

YEREL YÖNETİM MERKEZİ YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE GELİR BÖLÜŞÜMÜ SORUNU VE TÜRKİYE'DEKİ SON DURUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

M.Akif ÖZER*

Öz

Günümüzde tüm gelişmiş ülkelerde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde bir eğilim görülmektedir. Yerel yönetimler eskiye göre daha güçlü bir şekilde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleri haline gelmişlerdir. Bu birimler; bir yandan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmetleri sunarlar, diğer taraftan ülke kalkınması açısından büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi de yerine getirmektedirler. Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve göç sonucu kentli nüfusun artan hizmet taleplerinin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan nüfusun yeni hizmet talepleri de yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Bu nedenlerle yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olması büyük önem taşımaktadır. Merkezi yönetimler yerel yönetimlerin bu hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak için, merkezi yönetim bütçesinden yeterli kaynakları aktarmak zorundadırlar. Bu zorunluluğu sağlamak için rasyonel gelir bölüşümü uygulamaları geliştirilmelidir. Bu çalışmada Türkiye uygulamaları özelinde gelir bölüşümü konusu ele alınacak ve son düzenlemeler değerlendirilecektir.

Anahtar kelimeler: Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Yerel Özerklik, Yerellik, Gelir Bölüşümü

*Prof.Dr., Gazi Üniversitesi, akifozer@yahoo.com

THE ISSUE OF REVENUE SHARING IN LOCAL GOVERNMENT CENTRAL GOVERNMENT RELATIONS AND EVALUATION OF RECENT CASE IN TURKEY

ABSTRACT

Today there has been a trend for strengthening of local governance in central government and local government relations in all developed countries. Local governments become an important and indispensable units of public administration more strongly according to old. On the one hand, while providing services to meet the everyday needs of the local population, on the other hand, many important tasks as well as education, health, infrastructure, which have great importance for the country's development are carried out by these units. Rapid urbanization, population growth and migration as a result of increasing demand for urban services as the population, new service demands of the population associated with technological development are also met by local governments. For these reasons, It is of great importance to be autonomous and strong local management. Central governments must pass adequate resources from the central government budget to ensure the fulfillment of these services effectively by local government. To achieve this compulsory, rational income distribution practices should be developed. In this study, revenue sharing subject will be discussed and final regulations will be evaluated in Turkey practices particular.

Keywords: Central Government, Local Government, Local Autonomy, Locality, Revenue Sharing

GİRİŞ

Bilindiği gibi günümüzde güçlü yerel yönetimler için ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, bu kuruluşlara yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması gerekmektedir. Ayrıca sağlanan bu kaynakların, anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması oldukça önemlidir. Bu kapsamda mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme tedbirlerinin alınması¹ gerekliliği yerel yönetimlerde gelir bölüşümü sorununu oldukça önemli hale getirmiştir.

Bugün dünyada yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payının %30-60 arasında olduğu görülmektedir. Bu pay İskandinav ülkelerinde %60, Japonya'da %65, Orta Avrupa ve birçok Avrupa ülkesinde %30-50 arasındadır. Türkiye'de ise bu rakam % 10-15 arasındadır. Yine yerel yönetimlerin hizmet üretimi içindeki payı gelişmiş ülkelerde %30-60 arasında iken Türkiye'de bu oran %15'dir.² Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimlere daha fazla pay aktarılmasını sağlayacak gelir bölüşümü mekanizmalarının devreye girmesi gerekmektedir.

Kamusal hizmetler, merkezi yönetim yanında, yerel yönetimlerin de dâhil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından yürütülür. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ülke sınırları içinde yer alan mevcut kaynaklardan yararlanılır. Bu kapsamda, merkezi yönetimin yanında, yerel yönetim birimleri de kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından kamu ekonomisi üretici birimleri arasında yer alır.³ Bu açıdan baktığımızda yerel yönetimlerin ekonomik açıdan güçlenmesini hizmet ve kaynak yönünden analiz edebiliriz. Günümüzde yerel ortak ihtiyaçların giderilmesi amacıyla yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerin etkinlikle sunumu önemlidir. Hizmet yönünden etkinlik açısından, hizmetin yöre halkının tamamına sunumunun sağlanması ve aynı miktar ve kalitede sunumu önemlidir. Belirli bir bölgede yaşayan bireylerin hizmetten eşit faydalanması mali yapı ile yakından bağlantılıdır. Hizmet sunumunda kaynak yeterliliğine sahip olan birimlerde hizmetin bireylere eşit oranda ve kalitede sunumu da mümkün olabilecektir. Bunun yolu ise ekonomisi güçlü yerel yönetimlerden geçmektedir. Bu kapsamda hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim için iyi bir kamu mali yönetim sisteminin aşamaları (bu aşamalar günümüzde merkez-yerel yönetim ilişkilerinde yereli ekonomik açıdan

güçlendirmede en etkili faktörler olmuştur) şu şekilde belirtilebilir:⁴

– Makro mali disiplinin sağlanması: Bunun için yukardan aşağıya bütçeleme anlayışının en önemli aracı olan harcamalara gelir imkânları ile uyumlu tavanlar koyma uygulaması, yerel yönetim bütçe hazırlık ve uygulamasında da geçerli kılınmalıdır.

– Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması: Bu aşamada stratejik plan kapsamında parasal kaynakları belirlenmiş yerel yönetim biriminde, bu kaynakların nereye harcanacağına ilişkin öncelikler saptanmalıdır.

– Kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımı: Yerel yönetimler belli bir bütçe sınırı içinde öncelikleri belirlenmiş bütçelerini, performansa dayalı olarak hazırlamalıdır.

– Kaynakların kullanımının denetimi ve hesap verebilirlik: Bu süreç; yerel yönetimin meclisten aldığı yetki doğrultusunda kaynaklarını usulüne uygun, etkin ve verimli kullanması konusunda, bütçenin yasal, performans ve toplumsal denetim ilkelerine uygunluğunu sağlar.

Söz konusu bu hususların gerekleri yerine getirildiğinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelirin nasıl harcanacağı sorunu en rasyonel şekilde çözülebilecektir. Çalışmada bunun için yapılması gerekenleri analiz etmeye çalışacağız. Bu kapsamda birinci bölümde yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinin ekonomik yönünü özellikle yatay ve dikey ilişkiler bağlamında ele alacağız. İkinci bölümde ise yerel mali özerklik ve mali tevzin hususunu gelir bölüşüm açısından analiz edeceğiz. Üçüncü bölümde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gelir bölüşümüne bakışını değerlendirdikten sonra son bölümde bu konuda yaşanan tikanıkları aşmak için Türkiye'de son yasal düzenlemelerde neler yapıldığını tartışacağız.

1. YEREL-MERKEZİ YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE EKONOMİK BOYUT

Günümüzde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki gelir bölüşümü sık tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu konu genellikle çeşitli harcamalar ve vergilerin yönetim kademeleri arasında nasıl dağıtılacağı, idareler arası transferlerin nasıl düzenleneceği ve yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırlarının nasıl olacağıyla, başka bir deyişle hangi gelirin hangi

idarece hangi sınırlar dâhilinde toplanacağı, harcamaların hangi yönetim birimince gerçekleştirileceği, gelir ve harcamalar arasındaki dengesizliklerin nasıl giderileceği ve borçlanma yetkisi ve sınırları ile ilgilenmektedir.⁵ Bu hususlar artık yerel yönetimlerin ekonomik boyutunun temel inceleme konuları olmuştur. Çalışmamızın bu kısmında öncelikle ekonomik ilişkilerin yönü ve zorunluluğu hakkında bilgiler verelim.

1.1. İlişkilerin Ekonomik Yönü ve Zorunluluğu

Yönetim alanında yaşanan hızlı değişim süreci merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ekonomik ilişkileri zorunlu hale getirmiştir. Öncelikle kamu düzeninin korunması ve kurumlar arası çekişmelerin önlenmek istenmesi buna yol açmıştır. Toplum ihtiyaçlarının karşılanması bazı hizmetlerin üretilmesini ve hizmet üretim masraflarını karşılayacak gelirlerin toplanmasını gerektirmektedir. Ancak çoğu zaman hangi görevi kimin yapacağı ya da hangi hizmeti hangi kurumun vereceği, bunlarla ilgili gelirleri kimin toplayacağı kanunlarda açıkça belirtmemekte bu da kurumlar arası çekişmelere yol açmaktadır.

Artık merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde kaynak kullanımında etkinlik sağlanması zorunlu hale gelmiştir. Üniter-tekçi devlet yapılarında merkezi idare, yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki üstünlüklerini göz ardı etmekte, kamu hizmetlerini merkezileştirme eğiliminde olmaktadır. Ayrıca, görevin kim tarafından yerine getirileceğinin önceden belirlenmemesi durumunda, aynı görev hem merkezi idare, hem de yerel yönetim tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Bu durum kaynakların etkin olarak kullanılmasını engellemektedir.⁶ Sonuçta ciddi finansman sorunları yaşanmaktadır.

Günümüzde geçerli olan yeni kamu yönetimi anlayışında kaynaklar etkin kullanılırken kamu hizmetleri de etkin sunulmalıdır. Kamusal malların üretiminde temel etkinlik kuralı, özel mallarda olduğu gibi marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu noktada üretim miktarının belirlenmesidir. Yerel hizmetler ölçek olarak daha sınırlı bir alanda sunulmaktadır. Böylece, malın tüketicisi ile malın sunulduğu alanda yaşayan kişiler aynı olmaktadır.⁷ Bu nedenle artık yeni yönetim anlayışında etkinlik zorunlu temel koşul olmuştur. Bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi gereği de yerel yönetimlerin ekonomik olarak güçlü

olmasını gerektirmektedir. Çoğunlukla coğrafi ve tarihsel faktörlerin sebep olduğu bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek için kaynakların bölüştürülmesinde hem yatay, hem dikey adaletin gerçekleştirilmesi zorunludur. Esasında kamusal mallardan eşit miktarda fayda sağlayan iki bireyin aynı miktarda vergi vermesi yatay adaleti, kamusal mallardan daha fazla marjinal fayda elde eden bireyin daha çok vergi vermesi ise dikey adaleti ifade etmektedir. Eşitlere eşit muameleyi yansıtan yatay adalet, örneğin belediyeler arasında eşitliğin sağlanmasına;⁸ farklılara farklı muameleyi yansıtan dikey adalet ise, örneğin il özel idareleri, belediye ve köyleri bir ayırım yapılmak suretiyle eşitliğin sağlanmasını gerektirir.⁹ Bu süreçte bölgesel dengesizliklerin azalması için stratejik hareket edilmelidir.

Merkezi yönetim yerel yönetimler arasında adil gelir bölüşümü, aynı kaynaktan gelir sağlamanın da zorunlu bir sonucudur. Bilindiği gibi merkezi yönetimler ve yerel yönetimler ifa ettikleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarını karşılayacak kamu gelirlerini, tek bir kaynak olan milli gelirden elde ederler. Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu kaynak bölüşümünün düzenlenmesini merkezi ve yerel yönetimler açısından zaruri kılar. Yerel yönetimler idari vesayet yolu ile merkezi yönetimin denetimine tabi olup, kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak yaratamazlar. Bu durumda görevlerini ifa edebilmeleri için milli gelirden yeterince pay almak zorundadırlar. Aksi halde hizmetlerini gelirlerine göre kısıtlamak zorunda kalacaklardır.¹⁰ Ancak kamusal mal ve hizmetlerin yerel düzeyde sunumunda etkinliği azaltıcı dışsallık, ölçek ekonomisi ve idari/uyum maliyetleri gibi birçok neden bulunmaktadır. Yönetim alanı, kamusal malların maliyet ve faydaları, harcamaların finansmanına katılmayan bireyleri de kapsayacak şekilde büyük değilse, dışsallıklar söz konusudur. Fayda taşmaları durumunda bölge dışındaki yerleşiklere dağıtılan faydalar dikkate alınmaz. Bu durumda bu gibi hizmetler eksik üretilir.¹¹ Yani burada dışsallık bir üretim ya da tüketim faaliyetinin başka bir fayda ya da maliyet fonksiyonunu etkilemesidir. Yani yerel fayda ya da maliyetler, komşu yönetimlere veya ulusal düzeye kadar taşmaktadır.¹² Bunun yanında ölçek ekonomileri durumunda da, bazı kamusal malların sağlanması (örneğin toplu ulaşım, bölge düzeyinde su ve kanalizasyon hizmeti gibi) küçük ölçekteki nüfus yoğunluğunda daha yüksek maliyetle gerçekleştirilir. Buna idari ve uyum maliyetleri de eklenince¹³ yerel yönetimlerin etkin hizmet sunması güçleşir. Bu güçlükleri yenebilmek için ekonomik ilişkilerde yatay ve dikey boyutları çok iyi analiz etmek gerekmektedir.

1.2. Ekonomik İlişkilerde Yatay ve Dikey Boyut

Uygulamada yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler; kuruluşlarının kendi bünyelerinde yatay yani yönetim düzeylerinin kendi içinde ve dikey yani yönetim düzeyleri arasında farklı boyutlarda gerçekleşmektedir.

Yatay mali ilişkiler aynı düzeydeki yönetim kademeleri arasında görülür. İdareler arasında gelir ve harcamalar konusunda tam bir paylaşım yapılırsa da çoğu durumda kaynak dağılımındaki eşitsizlikler nedeniyle bölgelerarası dengesizlikler ortaya çıkmaktadır. Zengin doğal kaynaklara ve yaygın iktisadi teşebbüslere sahip olan bölgeler daha yüksek düzeyde gelir elde ederken, söz konusu özellikleri taşımayan bölgeler düşük gelir düzeyi ile yetinmek zorunda kalmaktadır. Bölgelerarası gelir düzeyinde ortaya çıkan bu farklılık hizmetlere de yansımaktadır. Geliri yüksek olan bölgelerde yaşayanlar daha yüksek kalitede hizmetlerden yararlanırken, geliri az olan bölgelerde yaşayanlar ise düşük hizmet kalitesiyle yetinmek zorunda kalmaktadır.¹⁴ Literatürde yatay eşitsizlik; aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği ifade eder. Bütün bölgeleri aynı oranda geliştirmiş bir ülkede bütün yönetim seviyelerine görev ve sorumluluklarıyla orantılı kaynak sağlanması koşuluyla, yatay eşitsizlik söz konusu değildir. Ancak gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere, hemen her ülkede bölgeler ve şehirler arasında ekonomik, sosyal, çevresel vb., faktörlerden kaynaklanan gelişmişlik ve gelir farklılıkları vardır. Gelişmişlik farklılıkları; eğitim, sağlık, alt yapı hizmetleri, işgücü arzı, mal ve hizmet sunumu gibi özel ve kamu hizmetlerinin seviyesi ve kalitesinde; gelir farklılıkları ise kişi başına düşen ortalama gelir farklılıklarında kendini gösterir.¹⁵

İdareler arası bu dengesizlikleri aşmak için, yatay mali ilişkilerin düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin gelir ve görevleri arasında bir denge sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede düşük gelirli idarelere aktarılacak kaynaklarla bölgeler arası kamu hizmeti dengesizlikleri giderilebilir.¹⁶ Bu süreçte yatay eşitleme dediğimiz, yerel yönetim birimlerinin kişi başına düşen gelirler ile harcama ihtiyaçları arasındaki farklılıkların giderilmesi yöntemine de başvurulabilir. Yani ulusal düzeyde kamu kaynaklarının yerel yönetim birimleri arasında görev ve sorumlulukları ile orantılı olarak paylaşılması sağlanır.

Yatay eşitsizlik sorununun çözümünde başvurulabilecek en önemli araç; merkezi yönetim kaynaklarından yapılacak transferlerdir. Bu transferler şartlı veya şartsız olabilir. Her iki durumda da transferlerin paylaşımında kullanılacak nüfus, gelişmişlik, hizmet alanı ve ihtiyacı, hizmet sunulan nüfus, öz gelir yaratma imkânları gibi ölçütler kullanılarak oluşturulacak denkleme göre transferlerin paylaştırılmasıyla yatay eşitsizlik sorunu giderilebilmektedir.¹⁷

Yerel yönetimler maliyesinde kuruluşların kendi içinde gerçekleşen ilişkilerin yanında bir de dikey yani yönetim düzeyleri arasında farklı boyutlarda da ilişkiler söz konusudur. Dikey mali ilişkiler, federal yapıli devletlerde, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, üniter yapıli devletlerde ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri ifade eder ve gelirlerin paylaşımını esas alır. Dikey mali ilişkilerin ortaya çıkmasında en önemli neden vergi kaynaklarının merkezi idare tarafından etkin olarak yönetilmesine karşın, hizmet sunumunda yerel yönetimlerin üstün olmasıdır. Günümüzde yerel yönetimler birçok alt yapı yatırımlarını merkezi yönetimden daha az maliyetle yerine getirebilmektedir. Buna karşılık, başta gelir vergisi olmak üzere harcama, gümrük ve kurumlar vergileri merkezi idarece etkin olarak yönetilmektedir. Bu nedenle, federal devletlerde federe devlet ve eyaletler; üniter devletlerde ise merkezi otorite, kendilerinden daha alt kademelerdeki yönetim birimlerine oranla daha fazla kaynağa ve kaynak oluşturabilme becerisine sahip olmaktadır. Kaynakları sınırlı olan idareler çoğu zaman kendilerine verilen görevleri etkin olarak sunamamakta; bu ise kamu hizmeti arzında yetersizliğe ve merkezi otoriteye bağımlılığa yol açmaktadır.¹⁸

Günümüzde dikey mali ilişkilerde en çok dikey eşitsizlikten bahsedilir. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluklara göre ulusal mali kaynakların paylaşımı ve gelir yaratma imkânları arasındaki dengesizliği ifade eder. Eğer merkezi yönetim alt kademe birimlerine daha fazla görev ve sorumluluk devrederken, bunları karşılayacak mali kaynaklar devretmiyor veya sağlamıyorsa, yetki ve sorumlulukları artan alt yönetim birimleri görev ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getiremezler. İdeal olarak dikey eşitsizlik, bir yönetim seviyesinin sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin uygun miktar ve kalitede sunulabilmesi için gerekli maliyet ile sağlanan gelirlerin karşılaştırılması suretiyle ölçülür.¹⁹

Bu tür dikey eşitsizlik durumu yerel yönetimlerin etkin hizmet sunmasını olumsuz etkilediği için, merkezi yönetim karşı karşıya kaldığı dikey eşitsizlik durumlarına karşı sürekli çözüm yolları ararlar. Öncelikli olarak da dikey eşitsizlikleri gidermek için dikey eşitleme yöntemlerine başvururlar. Burada temel hedef yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyeti ile doğrudan gelir kaynaklarından sağladıkları gelirler arasında farkın kapatılmasıdır. Dikey mali eşitleme sürecinde, bir ülkede yönetim yapısının her kademesinde yürütülecek kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin yürütülmesini sağlayacak kamu kaynakları arasında denge kurulması için uğraşılır. Bunun için ilk aşamada, bir ülkede hangi kamu hizmetlerinin hangi yönetim düzeyinde yürütüleceğinin çok açık bir analizi yapılır. İkinci aşamada, farklı yönetim seviyelerinde yürütülecek kamu hizmetleri için gerekli harcama ihtiyacı belirlenir. Üçüncü aşamada ise, devlet tarafından kullanılabilir mali kaynaklar, paylaşımına esas alınacak havuz belirlenir. Son aşamada havuzda toplanan kaynağın, yönetim seviyeleri arasında nasıl dağıtılacağına ilişkin bir formül geliştirilir.²⁰ Bu süreçler tamamlandığında yerel yönetimlere nispeten daha adil gelir transferi sağlanacaktır.

2. YEREL MALİ ÖZERKLİK, MALİ TEVZİN VE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Genel olarak gelişmiş birçok ülkede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü sorunları mali özerklik ve mali tevzin etrafında şekillenmektedir. Çünkü gelir bölüşümünde kıstaslar, ülkedeki yerel yönetimlerin özerklikleri ile doğru orantılıdır. Özerk yerel yönetimler kurumsallaşmışsa, buna göre mali tevzin mekanizmaları oluşturulmakta, yerel yönetimlerin görevlerini daha iyi yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynaklarının tahsis edilmesi yoluna gidilmektedir. Şimdi bu hususları biraz daha ayrıntılı inceleyelim.

2.1. Yerel Mali Özerklik ve Önemi

Literatürde yerel özerkliğin mali boyutu, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisini konu edinmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için; merkezi ve yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının ayrılması, yerel yönetimlerin mali durumlarını güçlendirici

önlemlerin alınması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırlı düzeylere indirilmesi gerekmektedir.²¹ Bunların yanında en önemlisi ise yerel yönetimlere, görev alanına giren konularda doğrudan görevli olmaları yanında, bu görevleri yerine getirecek yeterli ve düzenli mali kaynakların da sağlanması gerekmektedir.²² Bu kapsamda yerel mali özerklik en kısa şekliyle belli sınırlar dâhilinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere finansal kaynakların tahsisi konusunda karar verme ve vergi toplama yetkisinin tanınması olarak tanımlanabilir. Yani burada yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri söz konusudur.²³ Mali özerklik, sadece yerel yönetimlerin vergi toplamasını ya da yerel vergilerin oran ve matrahını merkezi yönetimin müdahalesinden uzak belirlemesini değil, aynı zamanda harç ve ücretlerini de kendisinin belirleyebilmesini ifade etmektedir. Mali özerklik ayrıca, yerel yönetimlerin harcamalarını ve bunların önceliğini belirleyebilmesini ve bütçesini merkezi yönetimden uzak olarak düzenleyebilmesini de belirtmektedir.²⁴

Uygulamada yerel yönetimlerin mali açıdan zayıf olması yerel yönetimlerce yürütülen bazı girişimlerin devlet tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına sebep olabilmektedir. Nitekim mali kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime devretme eğilimine girebilmektedirler. Buna göre, yerel yönetimleri daha üretken kılabilecek gelir kaynağı olan verginin hangi makamın yetki alanına girdiği önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme hak ve yetkisini sağlama hususunda vergilendirme yetkisinin devri önem kazanmaktadır.²⁵

Yerel mali özerklik esasen, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri için gerekli koşulların varlığı halinde önem kazanmaktadır. Bu koşullar; mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerden oluşması, öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi, belirli bir koşula bağlı kalmaksızın merkezi yönetimden yerele tranfer yapılması ve yerel yönetimlerin gelirlerini serbestçe harçayabilmeleri olarak belirtilebilir. Bu şekilde mali özerkliğin gerçekleşebilmesi için şu hususlara dikkat edilmelidir:

– Mali özerklik, öncelikle gelir ve harcama boyutlarıyla birlikte ele alınmalıdır.

– Yönetim gelirleri harcamalara göre belirlemelidir. Harcamaların belirlenmesinde hizmetlerden yararlananlar tarafından finansmanın sağlandığı harcama kaynak ilişkisi kurulmalıdır.

– Yerel yönetimlere kanuni alt ve üst sınırlar içinde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır.

– Merkezi yönetim kendi koyduğu mali özerklik kurallarını koruyabilmelidir.

– Mali özerklik kapsamında oluşturulan sistem basit ve anlaşılır olmalıdır.

– Yönetimler arası vergilendirme yetkisinin devri mali özerkliğin amacına uygun olmalıdır.²⁶

Bu hususların yanında; mali şeffaflık düzeyinin yetersizliği, yerel yönetim vergilerinin belirlenmesinde bilgi eksikliği ve yetersiz planlamaya dayalı mevzuattan kaynaklanan karmaşıklık, yerel yönetimlerin vergi toplama konusundaki kapasite eksikliği, merkezi yönetimin gelir transferlerine aşırı bağımlılığı, yerel yönetimlerin hangi oranda ve ne tür vergileri topladığına ilişkin merkezi idare ile koordinasyon eksikliğinin ortaya çıkabilmesi, mali özerkliğin önemli ölçüde zedeleyebilmektedir.

Görüldüğü gibi uygulamada merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin önemli bir boyutunu mali konular oluşturmaktadır. Yerel özerkliğin genel olarak idari ve mali özerklik olmak üzere iki yönünün olduğu düşünüldüğünde söz konusu yönetimler arasındaki ilişkiler açısından mali konuların önemi çok daha net bir şekilde anlaşılabilir. Mali özerkliğin önemi seçilmiş üyelerden oluşan karar organlarına sahip olan yerel yönetimlerin, kanunlarla kendilerine yüklenen görevleri ve karar organları aracılığıyla aldıkları kararları, ancak gerekli mali araçlarla donatılmaları durumunda yürütebilecek olmalarından kaynaklanmaktadır.²⁷

Mali açıdan özerk diyebileceğimiz yerel yönetimler, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip kuruluşlardır.²⁸ Doğaldır ki bu kuruluşların varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara sahip olabilmeleri gerekmektedir. Ancak pek çok ülkede merkezi yönetim, verimli ve gelir artışına

karşı duyarlı gelir kaynaklarını kendi elinde toplamaktadır. Yerel yönetimlere ise, vergi matrahı dar, toplanması zor, esneklikten yoksun, verimliliği düşük ve yerel hizmetleri karşılamada yetersiz kalan gelir kaynaklarını bırakmaktadır. Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılabilecek kaynaklara bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi yönetimden bağımsız olarak davranabilme yeteneklerini de önemli ölçüde sınırlamaktadır. Oysa her biri uygulamalı birer siyaset okulu olarak nitelendirilen ve demokrasinin en geniş ölçekte uygulanabilmesine olanak tanıyan yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmeleri yeterli ve sürekli mali kaynaklara sahip olabilmelerine bağlıdır. Bu sayede kamu hizmetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı artabilecektir, ulusal ve yerel ölçekte etkin ve verimli kaynak kullanımı da sağlanmış olacaktır. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacaktır.²⁹

Bu şekilde mali özerklik sağlandığında, yerel yönetim hizmetleri merkezin müdahalesi olmaksızın yöre halkının önceliklerine göre belirleneceğinden, bireyler kendi istediklerine uygun hizmetleri sunan ve daha fazla sorumluluk üstlenen idarenin sınırları içerisinde yerleşmek isteyeceklerdir. Bu da, yerel yönetimleri birbirleri ve merkezi yönetimle daha kaliteli, fayda ve taleplere daha uygun hizmet üretme yarısına sokacaktır. Yerel yönetimlerin birbirleri ve merkezi yönetim ile olan rekabeti, kaynakların etkin dağılımı sonucunu da getireceğinden, toplum refahı bundan olumlu etkilenecektir.³⁰ Sonuçta mali özerklikten hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler yararlanmış olacaktır.

Bu kapsamda mali özerkliğin dört temel koşulu olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar;³¹

– Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması: Yerel yönetimler mali kaynaklarının çoğunluğunu özgürce, kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebildikleri ve toplayabildikleri kaynaklar olarak ifade edebilecek olan öz gelirlerden oluşması, mali özerkliğin en temel koşuludur. Çünkü yerel vergiyle ilgili hususları, ayrıntılı şekilde merkezi yönetimin planlaması yerel yönetimlerin

özerkliğini azaltırken, bununla ilgili bazı konuların yerele bırakılması yerel özerkliği güçlendirir.

– Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme: Yerel vergi, harç ve hizmet karşılıkları gibi gelirlerden oluşan öz gelirlerin oranlarını yerel yönetimler belirleyebilmelidir. Özerkliği gerçekleştirmenin, merkezi yönetimin aşırı baskısından ve denetiminden kurtarmanın vazgeçilmez bir koşuludur. Çünkü yerel yönetimlerin zaman içinde artan ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri ancak aynı paralelde gelirlerinin artmasıyla mümkün olabilir.

– Merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi: Yerel yönetimlere diğer gelirlerine rağmen, yurt çapında yerel yönetimler arasında eşitliği sağlamak için yardım yapılması gerekmektedir. Ancak yapılacak yardımın şekli, özerkliği yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Yardımların, harcama yerleri belli edilerek verilmesi, özellikle öz kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler, merkezi yönetim isteklerine uymak zorunda kalmaktadır ki, bu durum mali özerkliğe önemli bir engel oluşturmaktadır.

– Gelirlerini serbestçe harcaabilme: Yerel yönetimlerin ellerindeki mevcut mali kaynakları, kentsel sorunlar karşısında, ihtiyaca göre harcaabilme yetkisinin olmasıdır. Bu ise yerel yönetimlerin kendi içinde mali yönetim süreçlerini çok daha etkili bir şekilde getirmeleri ve geliştirmelerine bağlıdır. Aksi halde, yerel yönetimlerin gelirlerinin çoğunluğunu, oranlarını belirleyebildiği öz kaynaklar oluştursa bile, merkezi yönetimin aşırı denetimi nedeniyle, bunları harcamakta serbestliklerinin olmaması, yerel özerkliklerinin gerçekleşmesini engeller.

2.2. Mali Tevzin ve Gelir Bölüşümü

İster siyasi, ister idari açıdan ele alınsın, yerel yönetimlerin önemli bir özelliği, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirecek mali kapasiteye sahip olmalarının gerekliliğidir. Aksi halde bu birimlerin varlık nedeni ortadan kalkar. Bu mali kapasite, yerel yönetim biriminin kendi gelir kaynakları olabileceği gibi, merkezden aktarılan kaynaklar da olabilir. Dolayısıyla merkezi yönetim ile yerel yönetim açısından gelirlerin paylaşımı yani mali tevzin ve bölgeler arasında mali açıdan farklılıkları giderecek gelir dağıtım sistemleri (mali denkleştirme)

oldukça önemlidir.³² Doğaldır ki yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirebilmeleri, yapmaları gereken hizmetlerin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında mali fonksiyonların bölüşümü de hizmet-mali yapı bakımından önemli bir unsurdur. Mali fonksiyonların yönetim birimleri itibarıyla bölüşülmesi, harcamaların doğru şekillenmesine olanak vermesi bakımından önemlidir. Harcamaların doğru şekillenmesinin ise kaynak tasarrufunda önemli bir payı olacağı açıktır.³³

Literatürde bu süreci şekillendiren en önemli araçlardan birisi olarak mali tevzin kabul edilir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelirlerin, giderlerin ve görevlerin paylaşılmasında bu süreç çok önemlidir. Mali tevzini dar ve geniş anlamda iki şekilde tanımlayabiliriz: Dar anlamda mali tevzin, kamu gelirlerinin merkezi ve federe devletler ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi ile ilgili ilişkilerin düzenlenmesi ve bu idarelerin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının belirlenmesidir. Geniş anlamda mali tevzinden ise, merkezi ve federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerden doğan bütün idari ve mali sorunların çözümü anlaşılmaktadır.³⁴ Bu yönüyle mali tevzin kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu ortaya çıkan giderleri, diğer taraftan bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşımını ifade etmektedir. Bu anlamda mali tevzin, gider ve gelir paylaşımını ifade eden iki yönlü bir kavramdır. Hizmetler gelire tabi olduğundan, gelir bölüşümünün sağlanmasıyla idareler arası ilişkilerin düzenlenmesi sorununa çözüm bulabilir. Bu nedenle önemli olan öncelikle gelirlerin paylaşılmasıdır.³⁵

Mali tevzin terimi ilk defa 1. Dünya Savaşı sonrası takip eden yıllarda (1922) Albert Hansel'in bu konuya ait bir eserinde kullanılmış, böylece mali literatüre girmiş ve 1923 yılında vergilerin devlet ile diğer amme idareleri arasında bölüşülmesine ait olan bir kanuna "mali tevzin kanunu" adı verilmiştir.³⁶ Bir yandan hizmetlerin dolayısıyla bunların gerektirdiği harcamaların, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirlerin, belirli esaslar kapsamında sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden kavram, hem merkezle yerel yönetimler hem de yerel yönetimlerin kendi arasında görev bölüşümünü içerdiği kadar gelir bölüşümünü de içerir.³⁷ Bu yönüyle oldukça geniş kapsamlıdır.

Görevlerin bölüşümünün gerekliliği: Yerel yönetimlerin farklı yönetsel

birimler altında aynı topluma hizmet sunmakla görevli olması idareler arası görev ve gelir bölüşümünü gerekli kılmaktadır. Hangi görevlerin merkezi yönetimin başkent örgütü ve taşra teşkilatı tarafından yerine getirileceği hangi görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı ülkelerin kendi özgül koşullarına bağlı olarak değişebilmektedir. Siyasal, toplumsal, ekonomik yapı, tarihsel birikim görevlerin merkezi veya yerel nitelikte mi olacağı konusunda belirleyicidir.³⁸ Genel olarak yerel yönetimlerin yetkileri; yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer olarak sınırlandırılmıştır çünkü bu kuruluşlar ancak kuruldukları coğrafi sınırlar içinde çalışma yapabilirler. Yetkilerini kendi sınırları içinde kullanabilirler. Yerel yönetim kuruluşlarının yetkileri konu olarak da sınırlandırılmıştır. Hangi görevlerin bu kuruluşlarca yapılabileceği, kendi özel kanunlarda belirtilmiştir. Biçim yönünden sınırlandırmada ise, yerel yönetimler devletin çıkardığı yasalarda yazılı kurallara, yetkilerini ve görevlerini yaparken yasalarda yazılı usul ve formalitelere uymakla yükümlüdürler.³⁹ Görev bölüşümü yapılmazsa merkez ile yerel yönetimler arasında hangi görevlerin hangi birimler tarafından üstlenileceği belirsizleşir.

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasını oluşturan hizmet bölüşümünde gerçekleştirilmesi gereken husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir. Türkiye'de kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü konusu 1982 Anayasası ile yerel yönetimler için belirlenen "il, belediye ve köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarına" ilişkin hizmetler olup, bunun diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda Anayasa'da bir ifade bulunmamaktadır. Hizmetlerin bölüşümünde ekonomik unsur önemli bir etkidir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi idare tarafından görüleceği önemlidir. Asıl olan hizmetin halka en yararlı, ucuz ve çabuk biçimde hangi kuruluş tarafından sunulacağıdır.⁴⁰ AB bu soruna "subsidiarity" (hizmette halka yakınlık) ilkesini kurucu ilke yaparak ve öncelikle hizmet/görev dağılımında halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin görevli olması gerektiğini belirterek çözüm bulmuştur.

Gelir bölüşümünün zorunluluğu: Gerek diğer gelişmiş ülkelerde gerekse de Türkiye'de yerel yönetimlerin sürekli gündemde olmalarına rağmen ideal bir yapıya kavuşturulamamaları, hem yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları

sorunların artmasına hem de modern anlamda fonksiyonel bir yapının kurulamamasına neden olmuştur. Bugün gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa yerel yönetimler, yerel özellik taşıyan çok sayıda kamu hizmetini etkin ve yerel halkın tercihlerine uygun olarak yerine getirmelerinin yanı sıra, demokrasiyi kurumsallaştırmanın da bir aracıdır. Her biri demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildikleri takdirde, kendilerinden beklenen fonksiyonları arzulanan düzeyde yerine getirebileceklerdir.⁴¹ Bu nedenle günümüzde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümünün zorunluluğu hem kabul görmüş hem de çok önem atfedilir hale gelmiştir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında mali ilişkiler ülkenin devlet sistemi çerçevesinde şekillenmektedir. Devlet sisteminin üniter-federal olmasına göre merkezi yönetimin yerel yönetimlere uygun göreceği miktarda gelir transferinde bulunduğu “gelir paylaşımından” yerel yönetimlerin gelir toplayacağı kaynağı bağımsız bir biçimde belirleyebildiği “bağımsız vergilendirme yetkisi” sistemine kadar uzanan geniş bir yelpazede gelir paylaşım modelleri bulunmaktadır.⁴² Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünün, gelir bölüşümünü de doğal bir sonuç olarak gündeme getirmesinden kaynaklanmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün şekillenmesinde, ülkenin politik ve yönetsel geleneği, ekonomik gelişmişlik seviyesi ve devletin sahip olduğu kaynaklar gibi faktörler de belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda, gelir bölüşümü açısından çok farklı yöntemler ve uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte, genel bir değerlendirme yapıldığında, çok köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerde, diğer ülkelerle kıyaslandığında, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin de yüksek olduğunu söylemek mümkündür.⁴³ Ancak burada kamu hizmetleri ve kamu gelirleri merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılırken, idari ve mali paylaşım kurullarına uymak gerekmektedir. Bir kısım ortak ihtiyaçlarının temini görevi yerel yönetimlere verildiğine göre, bu görevin yerine getirilmesine imkân verecek, gelir kaynaklarının da onlara sağlanması yani mali kaynakların merkezi idare ile bu idareler arasında

paylaştırılması ve doğal olarak böyle bir paylaşırma işleminin de belirli kurallara bağlanması gerekmektedir.⁴⁴

Günümüzde dünyadaki yerel yönetimlerin hemen hemen hepsinde az ya da çok mali kaynak sorunu bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kaynakları ile başarıları arasında doğrudan ilişki olduğu da açıktır. Türkiye'de yerel yönetimler kaynaklarını kullanırken ekonomik faktörlerden çok, siyasal faktörün etkisinde kalmaktadırlar. Bu nedenle de hizmet önceliklerini gerçekçi ve toplumsal talepleri dikkate alamamakta, kaynakları rasyonel kullanamamaktadırlar. Oysa güçlü ve başarılı yerel yönetimlerin kurulması, iyi işleyen bir yerel demokrasinin önkoşulu olarak kabul edilebilir. İskandinav ülkelerinde yerel yönetim gelirlerinin ulusal gelire oranları %20 ile %30 arasında değişmektedir.⁴⁵ Buna karşılık birçok gelişmekte olan ülkede yerel yönetimlerin kendilerine ait gelirleri sınırlıdır. Çoğu zaman kendileri yeterli kaynaklara sahip olmayan merkezi yönetimler en fazla gelir getirici vergileri kendilerine ayırmışlardır. Buna karşılık en önemli yerel vergi de emlak vergisidir.⁴⁶ Yerel yönetimler, gelirlerinin yaklaşık yarısını, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan karşılamaktadırlar. Ayrıca merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlanma ve yatırım politikalarında onaylama, izin verme gibi yetkileri nedeniyle onların finansman ve yatırım politikalarını her zaman etkileyebilmektedirler.⁴⁷

Tüm bu gerçekler karşısında yerel yönetimlerin, görevlerini yapabilmek ve kendilerine yüklenen hizmetleri yerine getirebilmek için harcamalarda bulunma zorunlulukları da açık bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. Doğaldır ki bu harcamalarını karşılayabilmek için yeterli miktarda gelire ihtiyaçları olacaktır. Bu nedenle hizmetten doğan gider, merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirlerin de bölüşülmesi gerekmektedir.⁴⁸ Mevzuatla belirlenecek görevlerin yerine getirilmesi için gerekli harcamalar bu şekilde finanse edilir. Ancak yerel yönetimlere sağlanacak gelirin, bu idarelerin görmek zorunda oldukları hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak seviyede olmalıdır.⁴⁹ Bunun yanında bölgeler arasındaki gelir farklılıklarını göz önünde tutmak ve bölüşümü bu farklılıkları telafi edecek biçimde düzenlemek zaruridir. Çünkü bu eşitsizlik yerel yönetimlerin kontrolünde olan bir husus değildir. Coğrafi, hatta bazen tarihsel sebeplerden doğan bölgelerarası farklılıklar karşısında yerel yönetimlerin bizzat yapabilecekleri bir şey yoktur. Merkezi yönetimler ile

yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü, belli ve kesin kurallara bağlanmış olmayıp bu uygulamalar aşağıdaki nedenlerden dolayı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir⁵⁰:

– Gelir bölüşümünü üniter bir devlet ile federal bir devlette aynı esaslara göre düzenleme imkânı yoktur. Federal devlet ile yerel yönetimler arasında yer alan federe devletlerin ayrı anayasalara ve bazı vergileme yetkilerine sahip oluşları bu ülkeler için farklı yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu kılar.

– Paylaşılacak gelirin kaynağını oluşturan milli gelir seviyesinin ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre büyük farklılıklar gösterir.

– Merkeziyetçiliğin güçlü olduğu ülkelerde gelirler de merkezileşmektedir. Bu süreçte gelir bölüşümü, toplanan gelirler üzerinde değişik yöntemlerle pay verilmesi ile bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayanır. İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise, bu geleneğin etkisiyle yerel yönetimler daha tatminkâr gelir kaynaklarına sahip olurlar.

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NA GÖRE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Türkiye'deki mali özerkliği ve gelir bölüşümü sorununu değerlendirebilmek için imzaladığımız ancak çekince koyduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hükümlere bakmak gerekir. Bilindiği gibi özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere belli başlı üç boyutu bulunmaktadır. Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ifade eder. Üniter devlet olan Türkiye için bu durum söz konusu değildir.

İdari özerklik, özerk kuruluşların karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları aracılığıyla yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını ifade eder. Bu noktada yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olmaları idari özerkliğin ön koşulları olarak kabul edilmektedir. Mali özerklik ise,

özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür.⁵¹ Türkiye'de son dönem reformlarla kurulmaya çalışılan sistemde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları için çaba harcandığı rahatlıkla söylenebilir.

Günümüzde yerel yönetimlerin kendilerine has mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini, kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngören mali özerklik, yerel özerkliğin en önemli koşulunu oluşturmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin mali yapısı incelendiğinde, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanamadığı ve yerel yönetimlerin mali açıdan merkezî yönetime önemli ölçüde bağımlı olduğu görülmektedir. Gelir kaynakları öz gelirler, merkezî yönetim yardımları ve borçlanma gelirlerinden oluşan yerel yönetimlerimizin öz gelir kaynakları sınırlı ve verimsiz kaynaklardan oluşmaktadır.

Bu kuruluşların en önemli gelir kaynağını merkezî yönetim yardımlarının oluşturduğu söylenebilir. Merkezî yönetim yardımları Türkiye'de tamamlayıcı bir finansman kaynağı olmayıp, adeta yerel yönetimlerin temel finansman kaynağı haline gelmiştir. Merkezî yönetim tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ise yerel yönetim hizmetleri için gerekli olan finansman kaynağının büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır. Merkezî yönetim tarafından verilen bu paylar, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturur. Bu durumda mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlayamayan, sadece devletin verdiği yardımlarla yetinen yerel yönetimlerimizin kendi çalışmalarını yürütmekte tam bir serbestiye sahip olduğu söylenemez.⁵² Bu nedenle de Türkiye'de yerel yönetimlerin mali sisteminin yerelliğe uygun olmadığı yorumları sıklıkla yapılmaktadır. Bu sistemde; yerel yönetimlerin ücret ve harç tarifelerini bile Bakanlar Kurulu'nun kararına bırakan bir anlayış hâkimdir. Yerel yönetimlerin gelir türleri, tüm ülke için sabit miktar ve oranlarda, merkezi idarelerce kararlaştırılmaktadır. Yerel yönetimlere, kendi koşul ve özelliklerine göre gelirlerini geliştirme olanağı tanınmamıştır. Bugünkü mali kaynakları kendilerine verilen sorumluluklarla orantılı değildir.⁵³ Bu durumda yerel yönetimlerimizin gerçek anlamda mali özerkliğe kavuşarak etkin hizmet sunmalarının sağlanabilmesi için

rasyonel bir gelir bölüşümüne ihtiyaç vardır.

Bu konuda Türkiye'yi itekleyen? en önemli düzenleme çekince konarak imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bilindiği gibi bu şart, yerel yönetimleri siyasi, idari, ekonomik ve mali yönden güvence altına alan ve bu yönetimlerin gelişimine katkı sağlayan hukuksal bir düzenlemedir. İmzalayan ülkeler, Şartta belirtilen ilkeleri yerine getirmek zorundadır.⁵⁴ Yapılacak düzenlemelerde, yerel yönetimlerin geniş bir özerkliğe sahip olmasına, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin anayasa ile belirlenmesine, bu yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmamasına, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmesini oluşturmasına, gerekli mali kaynaklara sahip olunmasına, atanan değil seçilen organlardan oluşmasına ve ademi merkezîyetçilik anlayışının sağlanmasına dikkat etmekle yükümlüdürler.⁵⁵ Bu yönüyle Şartın içeriği Avrupa Birliği'nin yerel yönetim modeli konusunda da önemli ipuçları sunmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği vurgulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde uyulacak kıstaslar belirtilmektedir. Şart'ın ikinci bölümü, sözleşmeyi onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurulları içermektedir. Şart'ın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kurulları kapsamaktadır.⁵⁶

Şartın 3. maddesi hizmette halka yakınlık-yerellik (Subsidiarity) ilkesini tanımlamaktadır. Buna göre, kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihan, halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi ve görevin bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir.⁵⁷ Görev bölüşümü ile ilgili olarak, Şartın 4. maddesi ise, yerel yönetimlerin görev alanlarının türlü sektörleri ilgilendiren yasalarla ya da yeniden merkezileşme girişimleriyle sınırlandırılmasına izin verilmemesi gerektiğini belirtmektedir.⁵⁸ Şartın 4. maddesinin 3. fıkrası, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı için çeşitli ölçütler getirmiştir. Bunlar arasında en önemlisi, görevlerin niteliği ve sınırlarıdır. Bu genel ölçütler, genelde nesnel unsurlar olarak kabul edilmektedir. Ayrıca iki tane de özel unsur bulunmaktadır. Bunlar ise etkinlik ve ekonomi şeklinde açıklanmaktadır. Kamu politikalarının değerlendirilmesinde, bu unsurların tespiti önemli zorluklar

şeklinde kabul edilmektedir.⁵⁹ Özerklik Şartı'nın 5. maddesi yerel yönetimlere merkezi ya da bölgesel yönetimlerce yetki devredilmesi durumunda, yerel yönetimler, bu yetkileri yerel koşullara uydurarak kullanmakta olabildiği ölçüde büyük takdir hakkına sahip olacakları şeklinde⁶⁰ ifadelere yer verilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali ilkeleri içeren 9. maddesinde ise; "ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı, yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı, yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağı, yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesinin ve esneklik taşımasının gerektiği, mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınması, bu yöntemlerin ve önlemlerin yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmaması ve yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılması gerektiği, mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınamaması, verilen hibelerin yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmemesi, yerel yönetimlerin, sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebilecekleri"⁶¹ hususları belirtilerek yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynakların, yerel özerklik bakımından taşınması gerektiği özellikler vurgulanmıştır.

Bu yönüyle Şart, demokrasinin gelişmesinde ve yönetiminde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerinin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Çünkü Şart, taraf olan ülkeleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlamaktadır.⁶²

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümleri, Türkiye tarafından çekince konularak kabul edilmiştir. Bu maddeler arasında merkez-yerel arasında görev ve gelir bölüşümü ile ilgili olan maddeleri şu şekilde belirtebiliriz:⁶³

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

– Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik göstermelidir. (md.9/4)

– Yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılacaktır.(md.9/6)

– Yerel yönetimlere yapılan hibeler, yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerini zedelememelidir. (md.9/7)

Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerden biri yerel makamlara amaçlı yardım yapılmamasını öngören maddedir. Çünkü ülkemizde yerel yönetim maliyesinde fonlar ve bakanlık yardımları oldukça önemlidir. Şart'ın 9. maddesinin 3. fıkrası ile yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağını hükme bağlamıştır.⁶⁴

Türkiye'de belediyeler, sadece kanunla konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kıldığı vergi ve harçları tahsil edebilirler. Bu yükümlülükler dışında belediyeler herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler koyamamaktadırlar. Belediyeler kanun ile kendilerine tanınmış yetki dışında vergi ve harçların oran ve miktarını değiştiremezler, vergi ve harçlar için ayrıca ücret tarifesi belirleyemezler.⁶⁵

Görüldüğü gibi, Şartta yer alan bir paragrafa çekince konması o hükmün Türkiye'de hiç uygulanmadığı anlamını taşımamaktadır. Başlangıçta bazı endişelerle çekince konan maddeler; ülkede demokrasinin gelişmesi ve söz konusu endişelerin yok olmasıyla ilgili mevzuatta yerlerini almışlardır. Böylelikle

Türkiye, yerel yönetimlerin giderek daha özerk ve daha güçlü olduğu ve dolayısıyla demokrasinin halk tarafından benimsenip hayata geçirildiği bir ülke haline gelmeye başlamıştır. Zamanla bu gelişmelerin süreklilik kazanmasıyla ilgili alanlarda demokratik olgunluğa ulaşılabacaktır.

4. SON YASAL DÜZENLEMELERDE ÜLKEMİZDE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümünü düzenleyen en son düzenleme 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile yapılmıştır. Büyükşehir belediye sayısını 30'a çıkararak yasanın bu belediyeler lehine getirdiği düzenlemelerle, son yıllarda özellikle gelir bölüşümü alanında yaşanan tıkanıkları aşma yolunda önemli bir adım atılmıştır.

6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin en önemli gelirlerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden aldıkları pay olduğu pekiştirilmiştir. Bu kapsamda en önemli gelir büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sıdır. Bu payın yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır. Bunun yanında genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılır. Ayrılan bu payın yüzde 30'u da büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını belirlenen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, aktarır.

Bu payların yanında ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenen ve belediyelerin öz gelirlerini oluşturan çevre temizlik vergisi, büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmekte ve bundan büyükşehir belediyelerine pay verilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi'nin %20'si sadece çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine tahsilâtı izleyen ayın 15. günü akşamına kadar aktarılması gerekmektedir.⁶⁶

Büyükşehir belediyeleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar 3239 sayılı kanunla belediyelere bırakılmış olan emlak vergisinden de pay almışlardır. Ancak 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte emlak vergisi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine pay verme usulüne son verilmiştir.⁶⁷

6360 sayılı yasanın getirdiği en önemli düzenleme yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesi ve doğal olarak bölüşüm ilişkilerine yapılan müdahaledir. Yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır.⁶⁸ Yine özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır.⁶⁹ Bu yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.⁷⁰

Önceki uygulamada Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 1,15'i İl Özel İdare payı olarak ayrılmakta idi. Bu kanunla artık İl Özel İdarelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aldıkları pay % 0,5'e düşürülmüştür. (51 İl Özel İdaresi için). Artık Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe payı olarak ayrılacaktır. İller Bankası bu payın %10'unu yüzölçümüne, %90'ını nüfusa göre hesaplayarak ilçe payını belirleyecektir. Kanunda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların nüfus yanında yüzölçümüne göre de verilecek olması önemli bir gelişmedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 2015 verilerine göre (www.muhasabat.gov.tr) 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, bir önceki yıla göre 13.9 milyar TL'den 19.9 milyar TL'ye çıkmıştır. İl belediyelerinin aldıkları pay ise 3.2 milyar TL'den 2.4 milyar TL'ye düşmüştür.

Buradan en çok dikkat çeken husus gerek pay oranındaki artış gerekse büyükşehir sayısı ve sınırlarının genişlemesinin etkisiyle büyükşehir belediyelerine genel bütçeden aktarılacak payın miktarında 6 milyar TL'yi aşan bir artış olmasıdır. Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetkiyi kullanması durumunda büyükşehir

belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay daha da artırılabilir. Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri ve belediyelere pay verilmesine dair mevcut düzenlemeye göre Bakanlar Kurulu, gerek büyükşehir ilçe belediyesi payı oranını, gerekse büyükşehir belediyesi sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay oranını iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.⁷¹ Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisini kullanması durumunda; 6360 sayılı yasanın getirdiği yeni paylaşım oranlarıyla özellikle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde büyük artışlar olmasıyla nüfus ve alan olarak genişleyen bu kuruluşların yeni hizmet alanlarında yeni görevleri yapabileceği kapasiteleri de artırılabilir. Bu durum, Anayasa'da yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı tahsis etme zorunluluğunu da gerçekleştirme sürecinde siyasi iktidara ortam hazırlayacaktır.

Son dönemde belediyelere önemli bir gelir kaynağı da denkleştirme ödeneği ile verilmiştir. Devlet, ekonomik, sosyal ve siyasal sebeplerle belediyelere yardım etmektedir. Ancak 5779 sayılı Kanun, yerel yönetimlere yardım amacıyla bakanlıkların, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla bir ödenek konulamayacağını hükme bağlamıştır. Bunun yerine denkleştirme ödeneğini getirmiştir.⁷² 6360 sayılı yasa ile getirilen son düzenlemeye göre kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulacaktır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktaracak, İbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre belediyelere dağıtacaktır.⁷³ Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay ve denkleştirme ödeneği dışında belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için il özel idarelerine şartlı olarak verilen bağış ve yardımlar da bu kuruluşlar için önemli bir gelir kaynağıdır. Bu yardımlar merkezi yönetim bütçesi dışındaki kurum ve kuruluşlardan da olabilmektedir. İl özel idaresi Kanunu'nun 42.maddesi gelirleri düzenlerken, il özel idarelerine genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlar tarafından sağlanan ödenekleri de saymıştır. 5302 sayılı yasa ile bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için il özel idarelerinin bütçelerine kaynak aktarabilmesinin önü açılmıştır. 2012 yılında yapılan yeni düzenleme ile 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak olan ilk yerel seçimlerden itibaren geçerli olmak üzere (Mart 2014) genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan payın oranı da % 0,5'e çekilmiştir.

SONUÇ

Çalışmada genel olarak ele aldığımız gibi yerel yönetimlerin özerkliğinde en önemli hususların başında mali konular, bunların başında da gelir ve gelirlerin paylaşımı konusu gelmektedir. Yerel özerkliği güçlendirmek için ne kadar kararlı olunursa olunsun, yerel yönetimlere ne kadar görev bırakılsa da bu görevleri yerine getirebilmek için gerekli gelir kaynakları tahsis edilmez ise, yerel yönetimlerin bu görevleri hakkıyla yerine getirmesi mümkün olmaz. Yerel yönetimlere yeterli gelir kaynakları tahsis edilmesi ise yerellik ilkesine olan inanç ile doğru orantılıdır. Eğer yerellik ilkesine kamuoyunda inanç tamsa, bu durum kolaylıkla kamuoyu baskısına dönüşebilecek ve daha kolay gerçekleşecek yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasının önü açılacaktır.

Bilindiği gibi yerellik ilkesinin temel hedefi yerel yönetimlerin yetkilerini korumaktır. Bu süreçte üst birimlerin, alt düzey üzerindeki ve kendi sorumluluğundaki görevlerinin yerine getirilmesini desteklemek ve tamamlamak şeklinde dayanışmacı davranması yani rekabet teşvik edilmelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yetki ve gelir bölüşümü de rasyonel düzenlenmelidir.

Böylesine önemli fonksiyonları olan yerellik, gelişmiş ülkeler için çok önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir.⁷⁴ Bu ülkelerin çoğunda ilkenin yaygınlaştırılması için alınması gereken tedbirler; kentsel altyapı yatırımlarının önceliklerinin, kent gerçeklerinin ve yerel eğilimlerin dikkate alınarak belirlenmesi, finansman yönetiminde ve işletmecilikte büyük ölçüde yerel kaynaklara dayanılması, kaynakların etkili kullanılması için insan gücü plânlaması, proje değerlendirmesi ve bütçeleme ilkelerine sıkı sıkıya uyulması, kentsel büyümeyi yerel kaynaklarla ilişkilendirmek ve sunulacak kent hizmetlerini gerçekleştirilebilir akılcı bir plân çerçevesinde yapmak, şeklinde sıralanmaktadır. Bunlar sağlandığında, yerel yönetimlerin güçlü gelir kaynaklarına sahip olacağı açıktır.

Yerellik ilkesi AB ile tam üyelik görüşmelerini sürdüren Türkiye açısından da büyük önem taşımaktadır. AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirlemektir. Fakat bunun yanında mümkün olduğunca yurttışa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttışlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak için de çaba harcanmaktadır. AB

çerçevesinde ilkenin uygulanması ülkelerin sosyo ekonomik yapıları ve yönetim işleyişleri ile yakından ilgilidir.⁷⁵

Bu nedenle AB, aday ülkelerden yerellik ilkesinin tam olarak uygulanabilmesine dönük uygulamalar beklemektedir. Türkiye ile ilgili her yıl yayınlanan ilerleme raporları ve diğer belgelerde sürekli olarak Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konan çekincelerin kaldırılması istenmektedir. Türkiye açısından bu çekinceler arasında en önemli olanı, kanaatimizce “yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları tahsis edilir” hükmüdür. Ülke olarak yerel yönetimlere bu şekilde gelir kaynakları sunabilmek için ulusal gelir düzeyinin yükselmesi, yerel yönetimlere olan güvenin artması, merkezi yönetim olarak yerel yönetimlerin etkin ve verimli harcama yapabilmelerini destekleyecek ve denetleyecek etkin bir sistem kurulması gerekmektedir.

2012 yılında çıkarılan ve 2014 yerel seçimler sonrası uygulanmaya başlanan 6360 sayılı yasa yerel yönetimlere ayrılan gelirleri nispeten artırmıştır. Bu yasa Türkiye'de büyükşehir belediye sayısını 30'a çıkartmış ve ülke nüfusunun 60 milyondan fazlasının büyükşehirlerde yaşıyor olmasına hukuki zemin hazırlamıştır. Yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5'i il özel idarelerine aktarılmaya başlanmıştır.

Bunun yanında 30 ilde (büyükşehirde) genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 6'sı büyükşehir payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unu da almaktadır. Geçmiş dönem uygulamalarına göre yerele aktarılan gelirlerde önemli artışlara yol açacak bu uygulamaların artarak ve kararlıca devam ettirilmesi gerekmektedir. Çünkü artık başta AB ülkeleri olmak üzere tüm dünyada hizmetler subsidiarity ilkesi gereği halka yakın birimler tarafından sunulmaktadır.

Türkiye bu sürece ölçek ekonomisini de dikkate alarak büyükşehir belediye sayısını artırarak katılmıştır. Yakın zamanda ise kalan tüm il özel idarelerinin bütüncül (mülki sınırların belediye sınırları ile eşitlenip, yerel özerkliğin güçlü bir şekilde uygulandığı model) belediyelerine dönüştürülmesiyle yerelleşme sürecinde önemli adımlar atılabilecektir. Bunlar sağlandığında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulan çekinceler kolaylıkla kaldırılabilir.

KAYNAKÇA

Açıkgöz, Zekeriya (2013). “Bir Yerel Yönetim Reformu Olan İl Özel İdaresi Kanunu İle Getirilen Yenilikler”, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Ed. K. Özden, Seçkin Yay., Ankara.

Aktaş, Ahmet (2011). “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, Dış Denetim, Nisan-Haziran.

Aykaç, Burhan (1999). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Ün. İİBF Der., C.1, S.1.

Ayyıldız, Yaşar (2012). “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi”, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.1, S.2.

Bali, Besim B. (2007). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II, Ed. H. Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara.

Bülbül, Duran (2006). Yerel Yönetimler Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara.

CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi) (1995). Hizmette yerellik (Subsidiyarite) ilkesinin tanımı ve sınırları, MİGM Yay., Ankara.

Çalışkan, Abdülkerim - İsa Sağbaş (2005). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform, Ed. H.Özgür - M.Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül.

Çetinkaya, Özhan (2011). Mahalli İdareler Maliyesi, 2. Baskı, Ekin Yay., İstanbul.

Çoker, Ziya (1995). Yönetimde Yeniden Yapılanma, Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli, 20 Mayıs Vakfı, Ankara.

Demircan, Esra (2009). “Yerel Yönetimler Yerelleşmiyor mu? Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, S.16.

Egeli, Haluk - Funda Diril (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 84, Ocak-Mart.

Eryılmaz, Bilal (2012). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yay., 5. Baskı, Kocaeli.

Halligan, John (1997). "New Public Sector Models", J.E. Lane (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems, Sage, England.

İzci, Ferit - Menaf Turan (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.1.

Karakılıç, Yusuf (2013). Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Seçkin Yay., Ankara.

Karaman, Z. Toprak (1995). "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", Türk İdare Der., Y.67, S. 409, Aralık.

Keleş, Ruşen (1995). "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım.

Kestane, Doğan (1996). İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı BÜMKO, Ankara.

Nadaroğlu, Halil (1978). Mahalli İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması, Sermet Matbaası, İstanbul.

Putten, Han Van (1990). "Altmış Yıllık Bir Perspektif İçinde Üçüncü Dünya Ülkelerinde Yerel Yönetim", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Bildiri ve Tartışmalar, İULA –EMME, Ankara.

Rohr, John A. (1996). "What a difference a state makes?", Gary L. Wamsley (Ed.), Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges, Sage, USA.

Sakınç, Süreyya (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, 3. Baskı, Orion, Ankara.

Sarioğlu, Fatih (2008). "Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politikası", Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar", 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Ün., İİBF, Sakarya.

Sobacı, M. Zahid (2012). "Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed. M. Akif Çukurçayır - Ayşe Tekel,

Çizgi Kitabevi, Konya.

Şengül, Ramazan (2011). Yerel Yönetimler, Umuttepe Yay., Kocaeli.

TEPAV (2013). “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar”,http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-Alacaklari_Paylar.pdf, 20.07.2013.

TEPAV (2013). “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3243>, 20.07.2013.

Tortop, Nuri (1996). Mahalli İdareler Maliyesi, TODAİE, Ankara.

Ulusoy, Ahmet - Tekin Akdemir (2012). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Ün. Sosyal Bilimler Der., C.12, S.21.

Ulusoy, Ahmet - Tekin Akdemir (2013). Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yay., Ankara.

Yayman, Derya (2013). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, Akademik Bakış Der., S.34, Şubat.

Yılmaz, Hakan - F. Emil-B. Kerimoğlu (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği, No:10, Ankara.

Yüksel, Fatih (2005). “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I:Reform, Ed. H. Özgür - M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül.

DİP NOTLAR

1 Hakan Yılmaz - F. Emil-B. Kerimoğlu; Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği, Yay. No:10, Ankara, 2012, s.43.

2 Derya Yayman; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, Akademik Bakış Der., S.34, Şubat 2013, s.5.

3 Esra Demircan; “Yerel Yönetimler Yerelleşmiyor mu? Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, S.16, 2009, s.340-341.

- 4 Hakan Yılmaz - F. Emil-B. Kerimoğlu; a.g.e., s.101-102.
- 5 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yay., Ankara, 2013, s.72.
- 6 Aynı Kaynak; s.72-76.
- 7 Özhan Çetinkaya; Mahalli İdareler Maliyesi, 2. Baskı, Ekin Yay., İstanbul, 2011, s.153.
- 8 Doğan Kestane; İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996, <http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/DKestane.pdf> (29.11.2015), s.22.
- 9 Halil Nadaroğlu; Mahalli İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması, Sermet Matbası, İstanbul, 1978, s.68-74.
- 10 Yaşar Ayyıldız; "Türkiye'de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi", Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.1, S.2, 2012, s.9-10.
- 11 Süreyya Sakinç; Yerel Yönetimler Maliyesi, 3. Baskı, Orion, Ankara, 2012, s.147.
- 12 Abdülkerim Çalışkan - İsa Sağbaş; "Türkiye'de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform, Ed.H.Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül 2005, s.326.
- 13 Süreyya Sakinç; a.g.e., s.147.
- 14 Aynı Kaynak; s.77-78.
- 15 Hakan Yılmaz-F. Emil-B. Kerimoğlu; a.g.e., s.80.
- 16 Ahmet Ulusoy-Tekin Akdemir; a.g.e., s.77-78.
- 17 Hakan Yılmaz-F. Emil-B. Kerimoğlu; a.g.e., s.101-102, s.81.
- 18 Aynı Kaynak; s.81.
- 19 Aynı Kaynak; s.77.
- 20 Aynı Kaynak; s.78.
- 21 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", Balıkesir Ün. Sosyal Bilimler Der., C.12, S.21, s.263.
- 22 Duran Bülbül; Yerel Yönetimler Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006, s.109.
- 23 Haluk Egeli - Funda Diril; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi", Sayıştay Dergisi, Sayı 84, Ocak-Mart 2012, s.27-28.

- 24 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.264-265.
- 25 Haluk Egeli - Funda Diril; a.g.m., s.27-28.
- 26 Aynı Kaynak; s.27-28.
- 27 M. Zahid Sobacı; “Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed. M.Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2012, s.315.
- 28 Yaşar Ayyıldız; “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi”, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.1, S.2, 2012, s.7-8.
- 29 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.264-265.
- 30 Aynı Kaynak; s.264-265.
- 31 Fatih Yüksel; “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I:Reform, Ed.H.Özgür-M.Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül 2005, s.284-285.
- 32 Hakan Yılmaz - F. Emil - B. Kerimoğlu; a.g.e., s.21.
- 33 Esra Demircan; a.g.m., s.340-341.
- 34 Fatih Yüksel; “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I:Reform, Ed.H.Özgür - M.Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül 2005, s.284-285.
- 35 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.e., s.71.
- 36 Duran Bülbül; a.g.e., s.23.
- 37 Yaşar Ayyıldız; a.g.m., s.7.
- 38 Ramazan Şengül; Yerel Yönetimler, Umuttepe Yay., Kocaeli, 2011, s.2.
- 39 Nuri Tortop; Mahalli İdareler Maliyesi, TODAİE, Ankara, 1996, s.4.
- 40 Doğan Kestane; İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Arş.Rap.Maliye Bakanlığı, Ankara, 1996, s.22-25.
- 41 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.260.
- 42 Fatih Sarıoğlu “Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politikası”, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Ün., İİBF, Sakarya, 2008, s.99.

- 43 M. Zahid Sobacı; a.g.m., s.315.
- 44 Duran Bülbül; a.g.e., s.21.
- 45 Burhan Aykaç; "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", Gazi Ün. İİBF Der., C.1, S.1, 1999, s.8.
- 46 Han Van Putten; "Altmış Yıllık Bir Perspektif İçinde Üçüncü Dünya Ülkelerinde Yerel Yönetim", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Bildiri ve Tartışmalar, İULA –EMME, Ankara, 1990, s.266.
- 47 Bilal Eryılmaz; Kamu Yönetimi, Umuttepe Yay., 5. Baskı, Kocaeli, 2012, s.226.
- 48 Doğan Kestane; a.g.e., s.22-25.
- 49 Ramazan Şengül; a.g.e., s.169.
- 50 Doğan Kestane; a.g.e., s.22-25.
- 51 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.263.
- 52 Yaşar Ayyıldız; a.g.m., s.9-10.
- 53 Ziya Çoker; Yönetimde Yeniden Yapılanma, Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli, 20 Mayıs Vakfı, 1995, s.81.
- 54 Besim B. Bali; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II, Ed. H.Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, 2007, s.565.
- 55 Yusuf Karakılıç; a.g.m., s.47.
- 56 Ruşen Keleş; "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım 1995, s.4.
- 57 Aynı Kaynak; s.4-5.
- 58 Aynı Kaynak; s.8.
- 59 CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi); Hizmette yerellik (Subsidiyarite) ilkesinin tanımı ve sınırları, MİGM Yay., Ankara, 1995, s.9.
- 60 Ruşen Keleş; "Yerel Yönetimler....a.g.m., s.12.
- 61 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 9.
- 62 Ruşen Keleş; "Yerel Yönetimler....a.g.m., s.12.
- 63 Z. Toprak Karaman; "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", Türk İdare Der., Y.67, S. 409, Aralık, 1995, s.47.

- 64 Zekekiye Açıkğöz; “Bir Yerel Yönetim Reformu Olan İl Özel İdaresi Kanunu İle Getirilen Yenilikler”, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Ed. K. Özden, Seçkin Yay., Ankara, 2013, s.57.
- 65 Yaşar Ayyıldız; a.g.m., s.8-9.
- 66 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.e., s.328.
- 67 Aynı Kaynak; s.328.
- 68TEPAV; “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3243>, 20.07.2013, s.1.
- 69 TEPAV; “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar”, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-Alacaklari_Paylar.pdf, 20.07.2013, s.1.
- 70 Ferit İzci - Menaf Turan; a.g.m., s.135
- 71 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.e., s.327.
- 72 Bilal Eryılmaz; a.g.e., s.203.
- 73 Ahmet Aktaş; “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, Dış Denetim, Nisan-Haziran 2011, s.92-103.
- 74 John Halligan; “New Public Sector Models”, J.E. LANE (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems, Sage, England, 1997, s.25.
- 75 John A. Rohr; “What a difference a state makes?”, Gary L. Wamsley (Ed.), Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges, Sage, USA, 1996, s.128.