaygın anlayışa göre, yerel halkı ilgilendiren, genel menfaatleri ilgilendirmeyen işlerin, yerel idarelere bırakılması yerel idareler üzerindeki denetimin istisna tutulması halinde anayasada var olan âdem-i merkeziyet uygulaması gerçekleştirilmiş olacaktır." Turgut, **agm.**, s. 14 vd.

<sup>588</sup> Turgut, **agm.**, s. 16.

alınmış ise de,<sup>589</sup> İstanbul dışındaki belediye meclislerinin dört yıl için seçimle belirleneceğine ve belediye bütçelerinin merkezi yönetim bütçesinden ayrılacağına<sup>590</sup> dair hükümlerden Kanun-i Esasi'nin idari yerinden yönetim ilkesi ile idari ve mali özerkliğin teminine uygun bir içeriğe sahip olduğu sonucuna varılabilmektedir.<sup>591</sup>

1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 20, 25 ve 96 ncı maddeleriyle<sup>592</sup> ilk defa ödeme gücüne göre vergilendirme ve vergilerin kanuniliği prensipleri Anayasal olarak düzenlenmiştir.<sup>593</sup> Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin vergi ve diğer kamusal yükümlülükler koyma yetkisini kati bir surette yasaklamakla birlikte, kanuni düzenlemelerle belirlenen hadler dâhilinde yerel yönetimlere bu kamusal yükümlülüklerin bazısının miktar ve nispetini, bazısının ise unsurlarını belirleme imkânını vermektedir. Bu yönleriyle de, 1876 Kanuni Esasisinin mali özerkliğe uygun olduğu söylenebilir. Buna paralel olarak, İstanbul Şehremanetinin gelirlerine dair 1912 tarihli İstanbul Şehri Rüsûm-ı Belediye Kanun-u Muvakkati ile diğer belediyelerin gelirlerine dair 1914 tarihli Vilayât Rüsûm-ı Belediye Kanun-u Muvakkati bu dönemde yürürlüğe girmiştir. Müteakiben bu Kanunları yürürlükten kaldıran 11/03/1915 tarihli Rüsûm-ı Belediye Kanunu ile tüm belediyeler için ortak bir gelir kanunu yürürlüğe konulmak suretiyle belediyelerin eli mali özerklik

---

<sup>589</sup> “Belediyenin Başkanı, Meclis üyeleri arasından, yine hükümetçe atanacak, Meclisin üyelerini halk seçecek, kentin Genel Kurulu olarak çalışacak Cemiyet-i Belediye ise, “Mahalli İdare Meclisi” ile “Belediye Meclisi”nin birleşmesinden oluşacaktı.” Keleş, **age.**, s. 160.

<sup>590</sup> Öner, **age.**, s. 19.

<sup>591</sup> 1877 yılında henüz mecliste tartışılmaktayken meclisin II. Abdülhamit tarafından kapatılması sebebiyle ancak 1913'te yürürlüğe girebilen il özel idarelerine dair İdare-î Umumiye-î Vilayat Kanun-u Muvakkati ile il özel idarelerine açıkça ayrı tüzelkişilik verilmiş olması bunun bir başka göstergesidir.

<sup>592</sup> Bu maddeler sırasıyla; “*Tekâlifî mukarrere nizamâtı mahsusasına tevfikân kâffeî tebaa beyninde herkesin kudreti nisbetinde tarh ve tevzi olunur.*”, “*Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat nâmı aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz.*” ve “*Tekâlifî Devletin hiçbirî bir kanun ile tâyin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunamaz.*” şeklindedir.

<sup>593</sup> Tanzimat döneminde ilan edilen ferman mahiyetindeki bir takım anayasal metinlerde de vergilerin kanuniliği ile vergilendirmede eşitlik gibi bir takım vergisel prensiplere yer verildiği görülmektedir. Bkz. Kumrulu, Ahmet, “**Vergi Hukukunun Birkısım Anayasal Temelleri**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Atatürk'ün 100. Doğum Yılına Armağan, C. 36, S. 1/4, s. 148-149.

bakımından güçlendirilmiştir.<sup>594</sup> Özetle, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle başlayan bu dönemin Anayasanın askıda olmadığı (1876-1877, 1909-1921) zaman dilimlerinde, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temininin önünde herhangi bir anayasal engelin bulunmadığı söylenebilir.

## 2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu

20/01/1921 tarihinde Büyük Millet Meclisince kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yerinden yönetim ilkesinin esas, merkezden yönetim ilkesinin istisnai olduğu kabul edilerek yerel yönetimlerin özerkleştirilerek güçlendirilmesi ve böylece klasik Osmanlı sistemi ve Kanun-i Esasi'deki geleneksel merkeziyetçi sistemin tersine çevrilmesi hedeflenmiştir.<sup>595</sup> Kanun-i Esasi'nin kendisine aykırı olmayan hükümlerini yürürlükten kaldırmayan ve ikili anayasa dönemi olarak adlandırılan<sup>596</sup> olağanüstü bir dönem olan Kurtuluş Savaşı döneminin hükümet şekli ile idari yapısının çerçevesini çizen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun konuya dair önem arz eden hükümleri 11 ila 23 üncü maddelerinde yer almaktadır.<sup>597</sup> Bu hükümler uyarınca,

---

<sup>594</sup> "... bu kanun ile; Belediyelere ruhsatiye, işgaliye, oyun ve eğlence, pazar, nakliye, ölçü ve tartı aletleri muayene ve damga, tente ve saçak, dellallık, akaryakıt istihlak, kara ve deniz nakil vasıtaları, zephiye, kantar, av ve süs köpekleri, ilan ve levha resmi gibi öz gelir olarak çok sayıda vergi ve resim almak imkanı sağlanmıştır. Ayrıca Maliyenin (merkezi idarenin) tahsil ettiği tanzifat ve tenvirat (temizlik ve aydınlatma) resmi ile musakkafat (bina) vergisinin İstanbul'da %25'i ve taşrada %10'u oranında, ayrıca temettü vergisinin %10'u oranında belediyeler için munzam bir resim ekleme yetkisi verilmiştir. Söz konusu munzam resimler Maliye memurlarınca tahsil edilerek ilgili belediyelere teslim edilmiştir. Bunlardan başka belediyelerce yeniden yaptırılacak kaldırım ve kanalizasyon inşa giderlerinin yarısının bu tesislerin yapıldığı sokak ve caddeler üzerinde bulunan bina sahiplerinden tahsil edilmesi de kabul olunmuştur." Öner, **age.**, s. 20-21.

<sup>595</sup> Tanör, **age.**, s. 264-265.

<sup>596</sup> Teziç, **age.**, s. 140.

<sup>597</sup> Bu maddeler sırasıyla; "*Vilâyet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadî münasebat ve hükûmetin umumi tekâlifî ile menafii birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafta ve Muaveneti içtimaîye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir.*", "*Vilâyet Şûraları vilâyetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilâyet Şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.*", "*Vilâyet Şûrası, azası meyanında icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şubatu idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihab eder, İcra salahiyeti daimi olan bu heyete aittir.*", "*Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin*

13/03/1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile iller için getirilmiş bulunan genel ve özel yönetim ayrımının özel yönetimler lehine ortadan kaldırılması, bu kapsamda illere ve nahiyelere oldukça geniş mahiyette idari ve mali özerklik verilmesi, yine yargılama ve düzenleme yetkileri ile kimi genel kamu hizmetlerinin yanı sıra hemen tüm yerel kamu hizmetlerinden sorumlu yerel yönetimler olarak özel kanunlarına uygun olmak kaydı ile mali kaynak yaratma imkanlarının sağlanması gibi hususlar gündeme gelmiştir. Ancak merkezi yönetime ilişkin hükümleri derhal uygulanmaya başlanan 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere dair hükümleri, özel kanunları yürürlüğe girmediğinden uygulanamamıştır.<sup>598</sup> Dolayısıyla bu dönemde de, 1876 tarihli Kanun-i Esasi

---

*umumi ve müşterek vazائفını rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vazائفına mahalli vazائف arasında tearuz vukuunda müdahale eder.*, “Kaza yalnız idari ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur.”, “Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir.”, “Nahiye'nin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.”, “Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap azadan tereküp eder.”, “İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur.”, “Nahiye şûrası ve idare heyeti kazai, iktisadi ve mali salahiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tayin olunur.”, “Vilâyetler iktisadi ve içtimaî münasebetleri itibariyle birleştirilerek umumi müfettişlik kotaları vücuda getirilir.” ve “Umumi müfettişlik muntakalarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik muntakasındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi Umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler Devletin umumi vazائفına mahalli idarelere ait vazائف ve mukarreratı daimi surette murakebe ederler.” şeklindedir. <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (24/08/2014). Hükümlerden, vilayetlerin ve nahiyelerin tüzelkişiliği haiz ve özerk yerel yönetimler oldukları, meclislerinin yöre halkınca iki seneliğine seçileceği, senede iki ay toplanacakları, yürütme işlerinin başkanı (vilayetlerde icra heyeti reisleri, nahiyelerde nahiye müdürleri) ve diğer üyeleri meclis üyeleri arasından aynı meclisçe seçilen idare heyetlerince icra edileceği, vilayet meclislerinin Büyük Millet Meclisince çıkartılacak kanunlara uygun olarak vakıf, eğitim ve öğretim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinde düzenleme ve icra yetkilerinin bulunduğu, vilayetlerdeki valilerin Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olarak Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından tayin olunduğu, görevlerinin devletin genel ve ortak nitelikteki işlerini yürütmek olduğu, ancak devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında çatışma meydana gelmesi durumunda müdahale yetkilerinin bulunduğu, nahiye meclisleri ile idare heyetlerinin seviyeleri özel kanunlarla belirlenen yargısal, iktisadi ve mali yetkilere sahip oldukları anlaşılmaktadır. Aynı zamanda umumi müfettişlere görev saharındaki yerel yönetimleri merkezi yönetim adına denetleme yetkisi verilmek suretiyle idari vesayet denetimi de anayasal olarak düzenlenmektedir.

<sup>598</sup> Turgut, **agm.**, s. 16. “Nahiye ile ilgili Meclis görüşmeleri büyük önem taşımaktadır. Bunlardan anlaşılacak şudur ki, üyelerin çoğunluğu “komün idareleri” yoluyla yerel işlerin merkeze danışılmadan yürütülmesinden yanadır. Devletin merkezi otorite ve denetimi, düşük düzeyde tutulmak istenmiştir. Böylece Birinci BMM, toplumsal-siyasal yapının ileriki temel taşı olarak “nahiye”yi göstermektedir. .... Ne var ki, 1921 Anayasası'nın öngördüğü yerinden yönetim kurumları ve mekanizmaları uygulama alanı bulabilmiş değildir. Gerçi bazı bölgesel ya da yerel kongreler BMM döneminde bir süre daha faaliyet göstermişler ve yerel demokrasi örnekleri vermişlerdir (Üçüncü Edirne ve Pozanti



uyarınca yürürlüğe konulmuş bulunan 13/03/1913 (13 Mart 1329) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati, 30/12/1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkati ve 11/03/1915 tarihli Rüsûm-ı Belediye Kanunu gibi kanuni düzenlemelerin geçerliliğini muhafaza ettiği, yerel yönetimlerin mali özerkliklerine dair 1876 Kanuni Esasisi dönemindeki anayasal vaziyetin devam ettiği ifade edilebilir. Bununla birlikte, ülkenin önemli bir bölümünün işgal altında olması hasebiyle Büyük Millet Meclisi ve Hükümetlerince; yerel kongre iktidarlarının merkezi yönetime hiyerarşik olarak bağlanması, kuvayı milliye milis kuvvetlerinin lağvedilmesi suretiyle düzenli orduya geçilmesi, istiklal mahkemelerinin kurulması, Başkomutanlık Kanunu ile geçici de olsa tek adam idaresine girilmesi ve tekâlifi milliye emirleri gibi merkezden yönetimi güçlendiren olağanüstü yetkilerin kullanılmış bulunduğu bu dönemde yerel yönetimlerde mali özerkliğin varlığından bahsetmenin oldukça güç olduğu da ortadadır.

## **B. Cumhuriyet Dönemi**

Cumhuriyet döneminin, 20/01/1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda ikinci TBMM tarafından 29/10/1923 tarihinde gerçekleştirilen değişiklikler neticesinde Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle başladığı bilinmekle birlikte, değişiklikten çok kısa bir süre sonra aynı Meclisçe<sup>599</sup> kabul edilen 20/04/1924 tarihli Anayasa, Cumhuriyet'i ete kemiğe büründüren devrimlerin altyapısını oluşturan

---

Kongreleri ile Oltu Şura Hükümeti). Ama bunlar 1921 Anayasası'nın öngördüğü değil, reddettiği kurumlardır; 1918-1920 yerel kongre iktidarları döneminin uzantılarıdır. TEK'in öngördüğü vilayet ve nahiye şuraları ve diğer organları ise oluşmamıştır. Yerel yöneticilerin halkça seçilmesi önerileri de iyi karşılanmamıştır. Olağanüstü güç koşulların buna engel olduğu ileri sürülebilirse de, daha kolay olmayan koşullarda yerel kongre sistemlerinin bir buçuk yıl kadar yaşayabilmiş olduğu unutulmamalıdır. Ulusal idarenin “yegâne tecelligâhı” olarak Meclisi gören, “her vilayetin veya her mıntıkanın ayrı ayrı birer idare teşkil etmesi”ne karşı duran Mustafa Kemal, ağırlığını merkeziyetçilikten yana koymuş bulunmaktadır.” Tanör, *age.*, s. 266-267.

<sup>599</sup> Özbudun, *age.*, s. 9.

Anayasa olmuştur. Dolayısıyla, Cumhuriyet döneminin ilk Anayasası'nın bu Anayasa olduğunun kabulü gerekir.

### 1. 1924 Anayasası

1924 Anayasası'nın 90 ve 91 inci maddeleri<sup>600</sup> ile il özel idareleri ve belediyelerin tüzelkişilikleri Anayasa'da açıkça düzenlenmiş, yine 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile hukuk sistemimize giren fakat 1924 Anayasası'ndan hemen önce 18/03/1924 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu'nun 7 nci maddesi ile ilk kez tüzelkişiliğe kavuşturulan köylerin bu statüsü anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Ayrıca iller için 1876 Kanun-i Esasi'sinde yer alan ve Prens Sebahattin ve çevresi tarafından idari adem-i merkeziyet yahut da idari yerinden yönetim olarak yorumlanan “tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaiif” esası yeniden Anayasaya girmiştir. Böylece 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda öngörülen fakat uygulanma kabiliyetine kavuşturulamayan yerel yönetimlerin geniş idari ve mali özerkliği haiz olmaları veya idari yerinden yönetim ağırlıklı idari yapı manasındaki “muhtariyet” anlayışı yerine, idari yerinden yönetimi kabul eden lakin merkezden yönetim ağırlıklı bir yapıyı, “daha sınırlı bir adem-i merkeziyeti”<sup>601</sup> ifade eden “tefrik-i vezaiif” esasına geçilmiştir. Bunun en olumsuz neticelerinden biri, 1963 belediye seçimlerine kadar belediye başkanlığı görevinin valilerce yerine getirilmiş olmasıdır.<sup>602</sup>

<sup>600</sup> Bu maddeler sırasıyla; “*Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir.*” ve “*Vilâyetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif esası üzerine idare olunur.*” şeklindedir.

<sup>601</sup> Turgut, **age.**, s. 16.

<sup>602</sup> Bu uygulama, karar ve hareket serbestisinin merkezi yönetimce dolaylı olarak kısıtlanması suretiyle belediyelerde idari ve mali özerkliğin gelişimine engel olmuştur. “Cumhuriyet ilan edildikten sonra uzun yıllar belediye başkanlığı görevi valiler tarafından yürütülmüştür. İlk olarak 1948 yılında Ankara ve 1954 yılında İstanbul'da belediye başkanlığı görevi valilik görevinden ayrılmıştır.” Koçak, **Neo-Liberalizmin Türkiye'deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi:**

Anayasa'nın 85 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; *“Devlet, vilâyet idarei hususiyeleri ve belediyelerce teamülen cibayet edilmekte olan rüsum ve tekâlifin kanunları tanzim edilinceye kadar kemakân cibayete devam olunabilir.”* hükmü, vergilendirme yetkisi bakımından mali özerklikle ilişkilendirilebilecek ilk anayasal hükümdür. Düzenleme ile, il özel idareleri ve belediyelerin öteden beri örfi olarak tahsil edegeldikleri mali yükümlülükleri, bunlara dair kanuni düzenlemeler gerçekleştirilinceye kadar tahsil etmeye devam edebilmelerine imkan tanınmıştır. Buna karşın, ikinci fıkra hükmü, aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan; *“Vergiler ancak bir kanun ile tarh ve cibayet olunabilir.”* hükmü ile birlikte değerlendirildiği takdirde bir anlam ifade etmektedir. Madde bütünü göz önüne alındığında, ikinci fıkra hükmünün vergilendirme yetkisi bakımından sürekli bir güvence sağlamadığı, vergilerin ancak kanunla konulabileceği ve kanunun öngördüğü usul ve esaslara göre alınabileceği, yerel yönetimlerin bundan sonra vergi koyma yetkilerinin bulunmadığı, ancak kanunun elvermesi halinde bazı vergiler bakımından tahsil yetkilerinin bulunabileceği açıktır.<sup>603</sup>

Öte yandan, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin 85 inci madde hükmündeki ‘vergi’ kavramına dâhil olup olmadığı tartışma konusudur. Eğer ‘vergi’ kavramıyla kastedilenin dar anlamda vergi olduğu kabul edilir ise, o takdirde vergi dışındaki kamusal gelirlerin bizzat yerel yönetimlerce konulabileceği, unsurları ile miktar ve oranlarının bizzat belirlenebileceği sonucuna varılabilecektir. Lakin 84 üncü maddenin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan; *“Vergi, Devletin umumi masarîfine halkın iştiraki demektir.”* ve *“Bu esasa mugayir olarak hakikî veya hükmî*

---

**Özelleştirme**, s. 117. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda değişiklik yapan 19/07/1963 tarihli ve 407 sayılı Kanun ile tüm belediyelerde, başkanların halk tarafından seçilmesi usulüne geçilmiştir.

<sup>603</sup> Kumrulu, ikinci fıkra hükmünü, İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş döneminin bir gereği olarak değerlendirmektedir. Bkz. Kumrulu, **agm.**, s. 150.

*şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum, âşar ve sair tekâlif alınması memnudur.*”<sup>604</sup> hükümleri ile 85 inci maddenin ikinci fıkrasındaki ‘resim (rüsum) ve vergiler ile kamusal yükümlülüklerin (tekâlifin)<sup>605</sup> kanunları yapılıncaya kadar alınabileceği’ ifadesinden de anlaşılabilir üzere ‘vergi’ kavramının geniş manada kullanıldığı, aksi yöndeki bazı uygulamalara karşın vergiler dışındaki kamusal yükümlülükler bakımından da kanunilik prensibinin geçerli olduğu kabul edilmelidir.<sup>606</sup> Bir başka tartışma konusu, verginin kanunla konulması ve tahsili yönündeki hükmün, tahsili yerel yönetimlere bırakılan vergilerin miktar ve oranlarını belirleme yetkisinin de kendilerine bırakılıp bırakılmayacağıdır. Anayasada aksine bir hüküm bulunmadığı göz önüne alındığında, bu soruya olumlu yanıt vermek gerekir. Zira uygulama da bu yönde gelişmiştir. Örneğin, 01/07/1948 tarihli ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile bazı vergi ve resimleri tahsil etme ve miktarlarını belirleme yetkisi belediyelere, 18/03/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile salma ve ihtisap resmi gibi bazı vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri tahsil etme ve miktarlarını belirleme yetkisi köylere bırakılmıştır. Bu yöndeki uygulamalar, belediyeler bakımından 1961 Anayasasında gerçekleştirilen

---

<sup>604</sup> “Günümüz anayasa anlayışına göre gereksiz görülebilecek bu fıkra herhalde Osmanlı İmparatorluğu döneminde devletin yapısından kaynaklanan vergileme olgusunun belirsizliği nedeniyle yaşanan adaletsizliğin ve bireysel özgürlüklerin çığnemiş olmasının getirebileceği muhtemel korkunun izlerini tamamen silmek ve duraksamaları ortadan kaldırmak için konmuştur.” Güneş, **age.**, s. 103-104.

<sup>605</sup> “Tekâlif” kavramının günümüz Türkçesindeki karşılığı, ‘teklifler, vergiler, salmalar’ olarak ifade edilmektedir. Güncel Türkçe Sözlük, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (26/08/2014). Buna göre, 1924 Anayasası’nda vergi kavramının ayrıca kullanıldığı göz önüne alınırsa, ‘tekâlif’ kavramıyla dar anlamda vergiyi de kapsayan fakat ondan daha geniş bir alanın kastedildiği anlaşılmaktadır. Benzer yönde görüş için bkz. Göker, Cenker, “Yeni Anayasa Yapım Çalışmaları Kapsamında Vergilendirme Yetkisinin Düzenleniş Üzerine”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 292, Ocak 2013, s. 118.

<sup>606</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Çağan, **age.**, s. 51 vd. Güneş’in, Anayasa’nın 85 inci maddesiyle örfe dayalı kamusal mali yükümlülükler bakımından bunlara dair kanunların yürürlüğe gireceği tarihe kadar vergilerin kanuniliği ilkesinin bertaraf edilmek istendiği, vergilerin kanuniliği ilkesine geçici bir istisna getirildiği yönündeki ifadeleri de bu düşüncüyü desteklemektedir. Bkz. Güneş, **age.**, s. 103.

1971 değişikliklerine değin devam etmiş olup,<sup>607</sup> köyler bakımından halen devam etmektedir.

Anayasa'da yerel yönetimlerin bütçeleri ve harcama yetkileri konusunda da herhangi bir açık hüküm bulunmamaktadır. Yerel yönetim bütçelerinin hazırlanışı ve yürürlüğe girişine dair hususlar kanunlar ve alt düzenlemelerde yer almıştır. Anayasanın 97 nci maddesinde bütçenin yıllık olması ilkesine ve 95 nci maddesinde genel bütçe dışında katma bütçeye de yer verilmiş ise de, yerel yönetimlerin mali özerkliklerine dair Anayasada herhangi bir hüküm yer almadığından bütçelerin özerkliği, dolayısıyla yerel yönetimlerin harcamalar noktasındaki serbestiyetinin seviyesi kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Bu durum mali özerklik bakımından bir eksiklik teşkil etmiştir.

Görüldüğü üzere, Anayasal hükümlerin çok sınırlı bir içeriğe sahip olması ve uygulamaya dair düzenlemelerin söz konusu hükümlere uygunluğunu denetleyebilecek bir Anayasa yargısının bulunmaması<sup>608</sup> gibi sebeplerle yukarıda tartışılan hususların açıklığa kavuşması kanuni düzenlemelerle mümkün olabilmıştır.<sup>609</sup> Bu kapsamda, "saf mili egemenlik ve meclis üstünlüğü ilkelerinin

---

<sup>607</sup> 1961 Anayasası'nın 61 inci maddesine, 29/09/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla giren ve sonrasında 1982 Anayasası'nın 73 üncü maddesine de aktarılan; "*Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.*" hükmü gereğince belediye meclislerince vergi, resim ve harçların miktarının belirlenmesi imkanı ortadan kaldırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Öz, **agm.**, s. 70 vd.

<sup>608</sup> "Benimsenen yol, BMM'nin kendi kendini denetlemesi, yani yasaların Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na uygun düşüp düşmeyecekleri konusunda, bunlar tasarı aşamasındayken bir siyasal denetim yapmasıdır. Başta Anayasa Komisyonu olmak üzere BMM'nin yetkili encümenleri ve genel kurulu bu hususla görevlidirler." Tanör, **age.**, s. 307.

<sup>609</sup> "Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 1931 yılında, yargıçların kanunların Anayasaya uygunluklarını denetleyemeyeceklerine karar vermişti. Herhangi bir kanuni dayanak olmaksızın, idare organı bir tüzükle, yönetmelik veya bir idari işlemle vergi veya benzer nitelikte bir yükümlülük koyduğu takdirde, Danıştay, Anayasa hükmünü uygulamak durumundaydı. Ancak bir kanunun bir verginin yükümlülükleri, matrahı, oranı gibi temel öğelerinin saptanmasını idare organının takdirine bıraktığı durumlarda, bu kanunun Anayasaya aykırılığı yargısal denetimden geçirilemiyordu; bunun uygulanması zorunluluğu vardı." Çağan, **age.**, s. 51-52. Bu dönemde, vergilerin kanuniliği ilkesine

damgasını taşıyan”<sup>610</sup> 1924 Anayasası döneminde, yerel yönetimlerin kendisine bırakılan vergi ve diğer kamusal yükümlülüklerin miktar ve oranlarını belirleyebilme ve bunları toplayabilme imkânları bakımından sınırlı mali özerkliklerinin bulunduğu söylenebilir. Buna karşın, mali özerkliğin açık bir anayasal güvenceye bağlanmamış olması ve kanun koyucunun aksi yönde düzenlemeler yapabilme yetkisinin bulunması, gerek ülkedeki gerekse de dünyadaki gelişmelere paralel olarak merkeziyetçi yönetim anlayışının güç kazanması gibi hususlar yerel yönetimlerde mali özerklik düşüncesinin gelişimini engellemiştir.

## 2. 1961 Anayasası

1961 Anayasasında, yerinden yönetim ilkesine ilişkin 112 nci ve yerel yönetimlere ilişkin 116 ncı<sup>611</sup> maddeler marifetiyle yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin çerçevesi çizilmiştir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine ilişkin Anayasa tarihimizdeki belki de en önemli hükümler bu Anayasada yer almıştır. Yerel yönetimler; il özel idaresi, belediye ve köyler olarak üç türde öngörülmüş, genel nitelikler ise, yerel

---

ilişkin olarak, yalnızca şekli kanunun mevcut olup olmadığı ile sınırlı bir yargısal denetim yapılabilmıştır. Esasa ilişkin bir anayasa denetiminin bulunmaması verginin kanuniliği ilkesinin olgunlaşmasını engellemiştir. Güneş, *age.*, s. 104. Gerçekten de, kanunilik ilkesinin; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece şekli bir kanunla düzenlenmiş olmasını değil aynı zamanda konusu, mükellefi, matrahı ve oranları, muaflik, istisna ve indirimleri, vergiyi doğuran olay, tarh ve tahakkuk ile tahsili gibi tüm unsurları ile vergilendirme işlemlerinin de kanunla düzenlenmiş olmasını gerektirdiği göz önüne alınırsa bu sava hak vermemek elde değildir. Bkz. Gerek-Aydın, *age.*, s. 147-148. Öncel-Kumrulu-Çağan, *age.*, s. 40.

<sup>610</sup> Tanör, *age.*, s. 307.

<sup>611</sup> “**Madde 112-** İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”

“**Madde 116-** Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

....  
Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (03/08/2014).

ortak ihtiyaçların (yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden) karşılanmasından ve kanunla verilen görev ve yetkilerin ifasından sorumluluk, genel karar organlarının seçimle belirlenmesi, kamu tüzel kişiliği haiz olmak olarak belirlenmiştir. Yine aynı maddenin üçüncü fıkrası ile, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı hüküm altına alınmak suretiyle merkezi yönetimin yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerindeki tasarruf yetkisi sınırlandırılarak keyfi uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir. Bu anayasal güvence, bir yerel yönetimin hayati unsurları olan seçilmiş organlarının organlık sıfatının kazanılması ve kaybedilmesi noktasında idari özerkliğin bir gereği olarak ancak bağımsız ve tarafsız yargı organlarının yetkili olmasını öngörmektedir. Söz konusu anayasal güvenceye aykırı kanuni düzenlemeler yapılması halinde anayasa yargısının denetimi gündeme gelmektedir. Aynı maddenin dördüncü fıkrası ile; yerel yönetimlerin kuruluş, kendi aralarında birlik kurma, görev, yetki, maliye ve kolluk işleri, merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınarak yerel yönetimlere dair kanunilik ilkesinin gereği yerine getirildiği gibi, yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı yönündeki hüküm ile de mali özerklik bakımından merkezi yönetime bir görev verilmiştir.

Aynı zamanda vergi yükümlülüğüne dair 61 inci maddesinde yer alan; *“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler ancak kanunla konulur.”* hükmüyle de 1924 Anayasası dönemindeki uygulamaya paralel olarak yerel yönetimlerin vergi ve diğer kamusal yükümlülüklerin miktar ve oranlarını belirleme imkânı korunmuştur. Buna karşın, Anayasa Mahkemesinin, ilan resmi

bakımından 03/07/1969 tarihli ve E.1969/23-K.1969/41 sayılı, diğ er ilan ve reklamlara ilişkin resim bakımından ise 22/12/1970 tarihli ve E.1970/29-K.1970/48 sayılı Kararı ile ve belediye meclislerine mali yükümlülüklerin miktarının belirlenmesi noktasında sınırsız yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri manasına geleceğ i gerekçesiyle 5237 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerini iptal etmesi üzerine durum değ işmiş, 1961 Anayasası'nın 61 inci maddesine, 29/09/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla giren; *“Kanunun belli ettiğ i yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değ işiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.”* hükmü ile birlikte belediye meclislerinin vergi, resim ve harçların miktarını belirleme imkanı tamamen ortadan kaldırılmıştır.

Diğ er taraftan, Anayasa Mahkemesi, köylerin öz gelirleri arasında yer alan ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda öngörülen “salma” bakımından 1961 Anayasası'nın 61 inci maddesine aykırı olduğ u iddiasıyla önüne gelen bir iptal davasında, 05/01/1965 tarihli ve E.1963/198-K.1965/1 sayılı Kararı ile; “... en yüksek haddi 20 lira gibi az bir vergi için modern vergi prensiplerinin öngörülmemiş olmasının...” iptal için yeterli olmadığ ı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. Yukarıdaki kararlardan farklı olarak Anayasa Mahkemesi burada, köylerin önemli gelirlerinden olan “salma”nın mevcudiyetinin kamu yararının gereğ i olduğ u ve vergi miktarının düşük olması sebebiyle yasama yetkisinin devredilmiş sayılamayacağı düşüncesinden hareket etmiştir.<sup>612</sup> Karar tarihinde, Anayasa'nın 61 inci maddesine 29/09/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla, mali yükümlülüklerin muaflık, istisna ve indirimleriyle

---

<sup>612</sup> Çağ an, işbu Kararı, “Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, esasen çok sınırlı mali kaynaklara sahip olan köy idarelerinin bu kaynaklardan da yoksun bırakılmamaları açısından yerinde görülebilirse de, bu konuda verilecek bir iptal kararı, kanun koyucunun bu idarelerin mali sorunlarına eğ ilmesi bakımından itici bir rol oynayabilirdi.” şeklinde eleştirmektedir. Bkz. Çağ an, **age.**, s. 210.



oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olduğuna dair hüküm henüz eklenmemiştir. Sonraki yıllarda Köy Kanunu'nun ilgili hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasının tekrar gündeme gelmemiş olması, 1971 yılından itibaren Anayasaya açıkça aykırı hale gelmiş bulunan bahse konu hükümlerin ve bu kapsamdaki köy gelirlerinin mevcudiyetini günümüze kadar sürdürmesi neticesini doğurmuştur.

Anayasa'da harcama serbestiyeti bakımından 1924 Anayasasından farklı ve ileri herhangi bir hüküm yer almamakta, bütçelerin özerkliği ve yerel yönetimlerin harcama serbestiyeti bu dönemde de kanun koyucunun takdirine bırakılmaktadır. Bu durum, harcamalar yönüyle mali özerklik bakımından bir ilerlemeyi işaret etmese de, merkezi yönetime, 116 ncı maddenin dördüncü fıkrasının son cümlesi ile verilen yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulması görevinin mevcudiyetiyle birlikte değerlendirme yapılırsa, harcamalar noktasındaki serbestiyetin bu dönemde gelişime daha açık hale geldiği söylenebilir. Nitekim bu gelirlerin ağırlıkla öz gelirlere oluşması halinde, merkezi yönetimin harcamalara müdahalesi azalmakta, mali özerklik genişlemektedir.

Yerinden yönetim ilkesi, tüzelkişilik, kanunilik, yerel kamu hizmetlerinden sorumluluk, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabilmesine ve görevler ile orantılı gelirlerin temini gibi konulardaki anayasal güvencelere karşın, bu dönemde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinde kanun koyucunun ve merkezi yönetimin takdiri belirleyici niteliği devam etmiştir.

### 3. 1982 Anayasası

Günümüzde; “il özel idaresi”,<sup>613</sup> belediye ve köy şeklinde vücut bulan yerel yönetim türleri dayanağını 1982 Anayasası’nın ‘Mahalli idareler’ başlıklı 127 nci maddesindeki; “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” hükmünden almaktadır. Büyükşehir belediyeleri de aynı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan; “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*” hükmüne dayanılarak kanunla kurulmuştur.

Yerel yönetimlerin mali özerkliği ise, daha ziyade, aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak yerel yönetim karar ve icra organlarının bağımsızlığını ifade eden karar ve hareket serbestisi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Daha önce izah edildiği üzere, bu serbestinin azlığı veya çokluğu, idari vesayet denetiminin azlığı ve çokluğuyla ters orantılıdır. Yani idari vesayet denetimi ne kadar az olursa, yerel yönetimlerin karar ve hareket serbestisi, dolayısıyla idari ve mali özerkliği o kadar fazla olmaktadır. Örneğin, herhangi bir yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin görülmesine yönelik olarak seçilmiş karar organları (il genel meclisi, belediye meclisi vb.) kararıyla harcama yapmaya ve bütçeye karar verebilmesi, birden çok kamu hizmeti arasından öncelikli olana kaynak ayırması, vergi miktar ve oranlarını belirlemesi o yerel yönetimin mali

---

<sup>613</sup> “Anayasasının hazırlık çalışması esnasında getirilen ikinci öneri ... yeni Anayasada il’e (il özel idaresine) yer verilmemesi idi. Bu görüşün gerekçesini ise bu idarelerin görevlerini tam olarak ifa edememeleri ve zaten bu idarelerin görevlerinin büyük çoğunluğunun Cumhuriyet döneminde çıkarılmış çeşitli Kanunlarla merkezi idareye aktarılmış olması teşkil ediyordu. Ancak, bu öneri ... benimsenmemiştir.” Nadaroğlu, **age.**, s. 175.

özerkliğinin göstergelerindedir.<sup>614</sup> Buna karşın, bahse konu yerel yönetimin belirtilen kararlarının ayrıca merkezi yönetimin onayına sunulması yani idari vesayet denetimine tabi tutulması ve bunun istisnai değil genel bir uygulama haline gelmesi, mali özerkliği oldukça sınırlayacaktır. Bunun yanı sıra, herhangi bir yerel yönetimin gelirleri, kendi öz kaynaklarından ziyade merkezi yönetimin aktardığı kaynaklardan oluştuğunda da, merkezi yönetimin yönlendirici etkisi doğal olarak artarak harcama yetkisi yani mali özerklik kısıtlanacaktır.<sup>615</sup> Bu çerçevede, Anayasa'nın 73 üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin yalnızca Bakanlar Kuruluna verilebilmesi, yerel yönetimlere verilememesi öz gelirlerin artırılmasını zorlaştırmaktadır. Yine, 1982 Anayasası'ndan önce Milli Güvenlik Konseyi kararıyla yürürlüğe giren ve belediyelerin bazı vergilerde kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde oranları belirleyebilme yetkisini düzenleyen 26/05/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96/B maddesinde yer alan; *“Yasada belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur.”* hükmünün, *“1982 Anayasası'nın Geçici 15 inci maddesinin”*<sup>616</sup> 12/09/2010 tarihli Anayasa

---

<sup>614</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 102.

<sup>615</sup> Aktalay, **age.**, s. 122-123. Gündüz-Agun, **agm.**, s. 229.

<sup>616</sup> Her ne kadar, Anayasa'nın 73 üncü maddesine açıkça aykırı olsa da, Anayasa'nın Geçici 15 inci maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında çıkarılan bir Kanun olması hasebiyle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96/B maddesinin iptali Anayasa Mahkemesinden talep edilemiyordu. Bkz. **Geçici Madde 15** – 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

....

Referandumu ile kaldırılmasını müteakip Anayasa Mahkemesinin, 29/12/2011 tarihli ve E.2010/62-K.2011/175 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olması da mali özerkliğin kısıtlanması neticesini doğurmuştur. İptal edilen madde sebebiyle hukuki boşluk oluşmaması bakımından 26/2/2014 tarihli ve 6527 sayılı Kanun'un 5 inci maddesiyle aynı Kanun'un 96/A maddesine; *"Ancak, bu Kanununun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılır. Bu şekilde hesaplanan miktar ve tutarların, virgülden sonraki iki hanesi dikkate alınarak uygulanır. Şu kadar ki, bu miktar ve tutarlar ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz. Bu uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir."* hükmü ek paragraf olarak eklenmiştir. Her ne kadar Kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde ilgili tarifelerin belirlenmesinde belediye meclislerinin önerisi üzerine harekete geçilmekte ise de, ciddi bir merkezi yönetim denetimi mevcuttur. Bu aşılma dahi tarifeleri belirleme yetkisi Anayasa'nın 73 üncü maddesi kapsamında en nihayetinde Bakanlar Kuruluna bırakılmaktadır. Bu yeni düzenleme, Anayasa'ya uygun olmakla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırıdır.

---

Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez." <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709-19821018.pdf>, (31/07/2014).

Özetlemek gerekirse, Anayasa'daki yerel yönetimlere dair hükümler, bunların idari ve mali özerkliklerini özel kanunlara bırakmış, bu kanunlarda ise il özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerkliklerinin bulunduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelendiği üzere, gerek yeterli öz gelir temini gerekse harcama serbestisi konusunda büyük eksiklikler bulunmakta, uygulamada merkezi yönetime bağımlılık güçlü şekilde devam etmektedir.

### **III. ANAYASA UZLAŞMA KOMİSYONU ÇALIŞMALARI**

1982 Anayasası'nın yerine yeni ve sivil bir anayasa yapılması düşüncesinin 12 Eylül 2010 Anayasa referandumundan sonra toplumun geniş kesimlerince kabul gördüğü gerekçesiyle yeni bir Anayasa yapılması için çalışmalar yapmak üzere TBMM'de grupları bulunan dört siyasi partinin eşit sayıda üye verdiği Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur.<sup>617</sup> Anayasa Uzlaşma Komisyonu çalışmalarına, 19/10/2011 tarihinde ilk toplantısını gerçekleştirmek suretiyle başlamış, süreç içerisinde çeşitli sivil toplum kuruluşları, eğitim kurumları ve kamu kurum ve kuruluşları, siyasi partiler ile toplumun çeşitli kesimlerinden gelen öneriler de gözetilmek suretiyle 66 maddede uzlaşmış, ancak hükümet sistemi ve devletin işleyişine dair hususlarda uzlaşma sağlanamaması üzerine 25/12/2013 tarihinde çalışmalarına son vermiştir.

---

<sup>617</sup> Komisyona üye veren dört parti; Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti), Cumhuriyet Hareket Partisi (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Barış ve Demokrasi Partisidir. Barış ve Demokrasi Partisince önerilen anayasal değişikliklerinin günümüzde Halkların Demokratik Partisi(HDP)'nin savunduğu görülmektedir. Ayrıca, Uzlaşma Komisyonunun Çalışma Usulleri için bkz. <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>, (31/07/2014).

Uzlaşılın maddelere bakıldığında,<sup>618</sup> aralarında yerel yönetimlerin mali özerkliğini etkileyebilecek herhangi bir uzlaşım maddesinin bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair hükümlerde esasa yönelik fikir ayrılığının bulunmadığı, uzlaşım oluşmamasının temelinde ülkenin hükümet sisteminin başkanlık mı, yoksa parlamenter mi olacağı tartışmalarının yattığı anlaşılmaktadır.<sup>619</sup>

Komisyon çalışmaları neticesinde yerel yönetimler için iki farklı model ön plana çıkmıştır. Bunlardan ilki, hükümet sistemi noktasında görüş farklılıkları bulunmasına rağmen AK Parti, CHP ve MHP temsilcilerince savunulan, yerinden yönetim ilkesinin ve yerel yönetimlerin çağdaş gelişmelere ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası anlaşmalara uygun olarak yeniden düzenlenmesine yönelik model iken, diğeri BDP temsilcilerinin önerdiği bölgesel (kamu idareleri) yönetim modelidir.

## **A. AK Parti, CHP ve MHP Anayasa Önerilerinde Yerel Yönetimler**

### **1. Genel Olarak**

İktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi, Anayasa Uzlaşım Komisyonuna TBMM’de grubu olan diğeri siyasi partiler gibi üç üye vermiştir.

---

<sup>618</sup> Bkz. [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (31/07/2014).

<sup>619</sup> Nitekim 26. Dönem Anayasa Mutabakat Komisyonu, bu konudaki anlaşmazlık sebebiyle 16/02/2016 tarihinde henüz üçüncü toplantısını yapmakta iken dağılmıştır. 26. Dönem Anayasa Mutabakat Komisyonunun 16/02/2016 tarihli üçüncü toplantısının tutanağı için bkz. [https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/mutabakat\\_kom/anayasa\\_mutabakat\\_komisyonu\\_16022016.pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/mutabakat_kom/anayasa_mutabakat_komisyonu_16022016.pdf), (03/04/2016). Öte yandan, kimilerince “Güneydoğu”, kimilerince “Kürt” sorunu olarak ifade edilen meselenin de yerel yönetimlere ve mali özerkliklerine dair hükümlerde uzlaşım sağlanamamasında önemli bir payı bulunmaktadır. BDP’nin, kanun yapma yetkisine sahip bir meclisi bulunan, merkezi yönetimce yapılması zorunlu olan temel kamu hizmetleri dışındaki kamu hizmetlerini aslen ifa eden, idari, mali ve hatta yasama yetkisinin varlığı gözetsilirse kısmen siyasi bakımdan da özerk olduğu düşünülebilecek bölgesel yönetimler kurulması hususlarını içeren “demokratik özerklik” talebi diğeri partilerce kabul görmemiştir.

Komisyon çalışmalarında hükümet sistemi olarak ‘Başkanlık Sistemi’ni önermiştir. Komisyon çalışmalarının uzlaşma ile neticelendirilememesinin öncelikli sebebi bu önerinin diğer partilerce kabul edilmemesidir.

“Anayasa Uzlaşma Komisyonunda Oluşan Tam Metin”<sup>620</sup> ve “Komisyon Tutanakları”<sup>621</sup> incelendiğinde, Ak Partinin yerel yönetimler konusunda Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki yükümlülükleri temin etmeye yönelik bir yaklaşımının bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan, BDP temsilcilerinden farklı olarak CHP ve MHP görüşüne yakın bir yaklaşım sergilenmiştir. BDP’nin farklı öneriler getirmiş bulunduğu Anayasa Uzlaşma Komisyonunda Oluşan Tam Metin’in ‘Yerel yönetimler’ başlıklı 96 ncı maddesine bakıldığında, bazı görüş farklılıkları bulunmasına rağmen belirtilen üç partinin aynı çizgide buluştukları açıkça görülebilmektedir.<sup>622</sup>

<sup>620</sup> [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (31/07/2014).

<sup>621</sup> <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>, (31/07/2014).

<sup>622</sup>“(1) Yerel yönetimler, (CHP-MHP Önerisi: il, belediye ve köy halkının) (AK Parti Önerisi: yöre halkının) yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları ile görev ve yetkileri kanunla düzenlenen ve genel karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişileridir. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri de getirebilir.

(2) Yerel yönetimlerin kuruluşu, görevleri, yetkileri, merkezi yönetimle karşılıklı bağ ve ilgileri ile kendi aralarında kuracakları birlikler, karar organlarının seçim usul ve esasları, hizmetin vatandaşın en yakın yönetim birimi tarafından hizmet gereklerine en uygun biçimde görülmesi, idarenin bütünlüğü, yerinden yönetim ve katılımcılık ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Yerel yönetimler kanunda belirtilen ve münhasıran başka bir kamu idaresine verilmeyen kamu hizmetlerini yerine getirmeye yetkilidir.

(3) Yerel yönetimlerin seçimleri, Anayasanın ... maddelerinde belirtilen esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel (CHP-MHP Önerisi: veya ara) seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel seçimler milletvekili genel seçimleriyle birlikte yapılır. Savaş sebebiyle yerel seçimlerin yapılmasına imkân görülmezse, Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin bir yıl ertelenmesine karar verebilir. Erteleme sebebi ortadan kalkmamışsa, aynı usule göre bu işlem tekrarlanabilir.

(4) Yerel yönetim seçimleri yargı organının yönetim ve denetimi altında yapılır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının veya bu organlara üyeliğin kaybı ancak yargı kararı ile olur.

(5) Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, görevde kalmalarının sakıncalı olması halinde İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak (CHP-MHP Önerisi: bir ayı geçmemek ve bir defaya mahsus olmak üzere) görevden uzaklaştırabilir. Bu karara karşı yapılacak başvuruyu yargı mercii en geç 30 gün içinde sonuçlandırır.

Buna göre, yerel yönetim tanımı anayasada yapılarak yerel yönetimlerin temel nitelikleri; yerel ortak ihtiyaçların (yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden) karşılanmasından ve kanunla verilen görev ve yetkilerin ifasından sorumluluk, genel karar organlarının seçimle belirlenmesi ve kamu tüzel kişiliğine sahip olma şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağını teşkil eden, büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebileceği yönündeki hüküm korunmaktadır.

CHP ve MHP'nin ilk fıkrada yerel yönetim türlerinin sayılması, AK Parti'nin ise türleri zikretmeksizin 'yöre halkı' ibaresinin kullanılması yönündeki önerileri bu noktada ayırışmaya sebebiyet vermiştir.<sup>623</sup> Ak Parti yeni yerel yönetim türleri ihdası için kanun değişikliğini yeterli görmekte iken, CHP ve MHP bunun için anayasa değişikliğini gerekli görmektedir.<sup>624</sup>

---

(6) (CHP-MHP Önerisi) Yerel yönetimlerin sınırlarında değişiklik ancak ilgili yerel yönetimlerde yapılacak halkoylaması ile mümkündür.

(7) Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde ilgili yerel yönetimlere danışılması esastır.

(8) Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, idarenin bütünlüğü ile hizmetlerin sunulmasında verim ve uyumun sağlanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

(9) Merkezi idare, kamu yararına aykırı olduğu açıkça görülen ve hemen önlem alınmaması halinde telafisi imkânsız bir zararın doğması durumunda yerel yönetimin işlem ve kararlarının geçici olarak uygulanmasını durdurabilir.

(10) Yerel yönetimlere, kanunla öngörülen görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. Yerel yönetimlerin kararları, faaliyetleri, gelirleri ve harcamaları kanunda belirtilen usul ve esaslara göre düzenli olarak kamuya açıklanır." Komisyon Çalışması Neticesinde Oluşan Tam Metin, s. 40-41, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (31/07/2014).

<sup>623</sup> Benzer bir tartışma 1982 Anayasası hazırlık çalışmalarında da gündeme gelmiş, yerel yönetimlerin Anayasada tek tek sayılması yerine genel ilkelere yer verilmek suretiyle yerel yönetim tiplerinin belirlenmesinde kanun koyucunun takdirinin esas alınması yönündeki görüş kabul görmemiştir. Bkz. Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 175.

<sup>624</sup> CHP ve MHP'nin yeni yerel yönetim türü oluşturulmasını zorlaştırmaya yönelik bu tutumunun temelinde 'Özerk Bölgesel Yönetim' benzeri yeni yerel yönetim türleri ihdasına karşı savunma refleksi yatmaktadır. Yazım Komisyonunda yaşanan tartışmalar için bkz. Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 3579 vd., (30/05/2013 Tarihli Toplantı), <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>, (05/10/2014).



Üç parti arasında, yerel yönetimlerin kuruluşu, görevleri, yetkileri, merkezi yönetimle karşılıklı bağ ve ilgileri ile kendi aralarında kuracakları birlikler, karar organlarının seçim usul ve esasları, hizmetin vatandaşa en yakın yönetim birimi tarafından hizmet gereklerine en uygun biçimde görülmesi, idarenin bütünlüğü, yerinden yönetim ve katılımcılık ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi konuları ile kanunda belirtilen ve münhasıran başka bir kamu idaresine verilmeyen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin yetkili olması hususlarında da ikinci fıkrada mutabakat mevcuttur. Hükümde, yerel yönetimlerin temel görev ve yetkilerinin anayasa veya kanunlarla düzenlenmesi ilkesiyle uyum mevcuttur. Daha evvel 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Anayasa Mahkemesince iptal edilen 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “genellik ilkesi”<sup>625</sup> *“münhasıran başka bir kamu idaresine verilmeyen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin yetkili olması”* ifadesiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak anayasal güvenceye kavuşturulmak istenmektedir. Yine *“hizmetin vatandaşa en yakın yönetim birimi tarafından hizmet gereklerine en uygun biçimde görülmesi”* ifadesiyle, kamu hizmetlerinin, prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi, bu birim tarafından hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilememesi halinde bir üst birim tarafından üstlenilmesi anlamındaki<sup>626</sup> subsidiarite ilkesine aynı Şart'ın bir gereği olarak maddede yer verilmektedir.

---

<sup>625</sup> Başta merkezi ve yerel yönetimler arasında olmak üzere idareler arasında gerçekleşen hizmet paylaşımı üç temel ilkeyle somutlaşır. Bunlar sırasıyla; kanun ile herhangi bir yönetim birimine bırakılmamış bulunan bir kamu hizmetinin yerel yönetimler tarafından da gerçekleştirilebileceğini ifade eden ‘genellik ilkesi’, yine bir kamu hizmetinin merkezi yönetimden alınacak bir izin ile gerçekleştirileceğini ifade eden ‘yetki ilkesi’ ve hangi kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce gerçekleştirileceğinin ilgili mevzuatta sayılmasını ifade eden ‘liste ilkesi’dir. Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, s. 30 vd.

<sup>626</sup> Kaya, **age**, s. 44.

Maddenin yedinci fıkrasında yer alan; “*Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde ilgili yerel yönetimlere danışılması esastır.*” hükmü Şart ile uyumludur.<sup>627</sup>

İdari vesayet denetimi, yerel yönetim organ ve üyelerinin geçici olarak görevden uzaklaştırılmasına dair idari tedbir,<sup>628</sup> yerel yönetim organlarının organlık sıfatı ile organların üyelerinin üyeliğinin kaybının ancak yargı kararı ile olabileceğine dair güvence hükmü ve yerel yönetimlere kanunla öngörülen görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağına ve yerel yönetim kararları, faaliyetleri, gelirleri ve harcamalarının kanunda belirtilen usul ve esaslara göre düzenli olarak kamuya açıklanacağına dair hükümler de Şart hükümleriyle uyumludur.

Tüm bu olumlu içeriğine karşın, maddenin dokuzuncu fıkrası uyarınca bir idari vesayet denetimi olarak merkezi idarenin, kamu yararına aykırı olduğu açıkça görülen ve hemen önlem alınmaması halinde telafisi imkânsız bir zarar doğurabilecek nitelikteki yerel yönetim işlem ve kararlarının uygulanmasını geçici olarak durdurabilecek olması, yargı kararı olmaksızın sadece merkezi idarenin değerlendirmelerine göre yerel yönetimlerin icrai işlem yapma ve karar ve hareket

---

<sup>627</sup> Bu hüküm, Şart’ın Türkiye’nin çekince koymuş bulunduğu 4 üncü maddesinin altıncı fıkrasındaki bir yükümlülüğü düzenlemektedir. Bu fıkra hükmü, yukarıda ifade edildiği üzere, anayasa çalışmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum konusunda üç parti arasında genel bir uzlaşmanın bulunduğunu ortaya koymaktadır. Yazım Komisyonunda yaşanan tartışmalar için bkz. Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 1401 vd., (08/02/2013 Tarihli Toplantı), <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>, (05/10/2014). Bunun yanı sıra, CHP ve MHP’nin “*Yerel yönetimlerin sınırlarında değişiklik ancak ilgili yerel yönetimlerde yapılacak halkoylaması ile mümkündür.*” şeklindeki altıncı fıkra önerisi de Şart’ın 5 inci maddesiyle tamamen örtüşmektedir. AK Parti’nin desteklemediği bu öneri, yerel yönetimlerin idari özerkliğinin ve Şart’a uyumun temini bakımından CHP ve MHP’nin Ak Parti’den daha ileri bir noktada olduğunu göstermektedir. Yazım Komisyonunda konuya dair tartışmalar için bkz. Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 1398 vd., (08/02/2013 Tarihli Toplantı), <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>, (05/10/2014).

<sup>628</sup> Görevden uzaklaştırma tedbirinin bir ay ve bir kereye mahsus olarak uygulanacağına dair sınırlandırıcı mahiyetteki CHP ve MHP önerisi de, altıncı fıkra önerisinde olduğu gibi idari özerkliğin temini bakımından Ak Parti’den daha ileri bir noktayı ifade etmektedir.

serbestilerini, yani idari ve mali özerkliklerini sınırlandırabilecektir. Ancak, fıkra hükmüne; merkezi idarenin alacağı geçici durdurma kararlarının, bu konuda çıkarılacak özel kanuna uygunluk bakımından, beklenmeksizin veya en kısa sürede yargı denetimine sunulması şartı eklenirse aynı şeyi söylemek mümkün olmayacaktır.

## 2. Mali Özerklik Bakımından

Üç partinin öngördüğü yerel yönetim sisteminin, yerinden yönetimin bir tezahürü olarak 1982 Anayasası'nda öngörülen sistemin çağdaş dünyadaki gelişmelere ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak reforme edilmiş hali olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda, yeni Anayasa çalışmasında tabiidir ki yerel yönetimlerin mali özerkliğinin teminine yönelik çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

Konuya dair ilk temel hüküm 'Yerel yönetimler' başlıklı 96 ncı madde hükmüdür. Bu hükümde, yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan özerk olduklarından bahsedilmemekle birlikte, mevcut Anayasa'nın 'Mahalli idareler' başlıklı 127 nci maddesinde de bu yönde bir ifade yer almamaktadır. Zira yerel yönetimlerin idari ve mali özerliği, Anayasa'nın 'İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği' başlıklı 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan 'yerinden yönetim' ilkesinin zorunlu bir neticesi olarak İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu gibi özel kanunlarda düzenlenmiştir. Bu durumun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2 nci maddesine aykırı olmadığı açıktır.<sup>629</sup> Lakin yeni yapılacak bir anayasada, yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan özerkliğine dair bir ibarenin

<sup>629</sup> Şart'ın 2 nci maddesi; "Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır." şeklindedir. Bkz. 03/10/1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (05/10/2014).

yer alması, Şart'ın ilgili hükmüne daha uygun olacaktır. Keza yeni anayasa yapımı süreci Şart'ın 2 nci maddesinde yer alan 'uygun bir durum'u ifade etmektedir. Bu sayede, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği anayasal güvence altına alınmış olacak, buna aykırı kanuni düzenlemeler Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olacaktır. Her ne kadar çalışma maddesinin diğer fıkralarında Şart'a uyum sağlandığı savunulabilecek ise de, yeni bir anayasada bahse konu ibarelere yer verilmemesi daima eksiklik olarak nitelendirilebilecektir.

İkinci fıkradaki, “*münhasıran başka bir kamu idaresine verilmeyen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin yetkili olması*” ifadesiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak genellik ilkesinin anayasal güvence altına alınmak istendiği anlaşılmaktadır. Bu hükmün yürürlüğe girmesiyle yerel yönetimlerin görevlerinde artış meydana gelecektir. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması mali özerkliğin bir gereğidir. Bu yöndeki 96 ncı madde onuncu fıkra hükmü mevcut Anayasa'da da yer almakla birlikte görevlerle orantılı gelirlerin niteliği de mali özerklik bakımından belirleyici bir diğer etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetim yardımlarından ziyade yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması bu açıdan büyük önem arz edecektir.

Bunların haricinde, mali özerkliğin bir diğer unsuru olarak kabul edilen harcama serbestisine ilişkin herhangi bir hükme taslakta yer verilmemiş olması mali özerklik bakımından bir eksiklik olarak düşünülebilir. Bu bakımdan, CHP önerisinde yer alan; “*Yerel yönetimler bu kaynakların nasıl kullanılacağı konusunda yetkilidir.*” şeklindeki önerisinin<sup>630</sup> metne işlenmesinin harcama serbestisi noktasında bir

<sup>630</sup> Cumhuriyet Halk Partisinin Önerileri, “Yerel Yönetimler” başlıklı maddenin onuncu fıkrasının ikinci cümlesi, s. 34, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

anayasal güvence sağlayabileceği düşünülebilir. Bu sayede, yerel yönetimlerin gelirlerini harcaması noktasında gündeme gelebilecek kanuni sınırlamalar engellenmiş olacaktır.

Konu bakımından bir diğer önemli hüküm, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine dair hususları ihtiva eden ‘Vergi yükümlülüğü’ başlıklı 55 inci maddedir.<sup>631</sup> Madde metni incelendiğinde; esasen vergi yükümlülüğü ve yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi konularında asgari müstereğin bulunduğu göze çapmaktadır. AK Parti’nin; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin hâlihazırdaki yürütme organı olan Bakanlar Kuruluna değil, öngördüğü hükümet sistemi gereğince tek başına yürütme organını ifade eden Başkana ait olması gerektiğini savunmaktadır. Fakat aynı yetkinin, yerel yönetimlerce tarh, tahakkuk ve tahsil edilecek vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler bakımından ilgili yerel yönetimin seçimle oluşan karar organına verilebilmesi noktasında üç parti ittifak etmektedir.<sup>632</sup> Böylece Şart’ın mali özerliğe dair en önemli hükmünün iç hukuka

<sup>631</sup> “(1) Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.

(2) Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır.

(3) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir ve kaldırılır.

(4) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna (AK Parti Önerisi: Başkana); mahalli idareler (BDP Önerisi: Seçimle Oluşan Bölgesel Kamu İdareleri) tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahalli idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.

(5) Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar kuruluna (AK Parti Önerisi: Başkana) yetki verilebilir.” Komisyon Çalışması Neticesinde Oluşan Tam Metin, s. 24, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (31/07/2014).

<sup>632</sup> Yerel yönetimlerin mali özerliğinin temini bakımından büyük önemi olan bu hüküm üzerinde ittifakın oluşmasında Prof. Dr. Nami Çağan’ın görüşlerine başvurulmasının etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bkz. Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 1417 (13/02/2013 Tarihli Toplantı), s. 3144 (13/05/2013 Tarihli Toplantı), <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>, (31/07/2014).

yansıtılması noktasında geniş bir uzlaşa sağlanmıştır. Bu maddenin yasalaşması halinde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan 96/B hükmü benzeri hükümlerin kanunla düzenlenebilmesi açıkça güvence altına alınmış olacaktır. Bunun sonucunda, yerel yönetim öz gelirlerinin toplam gelire oranının artırılabilmesi kolaylaşacak, yerel yönetimlerin Şart ile uyumlu öz gelir ve mali özerklik seviyesine kavuşmasının önü açılacaktır.

## **B. BDP Anayasa Önerisinde Yerel Yönetimler**

### **1. Genel Olarak**

BDP diğer partilerden farklı bir yerel yönetim modeli öngörmektedir.<sup>633</sup> Bu modelde yerel yönetimler, bölge, il ve diğer kademeli yerel yönetimler olarak üçe ayrılmakta, il yerel yönetimi üzerinde bölgesel yerel yönetim, altında ise diğer yerel yönetimler yer almaktadır. Ayrıca 'kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülebileceği' yönündeki hüküm korunmak suretiyle büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi mümkün kılınmaktadır. Yerel yönetimler, bölge, il ve diğer kademeli birimler halkının ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin genel nitelikleri; yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasından sorumluluk, genel karar organlarının seçimle belirlenmesi, kamu tüzel kişiliğini haiz olma şeklinde sayılmaktadır.

---

<sup>633</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31 vd., [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

Merkezi yönetim için de bölge, il ve diğer kademeli birimler şeklinde bir yapı öngörülmekte, bölge ve illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayandırılmaktadır.<sup>634</sup> Bu idari birimler yerel yönetimlerden farklı olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatı mahiyetindedir. Merkezi yönetimin idari vesayet denetimi altında yapılanması öngörülen bölge, il ve diğer yerel yönetimler şeklinde sayılan yerinden yönetim kuruluşları ile karıştırılmamaları gerekir.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ve yerel yönetimlerin kuruluşuna, görev ve yetkilerine, karar organlarının seçimlerine, kendi aralarında birlik kurmalarına ve kendi aralarındaki görev, yetki ve gelir bölüşümüne, merkezi yönetim ile aralarındaki ilişkilere, uluslararası kuruluşlarla ilişkilerine ve uluslararası yerel yönetim kuruluşlarına üyeliklerine dair usul ve esasların demokratik yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğine dair hükümlere yer verilerek mevcut sistemde var olan yargısal güvence ve kanunilik ilkeleri korunmaktadır.<sup>635</sup> Yerel yönetimlere ilişkin kanunların, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğuyla çıkartılacağı yönünde bir hüküm getirilerek yerel yönetimler için öngörülen düzenin değiştirilmesi nitelikli çoğunluğa bağlanmaktadır.<sup>636</sup>

Ayrıca, bölgesel yerel yönetimlerin sınırlarının, tarihi, kültürel, sosyolojik, coğrafi ve ekonomik özellikler dikkate alınarak kanunla düzenleneceği, bölgesel yerel yönetimlerin karar organı olan Bölge Meclisi ve icra organı olan Bölge Başkanlığından oluşacağı, Bölge Meclisinin, o bölge sınırları içerisindeki illerin

<sup>634</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31, “Merkezi Kamu İdaresi” başlıklı maddenin ikinci fıkrası, [http://yeniayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yeniayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>635</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31, “Yerel Kamu İdareleri” başlıklı maddenin beşinci fıkrası, [http://yeniayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yeniayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>636</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31, “Yerel Kamu İdareleri” başlıklı maddenin dördüncü fıkrası, [http://yeniayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yeniayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

toplam milletvekili sayısının üç katı kadar üyeden oluşacağı, meclis üyelerinin, üyelikle bağdaşmayan işler, yasama sorumsuzluğu, yasama dokunulmazlığı, milletvekilliğin düşmesi ile ödenek ve yolluklara dair hususlarda TBMM üyelerine ilişkin hükümlerden yararlanacağı ve Bölge Meclisinin, anayasa ve kanunlar tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine ve başka bir kamu idaresine bırakılmayan yetkiler ile ortak yetkiler dışında kalan bütün yetkileri münhasıran kullanacağı hüküm altına alınmak istenmektedir.<sup>637</sup> Bölge Meclisinin, kanuni düzenleme yapma, karar alma ve yerel mali kaynakların yanı sıra merkezi bütçeden aktarılacak kaynaklardan müteşekkil özel bütçe yapma yetkisine sahip olması, Bölge Başkanlığının, Bölge Başkanı ve Bölge Yürütme Kurulundan oluşması, Bölge Başkanının, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip vatandaşlar arasından, halk tarafından seçilmesi, Bölge Meclisi tarafından kabul edilen kanun ve kararları yürütmekle görevli olması, bu görevi yerine getirirken kendisine yardımcı olacak Bölge Yürütme Kurulu üyelerini Meclis üyeleri arasından ve meclis dışından atayabilmesi, gerektiğinde görevden alabilmesi, Bölge Başkanı tarafından atanan Yürütme Kurulunun atamadan sonraki ilk oturumda Bölge Meclisinin güvenoyuna sunulması, Bölge Yürütme Kurulu üye sayısının ise Bölge Meclisi üye sayısının 2/5'inden fazla olmaması öngörülmektedir.<sup>638</sup>

BDP önerisinde, Bölge Kamu İdaresinin yetki ve görevlerini, ülkenin bütünlüğü ile illerin ve diğer kademeli birimlerin yetkilerine saygı çerçevesinde kullanmakla yükümlü olacağı, Bölge Meclisi üyelerinin aynı zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olamayacakları, Bölge Meclisi tarafından çıkarılan

<sup>637</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31-32, “Bölgesel Kamu İdaresi” başlıklı madde, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>638</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31-32, “Bölgesel Kamu İdaresi” başlıklı madde, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).



kanunların ve alınan kararların Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilme yetkisinin Cumhurbaşkanına ve Bölge Meclisinde grubu bulunan siyasi partilere ait olacağı, bölge mülki idare amiri ve menfaati ihlal edilen herkesin, Anayasaya ve kanunlara aykırı gördüğü Bölge Başkanlığı kararlarına, işlemlerine ve eylemlerine karşı kanunda gösterilen süreler içerisinde idari yargı yoluna başvurabileceği yönünde hükümlere de yer verilmektedir.<sup>639</sup>

BDP önerisinin mali özerklik bakımından değerlendirilebilmesi için öncelikle bölgesel yerel yönetim modelinin gerçekten bir yerel yönetim modeli mi olduğu, yoksa üniter yapının terk edilmesi suretiyle federasyona geçilmesi anlamına mı geldiği sorusu yanıtlanmalıdır. Bilindiği üzere, idari yerinden yönetim modellerinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yürütme erkini dikey olarak paylaşmaları söz konusu olmakta ve bu erk iktisadilik ve tarihsellik geleneksellik kriterleri kapsamında ulusal-yerel kamu hizmetleri esasına göre bölüşülmekte iken, siyasi yerinden yönetim modelinde federal devlet ile federe devletler arasında yürütme erkinin yanı sıra yasama ve yargı erklerinin de paylaşılması gündeme gelmektedir.<sup>640</sup> Bahse konu öneride, bölge meclislerinin yasama meclisi sıfatını kazanmaları ve bir takım ulusal nitelikteki kamu hizmetlerini üstlenmeleri bölge kamu idarelerini federe devletlere yaklaştırmaktadır. Ancak ülkenin ve devletin bölünmez bütünlüğü, yargının ve anayasanın tekliğinin öngörülmesi, merkezi yönetimin yerel yönetimlere dair anayasal ve yasal düzenlemeleri yapabilme (değiştirme, kaldırma vb.) yetkilerini elinde bulundurması, vergi salma yetkisinin merkezi devlet yasama organının

<sup>639</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 32, “Bölgesel Kamu İdaresi”, “İki Meclise Üyelik Yasağı” ve “Yerel Kamu İdarelerinin Denetimi” başlıklı maddeler, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>640</sup> Nadaroğlu, *age.*, s. 24.

uhdesinde bulunması, anayasadaki üniter devlet niteliğinin korunması ve bölgesel kamu idareleri ile aynı sınırları ihtiva eden ve yetki genişliği bulunan merkezin bölge taşra teşkilatının bulunacak olması gibi unsurlar bunları yerel yönetimlere yaklaştırmaktadır. Kaldı ki, BDP'nin “Bölgesel Kamu İdaresi” başlıklı madde önerisinin yedinci fıkrasında; “*Bölge Kamu İdaresi yetki ve görevlerini, ülkenin bütünlüğü ile illerin ve diğer kademeli birimlerin yetkilerine saygı çerçevesinde kullanmakla yükümlüdür.*” denilmek suretiyle ülkenin bütünlüğüne vurgu yapılmakta ve böylece bölgesel yerel yönetimlerin üniter devlet niteliğine aykırı olarak faaliyette bulunamayacağı açıkça ortaya konulmaktadır. Bu gibi yönleri ve etnik temelli olmamaları göz önüne alındığında bölgesel kamu idarelerinin, Fransa’da 1982 ve 2003 yıllarında yapılan yerel yönetim reformlarıyla hayata geçirilen bölgesel yönetimlere benzediği söylenebilir. Keza bölgesel yerel yönetim modelini uygulayan ülkelerden Fransa’da da, alt düzey yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği anayasal güvence altında olup, bölge yönetimleri diğer yerel yönetimlerin hak ve özgürlüklerine saygı göstermek zorundadırlar.<sup>641</sup>

## **2. Mali Özerklik Bakımından**

BDP önerisinde öncelikli olarak bölgesel kamu idarelerinin idari ve mali özerkliğinin temininin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Her ne kadar “Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Temel Nitelikleri” başlıklı 1 inci madde önerisinin üçüncü fıkrasında yer alan; “*Devletin idari yapısı ademi merkezi sistem esasına göre düzenlenir.*” hükmü ile daha alt düzey yerel yönetimlerin de idari ve mali özerkliklerinin anayasal olarak güvence altına alınması söz konusu olsa da, bu siyasi grubun odaklandığı temel yerel yönetim birimi diğer parti gruplarından farklı olarak

---

<sup>641</sup> Şengül, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, s. 64.

bölgesel kamu idareleridir. Bu noktadan hareketle, bölgesel kamu idareleri bir kenara bırakılırsa esasen, daha alt düzey yerel yönetim birimlerinin (belediye, il özel idareleri ve köyler) idari ve mali özerkliklerine dair niyetlerin diğer üç parti ile paralellik arz ettiği dahi söylenebilir. Buna göre, aşağıda belirtilecek eksikliklerine karşın genel olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri ile uyumlu bir yerel yönetim sisteminin hedeflendiği söylenebilir. Burada özellik arz eden ve diğer üç parti ile ayrılığa sebebiyet veren noktanın bölgesel kamu idareleri ile bunların idari ve mali özerkliğinin ne seviyede olacağıdır.

Öncelikle, yerel yönetim öz gelirleri ile vergilendirme yetkisi bakımından konuya eğilmek gerekmektedir. Bu kapsamdaki en önemli öneri hükmü, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine dair hususları ihtiva eden “Vergi yükümlülüğü” başlıklı 55 inci maddedir. Maddede; BDP önerisi ile diğer parti gruplarının önerileri arasındaki temel farkın vergilendirme yetkisi yönünden ortaya çıktığı görülmektedir. Farklılığı ihtiva eden ve maddenin dördüncü fıkrası<sup>642</sup> hükmü gereğince diğer partilerin önerisinin aksine yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin sadece bölgesel kamu idareleri ile sınırlı kalması söz konusudur ki, bu durum daha alt düzey yerel yönetimlerin mali bakımından merkezi yönetime ve bölgesel kamu idarelerine bağımlı hale gelmelerine sebebiyet vererek idari ve mali özerkliğin çok ciddi bir şekilde sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla BDP önerisinde bölgesel kamu idarelerine fazla odaklanması, belediyeler ve il özel idareleri gibi daha alt düzey yerel yönetimlerin ikinci plana itilmelerine, mali özerkliklerinin yeterince ele

---

<sup>642</sup> “(4) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna (AK Parti Önerisi: Başkana); mahalli idareler (BDP Önerisi: Seçimle Oluşan Bölgesel Kamu İdareleri) tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahalli idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.” Bkz. Komisyon Çalışması Neticesinde Oluşan Tam Metin, “Vergi Yükümlülüğü” başlıklı 55 inci maddenin dördüncü fıkrası, s. 24, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

alınmamasına sebebiyet vermiştir. Bunun bir başka kanıtı BDP öneri metninin “Merkezi Kamu İdaresi” başlıklı maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde yer alan;<sup>643</sup> “*Mali kaynakların kullanımı konusunda bölge kamu idarelerine mali özerklik esasları uygulanır.*” hükmüdür. Burada da mali özerklik bakımından bölge kamu idarelerine (bölgesel yerel yönetimlere) atıfla yetinilmekte, diğer yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair açık bir güvence bulunmamaktadır.

Anayasal mali özerkliğin ve hatta vergilendirme yetkisi bakımından konu değerlendirildiğinde mali özerkliğin sadece bölgesel yerel yönetimler için öngörülmüş bulunması, 31/03/2014 tarihinde aynı Partiden Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı seçilen Gülten Kışanak’ın Diyarbakır’dan çıkartılan petrolden pay istediklerine dair demeçleri ile ortaya konan ve özünde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılmasına yönelik olan taleplerle de çelişmektedir.<sup>644</sup> Keza bu durumda, bölgesel yerel yönetimler mali özerkliğe sahip olacak, daha alt düzey yerel yönetimler (belediyeler, il özel idareleri ve köyler) ise merkezi yönetim veya bölgesel kamu idarelerince yapılacak transferlere bağımlı kalabilecektir. Böylece, il özel idareleri ve belediyelerin bölgesel kamu idareleri karşısındaki idari ve mali özerkliği tehlikeye düşecektir. Bu durum, aynı zamanda görev ve gelirler noktasında önceliğin en alt düzey yerel yönetimlere verilmesini gerektiren subsidiarite ve

---

<sup>643</sup> Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 31, “Merkezi Kamu İdaresi” başlıklı maddenin üçüncü fıkrasının (c) bendi, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>644</sup> “Kesinlikle pay istiyoruz, yereldeki tüm enerji kaynaklarından, yeraltı, yerüstü zenginliklerinden, ekonomik varlıklardan yerelin pay alması lazım.” Gülten Kışanak, 12/04/2014 tarihli Röportaj, <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/kisanak-petrolden-pay-istiyoruz>, (05/10/2014). Temelde öz gelir artışını hedefleyen bu talep, esasen merkezi bütçeden yerel yönetimlere pay verilmesi şeklinde zaten uygulanmakta olan yöntemin bir yerel yönetimin yayıldığı coğrafi alandaki kaynaklardan elde edilecek gelirlerden o yerel yönetime pay verilmesi şeklindeki bir başka versiyonudur. Nitekim bu gelirler yerel yönetimlerin herhangi bir katkısı veya müdahalesi olmaksızın doğrudan merkezi yönetimce elde edildiğinden yerel yönetimler bakımından öz gelir niteliği taşımayacaktır. Bu yöntemin kullanılmasıyla yerel yönetim öz gelirleri artmayacağı gibi yerel mali özerklikte de bir genişleme olmayacaktır. Bunun yerine, rasyonel olan, yerel yönetimlerin öz gelir mahiyetindeki vergi gelirlerini geliştirmek olmalıdır ki, yerel yönetimler bakımından bu yönde bir talebin bölgesel kamu idareleri hariç BDP önerisinde yer almadığı görülmektedir.

genellik ilkelerine, dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırılık teşkil etmektedir.

BDP'nin harcama serbestiyeti bakımından da bölgesel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek dışında herhangi bir önerisinin bulunmadığı görülmektedir. Bütçe özerkliği ve harcama serbestiyetine dair hükümler ihtiva etmediği gözlemlenen öneri metninde yerel yönetim harcamalarının denetimi Sayıştaya bırakılmakta ve bu denetimin etkin bir yerindelik denetimi şeklinde tezahür etmesi öngörülmektedir.<sup>645</sup> Hâlbuki günümüz yerel yönetim özerklik anlayışı yerindelik denetimini değil hukukilik denetimini gerektirmektedir. Bu öneri hükmü, mali özerkliğin iki temel ayağından biri olan harcama serbestisini oldukça kısıtlayarak yerel yönetimlerin mali özerkliğini neredeyse ortadan kaldırmaktadır.

#### IV. ANAYASAL VE YASAL DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ

Yerel yönetimler her ülkede kendi tarihsel koşulları içerisinde ekonomik, siyasi ve idari sebeplerle farklı şekillerde meydana gelmekte, içerisinde bulunduğu ülkenin iç dinamiklerine göre mevcudiyetini yitirmekte veya dönüşerek varlığını sürdürmektedir.<sup>646</sup> Bir dış dinamik olarak küreselleşme olgusu da devletleri yerel

<sup>645</sup> Bahse konu hükümler; 'Sayıştay' başlıklı maddenin birinci fıkrasında yer alan; "*Sayıştay kamu kaynaklarının yerinde, etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını inceler. Genel ve özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların, sosyal güvenlik kurumlarının, yerel kamu idarelerinin, kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerinin ve siyasî partilerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*" hükmü ile 'Yerinden Yönetim Organlarının Denetimi' başlıklı maddede yer alan; "*Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesini gerçekleştirmek üzere yerinden yönetim organlarının mali denetimi, Bölge düzeyinde kurulmuş ve örgütlenmiş Sayıştay'ın yerel yönetim denetleme birimleri tarafından yapılır. Yerel yönetimler başka olmak üzere yerel yönetimlerce kurulan birlikler, şirketler ile yerel yönetim bütçesinden para alan tüm kuruluşlar denetime tabidir.*" hükmüdür. Barış ve Demokrasi Partisinin Önerileri, s. 41, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>646</sup> Ulusoy-Akdemir, *age.*, s. 47.

yönetimlere dair geleneksel yaklaşımları terk etmeye zorlamaktadır.<sup>647</sup> Bu çerçevede, demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir aynı zamanda merkezi yönetimlere karşı üstlendikleri görev ve sahip oldukları mali imkânlar bakımından daha güçlü yerel yönetimler çağımızın bir gerçeği olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>648</sup> Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri ile demokratik nitelikleri en geniş şekilde temin edilmeye çalışılmaktadır. Geleneksel yerel kamu hizmetlerinden sorumluluk ilkesi yerini kapasitelerini aşmamak kaydıyla kamu hizmetlerinin halka en yakın yerel yönetimlerce ifa edilmesini öngören subsidiarite ilkesine bırakmaktadır.<sup>649</sup> Yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı olması gereken gelirlerinin ağırlıkla öz gelirlere oluşması, vergi gelirlerinin değil vergi kaynaklarının paylaşılması, vergilendirme yetkisinin devri, merkezi yönetimlerce gerçekleştirilen idari vesayet denetiminin genel kamu menfaatini ilgilendirecek çok istisnai durumlar dışında hukukilik denetimiyle sınırlandırılması ve dış kaynaklardan borçlanılabilmesi gibi konular kendini güçlü bir şekilde dayatmaktadır.<sup>650</sup>

Konu ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, yerinden yönetimin merkeziyetçilik karşısında öteden beri ikinci planda ve zayıf kalmasının bir sonucu olarak yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin sınırlı kaldığı gözlemlenmektedir. Üçüncü bölümde ayrıntılı olarak izah edildiği üzere, 2000’li

---

<sup>647</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 82. Kalabalık, **age.**, s. 33.

<sup>648</sup> Nadaroğlu, **age.**, s. 31.

<sup>649</sup> Özkök Çubukçu, **agm.**, s. 84. Diez, **agm.**, s. 4.

<sup>650</sup> Bu noktada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı en önemli referans metinlerden biri olmaktadır. Mali özerklik konusu Şartı’nın 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; yerel yönetimlere görevleri ile orantılı, serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanmalı, bunların bir bölümü, kanunlarda belirtilmiş alt ve üst sınırlar dâhilinde yerel yönetimlerce oranları serbestçe belirlenebilen yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır. Zayıf mali yapıdaki yerel yönetimler için karar ve hareket serbestisini sınırlandırmamak kaydıyla kaynak dağılımını giderecek nitelikte mali denkleştirme mekanizmaları öngörülmesi, merkezi yönetim transferleri şartsız olmalıdır. Mali kaynakların bölüşümünde kullanılacak yöntemler belirlenirken yerel yönetimlere danışılmalı, yerel yönetimlerin en azından iç borçlanma imkânı bulunmalıdır. Bkz. İkinci Bölüm, s. 50 vd.

yıllardan itibaren idari özerklik –idari vesayet denetiminin azaltılması- konusunda önemli adımlar atılmakla birlikte mali özerklik konusunda, bütçe yapım sürecine ilişkin idari vesayet denetiminin azaltılması suretiyle harcama serbestinin artırılması haricinde ilerleme kaydedilmemiştir. Bunun başlıca sebepleri, idari özerkliğin en önemli bileşeni olmasına rağmen öneminin yeterince kavranamaması, çoğu kez sadece yerel yönetim gelirlerinde artış olarak algılanması fakat gelirin niteliği üzerinde yeterince durulmaması ve en önemlisi anayasal elverişsizliktir. Belediye meclislerinin bazı vergilerde kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde oranları belirleyebilme yetkilerini düzenleyen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96/B maddesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birebir uyumlu olmasına karşın Anayasa Mahkemesinin 29/12/2011 tarihli ve E.2010/62-K.2011/175 sayılı Kararı ile iptal edilmesi bunun en önemli göstergesidir. Madde hükmünün iptal sebebi, kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde vergi oranlarını belirleme yetkisinin yalnızca Bakanlar Kuruluna verilebileceğini öngören Anayasa'nın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına açıkça aykırı olmasıdır. Karar ile vergi oranlarının kanun kapsamında bile olsa yerel yönetimlerce belirlenemeyeceğine hükmedilmiş, böylece belediyelerin mali özerliğinde vergilendirme yetkisi bakımından önemli bir gerileme meydana gelmiştir.<sup>651</sup> Ayrıca, öz gelir seviyesinin artırılması güçleşmiştir.

---

<sup>651</sup> Öte yandan, Anayasa Mahkemesi, 10/04/2013 tarihli ve E.2012/158-K.2013/55 sayılı Kararı ile; 2464 sayılı Kanun'un, Hafta Sonu Çalışma Ruhsat Harcı tarifesinin belediye meclislerince belirlenebilmesine ilişkin 60 ncı maddesinin iptali talebini reddetmiş, söz konusu içtihadını, üzerinden henüz bir buçuk yıl dahi geçmeden değiştirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Yakar - Gündüz, **agm.**, s. 117 vd. Yüksek Mahkeme, 9'a karşı 5 oyla aldığı bu kararıyla içtihat değişikliğine gitmişse de, bu yeni içtihat, iptali talep edilen hükmün Anayasa'nın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına açıkça aykırı olması sebebiyle hukuki açıdan oldukça sorunludur. Karar gerekçesinde, Anayasa'nın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan Bakanlar Kurulunca oran belirleme yetkisinin ulusal düzeydeki vergiler için söz konusu olabileceği, yerel nitelikli vergilerde ise Anayasa'nın 127 nci maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9 uncu

## A. Anayasal Değişiklik Önerileri

Yukarıda bahsedilen anayasal elverişsizliğin giderilmesi için öncelikle, yerel yönetimlerin mali özerkliğini açıkça güvence altına alan bir hükmün anayasada yer alması gerekmektedir. Her ne kadar Özerklik Şartı'nın 'Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı' başlıklı 2 nci maddesinde<sup>652</sup> idari ve mali özerkliğin kanunla düzenlenebileceği ifade edilmiş ise de, uygun durumlarda anayasal güvence tavsiye edilmektedir. Yeni bir anayasa yapım süreci bu kapsamda tabiidir ki, uygun bir durumu ifade edecektir. Mevcut Anayasa'da yerinden yönetim ilkesi kapsamında değerlendirilen idari ve mali özerkliği kanun koyucunun takdir alanından çıkararak anayasal güvence altına alacak bir hükmün anayasada yer alması en azından anayasa koyucunun niyetini bir başka ifade ile muhtemel yeni anayasanın ruhunu ortaya koyacaktır. Anayasada; *"Yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları ile görev ve yetkileri kanunla düzenlenen, genel karar organları seçimle belirlenen ve idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir."* şeklinde bir hükme yer verilmesi durumunda belirtilen ihtiyaçlar giderilmiş olacaktır.

---

maddesi uyarınca kanunla belirlenen alt ve üst sınırlar arasında oran belirleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılabileceği ifade edilmektedir. Gerek Anayasa'nın 73 üncü maddesinde tali vergilendirme yetkisi bakımından yerel-ulusal vergi ayrımı yapılmaması gerekse Anayasa'nın 90 ıncı maddesinde uluslararası andlaşmalarla anayasanın çelişmesi durumunda uluslararası andlaşmaların esas alınacağına dair bir hükmün yer almaması, bu gerekçeyi pozitif hukuk açısından dayanaksız kılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu içtihat, yeni bir kararla her an eski haline döndürülebilecek niteliktedir. Bir başka deyişle, Anayasa'da değişiklik yapılmadığı sürece yerel yönetimlerin tali vergilendirme yetkisinin temini bakımından herhangi bir güvence teşkil etmemektedir. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine dair doktrindeki hâkim görüş de bu savı destekler mahiyettedir. Mevcut Anayasa hükmünde (73 üncü maddede) değişiklik yapılmadıkça, yerel yönetimlerin tali vergilendirme yetkisinin varlığından söz edilemeyeceği yönünde görüş için bkz. Çağan, *age.*, s. 209. Doğrusöz, *agm.*, s. 76. Yaltı, *agm.*, s. 1.

<sup>652</sup> *"Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır."* Bkz. 03/10/1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmi Gazete, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (10/10/2015).



Mali özerklik bakımından uluslararası metinlere ve güncel gelişmelere uygun bir anayasal yapı kurulmak isteniyor ise, bu anayasada ayrıca yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini güvence altına alan ve öz gelir seviyelerinin arttırılabilmesine imkân veren hükümlere yer verilmesi icap etmektedir. Bunun için yapılması gereken ilk iş, Anayasa ile günümüzde bakanlar kuruluna verilmiş olan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ve bunların istisna ve indirimlerine ilişkin oranlarda kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin yerel yönetimlere de açık bir hükümle verilmesidir. Bu yöndeki bir değişiklikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlanmış olacağı gibi, yerel yönetim öz gelirlerinin artırılması da kolaylaşacaktır.<sup>653</sup> Buna göre; *“Vergi ile diğer mali yükümlülüklerle ve bunların istisna ve indirimlerine ilişkin oranlarda kanunun belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna ve yerel yönetimlerin seçimle oluşan karar organlarına verilebilir.”* şeklindeki bir anayasal düzenleme ile yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin genişletilmesi ve görevleri ile orantılı öz gelir elde edebilmesi önündeki temel anayasal engel ortadan kalkmış olacaktır.

Gerek 2007 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisinin<sup>654</sup> “vergi ödevi” başlıklı 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında gerekse 24. Dönem Anayasa Uzlaşma Komisyonu çalışmaları neticesinde oluşan metinde yer alan “vergi yükümlülüğü” başlıklı 55 inci maddenin dördüncü fıkrasında benzer önerilere yer

---

<sup>653</sup> Mali özerkliğin bir gereği olan bu yetki devrine dair ihtiyaç doktrinde öteden beri dile getirilmektedir. Bkz. Çağan, **age.**, s. 209, 275.

<sup>654</sup> Bu Anayasa Önerisi; 08/06/2007 tarihinde Başbakan ve AK Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Prof. Dr. Ergun Özbudun'dan talebi üzerine, Prof. Dr. Ergun Özbudun (Komisyon Başkanı), Prof. Dr. Zühtü Arslan, Prof. Dr. Yavuz Atar, Prof. Dr. Fazıl Hüsni Erdem, Prof. Dr. Levent Köker ve Doç. Dr. Serap Yazıcı'dan oluşan Komisyon tarafından hazırlanmış, 02/08/2007 tarihinde Recep Tayyip Erdoğan'a sunuşu yapılmış ve 29/08/2007 tarihinde çalışmaları tamamlanarak AK Parti Genel Başkan Yardımcısı Dengir Mir Mehmet Fırat'a teslim edilmiştir. Bkz. <http://bianet.org/bianet/siyaset/101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni>, (10/10/2015).

verilmiştir.<sup>655</sup> Ancak bu çalışmadaki öneride, öncelikle, diğer metinlerde yer alan “resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler” ibaresi yerine bunların tümünü ve her türlü kamusal mali yükümlülüğü kapsayan “diğer mali yükümlülükler” ibaresinin kullanılması tercih edilmiştir.<sup>656</sup> Alt ve üst sınırlara sahip olması mümkün olmayan muafiyet unsuruna metinde yer verilmemiş,<sup>657</sup> vergi ve diğer mali yükümlülüklerin yanı sıra istisna ve indirimlere ilişkin oranların kanuni alt ve üst sınırlar içerisinde yerel yönetimlerce değiştirilebilmesi öngörülmüştür.<sup>658</sup> Önemle belirtilmelidir ki, kanunilik ilkesi gereğince temel vergi unsurlarından olan muafiyet, istisna ve indirimler ancak kanunla düzenlenebilmekte, bunun bir sonucu olarak yalnızca

<sup>655</sup> Anayasa Komisyonu çalışması neticesinde oluşan metindeki hüküm; “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna (AK Parti Önerisi: Başkana); mahalli idareler (BDP Önerisi: Seçimle Oluşan Bölgesel Kamu Idareleri) tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahalli idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.*” şeklindedir. Komisyon Çalışması Neticesinde Oluşan Tam Metin, s. 24, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (10/10/2015). 2007 Anayasa Önerisinin 41 inci maddesinde yer alan hüküm ise; “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna; mahallî idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahallî idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.*” şeklindedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, <http://bianet.org/bianet/siyaset/101746-akpnn-anayasa-taslaginin-tam-metni>, (10/10/2015). Her iki öneri de aynı hükümleri ihtiva etmektedir. Anayasa Uzlaşma Komisyonuna ait öneri hükmünün 2007 Anayasa Önerisi esas alınmak suretiyle oluşturulduğu anlaşılmaktadır. 1982 Anayasası hazırlık çalışmaları döneminde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesinin bazı öğretim üyelerince hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde benzer bir değişiklik önerisi yer almıştır. ‘Vergilendirme’ başlıklı maddenin ilgili hükmü şu şekildedir: “*Kanunun belirlediği sınırlar içinde kalmak koşuluyla vergiler ile diğer mali yükümlerinin muafiyet, istisna ve oranlarına ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu ve yerel idareler yetkili kılınabilir.*” Bkz. Çağan, **agm.**, s. 151. Kimi kurum ve kuruluşlar da geçmiş dönemlerde benzer öneriler getirmişlerdir. Bilgi için bkz. Yaltı, **agm.**, s. 1.

<sup>656</sup> Aynı yönde görüş için bkz. Göker, **agm.**, s. 119.

<sup>657</sup> “Alt ve üst sınırlar” ibaresi ile sayısal bir yetki alanı kastedilmektedir. Güneş, **age.**, s. 186. “Muafiyet vergilendirmenin öznesine, yani kişiye ilişkin bir kavram olduğuna ve sayısal bir görünüm arz edemeyeceğine göre, anayasa metninden çıkarılması şarttır; çünkü kimin vergi dışı kalacağına ancak parlamento karar verebilir.” Yaltı, **agm.**, s. 3. Madde önerimizde diğer metinlerinden farklı olarak muafiyet kavramına bu gerekçeyle yer verilmemiştir.

<sup>658</sup> Bununla birlikte, oranlara ilişkin kanuni sınırlar yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek genişlikte olamayacaktır. Anayasa Mahkemesi, kanun koyucu tarafından belirlenen Bakanlar Kurulu yetkisinin hukuki güvenlik ilkesi gereğince ölçülü olmasının gerektiği, aksi yöndeki düzenlemelerin yasama yetkisinin devri manasına geleceğini açıkça belirtmektedir. Bkz. AMK. 16/01/2003 tarihli ve E.2001/36-K.2003/3 sayılı Karar, Gerek-Aydın, **age.**, s. 184 vd. Bu Karar ile, Bakanlar Kuruluna, motorlu taşıtlar vergisini yirmi katına kadar artırma yetkisi veren 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu’nun 4065 sayılı Kanun’un 1 inci maddesiyle değişik 10 uncu maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendi iptal edilmiştir.

bunlara dair oranların belirlenmesi yetkisi yerel yönetimlere devredilebilmektedir. Fakat 1982 Anayasası hükmünde ve bunun bir devamı olarak önerilen hükümlerde kanunla yetki verilmesi halinde muafiyet, istisna ve indirimlerin doğrudan Bakanlar Kurulunca konup kaldırılabilmesi anlamına gelebilecek ifadeler yer almaktadır. Bu da çeşitli tartışmalara yol açmaktadır.<sup>659</sup> O nedenle, öneri metninde, yerel yönetimlere devredilebilecek vergilendirme yetkisinin yalnızca kanunla çizilmiş sınırlar dâhilinde oran tayin edebilme yetkisi olduğu, istisna ve indirimlerin de aynı sınıra tabi olduğu, bunların konulması ve kaldırılması konusundaki yetkinin Bakanlar Kuruluna ve yerel yönetimlere bırakılmadığı açıkça ortaya konmuştur.<sup>660</sup> Son olarak, diğer önerilerde yerel yönetimlerin kanunun belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar dâhilinde oranlarında değişiklik yapabileceği vergilerin “mahalli idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler” şeklinde sınırlandırılması, yerel yönetimlerce sadece tahsil edilecek veya sadece tarh ve tahakkuk ettirilecek vergilerde oranları belirleme yetkisinin yerel yönetimlere verilememesi neticesini doğuracaktır. Kanun koyucunun elini mali özerkliğin geliştirilmesi bakımından zayıflatabilecek ve hatta mevcut durumu geriye götürebilecek bu ibarelerin önerimizde olduğu gibi hükümde yer almaması gerekir.<sup>661</sup>

---

<sup>659</sup> 1982 Anayasası'nın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasındaki muafiyet, istisna ve indirimlere ilişkin ibarelerdeki belirsizlik bu sebeple doktrinde eleştirilmektedir. Bkz. Göker, **agm.**, 121. Güneş, **age.**, s. 186.

<sup>660</sup> Burada önemle belirtilmelidir ki, doktrinde kimi yazarlarca vergi ve diğer mali yükümlülükler dair oranların sıfır olarak belirlenmesinin bu yükümlülüklerin kaldırılması anlamına geleceği gerekçesiyle kanunilik ilkesine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Doğrusöz, **agm.**, s. 72. Aynı yönde görüş için bkz. Yaltı, **agm.**, s. 3. Ancak Çağan, aksi kanaattedir. Bir vergide oranın sıfıra indirilmesinin o verginin kaldırıldığı anlamına gelmeyeceğini, sadece oran sıfır kaldığı müddetçe söz konusu verginin uygulanma kabiliyetinin olmayacağını ifade etmektedir. Bkz. Çağan, “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, s. 175. Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı da bu yönde gelişmiştir. Bkz. 19/03/1987 tarihli ve E.1986/5-K.1987/7 sayılı Kararı, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, (10/10/2015).

<sup>661</sup> 1982 Anayasası hazırlık çalışmaları döneminde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesinin bazı öğretim üyelerince hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde de aynı yöntem uygulanmıştır. Bkz. Çağan, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, s. 151.

Harcama serbestisine ilişkin herhangi bir hükme Komisyon metninde yer verilmemesinin önemli bir eksiklik olduğu daha önce belirtilmişti. Aynı durum mevcut Anayasa ve 2007 Anayasa Önerisi için de geçerlidir. Söz konusu eksikliğin giderilmesi için, 24. Dönem Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulan CHP önerisinde yer alan; “*Yerel yönetimler bu kaynakların nasıl kullanılacağı konusunda yetkilidir.*” şeklindeki bir hükme<sup>662</sup> anayasada yer verilmesi önerilebilir. Böylece, harcama serbestisi için anayasal güvence sağlanacak, yerel yönetimler gelirlerini harcarken gündeme gelebilecek yerindelik vesayet denetimi şeklindeki muhtemel kanuni sınırlamalar engellenmiş olacaktır. İdari vesayet denetimi ancak hukukilik denetimi şeklinde gerçekleştirilebilecektir.<sup>663</sup> Bu amaca ulaşılabilmesi için; aynı zamanda, Fransa’da olduğu gibi<sup>664</sup> Anayasa’nın Sayıştaya ilişkin hükümlerinde, yerel yönetim bütçe ve harcamalarının yalnızca hukuki yönden denetimine izin veren değişikliklere gidilmesi uygun olacaktır.<sup>665</sup>

---

Unutulmamalıdır ki, bir ülkede Anayasal düzenlemeler özerklik bakımından asgari bir güvence sağlamanın yanı sıra ancak bir çerçeve çizebilmektedir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik seviyeleri netice itibarıyla kanunlarla belirlenmektedir.

<sup>662</sup> Cumhuriyet Halk Partisinin Önerileri, “Yerel Yönetimler” başlıklı maddenin onuncu fıkrasının ikinci cümlesi, s. 34, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (05/10/2014).

<sup>663</sup> Olağanüstü ekonomik koşulların bulunduğu dönemlerde bu yetkinin sınırlandırılmasının gerekebileceği düşünülmekte ise, bu yetkinin sınırlandırılmasında kullanılacak ölçütlerin madde hükmünde ayrıca belirlenmesi yerinde olacaktır.

<sup>664</sup> Fransa Anayasası’nın Sayıştaya ilişkin; “*Sayıştay, Hükümetin faaliyetlerinin denetiminde Parlamente’ye yardımcı olur. Sayıştaya, sosyal güvenlik finansmanı yasalarının uygulanmasının denetiminin yanı sıra kamu politikalarının değerlendirilmesinde Hükümete ve Parlamente’ye yardımcı olur. Sayıştaya, kamuya açık raporlar marifetiyle halkın bilgilendirilmesine katkıda bulunur.*”

*Merkezi idarelerin hesapları yasalara uygun ve doğru olmalıdır. Hesaplar, söz konusu idarelerin yönetim, varlık ve mali durumlarının sonuçlarını doğru ve açık şekilde sergiler.*” şeklindeki 47-2 numaralı maddesi uyarınca, Sayıştayın temel görevi, merkezi yönetim bütçe ve harcamalarını hukukilik ve yerindelik yönünden denetlemek ve halkı bilgilendirmektir. Buna paralel olarak, yerel yönetim bütçelerine ilişkin denetim, yerinden yönetim reformları kapsamında Sayıştaya ait yetkileri bölgesel düzeyde kullanmak üzere 1982 yılında teşkil olunan Bölgesel Hesap Mahkemelerince (Chambre Régionale des Comptes) gerçekleştirilmektedir. Köse, **age**, s. 126-127. Yerel yönetim bütçelerine dair bu denetim, Bölgesel Hesap Mahkemelerinin yargı mercii sıfatıyla yaptığı bir denetim olması hasebiyle hukukilik denetimi mahiyetindedir. Belanger, **agm.**, s. 53. Yerel yönetimlerin harcamalarına ilişkin denetim ise, vali tarafından idari yargıya başvurmak suretiyle idari yargıda hukukilik denetimine tabi tutulabilmektedir. Yıldız, **age.**, s. 320.

<sup>665</sup> Anayasa’nın 160 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; “*Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*” hükmünün ilga

Yerel yönetimlerin en azından iç kaynaklardan borçlanma yetkisine ilişkin bir anayasal hükme ayrıca ihtiyaç vardır. Bu hükümde, kanunlarda zaten mevcut olan yerel yönetim borçlanma yetkisinin unsurları ve sınırları belirlenmelidir. Bu sayede, hem yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi anayasal güvenceye kavuşturulmuş hem de başta borçlanma yetkisinin bulunup bulunmadığı henüz belirsiz olan köyler olmak üzere, tüm yerel yönetimlerin borçlanma yetkileri bir düzene kavuşturulmuş olacaktır.

## B. Yasal Değişiklik Önerileri

Yerel yönetimlerde mali özerkliğin varlığından söz edilebilmesi için, yerel yönetimler; mali konularda icrai işlem yapabilme kabiliyetine sahip olmanın yanında gelir elde etme ve harcamalar konusunda serbestliğe, bir başka deyişle mali konularda karar ve hareket serbestisine sahip olmalıdır. Bunun için öncelikle yerindelik denetimi şeklindeki idari vesayet denetiminin çok istisnai hallerde gündeme gelmesi, esas itibariyle hukukilik denetimiyle yetinilmesi<sup>666</sup> ve merkezi

---

edilmesi ile bunun yerine, yerel yönetimlere denk bütçe, mevzuata uygun harcama yapma gibi yükümlülükler getirilmesi ve bunlara dair denetimin hukuki yönden gerçekleştirilmesi yönünde anayasal hükümlere yer verilmesi uygun olacaktır.

<sup>666</sup> Yerindelik denetimi şeklindeki dış denetimin devletin bütünlüğünün temini ve kamu yararı bakımından gerekli olduğu da savunulabilir. Ancak günümüzde ülke düzeyinde ele alınması zorunlu olan kimi istisnai durumlar haricinde özerklik bakımından esas olan, özerk kurumun yerindelik denetiminin kendi oluşturduğu organlar eliyle gerçekleştirilmesi, (Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 20.) dış denetimin çok istisnai durumlar haricinde hukukilik denetimiyle sınırlandırılmasıdır. (Aktalay, **age.**, s. 113.) Bu yaklaşım, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; "*Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi kural olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlanması amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.*" hükmünde de ifadesini bulmaktadır. Bu çerçevede, dış denetimin hukukilik denetimi ile sınırlandırılmasının ülke bütünlüğüne zarar verebileceği yönündeki kamuoyuna mal olan endişelerin yersiz olduğu düşünülmektedir. Sanılan aksine kimi tedbirlerin alınmasının mecburi olduğu durumlarda bunlara ilişkin kararların yargı mercilerince alınmasının talep edilmesi, hem hukukten hatalı kararların alınmasını önleyecek hem de vesayet denetimine ilişkin bu kararlar hukuk süzgecinden geçmiş olacağından kamuoyunda daha fazla kabul görecektir. Kaldı ki, savaş, terör olaylarının yaygınlaşması, doğal afetler, büyük ekonomik krizler gibi kamu yararı bakımından telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurabilecek çok istisnai ve olağanüstü durumlarda, mevcut mevzuat yetersiz kalıyor ise, sonradan yargı onayına sunulması kaydıyla merkezi idarenin doğrudan

yönetimin yönlendirici etkiye sahip olmasını sağlayabilecek merkezi yönetim transferlerinin oldukça sınırlandırılması, yani yerel yönetim öz gelirlerinin arttırılması gerekir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin sayılan imkânlarla sahip olabilmesi için, yukarıda önerdiğimiz anayasal değişikliklerin haricinde kanuni değişikliklere de ihtiyaç bulunmaktadır. İşbu başlık altında, il özel idareleri, belediye ve köylerin, mali özerklik bakımından Türkiye için en temel hukuki metin olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve çağdaş mali özerklik anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulabilmesi için yapılması gerekli temel yasal düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

## 1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, üçüncü bölümde ayrıntılı olarak izah edildiği üzere, idari ve mali özerklikleri en sınırlı yerel yönetim türü olarak dikkat çekmektedir. Bu olumsuz durum sebebiyle kaldırılmalarının gerektiği dahi savunulmuştur.<sup>667</sup> Buna karşın, geri kalmış ve kalkınmakta olan yörelerde önemli işlevleri bulunan ve tarihsel olarak da etkin bir konuma sahip olan il özel idarelerinin yerinden yönetimin böylesine güçlendiği günümüzde kaldırılması yerine, reforme edilerek çağın koşullarına uygun hale getirilmelerinin daha doğru olduğunu düşünmekteyiz.<sup>668</sup> Yapılması gereken reformların temel referans noktası ise, Türkiye'nin tarafı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olmalıdır. İmparatorluk döneminde günümüz idari

---

gerçekleştirebileceği uygulamalara anayasa ve kanunlarda yer verilmesi her zaman mümkündür. Nitekim bu gibi durumlar için mevcut Anayasa'da olağanüstü hal ve sıkıyönetim gibi tedbirlere yer verilmiştir.

<sup>667</sup> “Bu idarelerin mali güçlerinin azlığı dolayısıyla bazı çevreler geçmiş yıllarda kaldırılmaları görüşünü savunmuştur.” Tortop, **age.**, s. 85.

<sup>668</sup> Aynı yönde görüş için bkz. Nadaroğlu, **age.**, s. 186. “Oysa bu kuruluşlar ilmi açıdan, demokratik ve mahalli hizmetleri merkezi idareden daha iyi yürütebilecek kuruluşlardır. Özel idareler bir zorunluluğun ve ihtiyacın ifadesidir. Onları gereksiz gibi gösteren aksaklıkları bulmak ve düzeltmekle, yararları ve önemi kendiliğinden ortaya çıkacaktır.” Tortop, **age.**, s. 85-86.

yapısının temelleri atılır iken örnek alınan Fransa'daki il özel idarelerinin mevcut durumu da göz önünde bulundurulmalıdır.

İl özel idarelerinde mali özerkliğin Özerklik Şartı'na uygun hale getirilebilmesi, her şeyden önce yüksek düzeyde karar ve hareket serbestisine sahip olmalarını gerektirir. Bunun içinse evvela bu serbestinin öznesini teşkil eden il özel idare organlarına ilişkin hükümlerde önemli değişiklikler yapılmalıdır. 5302 sayılı Kanun'un il genel meclisine ilişkin hükümleri, referans normlara uygun olarak karar organı olan meclisin üyelerinin seçimle belirlenmesini öngörmektedir. Bu sebeple, idari ve mali özerklik bakımından değiştirilmelerine ihtiyaç yoktur. Ancak, il özel idaresinin yürütme organı olan valinin konumuna ve encümenin yapısına ilişkin hükümler karar ve hareket serbestisini kısıtlayıcı mahiyet arz etmektedir. İl özel idaresinin başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisi, yürütme organı ve il encümeninin başkanı olan valinin merkezi idarece atanması ve aynı zamanda merkezin taşradaki en üst amiri olması gibi sebeplerle il özel idarelerinin karar ve hareket serbestisini fiilen kısıtlayıcı fonksiyonu bulunmaktadır. İl encümeni ise, 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 oluşmakta olup, vali dâhil onbir üyesinin altısının memurlardan olması, encümenin bağımsız organ olma niteliğini tartışmalı hale getirmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda idari ve mali özerklik için yalnızca "karar organlarının"<sup>669</sup> seçimle belirlenmesi şart koşulmakta ise de; bu,

---

<sup>669</sup> Aktalay, il encümenini ve valiyi kimi konularda karar verme yetkilerinin bulunduğu hareketle karar organı olarak değerlendirilmekte, bu durumun Anayasa'ya aykırı olduğunu savunmaktadır. Bkz. Aktalay, *age.*, s. 130. Toprak, eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda 1987 yılında gerçekleştirilen değişikliklerden, il encümeni daimi üyelerinden bir kısmının memur olarak belirlenmesine dair hükmün, Anayasa'nın 127 nci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği 22/03/1988 tarihli

diğer yerel yönetim organlarının merkezi yönetimce atanabileceği anlamına gelmemelidir. Bir başka deyişle, karar organı dışındaki yerel yönetim organlarının seçimle değilse bile en azından seçimle oluşan karar organlarınca seçilmesi veya görevlendirilmesi gerekir. Aksi halde yürütme organlarının merkezi idarece atanması o yerel yönetimin karar ve hareket serbestisini olumsuz etkileyecek, mali özerkliği daraltacaktır.<sup>670</sup> Bu şekilde dizayn edilmiş bir yerel yönetimde, zaten çok sınırlı olan idari özerkliğin de fiilen ve tamamen ortadan kaldırılması her zaman mümkün olabilecektir. Açıklanan sebeplerle, valinin il özel idaresinin başı ve yürütme organı olması uygulamasına son verilmesi, bunun yerine Fransa'da olduğu gibi, yerel yönetim yürütme organı sıfatıyla sahip olduğu fonksiyonların seçimle oluşan il genel meclisi tarafından seçilecek meclis başkanınca yerine getirilmesi, il encümeninin oluşumunda valiye verilmiş görev ve yetkilerin meclis başkanına devredilmesi yönünde kanun değişikliklerine ihtiyaç bulunmaktadır.<sup>671</sup>

---

ve E.1987/18-K.1988/23 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında yer alan, il encümeninin karar organı olduğu yönündeki belirlemeden hareketle, il encümeni eğer karar organı ise üyelerinin tamamının seçimle belirlenmesinin gerektiğini, değil ise üyelerinin tamamının memur olabileceğini belirtmektedir. Bkz. Toprak, **age.**, s. 103-104. Bizce ise, daha önce izah edildiği üzere, il encümeni ve valinin yürütme organı olduğunda şüphe bulunmadığı, icrai nitelikte karar alabilme yetkisine sahip olmalarının bu organları karar organı haline getirmeyeceği, bilakis yürütme organı sıfatıyla icrai karar alabilmelerinin idari ve mali özerkliğin gereği olduğu düşünülmektedir. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3 üncü maddesinde, karar organlarının, kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan organlar olarak tanımlandığı göz önüne alındığında, bu özelliklere sahip tek il özel idare organının il genel meclisi olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 127 nci maddesinin de bu çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin bahsedilen gerekçesine katılmak mümkün değildir. Anlaşıldığı kadarıyla, Yüksek Mahkemece, bir yerel yönetimin karar organı olma niteliğiyle, bir yerel yönetim organının icrai karar alma yetkisine sahip olma niteliği birbirine karıştırılmıştır.

<sup>670</sup> Tortop, **age.**, s. 23.

<sup>671</sup> Bu çerçevede, ülke geneline yaygın kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce yerine getirilmesinin ekonomik etkinliğin temini bakımından gerekli olduğu göz önüne alındığında, merkezin genel nitelikli kamu hizmetlerini taşrada görebilmesi için valiye yetki genişliği çerçevesinde verilen görev ve yetkilerin devam etmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Dolayısıyla il özel idarelerine ilişkin reform ihtiyacından bahsedilirken kimi yazarlarca önerilen valinin seçimle belirlenmesi yöntemi (Bkz. Aktalay, **age.**, s. 131.), valiyi tamamen yerel yönetim organı haline getirecek olması sebebiyle ekonomik olarak etkin olmayan bir yöntemdir. Aynı zamanda, vesayet denetimi azaltılmak, idari ve mali özerklik genişletilmek istenirken, merkezin taşradaki varlığını neredeyse ortadan kaldırabilecek niteliktedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yerindelik denetiminin azaltılması



Öte yandan, yerel yönetimler üzerindeki yerindelik denetimi şeklindeki vesayet denetiminin çok istisnai haller haricinde kaldırılması lüzumu, gerek icrai işlem sayısının artırılmasının gerekse karar ve hareket serbestisinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun'un 53 üncü maddesi uyarınca, il özel idarelerinin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içi işletme kurarak yapabilmesi İçişleri Bakanlığının sübjektif mahiyetteki (sınırları belirsiz) iznine tabidir. Bu izin yetkisi, İçişleri Bakanlığının il özel idarelerinin mali nitelikli işlemleri üzerinde izin verme veya vermeme şeklinde gerçekleştirdiği bir yerindelik vesayet denetimidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yanı sıra çağdaş idari ve mali özerklik düşüncesine de aykırı olan bu hüküm değiştirilmeli ve bütçe içi işletme kurma yetkisi doğrudan il özel idarelerine verilmelidir. Eğer bu işlemler üzerinde merkezi yönetim denetiminin devamı siyasi irade tarafından gerekli görülmekte ise, o takdirde bu denetimin hukukilikle sınırlandırılması önerilebilir.<sup>672</sup>

---

çalışmaları kapsamında, valinin görev ve yetkilerinin azaltılması veya değiştirilmesi ise tartışmasız ayrı bir konudur.

<sup>672</sup> 5302 sayılı Kanun'da, yerindelik denetimi mahiyetinde olmasına karşın Özerklik Şartı'na aykırı olmadığı iddia edilebilecek vesayet yetkilerine de yer verilmiştir. Örneğin Kanun'un 40 ncı maddesi gereğince, il özel idare hizmetlerinin ciddi biçimde aksatıldığı ve bunun sonucunda halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilendiğinin değerlendirilmesi üzerine İçişleri Bakanlığı, yetkili sulh hukuk hâkimliğine bu durumun tespiti talebiyle başvurabilmektedir. Talebin yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından kabulü durumunda, İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden istemek durumundadır. Aksaklığın tespiti İçişleri Bakanlığınca değil, talep üzerine yargı tarafından yapılmaktadır. Bu tespit aleyhine herhangi bir itiraz yolu öngörülmemiş olması eksiklik teşkil etmekte ise de, Kanun hükmünde ifade edildiği şekliyle, hizmetlerin ciddi biçimde aksatılması neticesinde halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilenmesi halinin tespiti yargı mercilerince gerçekleştirilmektedir. Burada gerçekleştirilen vesayet denetimi tartışmasız hukuki mahiyettedir. Bu açıdan olumludur. Ancak yargı kararı ile tespit olunan aksama il özel idaresince giderilmediği takdirde, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi merkezin taşradaki astı sıfatıyla validen istenmektedir. Bu aşamadan itibaren "vesayet makamlarının yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı en ağır vesayet denetimi uygulaması olan yerine geçerek karar alma ve işlem yapma yetkisi" (Aktalay, *age.*, s. 120-121.) şeklindeki yerindelik denetimi başlamakta. Kamu yararı gereği istisnai bir yetki olarak Kanun'da muhafaza edilmesinin mümkün olduğu düşünülen bu yetki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8 inci maddesinin ikinci ve Türkiye'nin çekince koyduğu üçüncü fıkrası hükümlerine uygun; istisnai, sınırları belirli ve korunması amaçlanan menfaatle orantılı bir yetkidir.

Bütçenin hazırlanması, yürürlüğe konması ve uygulanmasına dair kurallar da mali özerkliği doğrudan etkilemektedir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında merkezi yönetimin müdahalesi azaldıkça mali özerklik artmaktadır. 5302 sayılı Kanun ile birlikte İçişleri Bakanlığınca onaylanma usulüne son verilmiş olmakla birlikte, bütçenin hazırlanması ve yürürlüğe girmesi sürecinde il özel idaresinin (aynı zamanda il encümeninin) başkanı ve yürütme organı sıfatıyla önemli denetim yetkileri bulunan valinin, merkezi yönetimin hiyerarşik astı ve taşra teşkilatının başı olma, merkezi yönetimce atanma gibi nitelikleri, il özel idare bütçesi üzerinde yerindelik denetimi şeklindeki idari vesayet denetiminin fiilen ve güçlü bir şekilde devam etmesi sonucunu doğurmaktadır. Bunun sona erdirilmesi, yukarıda ifade edildiği üzere, valinin yerel yönetim organı sıfatıyla sahip olduğu mevcut fonksiyonlarına son verilmesi ve bunların il genel meclisi başkanına devredilmesiyle mümkün olabilecektir.

Bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin sorumlu olduğu ifade edilmişti. Buna ilişkin yerindelik denetimi şeklindeki mali denetim TBMM (merkezi yönetim) adına Sayıştayca gerçekleştirilmektedir. Yerel mali özerkliği sınırları belirsiz bir genel denetim yetkisiyle neredeyse ortadan kaldıran ve korunması amaçlanan (kamu kaynaklarının israf edilmesinin önüne geçilmesi, yerinde kullanılmasının temini vb.) menfaatle orantılı olduğu savunulamayacak bu sistemin yerine, Fransa'da olduğu gibi yerel yönetimler üzerindeki Sayıştay denetiminin hukukilik denetimiyle sınırlandırıldığı bir sisteme geçilmesinin uygun olacağını düşünmekteyiz.<sup>673</sup> Bunun gerçekleştirilebilmesi, önce Sayıştaya ilişkin anayasa hükmünde, sonrasında ilgili

---

<sup>673</sup> Fransa'daki Sayıştayın ve bölge hesap mahkemelerinin yapısı için bkz. Belanger, **agm.**, 53 vd. Köse, **age.**, s. 122 vd.

kanunlarda değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Bu değişikliklerle, yerel yönetimlere denk bütçe zorunluluğu benzeri yükümlülükler getirilmeli, Sayıştay, bu kuralların ihlal edilmesi durumunda valinin başvurusu üzerine hukuki yönden devreye girmelidir. Sayıştayın yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi bununla sınırlı olmalıdır. Bu değişikliğin sağlıklı bir sonuç verebilmesi için, Sayıştayın yargılama yetkisine sahip olması gerekmektedir. Bu gelişmenin Türkiye'deki yargı düzeni bakımından sakıncalı olduğu düşünölmekte ise, bütçenin hukuki denetiminin Fransa'daki bölgesel hesap mahkemelerinin işlevini yerine getirecek yetkilere kavuşturulması şartıyla bölge idare mahkemelerince yapılabilmesi ayrıca önerilebilir. Yerel yönetim harcamaları üzerindeki Sayıştay yerindelik denetimi yerine de, valinin, hukuka aykırı gördüğü harcamaları idari yargıya taşınması yöntemine geçilmesi mümkündür.

Hemen tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde genel mali denetim yetkisi bulunan Sayıştayca yapılan denetim bir kenara bırakılırsa, merkezi yönetimin il özel idare bütçesi ve kesin hesabı bakımından yalnızca bütçenin veya kesin hesabın il genel meclisince reddedilmesi veya süresinde çıkarılamaması durumunda bütçeyi ve kesin hesabı kesinleştirme yetkisi şeklinde bir vesayet enstrümanı bulunmaktadır. Bu vesayet denetimi, yerindelik denetimi mahiyetindedir. Bunun yerine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 66 ncı maddesi ile belediye bütçeleri için öngörölmüş bulunan, herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesinin uygulanacağına ve yapılan işlemlerin yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılacağına dair düzenlemenin il özel idareleri için de öngörölmesinin çağdaş mali özerklik düşüncesiyle daha uyumlu olacağı açıktır. Ancak bahse konu vesayet denetiminin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8 inci maddesinin

ikinci ve Türkiye'nin çekince koyduğu üçüncü fıkrasında sırasıyla yer alan; *“Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi kural olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlanması amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.”* ve *“Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makam müdahalesinin, korunması amaçlanan menfaatin önemiyle orantılı biçimde sınırlandırılması suretiyle yapılmalıdır.”* hükümleri gereğince Kanun'da sınırları belirli, korunması amaçlanan menfaatin önemiyle orantılı bir denetim olduğunun savunulabilmesi de mümkündür.

Bütçenin haricinde, merkezi yönetimden yapılan transferlerin seviyesi de mali özerkliği doğrudan ilgilendirmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan ve transfer geliri mahiyeti arz eden bağış ve yardımlar şartsız veya şartlı olarak verilebilmektedir. 5302 sayılı Kanunun il özel idarelerine genel ve özel bütçeli idarelerden ödenek aktarılabileceğini hükme bağlayan 42 nci maddesi ile, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının kimi yatırımlarının kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödeneklerinin il özel idarelerine aktarılması suretiyle il özel idarelerince gerçekleştirilebileceğine, aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılabileceğine ve bu ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılamayacağına dair 6 ncı maddesi göz önüne alındığında, il özel idarelerine merkezi idarelerce yardımlar yapılabildiği ve bu yardımların genel itibariyle şartlı yardım mahiyetinde olduğu söylenebilir. 2014 yılı bütçe verilerine bakıldığında da, toplam 4.823.527.000,00 TL. tutarındaki bağış ve yardımın en azından 3.271.293,00 TL.'sının, bir başka ifade ile toplam bağış ve yardım miktarının yaklaşık %68'inin şartlı bağış ve yardımlardan

meydana geldiği görülmektedir.<sup>674</sup> Bu yardımlar Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinin Türkiye'nin çekince koyduğu yedinci fıkrasına aykırıdır. Tercihen öz gelirlerin artırılmasıyla yetinilmesi uygun olacak ise de, ihtiyaç var ise, Özerklik Şartı gereğince, şartlı yardımların yerini şartsız yardımlara bırakması gerekmektedir. Bunun için, şartlı yardımlara ilişkin kanun hükümleri kaldırılmalı, belediyeler için öngörüldüğü gibi bunun yerine geliri yetersiz olan il özel idareleri için denkleştirme ödeneği getirilmelidir.

Karar ve hareket serbestisinin önündeki önemli engellerden bir diğeri de öz gelir kısıtlılığıdır. Tablo 5'te görülebileceği gibi, il özel idare öz gelirlerinin toplam il özel idare gelirleri arasındaki yeri yıllara yaygın olarak %7,50 ila %8,50 aralığında kalmaktadır. Öz gelir seviyesinin, karar ve hareket serbestisi ve mali özerkliğin temini bakımından çok düşük ve yetersiz kaldığı tablodan açıkça görülebilmektedir. Vergilendirme yetkisi ile miktar ve oranlarını bizzat belirleyebildiği mali yükümlülükler sahip olmadığı da göz önüne alındığında, durum öz gelir seviyesi bakımından da oldukça iç karartıcıdır. Bu problemin çözülebilmesi için il özel idarelerine, görevleriyle orantılı öz gelir mahiyetinde vergi kaynakları bırakılmalıdır. Bu çerçevede, emlak vergisinin konusunu teşkil eden taşınmazların belediye ve mücavir alanlarda bulunduğu, il özel idare görev sahalarında emlak vergisi mükellefiyetinin yalnızca mücavir alanlar için söz konusu olduğu, diğer alanlarda muafiyetin söz konusu olduğu gözetildiğinde, öz gelir mahiyetinde bir emlak vergisi payının bu idarelere ayrılmasının mümkün olduğu değerlendirilmektedir.<sup>675</sup> Çünkü bu sahalarda mukim olanlar sadece belediyelerden hizmet almamaktadır. Özel

<sup>674</sup> [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresindeki **2014 Yılı İl Özel İdaresi Bütçe İstatistikleri, İl Özel İdareleri Bütçe Gelirleri Ekod4** verilerinden elde edilmiştir. (03/01/2016).

<sup>675</sup> Nitekim eskiden emlak vergisi il özel idarelerinin en önemli gelirlerinin başında gelmekteydi. Bkz. Üçüncü Bölüm, s. 132.

idarelerden de hizmet almaktadırlar. Aynı zamanda, istisna tutmak yerine, köylerdeki ve belediye ve mücavir alanlar dışındaki taşınmazlar için de çok düşük seviyelerde vergilendirmenin gündeme gelmesi mümkün olabilmelidir. Yine ikinci bölümde açıklandığı ve Almanya örneğinde görüldüğü üzere, yerel yönetim vergilerinden olabilen motorlu taşıtlar vergisinin de görev sahasında mukim olan mükelleflerden il özel idarelerince tahsili mümkün olabilmelidir. Daha önce merkezi yönetimce alınan fakat yerel yönetimlere bırakılan bu nitelikteki vergiler arttıkça merkezi yönetim yardımları azalacak böylece merkezi yönetim bütçesinin gelirler hanesinde bir yandan azalma olurken, diğer yandan giderler hanesinde de azalma olacaktır. Bir başka deyişle, bu değişikliklerin bütçe üzerinde herhangi bir olumsuz etkisi olmayabilecektir. Dolayısıyla bu tercih tamamen ülkenin yerel yönetim politikalarına dair siyasi nitelikte bir tercihtir. Bunun haricinde çeşitli resim ve harçlar bakımından il özel idarelerinin kamu gelirleri çeşitlendirilebilmelidir. Ayrıca, karar organı olan il genel meclislerinin, bu vergiler bakımından anayasal çerçeveye uygun alt ve üst sınırlar arasında oran ve miktarlara karar verebilme yetkileri olmalıdır.

Son olarak, mali özerklik algısını olumsuz etkileyebilecek düzenlemelerden de kaçınılmasının gerektiği ifade edilmelidir. Bu düzenlemelerin tipik örneği; il özel idaresinin giderlerine dair 5302 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesidir. İl özel idare giderleri, maddede bentler halinde sayılmıştır. Liste usulünün bir yansıması olan giderlere dair bu hüküm, görevlerin ifası için ihtiyaç duyulan gelirlerin harcanacağı yerleri göstermekte ve esasen harcama serbestisini sınırlandırmaktadır. Ancak son bentte yer alan; *“Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler”* şeklindeki torba hükümle söz konusu sınırlama ortadan kalkmaktadır. Bu sebeple, giderlere dair bu gibi düzenlemelerin, gerek harcama

yetkisinin kısıtlandığı intibainı uyandırmak suretiyle mali özerklik algısını zedelemesi gerekse zikredilen torba hükmün varlığının bir sonucu olarak anlamsızlığı karşısında yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta bulunmaması daha doğru olacaktır.

## **2. Belediyeler**

Belediyeler, mali özerklik bakımından en geniş imkânlarla sahip yerel yönetimlerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi belediyelerin (İl, ilçe ve belde belediyeleri) yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri şeklinde üç türü bulunan belediyelerin türlerine göre mali özerklik seviyelerinde farklılıklar oluştuğu göze çarpmaktadır. Bu farklılığın temelinde öz gelir miktar ve oranlarındaki farklılık yatmakta ise de, öncelikle belediyelerin karar ve hareket serbestisinin önünde genel manada engel teşkil eden kanuni düzenlemeler üzerinde durulmasında fayda görülmektedir.

İl özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde de karar ve hareket serbestisinin öznesini doğal olarak belediye organları teşkil etmektedir. Belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin beldedeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilmiş üyelerden oluşuyor olması, gerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluk gerekse karar ve hareket serbestisinin temel koşulunun sağlanması bakımından idari ve mali özerklik düşüncesiyle uyumludur. Aynı şekilde belediye başkanının, merkezi yönetimin atamasıyla değil, 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre beş yıllığına seçilmesi de, il özel idarelerinin aksine, belediyelerin karar ve hareket serbestisini fiilen genişletmektedir. Belediye encümeni, 5393 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi uyarınca belediye başkanının başkanlığında; il 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, diğer belediyelerde ise, 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 oluşmaktadır. Halkın oylarıyla seçilen belediye başkanı hesaba katıldığında seçilmişlerin encümünde çoğunluğu teşkil etmesi, bu organın karar ve hareket serbestisinin önünde yasal veya fiili herhangi bir engelin bulunmadığını göstermektedir. Aynı tespitler büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri bakımından da geçerlidir. Öyle ise, il özel idarelerindeki aksine, olağan koşullarda, belediye organlarının karar ve hareket serbestisi üzerinde fiili herhangi bir merkezi yönetim kısıtlaması bulunmamaktadır.

Buna karşın, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmıyaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılabilmesi yukarıdaki belirlemelerin aksine organların bağımsızlığı ile karar ve hareket serbestisini kısıtlayıcı mahiyet arz etmektedir. Lakin olağanüstü durumlar için kamu yararı gereğince öngörülmüş olması ve geçici niteliği sebebiyle istisnai bir yetkidir. Gerek çağdaş idari ve mali özerklik düşüncesiyle gerekse korunması amaçlanan kamu yararı ile orantılı olması sebebiyle Özerklik Şartı'nın 8 inci maddesiyle çelişen herhangi bir yönü bulunmamaktadır. Ancak siyasi irade tarafından yerel yönetimlerin daha geniş bir özerklik seviyesine ulaştırılması istenirse, görevlendirme merciinin (örneğin içişleri bakanı veya vali değil de belediye encümeni şeklinde) değiştirilmesi



veyahut da belediyede görevli yöneticilerden kanun ile belirlenmiş birinin (örneğin belediye başkan yardımcılarında en kıdemli olanın) geçici olarak başkanlığı üstlenmesi yönünde emredici düzenlemeler yapılabilecektir.

İl özel idarelerinde olduğu gibi, belediyelerde de yerindelik vesayet denetimine tabi mali yetkilerin bulunduğu görülmektedir. Karar ve hareket serbestisini ve netice itibarıyla mali özerkliği kısıtlayan bu yetkilerden ilki; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlama, atık su ve yağmur sularının uzaklaştırılması, toplu taşıma, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetleri süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilme yetkisidir. Devir işleminin gerçekleşebilmesi Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararına, bir başka deyişle onayına tabi tutulmuştur. Yine sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis etme yetkisi de İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Belediyenin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içinde işletme kurarak yapabilmesi İçişleri Bakanlığının izniyle mümkündür. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumun sağlanabilmesi için öncelikle 5393 sayılı Kanun'da düzenlenmiş bulunan bahse konu vesayet denetimi yetkilerinin kaldırılması, tamamen kaldırılması kamu yararı bakımından sakıncalı olacak ise hukukilik denetimine dönüştürülmesi gerekmektedir.<sup>676</sup>

---

<sup>676</sup> Belediyelerin idari ve mali iş ve işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından ayrıca denetlenebilmektedir. Bu denetim neticesinde varılacak sonuçlara göre idari veya hukuki yollara başvurulabilmektedir. Örneğin 57 inci madde gereğince, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığını ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğini değerlendiren İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından tespit edilmesi durumunda; İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemek durumundadır. Aksaklığın tespiti yargıya bırakılmaktadır. Bu karara karşı ilgili belediyece

Mali özerkliğin harcama ayağı bakımından en temel unsurunun bütçe özerkliği olduğu bilinmektedir. Bunun temini için, bütçenin, hazırlanmasından uygulanmasına kadar tüm aşamaları gerek hukuki gerekse fiili mahiyetteki yerindelik denetiminden arındırılmalıdır. 5393 sayılı Kanunla getirilen yeni belediye bütçe düzeninde, daha önce belediye bütçesinin yürürlüğe girebilmesi için aranan vali onayının kaldırılmasıyla yerindelik vesayet denetimi de hukuken kaldırılmıştır.<sup>677</sup> Böylece sahip olduğu kaynakları hangi kamu hizmetine ne miktarda tahsis edip etmeyeceği veya ne şekilde harcayacağı noktasında belediyelerin hareket serbestisi genişletilmiş, harcama ve bütçe uygulamaları bakımından belediyelerde mali özerkliğin temel koşulları oluşmuştur. Buna karşın, il özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde de, belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından merkezi yönetime karşı mali özerkliği fiilen sınırlayacak şekilde sorumlu tutulmuşlardır. Yerindelik denetimi olduğu açık olan bu mali denetim, TBMM adına Sayıştayca gerçekleştirilmektedir. Yerel mali özerkliği sınırları belirsiz bir genel denetim yetkisiyle neredeyse ortadan kaldıran ve korunması amaçlanan menfaatle orantılı olduğu savunulamayacak bu sistemin yerine, Sayıştay denetiminin hukukilik denetimiyle sınırlandırıldığı bir sisteme geçilmesinin uygun olacağını düşünmekteyiz. Bu yaklaşım, Özerklik Şartı'nın yanı sıra, yerel yönetimlerdeki yerindelik denetiminin iç denetim

---

asliye hukuk mahkemesine itiraz yolu açık bırakılmıştır. İl özel idareleri için öngörülmemiş olan bu yol belediyeler için öngörülmekte, böylece belediyelere yönelik bu denetimde hukukilik boyutu daha fazla güçlendirilmektedir. Sonuç itibarıyla, hizmetlerin ciddi biçimde aksatılması neticesinde halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilenmesi halinin denetimi yargı mercilerince gerçekleştirildiğinden burada gerçekleştirilen vesayet denetimi tartışmasız hukuki mahiyettedir. Ancak il özel idarelerinde olduğu gibi, yargı kararı ile tespit olunan aksama belediyesince giderilmediği takdirde, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi bir yerindelik denetimi olarak merkezin taşradaki astı sıfatıyla validen istenmektedir. İl özel idareleri bahsinde ifade edildiği gibi, istisnai bir yerindelik denetimi yetkisi olan bu yetkinin, sınırları belirli ve korunması amaçlanan menfaatle orantılı olduğu düşünülmektedir.

<sup>677</sup> İl özel idare bütçeleri üzerinde valinin konumu sebebiyle mevcut olan fiili vesayet denetimi, belediye başkanının seçimle gelmesi hasebiyle belediyelerde zaten bulunmamaktaydı.

mahiyetinde olması yönündeki çağdaş idari ve mali özerklik düşüncesi ile de uyumludur. Böylece, Sayıştayın asli görevi devlet tüzelkişiliğinin mali iç (yerindelik ve hukuki) denetimini yapmak olacaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için yapılması gerekenler yukarıda il özel idareleri bahsinde ele alındığından burada tekrar edilmeyecektir. Bütçeye ilişkin bu değerlendirmeler büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için de geçerlidir.

Öte yandan, büyükşehir belediye meclislerinin; ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul etme ve değiştirme yetkilerinin bulunması, ilçe belediyelerinin karar ve hareket serbestisini, bütçe özerkliğini oldukça kısıtlamaktadır. Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştayda itiraz yoluna gidilebilmesi yerindelik denetimi mahiyetindeki bu vesayet yetkilerinin mali özerklik üzerindeki olumsuz neticelerini ortadan kaldırmamaktadır. Dolayısıyla bu hususları düzenleyen hükümlerin en azından hukukilik denetimine dönüştürülmesi ilçe belediyelerinin mali özerkliğinin temini için hayati niteliktedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yanı sıra, il özel idareleri bahsinde açıklandığı şekliyle belediyeler de, merkezi yönetim kapsamındaki idareler (Bakanlıklar) ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarından genel ve özel maksatlı yardımlar alabilmekteydi.<sup>678</sup> Ancak 5779 sayılı Kanun'un 01/07/2008 tarihinde yürürlüğe giren 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ile denkleştirme ödeneği dışında, belediyelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarının bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmış,

---

<sup>678</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Nas, **age.**, s. 152 vd.

dağınık bir görünüm arz eden uygulamaya son verilmiştir. 6 ncı maddenin birinci fıkrasının 01/01/2009 tarihinde yürürlüğe girmesiyle ise, söz konusu yardımların yerine denkleştirme ödeneği uygulamasına geçilmiştir. Denkleştirme ödeneği ile, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın dışında, nüfusu diğerlerine göre daha az olduğundan genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payın daha düşük kalacağı düşünülen belediyelere destek sağlanmaktadır. Merkezi yönetim yardımı olan ve kullanılması için 5393 sayılı Kanun'un giderlere ilişkin hükümleri dışında herhangi bir şart öngörülmeleyen denkleştirme ödeneğinin genel nitelikli (şartsız) yardım olduğu görülmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olan bu tür yardımlar, tercihe göre harcanabilmeleri ve karar ve hareket serbestisini şartlı yardımlara göre çok daha az kısıtlamaları gibi sebeplerle, transfer geliri olmalarına karşın mali özerkliğe daha az zarar vermektedir. Ancak tekrar belirtmelidir ki, şartsız nitelikte olsa dahi mali özerklik bakımından tercih edilen öz gelirlerin artırılmasıdır.

Karar ve hareket serbestisini fiilen ortadan kaldıran önemli hususlardan bir diğeri de öz gelir kısıtlılığıdır. Belediyeler, bu açıdan diğer yerel yönetimlere nazaran çok dahi iyi durumdadır. Tablo 6'dan da görülebileceği gibi 5393 sayılı Kanun kapsamındaki belediyelerin öz gelirleri %53'ler seviyesindedir. İl belediyelerinin, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ise, Tablo 8'e göre, 2014 yılı itibariyle %43-44 seviyesindedir. Büyükşehir belediyelerinin öz gelir seviyesi %33'lerde kalmaktadır. Buna göre, il belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüşmesi, gelirlerinde önemli miktarda artış sağlasa da, öz gelir seviyesinde gerilemeye sebep olmaktadır. İl belediyeleri buna rağmen büyükşehir belediyesi olmak istemektedir. Bu isteğin temelinde, öz gelir seviyesi düşecek olmasına karşın, genel gelir seviyesinin artacak

olmasıdır. Bir başka ifadeyle, belediyelerin görevleriyle oranlı gelir ihtiyacı, toplam gelir içerisindeki oranı yüksek öz gelir ihtiyacından daha ağır basmaktadır. Bu problemin aşılması için çeşitli düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin büyükşehir sınırları içerisinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyesi tarafından alınmaktadır. Bu verginin büyükşehir belediyeleriyle paylaşılması, büyükşehir belediyelerinin öz gelir bakımından mali özerklik seviyesinin artmasına yardımcı olacaktır. Yine yerel yönetim vergisi olmaya müsait bir vergi olduğunu daha önce belirttiğimiz motorlu taşıtlar vergisinin, il özel idare görev sahası dışındaki alanlarda ilgili belediyesince alınması, büyükşehirlerde ilçe ve büyükşehir paylaşılması belediyelerin hem öz gelir oranını hem de genel gelir miktarını artırabilecektir. Böylece ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleriyle paylaşacak olması hasebiyle emlak vergisi gelirlerinde meydana gelecek düşüşler de fazlasıyla finanse edilebilecektir.

Belediye gelirlerinin harcanacağı yerleri göstermesi sebebiyle harcamalar yönünden bir sınır getirildiği intibamı uyandırarak mali özerklik algısını olumsuz etkileyebilecek bir düzenleme olan ve (p) bendindeki torba hükümlerle de anlamsızlaşan 5393 sayılı Kanun'un belediye giderlerini düzenleyen 60 ıncı maddesinin yürürlükten kaldırılması ayrıca uygun olacaktır.

### **3. Köyler**

Ayrı tüzelkişiliği, doğrudan belirleyebildiği gelirleri, bütçesi, malvarlığı ve seçilmiş organları bulunmasına karşın, gerek öz gelir seviyesinin görevlerini ifada yetersiz kalması gerekse adeta merkezi yönetimin taşra teşkilatı mahiyetindeki yapısı ve işleyişi, köyleri, idari ve mali özerkliği en sınırlı yerel yönetimlerden biri haline getirmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yukarıda sözü edilen anayasal değişikliklerden

sonra, yasal düzeydeki en kapsamlı reform çalışmasının köyler üzerinde gerçekleştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

İlk olarak, köy organlarının karar ve hareket serbestisinin geliştirilmesi ve uluslararası referans normlara uygun hale getirilebilmesi için yapılması gerekenler üzerinde durulmalıdır. Köyün yürütme organı olan muhtarın ve karar organı olan ihtiyar meclisinin doğrudan köy derneğince seçiliyor olması Özerklik Şartı ile uyumluluk arz etmektedir. Seçme hakkı bulunan köy ahalisinin tümünü ifade eden köy derneğinin aynı zamanda karar organı olma özelliği ve köyün yöre halkına en yakın yerel yönetim türü olma niteliği, köyleri, hem AB Antlaşması kapsamında subsidiarite ilkesinin uygulanmasına hem de İsviçre ve ABD'deki benzerleri gibi doğrudan demokrasinin bir örneği olarak geniş mali özerklik düşüncesine elverişli kılmaktadır. Buna karşın, merkeziyetçilik düşüncesinin güçlendiği bir dönemde yürürlüğe girmesi ve son yıllarda kapsamlı bir reforma tabi tutulmaması<sup>679</sup> gibi sebeplerle ağırlıkla çıkarıldığı dönemin şartlarını yansıtan 442 sayılı Köy Kanunu uyarınca köyler, öteden beri yerel yönetimlere ilişkin görevlerinin haricinde merkezi yönetime ait görevleri de ifa etmişlerdir. Bunun doğal bir sonucu olarak, köyler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim vesayeti oluşmuş, idari ve mali özerklikleri çok sınırlı kalmıştır. Bu olumsuz durumun ortadan kaldırılması için her şeyden önce köylerin merkezi yönetime ilişkin görevlerine son verilmesi, bu mümkün değil ise belirtilen görevlerin köy organlarının karar ve hareket serbestisini kısıtlamasının önüne geçilmesi, bir başka ifadeyle merkezi nitelikte olmayan görevler üzerindeki yerindelik vesayet denetimine son verilmesi gerekmektedir.

---

<sup>679</sup> Bununla birlikte, 60. Hükümet döneminde köylere ilişkin bir kanun taslağı hazırlanmış fakat henüz kanunlaştırılmamıştır. Bkz. Üçüncü Bölüm, s. 177 vd.

Örneğin köyün yürütme organı olan muhtarın köylü faydasına olmayan kararları, 40 ncı madde uyarınca yerindelik denetimi şeklindeki vesayet yetkisinin önemli bir örneği olarak kaymakamca bozulabilmektedir. Bozma üzerine yeni kararın köy derneği tarafından verilmesi bu durumu ortadan kaldırmamaktadır. Yine köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığının görülmesi durumunda, il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakam tarafından muhtara yazılı ihtarda bulunulmasına rağmen, iş görülmediği takdirde yetkili (il veya ilçe) idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılması şeklindeki 41 inci madde hükmü bir başka yerindelik denetimi örneğidir. Bu hükümler, mali nitelikli işler bakımından da uygulanabilir olması yönüyle mali özerkliği daraltıcı niteliktedir. Yürürlükten kaldırılmaları veyahut da il özel idare ve belediye organlarının feshinde olduğu gibi hukukilik denetimine dönüştürülmeleri gerekmektedir. Köyün karar organı olan ihtiyar meclisince önce yapılması gereken sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığının haber alınması veya şikâyet üzerine öğrenilmesi durumunda, bahsedilen işler, yerindelik vesayet denetimi olarak köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen şekilde yapılmaktadır. Yine mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alma yetkisi ve görevi bulunan ihtiyar meclisinin bu işlemine mal sahibi rıza göstermez ise, köyün bağlı bulunduğu ilçe veya il idare kurulu işi yerindelik bakımından gözden geçirebilmekte ve kesin nitelikte karar alabilmektedir. Belirtilen vesayet yetkileri ihtiyaca binaen öngörülen yetkiler olarak değerlendirilmekte ise, o takdirde bu yetkilerin de hukukilik denetimiyle sınırlandırılması yoluna gidilmelidir.

Her yıl kasım ayında ihtiyar heyeti ve muhtar tarafından hazırlanan, gelir ve giderlerin ayrı ayrı gösterildiği köy bütçesi, ihtiyar heyeti kararı ile kabul edilerek köy karar defterine olduğu gibi geçirilmekte ve vesayet bakımından köyün bağlı olduğu vali veya kaymakamın onayıyla yürürlüğe girmekte, onaylanmayan bütçeler, eksiklikleri bir hafta içinde tamamlanmak kaydı ile köye iade edilmektedir. Bütçe yapım usulüne paralel olarak kesin hesaplar da sayman görevini icra eden muhtar ile ihtiyar heyetince düzenlenerek vesayet makamına onaylanmak üzere gönderilmekte, bağlılık durumuna göre vali veya kaymakamca onaylanmaktadır. Köy bütçesinin kabulünden yürürlüğe girmesine kadar her aşamasında çağdaş idari ve mali özerklik anlayışına aykırılıkların bulunduğu görülmektedir. Hazırlanması ve kabul edilmesi bakımından herhangi bir olumsuzluk ihtiva etmese de, bütçenin vesayet makamlarınca onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi harcamalar yönüyle de mali özerkliği sınırlandırmaktadır. Bunun önüne geçilebilmesi için, bütçenin, köyün genel karar organı olan köy derneğince kabul edilmesi ve böylece yürürlüğe girmesi, vesayet makamlarına yalnızca hukuka aykırılığın mevcudiyeti halinde idari yargıya başvurma yetkisi verilmesi gerekir.

5018 sayılı Kanun kapsamında yer almadığından köylerin denetimi eski usule göre devam etmektedir. Köylerin dış denetimi esas itibariyle bağlı olduğu kaymakamlık veya valilik tarafından ve yukarıda yeri geldikçe bahsedildiği üzere ağırlıklı yerindelik denetimi mahiyetindeki vesayet denetimi şeklinde, iç denetimi ise ihtiyar heyetince gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimler içerisinde en yoğun vesayet denetimi köylerde yapılmaktadır. Bu denetim gerek idari gerekse mali iş ve işlemler üzerinde ve ekseriyetle yerindelik denetimi şeklinde gerçekleştiğinden, karar ve hareket serbestisi ile idari ve mali özerklik ciddi anlamda kısıtlanmaktadır.



Açıklanan sebeplerle, köylerin dış denetiminde de vesayet makamlarınca idari yargıya başvuru mekanizması esasına geçilmelidir.

Öz gelir yetersizliğinin köylerde de bulunduğu, merkezi yönetimce gerçekleştirilecek transfer gelirlerine bağımlılığın yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Nitekim 5779 sayılı Kanun uyarınca il özel idarelerinin, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 0,50'si oranındaki il özel idare payının köy sayısına göre dağıtılan yüzde 10'luk kısmı ile kırsal alan nüfusuna göre dağıtılan yüzde 15'lik kısmı köylerin dolaylı gelir kaynakları arasındadır. Transfer gelirleri mahiyetindeki bu gelirler, 5302 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, il genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere aktarılabilmektedir. Bu yardımların il özel idaresi bütçesinden ne şekilde yapılacağına dair ilkeler (usul ve esaslar) her bir il özel idaresince çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir. Böylece il özel idarelerinin köyler üzerinde fiili yönlendirici etkisi oluşmaktadır. Bundan başka, köy muhtarlarının maaşları 2108 sayılı Kanun uyarınca İçişleri Bakanlığı bütçesinden il özel idarelerine aktarılan ödeneklerden karşılanmaktadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının köy orta fırını, değirmen yapım ve işletilmesi gibi bazı konularda yaptığı yardımlar ile İller Bankası'na çeşitli köy teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanını sağlamaya yönelik olarak il özel idarelerine verilen hibeler ve 2005 yılından itibaren her yıl genel bütçeye konulan, başta içme suyu ve yol sorunları olmak üzere köylerin altyapısının desteklenmesi amacıyla yürütülen KÖYDES (Köy Altyapısını Destekleme) Projesi kapsamındaki ödemeler de mevcuttur.<sup>680</sup> Bu ödemelerin tamamı şartlı yardım niteliğinde olduğundan Özerklik

<sup>680</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Keleş, **age.**, s. 228 vd.

Şartı ile uyumlu değildir. Bunun yerine, köylerin üstlenmiş bulunduğu merkezi yönetime ait görevlerini yerine getirebilmesine elverecek ölçüde şartsız yardım yapılması ve gelirleri yetersiz kalan köyler için denkleştirme ödeneği uygulamasına geçilmesi yönünde düzenlemeler yapılmalıdır.

Her ne kadar, imece, salma, ihtisap ve zephiye resmi gibi öz gelirlerinin miktarlarını belirleme imkânı başta olmak üzere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen bazı şartları yerine getirdiği ve geniş mali özerkliğin bazı temel kriterlerine sahip olduğu düşünülebilecekse de, köylerin, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmamaları, harcamalar noktasında olduğu gibi mali özerkliği öz gelir yönüyle de çok sınırlamaktadır. Merkezi yönetim yardımları olmaksızın kanunlarla öngörülen görevler ifa edilememektedir.<sup>681</sup> Örneğin, muhtar maaşları, İçişleri Bakanlığı bütçesinden il özel idarelerine aktarılması yoluyla dolaylı olarak merkezi yönetimce ödenmektedir. Bunun sonucunda, muhtar yalnızca merkezi yönetimin memuru haline dönüşmektedir.<sup>682</sup> Açıklanan sebeplerle, imece ve salma gibi köy gelirleri üzerindeki anayasal, hukuki tereddütleri ortadan kaldıracak, bu gibi öz gelirlerin miktar ve çeşidini artıracak (köy taşınmazlarına cüzi miktarlarda da olsa emlak vergisi mükellefiyeti getirilmesi, bunun tahsili görevinin köy idarelerine verilmesi gibi) düzenlemelerin yapılması, mümkün olamaması halinde en azından merkezi yönetim yardımlarının görevlerle orantılı ve şartsız olması gerekmektedir. Bir diğer seçenek ise, köylerin merkeze ait görevlerinin, istisnai konular haricinde, merkezi yönetimin taşra birimlerince ifa edilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapmak olabilecektir.

---

<sup>681</sup> Kızılböğ, **agm.**, s. 191.

<sup>682</sup> Bunun önüne geçilebilmesi için, muhtar maaşı, ağırlıkla öz gelirler ve şartsız yardımlardan oluşmuş bir köy bütçesinden karşılanmalıdır.

Yine köylere ait giderlerin, köylünün isteğine bağlı olan ve olmayan giderler şeklinde ikiye ayrılmasının doğal bir sonucu olarak mali özerklik, kanunla öncelikli (köylünün isteğine bağlı olmayan) işler, bir başka ifade ile köy gelirlerinin ne şekilde harcanacağı belirlenmek suretiyle ciddi anlamda kısıtlanmıştır. Köylünün isteğine bağlı olmayan ve çoğu kez merkeze ait olan işler köylerce görülmeye devam olunacak ise, bu hükmün yürürlükten kaldırılması, bunun yerine, yukarıda değinildiği üzere, köylere merkezin işlerini yerine getirebilecek ölçüde şartsız yardım yapılması, gelirleri yetersiz kalan köyler içinse denkleştirme ödeneği uygulamasına geçilmesi uygun olacaktır.<sup>683</sup>

---

<sup>683</sup> Bu yaklaşımdan farklı olarak, Türkoğlu; "... bütün köylerin mali özerkliği sağlanıp her köye araç, gereç teknik eleman sağlanması ve bina yapılması kaynak ve yetişmiş eleman israfından başka birşey olmayacağı için, bu hizmetler merkezi köyler oluşturularak yerine getirildiğinde kaynak israfının da önüne geçilmiş ... ve göçlerin kısmen önüne geçilerek hızlı kentleşmenin doğurduğu sosyal ve ekonomik sorunlara da çözüm getirilmiş" olacağını savunmaktadır. Bkz. Türkoğlu, **age.**, s. 157.

## SONUÇ

Yerel yönetimlerde mali özerklik ve anayasal boyutunun ele alındığı çalışmanın ilk bölümünde, idari özerkliğin bir bileşeni olması sebebiyle mali özerklik öncelikle yerinden yönetim ilkesi kapsamında değerlendirilmiştir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için yerel yönetim kavramı üzerinde durulmuş, yerel yönetimlerin varoluş sebepleri ve genel nitelikleri incelenmiştir. Ayrıca siyasi ve idari yerinden yönetim, siyasi ve idari özerklik gibi sıklıkla birbirine karıştırılan kavramlar arasındaki fark ortaya konularak çoğu kez siyasi özerklik taleplerinin gölgesinde kalan ve kanımızca yerel yönetimlerin en temel meselesi olan mali özerkliğin hukuk düzenindeki yerinin tespiti yapılmıştır.

Bu kavramsal netleştirmeyi müteakiben mali özerkliğin nitelikleri belirlenerek yerel yönetim öz gelirlerinin mali özerklik üzerindeki etkisi ve vergilerin buradaki konumu irdelenmiştir. Bu bağlamda, çalışmadaki en önemli hususlardan biri olarak literatürde ve uygulamada adı çokça geçen ‘yerel yönetim vergileri’nin kavramsallaştırılması yoluna gidilmiştir. Böylece mali özerkliğin temel unsurlarından olan yerel yönetim vergileri konusunun sınırları çizilmeye gayret edilmiştir. Bahse konu kavramın öz gelir niteliğindeki vergiler için kullanılabileceği, yerel yönetim gelirleri arasında yer alan her verginin yerel yönetim vergilerinden sayılmasının hatalı olacağı gerekçeleri ile ortaya konulmuştur. Kavramsallaştırma çalışmasında, Tortop’un yerel yönetim öz gelirlerini tanımlarken ifade ettiği, “gelirin kaynağı ile bu gelirden yararlanan yerel idare arasında fiziksel bir bağlantı”<sup>684</sup>

---

<sup>684</sup> Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, s. 73.

bulunması kriteri ile Çağan'ın yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin niteliğine göre yapmış bulunduğu mali özerklik sınıflandırmasından yola çıkılmıştır. Buna göre, fiziksel bağlantı, yükümlüsü veya kendisi yerel yönetim coğrafi sınırları içerisinde bulunan bir vergi kaynağı üzerinde o yerel yönetimin kısmen dahi olsa idari nitelikteki vergilendirme yetkisini kullanması veya vergi oranlarını belirlemesi ile hukuken kurulmaktadır. Bir başka ifade ile, yerel yönetim gelirleri arasında yer alan ve kaynağı veya yükümlüsü yerel yönetim sınırları içerisinde yer alan vergi ile o yerel yönetim arasında fiilen mevcut olan fiziksel bağlantı, adı geçen vergiye dair oranların kanunla hüküm altına alınan alt ve üst sınırlar dâhilinde yerel yönetim karar organları eliyle belirlenebilmesi veyahut da tarh, tebliğ ve tahsil işlemlerinden en azından birinin ilgili yerel yönetimlerce gerçekleştirilebilmesi durumunda hukuken de kurulmaktadır. Fiilen var olan fiziksel bağlantının hukuken de kurulması ile bahse konu vergi, yerel yönetim vergisi niteliğini kazanmaktadır. Bu şartları taşımayan bir vergiden alınacak pay merkezi yönetim transferi şekline bürünecektir.

Çalışmada ayrıca, mali özerklik bakımından emlak vergisi ülkeleri–gelir vergisi ülkeleri, üniter-federal devlet şeklindeki ayrımlardan hareketle mali özerliğin sınırlı veya geniş olacağı yönündeki genel çıkarımlara varmanın hatalı olabileceği de ortaya konmuştur. Gerçekten de, üniter yapıda ve yerel yönetim gelirleri emlak vergileri ağırlıkta olan bir devlette mali özerklik geniş olabileceği gibi, federal nitelikte ve yerel yönetim gelirleri gelir vergileri ağırlıklı olan bir devlette mali özerklik daha sınırlı olabilmektedir. Bu sav, üniter devletlerden Fransa ve İngiltere ile federal devletlerden Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre'deki idarelerarası gelir bölüşümü ve mali özerklik konuları incelenmek suretiyle ikinci bölümde gerekçelendirilmiştir.

Konuya dair ülkemizdeki durum ise, her bir yerel yönetim türü bakımından üçüncü bölümde incelenmiştir. Güncel verilerden hareketle; öz gelir seviyesi, vergilendirme yetkisi, harcama serbestisi ve idari vesayetın niteliği bakımından mali özerkliğin yeterli olmamakla birlikte en çok belediyelerde bulunduğu, il özel idarelerinin ve köylerin mali özerkliğinden bahsedilmesinin ise güç olduğu neticesine ulaşılmıştır.

Çalışmanın yukarıdaki gelişimine uygun olarak dördüncü bölümde, geçmişten günümüze Anayasalarımızdaki mali özerkliğe ilişkin hükümler incelenmiş, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve günümüz koşullarına uygun bir yerel yönetim sisteminde mali özerklik bakımından yapılması gerekli anayasal ve yasal düzenlemelerin neler olabileceği üzerinde durulmuştur. Yerel yönetimlere yerel yönetim vergileri bakımından vergi oranlarını belirleme yetkisinin verilmesi ve yerel yönetimlerin istisnai durumlar haricinde harcamalarında hukukilik denetimi dışında başkaca bir vesayet denetimine tabi tutulmamasına yönelik olanlar başta olmak üzere, bir takım anayasal ve yasal düzenlemelere yer verilmesi suretiyle yerel yönetimler öz gelir seviyesi ile harcama serbestisinin artırılması önerilerinde bulunulmuştur.

## ÖZET

**Ercan, Erdem, Anayasal Tartışmalar Işığında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, Doktora Tezi, Danışman: Doç. Dr. Cenker Göker, 299 s.**

Son yıllarda Türkiye gündeminde önemli bir yer işgal eden sivil anayasa tartışmalarında, yerel yönetimlerde idari ve mali özerkliğin temini konusu, çözülmesi gereken bir sorun olarak ortaya konmaktadır. Bütünleyici parçası olduğu idari özerklikten farklı olarak mali özerklik, kamuya ait mali kaynakların paylaşımı anlamına da geldiğinden, tüm toplumu ilgilendirmekte, yasal düzenlemelerin yanı sıra adeta mali nitelikte bir toplum sözleşmesini gerektirmektedir.

Bu çalışmada, anayasal tartışmaların yoğun olarak devam edeceği anlaşılan önümüzdeki döneme, tamamlanan çalışmalardan ve tarihsel süreçten hareketle ışık tutulmaya gayret edilmektedir. Yerel yönetimlerde mali özerklik konusu güncel gelişmeler ve çağdaş örnekler göz önünde bulundurmak suretiyle incelenmektedir. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumun sağlanabilmesi için Anayasada ve yasalarda yapılması gereken değişiklikler üzerinde durulmaktadır.

## ABSTRACT

**Ercan, Erdem, The Financial Autonomy of Local Governments in Light of Constitutional Debates, Ph.D. Thesis, Advisor: Assoc. Prof. Cenker Göker, 299 p.**

The issue of providing financial and administrative autonomy of local governments is determined as a problem to be solved under civil constitutional debate which occupies an important place in Turkey's agenda in recent years. Financial autonomy, which is different from but also an integral part of the administrative autonomy means, sharing of financial resources of the public, which concerns whole society, almost requires a fiscal characterized social contract as well as legal regulations.

In this study, it is endeavored to enlighten the near future, which seems that the constitutional debates will continue, based on the completed works and the historical process. The issue of financial autonomy of local governments is analyzed by taking into account the current developments and contemporary examples. Furthermore, it is focused on the necessary amendments to the constitution and the laws in order to provide the harmonization of European Charter of Local Self-Government.



## KAYNAKÇA

### Kitaplar:

Abteilung Grundlagen Eidgenössische Steuerverwaltung, **Das Schweizerische Steuersystem (Schweizerische Steuerkonferenz Kommission Information)**, Geiger AG., 15. Auflage, Lousanne, 2013.

Akdemir, Ali ve diğerkleri, **Uygarlık ve Yönetim (Kuzey ve Orta Avrupa Ülkelerinde Uygarlığı Yönlendiren Yönetim Parametreleri)**, Metin Kaan Akça (Ed.), Roma Yayınları, 1. Baskı, Ankara, Ocak 2004.

Akdoğan, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Genişletilmiş 4. Baskı, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.

Akkaya, Mustafa, **Vergi Hukukunda Ekonomik Yaklaşım**, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara, 2002.

Aksoy, Şerafettin, **Kamu Maliyesi (Kamu Harcamaları - Kamu Gelirleri - Devlet Borçları – Bütçe - Maliye Politikası)**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.

Aksoy, Şerafettin, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.

Aktalay, Alptekin, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, 1. Baskı, Legal Hukuk Kitapları Serisi: 157, İstanbul, Temmuz 2011.

Akyılmaz, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2003.

Aytaç, Fethi, **Açıklamalı Köy Kanunu**, Ankara, 1990.

Bilici, Nurettin - Bilici, Adem, **Kamu Maliyesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011.

Birk, Dieter, **Steuerrecht**, 11. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2008.

Blumenstein, Ernst, **System des Steuerrechts - Band I**, Polygraphischer Verlag A.G., Zurich, 1945.

Bowman, Ann - Kearney, Richard, **State and Local Government**, Wadsworth, Cengage Learnin, Eighth Edition, Boston, 2011.

Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı)**, Maliye ve Hukuk Yayınları, 7. Baskı, Yayın No: 68, Ankara, Ocak 2008.

Canatan, Bilal, **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.

Canbay, Tülin, **Dünyada Vergileme Anlayışındaki Değişim (Antikçağdan Günümüze)**, Dora Basım Yayın Dağıtım Ltd., 1. Baskı, Bursa, Ekim 2009.

Cullis, John - Jones, Philip, **Public Finance and Public Choice**, Oxford University Press, NewYork, 1998.

Çağan, Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982.

Çetinkaya, Özhan, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

Deryal, Yahya, **Hukukun Temel Kavramları**, İstanbul Ofset Basım Yayın A.Ş., 7. Bası, Trabzon, 2011.

Dinler, Zeynel, **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, 11. Basım, Bursa, 2005.

Ercan, İsmail - Kaymak, Ümit - Odyakmaz, Zehra, **Anayasa Hukuku İdare Hukuku**, 7. Bası, İkinci Sayfa Dizisi 8, İstanbul, 2006.

Erdoğmuş, Belgin, **Roma Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995.

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, 1. Baskı, İzmir, 1994.

Gerek, Şahnaz - Aydın, Ali Rıza, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2010.

Göker, Cenker, **Yönlendirici Vergilendirme**, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Mayıs 2011.

Gözübüyük, A. Şeref, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 20. Bası, Ankara, Ağustos 2004.

Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 31. Bası, Ankara, 2012.

Güler, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)**, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 2013.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 1999.

Güneş, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, On İki Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2011.

İçel, Kayıhan - Donay, Süheyl, **Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku (Genel Kısım) 1. Kitap**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yenileştirilmiş Üçüncü Bası, Kasım 1999.

Jackson, Peter McLeod – Brown, Charles Victor, **Public Sector Economic**, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, UK, 1990.

Kalabalık, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2005.

Kaneti, Selim, **Vergi Hukuku**, Özdem Kardeşler Matbaası, İstanbul, 1986/1987.

Kaya, Erol, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayınevi, İstanbul, 2003.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 8. Baskı, İstanbul, 2012.

Kışlalı, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler (Siyasal Çatışma ve Uzlaşma)**, İmge Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 1998.

Koçak, Yüksel, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara, 2008.

Koçak, Yüksel, **Neo-Liberalizmin Türkiye'deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: ÖZELLEŞTİRME**, Savaş Yayınevi, Ankara, Mart 2011.

Köse, Hacı Ömer, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Basım, Ankara, Mayıs 2007.

Mele, Alfred R., **Autonomous Agents: From Self-Control to Autonomy**, Oxford University Press, New York, 1995.

Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler (Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması)**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No: 548, Hukuk Dizisi No: 203, 7. Bası, İstanbul, Ekim 2001.

Nas, Adil, **Belediye Gelirleri**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011.

Oates, Wallace E., **Studies in Fiscal Federalism**, Edward Elgar Publishing Limited, England, USA, 1991.

Oğuzman, M. Kemal – Seliçi, Özer – Oktay, Saibe, **Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)**, Filiz Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul, 1999.

Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Öncel, Mualla – Kumrulu, Ahmet - Çağan, Nami, **Vergi Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 12. Bası, Ankara, 2005.

Öncel, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 1992.

Öner, Erdoğan, **İstanbul Şehremaneti(Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/386, Ankara, 2008.

Özay, İl Han; **Günışığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 1990.

Özkan, Mustafa Şeref; **İdare Hukuku (Ders Notları)**, AÜHF Talebe Cemiyeti Neşriyatı No:5, Ankara, 1935.

Özyörük, Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, AÜHF Yayınları, İnternet Baskısı.

Page, Edward C., **Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local-Self Government**, Oxford University Press, Oxford, 1991.

Pınar, Abuzer, **Maliye Politikası (Teori ve Uygulama)**, Naturel Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2006.

Rougerie, Jacques; **Paris Komünü**, (Çev. Galip Üstün), İletişim Yayınları, 1. Basım, Kasım 1993.

Sander, Oral, **Siyasi Tarih**, İmge Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 1999.

Sartori, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Şahin, Yusuf, **Yerel Yönetimler**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Bursa, Ağustos 2014.

Şengül, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli, 2014.

Tanör, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, Aralık 1999.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 5. Bası, İstanbul, 1998.

Tipke, Klaus - Lang, Joachim, **Steuerrecht**, Verlag Dr. Otto Schmidt, 18. völlig überarbeitete Auflage, Köln, 2005.

Toksöz, Fikret - Özgür, Ali Ercan - Uluçay, Öykü - Koç, Levent - Atar, Gülay - Akalın, Nilüfer, **Yerel Yönetim Sistemleri (Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti)**, TESEV Yayınları, İstanbul, Ağustos 2009.

Toprak, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir 2014.

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

Tortop, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 263, Birinci Baskı, Ankara, Ocak 1996.

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

Ulusoy, Ahmet - Akdemir, Tekin, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2012.

Uluşahin, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Umur, Ziya, **Roma Hukuku (Ders Notları)**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2. Baskı, İstanbul, 1990.

Ünüsan, Teoman; **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:9, 1996.

Yaltı Soydan, Billur, **Avrupa Birliği'nde Dolaysız Vergiler**, Beta Basım A.Ş., 1. Baskı, Kasım 2002.

Yeter, Enis - Koçdemir, Kadir, **Federal Almanya'da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:14, Ankara, 1997.

Yıldırım, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul, 2005.

Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Kitapevi, Ankara, 1986.

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

#### **Makaleler, Tebliğler ve Raporlar:**

A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Uluslararası Bilgi Programları Bürosu, **Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası (Açıklamalı), ABOUT AMERICA: THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA with Explanatory Notes Adapted from THE WORLD BOOK ENCYCLOPEDIA**, (c) 2004 World Book, 2004.

Avcı, Mustafa, "The New Public Administration Concept in Turkey and It's Reflections on Local Administrations", **International Journal of Business and Social Research (IJBSR)**, Volume 2, No:4, August 2012.

Ayhan, Ufuk, "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler", **Sayıştay Dergisi**, S. 70.

Aykaç, Burhan, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1999.

Bağlı, Mehmet Selim, “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, S. 473, Aralık 2011.

Belanger, Michel, “Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri”, (TODAİE tarafından 13 Ekim 1994 tarihinde Ankara'da düzenlenen konferanstan hareketle kaleme alan: Durmuş Tezcan), **Sayıştay Dergisi**, S. 17 (Nisan-Haziran 1995).

Blankart, Charles B.–Borck, Reinald, “Local Public Finance”, **Handbook of Public Finance**, In J. Backhaus. R. E. Wagner (eds.), Kluwer, 2004.

Boshmann, Nina, “Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation”, **Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization DPWG-LGD**, Berlin, December 2009.

Bozkurt, Enver - Özcan, Mehmet, “Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y. 2001, S. 1.

Buchanan, James McGill, “An Economic Theory of Clubs”, **Economica**, Vol. 32, February 1965.

Bülbül, Duran, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, **IAAOJ, Social Science**, 1(2), 2013.

Can, İsmail, “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, **Maliye Dergisi**, S. 145.

Canpolat, Hasan; “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Muammer Türker (Ed.) , Ankara, 1999.

Çağan, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 37, S. 1-4, Y. 1980.



Çağan, Nami, “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, S. 2, Ankara 1986.

Çağdaş, Tülin, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Y. 2011, C. XXX, S. 1.

Çınarlı, Serkan, “ABD’de Yerel Yönetimlerin Ana Hatları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 12, S. 1.

Çiner, Can Umut - Karakaya, Oral, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 68, No. 2, 2013.

Çukurçayır, M. Akif, “Almanya’da Siyasal Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Dünyada Yerel Yönetimler (Örnekler-Uygulamalar)**, Murat Okçu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2013.

Delcamp, Alain, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Seminerleri (1-2 Aralık 1994)**, TBD – Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara.

Diez, Salvador Parrado, **Creating Economics of Scale, Promoting Inter Municipal Cooperation, Conference: Public Administration Reform and Territorial Organisation: Empowering Local Governments**, Ankara, 28/02–01/03/2006.

Doğrusöz, Bumin, “Vergilendirme Yetkisinin Yasama ve Yürütme Organları Arasında Bölüşümü”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Y. 6, İstanbul 1985.

Durmuş, Mustafa, “Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 17, S. 59.

Egeli, Haluk - Diril, Funda, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 84, Ocak-Mart 2012.

Erbay, Yusuf, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 2, Nisan 1999.

Ercan, Erdem, “Türkiye’de Çevre Vergileri mi Çevre Vergisi mi?” **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Y. 28, S. 119, Temmuz- Ağustos 2015.

Gedik, Gülşen, “Amerikan Hukukunda Vergilendirme Yetkisi”, **Prof. Dr. Mualla ÖNCEL’e Armağan**, C. II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No:243, Ankara, 2009.

Göker, Cenker, “Yeni Anayasa Yapım Çalışmaları Kapsamında Vergilendirme Yetkisinin Düzenlenişi Üzerine”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 292, Ocak 2013.

Görmez, Kemal, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, 1993.

Gül, Hüseyin, “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, **Dünyada Yerel Yönetimler (Örnekler-Uygulamalar)**, Murat Okçu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2013.

Güler, Birgül, “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S. 3, Eylül 1992.

Güler, Mahmut, “Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 66-1.

Gündüz, İsmail Orçun - Agun, Bilge Hakan, “Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Prof. Dr. Mualla ÖNCEL’e Armağan**, C. I, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 243, Ankara, 2009.

Güner, Ayşe, “Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması”, **Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ayşegül Mengi (Ed.), İmge Kitabevi, Ankara, 2007.

Han, Euisuok, **Decentralization and Regional Disparity: Fiscal Decentralization and Local Finance in Japan**, [www.kapa21.ok.kr](http://www.kapa21.ok.kr).

Hunt, M.C. - Chandler, J. A., "France", J. A. Chandler (Ed.), **Local Government in Liberal Democracies**, Routledge, London and New York, 1993.

Inman, Robert P., "The Flypaper Effect", **NBER Working Paper Series**, Working Paper 14579, National Bureau of Economic Research, December 2008, Cambridge, <http://www.nber.org/papers/w14579>.

İnaç, Hüsamettin - Ünal, Feyzullah; "İngiltere'de Yerel Yönetimler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 16, Aralık 2006.

Karahanogulları, Onur, **Fransa'da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeleştirilmiş Cumhuriyet**, [politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf](http://politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf).

Kayıkçı, Sabrina, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 12, S. 3, Temmuz 2003.

Keleş, Ruşen - Mengi, Ayşegül, "Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Doğru", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4, Ekim 2002.

Keskinsoy, Ömer - Erdil, Kürşat, "Salt Çoğunluk Kavramından Ne Anlaşılması Gerektiği Üzerine", **TBB Dergisi**, S. 87, Y. 2010.

Kızılboğa, Rüveyda, "Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler", **Öneri Dergisi**, C. 9, S. 35, Ocak 2011.

Köseoğlu, Özer, "İsviçre'de Yerel Yönetimler", **Dünyada Yerel Yönetimler (Örnekler-Uygulamalar)**, Murat Okçu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2013.

Kumrulu, Ahmet, "**Vergi Hukukunun Birkısım Anayasal Temelleri**", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Atatürk'ün 100. Doğum Yılına Armağan, C. 36, S. 1/4.

Mc Lure, Charles E. - Martinez-Vazquez, Jorge, “The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations”, [www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf).

Mengi, Ayşegül, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 6, S. 4, Ankara.

Metin, Yüksel - Altan, Yakup, “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y. 2011, C. 16, S. 3.

Nadaroğlu, Halil, “Londra’nın Yerel Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, 1993.

Odabaş, Hakkı, “ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 6, S. 4, Ekim 1997.

**OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in France: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, 2004.**

Özkök Çubukçu, Dilek, “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 63-1.

Öz, N. Semih, “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 67, S. 4, 2012.

Öztürk, Sevim, **Özerklik Kavramı ve Üniversite Özerkliği**, <http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=287>.

**Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l’article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l’autonomie financière des collectivités territoriales**, [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport\\_autonomiefinanciere\\_2010.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_autonomiefinanciere_2010.pdf).

Sandler, Todd, **Buchanan Clubs**, July 2013,  
<http://link.springer.com/article/10.1007/s10602-013-9148-5>.

Sandler, Todd - Tschirhart, John T., "The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey", **Journal of Economic Literature**, Vol. XVIII, December 1980.

Seidel, Bernhard, Vesper, Dieter; "Fiscal Federalism An International Comparison", **DIW Discussion Papers**, Papers No: 183, Berlin, April, 1999.

Şahin, Mustafa, "Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, s. 2, Nisan 1999.

Şataf, Ceyda - Çiçek, Hüseyin Güçlü - Cıllı, Ebru, "Fransa'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması", **Prof. Dr. Naci Birol MUTER'e Armağan**, Ramazan Gökbunar ve diğerleri (Ed.), Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi, Manisa, 2014.

Şengül, Ramazan, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri", **Türk İdare Dergisi**, S. 448, 2005.

Şengül, Ramazan, "Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2012, C. 9, S. 20.

Tiebout, Charles Mills, "A Pure Theory of Local Expenditures", **The Journal of Political Economy**, The University of Chicago Press, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956).

Tortop, Nuri, "Londra Büyükşehir Yönetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, 1993.

Tuna, Yusuf - Ceritli, İsmail, "Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, C. 6, S. 4, Ekim 1997.

Turgut, Kasım, "Türkiye'de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi", **İdarecinin Sesi**, Mayıs-Haziran 2011.

Türker, Muammer, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Muammer Türker (Ed.), Ankara, 1999.

Ulusoy, Ahmet - Vural, Tarık, “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler’de) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Nisan 2002.

Uyanık, Sırrı, “Londra’nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu andaki Durum)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, 1993.

Von Saldern, Adelheid, “Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland”, **Kommunal Politik-Politisches Handeln in den Gemeinden**, Leske+Budrich, Opladen, 1994.

Werner, Jan, “Local Government Organization and Finance: German”, **Local Governance in Industrial Countries**, A. SHAH (Ed.), Washington: The World Bank, 2006.

Yakar, Soner - Gündüz, İsmail Orçun, “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: Var mı Yok mu İşte Bütün Mesele Bu”, **Sayıştay Dergisi**, S. 92, Ocak Mart 2014.

Yaltı, Billur, “Anayasa Mimarisinde Bir Yapıtaşı: Mahalli İdarelerin Tali Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 261, Haziran 2010.

Yay, Turan, “Klüp ve Klüp Malları Teorisi”, **Prof. M. Orhan Dikmen’e Armağan**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 1989-1990.

Yıldız, Hayrettin, “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2012/1.

Yuliani, Elizabeth Linda, “Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?”, **Workshop on Decentralization**, 27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland, [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/interlaken/Compilation.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf).

## **İnternet Sayfaları:**

<http://www.abbulteni.org/makale-ve-yorumlar/194-kurt-acilimi-i>

<http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>

<http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/kisanak-petrol-den-pay-istiyoruz>

[https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/mutabakat\\_kom/anayasa\\_mutabakat\\_komisyonu\\_16022016.pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/mutabakat_kom/anayasa_mutabakat_komisyonu_16022016.pdf)

<http://anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/>

<http://auhf.ankara.edu.tr/kitaplar/kamu-hukuku/mustafa-seref-ozkan-idare-hukuku-ders-notlari/>

<http://bianet.org/bianet/siyaset/101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni>

<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/>

[http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/interlaken/Compilation.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf)

[http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf)

[www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport\\_autonomiefinanciere\\_2010.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_autonomiefinanciere_2010.pdf)

[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/publication-globale.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/publication-globale.pdf)

[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication\\_globale%287%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%287%29.pdf)

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf)

<http://dejure.org/gesetze/AO/3.html>

[https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht\\_en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_en.pdf)

<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>

[http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=5691](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691)

[www.kapa21.ok.kr](http://www.kapa21.ok.kr)

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709-19821018.pdf>

<http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli Idarelerin Ic ve Dis Borclari.pdf>

<http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=16>

[www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr)

[http://www.municipal-cooperation.org/images/c/c3/Article\\_Creating\\_Economies\\_of\\_Scale\\_Promoting\\_IM\\_C\\_Spain\\_2006.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/c/c3/Article_Creating_Economies_of_Scale_Promoting_IM_C_Spain_2006.pdf)

<http://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>

<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf>

[www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)

[http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>

[www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr)

<http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=287>

<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx>

<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>



[http://yeniayayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yeniayayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx)

<http://yeniayayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659>

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ThldPXKLLCwJ:kisi.deu.edu.tr/userweb/yakup.ozkaya/Londra.ppt+&cd=6&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>

[www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf)

Kazancı İhtihat Bilgi Bankası.

**Andlaşmalar, Kanunlar ve Kanun Hükümünde Kararnameler:**

01/09/1988 tarihli ve CETS (Council of Europe Treaty Serie) No: 122 sayılı Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması (Maastricht)

18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasası

26/05/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

03/04/1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu

07/12/2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu

03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

01/07/2006 tarihli ve 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

27/06/1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

20/07/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu

10/06/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

26/01/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun

22/02/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

03/05/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu

08/06/1936 tarihli ve 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

05/06/1986 tarihli ve 3306 sayılı Kanun

16/05/1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanun

18/06/1987 tarihli ve 3391 sayılı Kanun

20/06/1987 tarihli ve 3398 sayılı Kanun

14/12/1988 tarihli ve 3508 sayılı Kanun

19/07/1963 tarihli ve 307 sayılı Kanun

29/09/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanun

26/2/2014 tarihli ve 6527 sayılı Kanun

23/12/1876 tarihli Kanun-i Esasi

18/03/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu

18/01/1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

23/07/1995 tarihli ve 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu

29/08/1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası

12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

06/03/2000 tarihli ve 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

18/04/1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu

02/09/1993 tarihli ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

**Yönetmelikler:**

09/10/2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği

09/10/2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği

10/03/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği