



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Mehmet DEMİRCİ

6360 SAYILI YASA'NIN MALİ YERELLEŞMEYE ETKİLERİ:
ANTALYA İLİ ÖRNEĞİ

Maliye Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2024



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



MEHMET DEMİRCİ

6360 SAYILI YASA'NIN MALİ YERELLEŞMEYE ETKİLERİ:
ANTALYA İLİ ÖRNEĞİ

Danışman

Doç Dr. Birsen Nacar KARABACAK

Maliye Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2024

T.C.
Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Mehmet DEMİRCİ' nin bu çalışması, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :Servet AKYOL (İmza)

Üye (Danışman):Birsen Nacar KARABACAK (İmza)

Üye :Yasemin ÖZUĞURLU (İmza)

Tez Başlığı: 6360 Sayılı Yasanın Mali Yerelleşmeye etkileri: Antalya ili Örneği

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi :03/05/2024

Mezuniyet Tarihi :06/06/2024

AKADEMİK BEYAN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “6360 Sayılı Yasanın Mali Yerelleşmeye Etkileri: Antalya İli Örneği ” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

Mehmet DEMİRCİ





T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



14/05/2024

TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU BEYAN BELGESİ

Öğrenci Bilgileri	
Adı-Soyadı	Mehmet DEMİRCİ
Öğrenci Numarası	202252034811
Anabilim Dalı	Maliye
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Danışman Öğretim Üyesi Bilgileri	
Unvanı, Adı-Soyadı	Doç.Dr.Birsen NACAR KARABACAK
Yüksek Lisans Tez Başlığı	6360 Sayılı Yasanın Mali Yerelleşmeye Etkileri: Antalya İli Örneği
Turnitin Bilgileri	
Ödev Numarası	2378354797
Rapor Tarihi	13Mayıs2024
Benzerlik Oranı	Alıntılar hariç: %15 Alıntılar dahil: %26

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,

Yukarıda bilgileri bulunan öğrenciye ait tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 130 sayfalık kısmına ilişkin olarak Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarında belirlenen filtrelemeler uygulanarak yukarıdaki detayları verilen ve ekte sunulan rapor alınmıştır.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(☒) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise:

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylarım.

(☐) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise:

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esaslarında öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlere uygun olarak tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

14/05/2024

Doç. Dr Birsen Nacar KARABACAK
İmza

İÇİNDEKİLER

GRAFİK LİSTESİ.....	v
TABLOLAR LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR.....	viii
ÖZET.....	ix
SUMMARY.....	x
TEŞEKKÜR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YERELLEŞME VE MALİ YERELLEŞME HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1 Küreselleşme -Yerelleşme İlişkisi.....	4
1.2 Yerelleşme Kavramı.....	5
1.3 Yerelleşme Türleri.....	9
1.3.1 Siyasi Yerelleşme.....	11
1.3.2 İdari Yerelleşme.....	12
1.3.2.1 Yetki Genişliği.....	13
1.3.2.2 Yetki Devri.....	13
1.3.2.3 Yerinden Yönetim.....	14
1.3.3 Mali Yerelleşme.....	15
1.3.4 Ekonomik Yerelleşme.....	16
1.4 Yerelleşmenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	17
1.4.1 Yerelleşmenin Olumlu Yönleri.....	17
1.4.2 Yerelleşmenin Olumsuz Yönleri.....	18
1.5 Yerelleşme Stratejisi Oluşturma Süreci ve Unsurları.....	19
1.6 Mali Yerelleşme Kavramı.....	22
1.7 Mali Yerelleşmenin Avantaj ve Dezavantajları.....	24
1.7.1 Mali Yerelleşmenin Avantajları.....	25
1.7.2 Mali Yerelleşmenin Dezavantajları.....	26

1.8	Mali Yerelleşme Yaklaşımları.....	26
1.8.1	Birinci Kuşak Yaklaşımlar (Klasik Normatif).....	27
1.8.1.1	Musgravian Modeli.....	27
1.8.1.2	Tiebout Modeli.....	28
1.8.1.3	Olson'un Mali Denklik ve Oates'in Yerelleşme Modeli.....	28
1.8.1.4	Kamusal Tercihler Kuramı ve Leviathan Modeli.....	29
1.8.2	Mali Yerelleşmenin İkinci Kuşak Teorileri.....	30
1.9	Mali Yerelleşmenin Unsurları.....	31
1.9.1	Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsisi.....	32
1.9.2	Yönetimler Arası Gelir Tahsisi.....	34
1.9.3	Yönetimler Arası Mali Transferler.....	35
1.9.4	Yerel Yönetimlerin Borçlanması.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME VE 6360 SAYILI YASA KAPSAMINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

2.1	6360 Sayılı Yasa ile Yerel Yönetimlerde Yapılan Değişiklikler.....	37
2.1.1	İdari Açından Yapılan Değişiklikler.....	38
2.1.1.1	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları.....	40
2.1.1.2	Ölçek Ekonomileri Bakımından.....	43
2.1.1.3	Vesayet Açısından.....	45
2.1.1.4	Görev Yetki ve Sorumluluklar Açısından.....	47
2.1.2	Mali Konularda Yapılan Değişiklikler.....	53
2.1.3	6360 Sayılı Yasa'nın İl, İlçe ve Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapılarına Etkileri.....	58
2.2	Belediyelerin Gelir Yapısı ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri.....	65
2.2.1	Belediyelerin Öz Gelirleri.....	66
2.2.2	İdarelerarası Transferler (Genel Bütçeden Aktarılan Gelirler).....	67
2.2.2.1	Şartlı Transferler.....	67

2.2.2.2 Şartsız Transferler.....	68
2.2.3 Borçlanma Gelirleri.....	69
2.2.4 Büyükşehir Belediyelerinin Gelir-Gider Yapıları ve 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Değişimleri.....	69
2.3 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yapılan Değerlendirme ve Eleştiriler.....	79
2.3.1 Genel Gerekçesi Hakkında Yapılan Eleştiri ve Değerlendirmeler.....	79
2.3.2 Yönetmel ve Mekânsal Etkilere İlişkin Eleştiri ve Değerlendirmeler.....	81
2.3.2.1 Ölçek Düzenlemesi.....	81
2.3.2.2 İl Özel İdaresi, Belde ve Köy Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması.....	82
2.3.3 Mali Konulara ilişkin Eleştiri ve Değerlendirmeler.....	85
2.3.4 6360 Sayılı Yasa'nın Teorik Açından Değerlendirilmesi.....	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI YASA'NIN ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ VE EKONOMİK DURUMUNA ETKİSİ VE YÖNETİCİLER İLE YAPILAN GÖRÜŞMELER

3.1 Araştırmanın Kapsamı.....	87
3.1.1 Amaç.....	87
3.1.2 Yöntem.....	87
3.1.3 Sınırlar.....	87
3.2 6360 Sayılı Yasanın Antalya Büyükşehir Belediye Bütçesi Üzerindeki Etkileri.....	88
3.2.1 6360 Sayılı Yasa Öncesi Seçilmiş Yıllar İtibariyle Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Gider ve Gelirleri.....	88
3.3 Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yöneticilerinin 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Düşünceleri.....	92
3.3.1 Hizmet Sunulan Alan ve Ölçek Ekonomisi Yönünden Değerlendirmeler.....	92

3.3.2 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehir Mali Yapısına Etkileri Bakımından Değerlendirmeler.....	94
--	----

SONUÇ.....	102
-------------------	------------

KAYNAKÇA.....	107
----------------------	------------

ÖZGEÇMİŞ.....	115
----------------------	------------



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2-1. İl Özel İdareleri Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu.....	60
Grafik 2-2. Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu.....	60
Grafik 2-3. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu	61
Grafik 2-4. Büyükşehir Belediyelerinin Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu	61
Grafik 2-5.Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Toplam Gelir ve Giderleri (2012-2022).....	64



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. Yerelleşme (Desantralizasyon) Kavramının Uygulanmasını Tanımlamak İçin Bir Çerçeve	8
Tablo 1.2. Yerelleşme Türleri	10
Tablo 2.1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerin Kuruluş Düzenlemesi	38
Tablo 2.2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimi Sayıları	39
Tablo 2.3. İl Özel idaresi ve Köy Sayıları	39
Tablo 2.4. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi Arasındaki Görev Dağılımı	51
Tablo 2.5.6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimlerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar	56
Tablo 2.6.Yerel Yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları (GBVG) (Milyon TL)	58
Tablo 2.7.Yerel Yönetimlerin 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Senaryoları	59
Tablo 2.8. 2020-2021-2022 Yılı Büyükşehir Belediyeleri Toplam Bütçe Giderleri.....	62
Tablo 2.9. 2020-2021-2022 Yılı Büyükşehir Belediyeleri Toplam Bütçe Gelirleri.....	63
Tablo 2.10. Büyükşehirlerin 6360 Sayılı Yasa Öncesi Ve Sonrası GBVG Oransal Payları	70
Tablo 2.11. Büyükşehir (İl Bazında) Genel Bütçe Vergi Geliri Pay Toplamı (Bin TL.)	72
Tablo 2.12. 30 Büyük Şehir (İl Bazında) Genel Bütçe Giderleri Pay Toplamı (Bin TL.)	74
Tablo 2.13. Büyük Şehir (İl Bazında) Genel Bütçe Vergi Geliri Pay Toplamı (Bin TL.)	75
Tablo 2.14.30 Büyük Şehir (İl Bazında) Genel Bütçe Giderleri Toplamı (Bin TL.)	77
Tablo 3.1. 2013 ve 2015 Yılı Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplam Bütçe Giderleri (Bin TL.).....	88
Tablo 3.2. 2013 ve 2015 Yılı Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplam Bütçe Gelirleri (Bin TL.).....	89
Tablo 3.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Gelir ve Giderlerinin 2013 Yılı Nüfusa Oranlanması (Bin TL.)	90
Tablo 3.4. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Gelir ve Giderlerinin 2015 Yılı Nüfusa Oranlanması (Bin TL.)	90
Tablo 3.5. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Gelir ve Giderlerinin 2022 Yılı Nüfusa Oranlanması (Bin TL.)	91

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2-1. Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı Şeması	41
Şekil 2-2. Genel Bütçeden Alınan Pay(6360 sayılı yasa öncesi)	54
Şekil 2-3. Genel Bütçeden Alınan Pay (6360 sayılı yasa sonrası)	54
Şekil 3.1. Antalya ili Haritası	92



KISALTMALAR

AYYÖŞ	:Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi
AB	:Avrupa Birliği
BM	:Birleşmiş Milletler
BMKP(UNDP)	:Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
BŞB	:Büyükşehir Belediye Başkanlığı
GBVG	:Genel Bütçe Vergi Gelirleri
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
ÖTV	:Özel Tüketim Vergisi
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YİKOB	:Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
WORLDBANK	:Dünya Bankası

ÖZET

Yerel yönetimlerin ne derece özerk olacağı, gelir kaynaklarının neler olabileceği, yetkileri ve sorumluluklarının neye göre belirleneceği öteden beri gerek kuramsal olarak gerekse de uygulamada tartışılmıştır. Yerel yönetim modellerinin her ülke yönetim ve mali yapısına birebir uymasa da Dünya Bankası gibi kuruluşlar başka olmak üzere, özel kuruluşlar ve akademik çalışmalar yerelleşme ve özelde mali yerelleşme alanında birçok ülkede yerel yönetimler reformu yapılmasını tavsiye etmektedir.

Ülkemizde son yıllarda yerel yönetimler alanında önemli bir değişiklik de 2012 yılında yasalaşan 6360 sayılı yasa ile yapılmıştır. Bu yasa ile büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmış, hizmet sınırı tüm il sınırı olarak belirlenmiş ve bu illerde bulunan il özel idareleri de kaldırılmıştır. Diğer yandan 51 il de ise il özel idareleri varlıklarını devam ettirmişlerdir.

Bu çalışmada 6360 sayılı yasa kapsamında mali yerelleşme unsurlarından özellikle kaynak tahsisi, görev ve yetki paylaşımı gibi konularda Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde 2012 yılı ile 2022 yılları arasında ortaya çıkan değişim ortaya konulmuştur. Ulaştığımız bulgular söz konusu yasanın Antalya ili açısından önemli bir mali ve idari avantaj sağlamadığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Yerelleşme, Yerelleşme, Antalya Büyükşehir Belediyesi, 6360 Sayılı Yasa

SUMMARY

Effects of Law No. 6360 on Fiscal Decentralization: The Case of Antalya Province

The extent to which local governments will be autonomous, what their sources of income will be, and how their powers and responsibilities will be determined have long been discussed both theoretically and in practice. Although local government models do not exactly fit the management and financial structure of every country, organizations such as the World Bank, private organizations and academic studies recommend local government reform in many countries in the field of decentralization and financial decentralization in particular.

In recent years, a significant change in the field of local governments in our country has been made with Law No. 6360, which became law in 2012. With this law, the number of metropolitan municipalities was increased to 30, the service limit was determined as the entire provincial limit, and the special provincial administrations in these provinces were abolished. On the other hand, special provincial administrations continued their existence in 51 provinces.

In this study, the changes that occurred in Antalya Metropolitan Municipality between 2012 and 2022, in terms of financial decentralization elements, especially resource allocation, task and authority sharing, within the scope of Law No. 6360, were revealed. Our findings show that the law in question does not provide a significant financial and administrative advantage for the province of Antalya.

Key Words: Fiscal Decentralization, Decentralization, Antalya Metropolitan Municipality, Law No. 6360

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans tez yazım aşamasında, bilgi birikimini ve tecrübelerini paylaşan, büyük bir sabır gösteren değerli hocam ve danışmanım Doç. Dr. Birsen NACAR KARABACAK'a teşekkürlerimi bir borç bilirim. Yine çalışmanın her aşamasında, önerileri ile beni yönlendiren Maliye Bölüm Başkanı Prof. Dr. Yakup KARABACAK hocama da ayrıca teşekkür ederim.

Mehmet DEMİRCİ

Antalya,2024



GİRİŞ

Küresel ölçekte birçok merkezi yönetim modelleri gerek halkın talepleri gerekse de uluslararası eğilimlere göre şekillenmekte ve uygulanmaktadır. Özellikle 1980 yıllardan sonra küreselleşme olgusu ve neoliberal politikaların başat etkisiyle artık ülkelerde çeşitli yerel yönetim modelleri dikkate alınmaya başlanmıştır. Kuramsal olarak geniş bir etki ve uygulama sahası bulan yerelleşme-merkezileşme olgusu karşısında neoliberal politika taraftarlarının yerelleşme eğilimini öne çıkardığı ve bu kapsamda uluslar arası sermayenin ülke ekonomilerinde daha fazla söz sahibi olabilecekleri fikrini yürütmüşlerdir.

Ülkemizde yerel yönetimler anayasal bir temelde tanım bulmaktadır. 1982 anayasası her ne kadar merkezi bir vesayet taşıyor olsa da 127. maddesinde *“mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”* şeklinde bir anlam bulmuş olup, yerel yönetim birimlerinin demokratik bir şekilde seçim ile teşkil edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bunun yanında yine 123. maddesinde ise *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”* ifadesi ile ülkenin üniter yapısı vurgulanmış, bütünlükten bahsedilmiştir.

Mevcut 1982 anayasası özellikle 127. maddesinin 3. fıkrası olan *“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”* temelinde bunlar ilk olarak 1984 tarihli 3030 sayılı yasa ile Ankara, İstanbul ve İzmir’de metropolitan temelli büyükşehir belediyeleri kurulmuş devamında 1986’da Adana; 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya illeri; 1988’de Kayseri; 1993’te Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun illeri; 2000 yılına gelindiğinde ise Adapazarı (Kocaeli) olarak 16 il büyükşehir belediyesi statüsü verilmiştir.

2012 yılına kadar süregelen büyükşehir yönetim sistemine son olarak aynı yıl yasalaşan 6360 sayılı yasa ile 14 il daha eklenmiş ve sayı 30’a yükselmiştir. Ancak, önceki yasaların aksine, Türk yerel yönetim sistemini temelden değiştiren bu yasaya birçok bakımdan itirazlar yükselmiştir. Bunlar, illerin büyükşehir olma kıstasının sadece 750 bin nüfusa sahip olmasının yeterli sayılması, bilimsel bir analizin yapılmamış olması, illerde kır-kent ayrımını kaldırması, merkezileşmenin daha da kuvvetlendirilmesi şeklinde olmuştur. Yapılan eleştirilerin yanında 6360 sayılı yasa ile merkezi yönetimden yerel yönetimlere

aktarılan bütçe vergi geliri paylarında, büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelerin aldıkları payın %2,85'den %1,50'e, il özel idarelerinin aldıkları payın ise %1,15'ten %0,50'ye düşürülmesi olmuştur. Bununla birlikte büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,50'den %4,50'ye, büyükşehir belediyelerin payı ise %5'ten %6'ya çıkarılması yasanın olumlu bir yönü olarak görülmüştür. Ancak büyükşehir belediyesinin hizmet alanın tüm il mülki sınırı ile eşitlenmesi neticesinde optimal hizmet ölçek ekonomisinden uzaklaşıldığı, bunun neticesinde etkinlik ve verimliliğin kaybolduğu, dahası yerel idarelerin daha da merkezi yönetim etkisine girdiği bir durum ortaya çıkmıştır.

Çalışmamızın ilk bölümünde söz konusu 6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde yerellik, yerelleşme, şeffaflık, yönetim, hesap verilebilirlik, kaynakların etkin ve verimli kullanılması gibi son zamanların neoliberal politikalarının da aygıtı sayılacak unsurların daha iyi anlaşılması için, yerelleşme ve mali yerelleşmenin kavramsal ve teorik yönleri irdelenmeye çalışılmıştır. Yerelleşme ve mali yerelleşme kavramlarının her ne kadar birçok ulusal ya da uluslararası, resmi ya da özel kurum ve kuruluşlarca desteklenmiş olsa bile, uygulama ve pratik aşamasının her ülke, kurum ya da kuruluşlarda farklı ele alınması gerektiğini göstermiştir. Örnek olarak federal ülkelerde yerelleşme uygulaması daha kolay olabilir iken, merkezi yönetim sisteminin egemen olduğu üniter yapıli ülkelerde daha zor olabileceği değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde ise 6360 sayılı yasa ile ülkemizde yerelleşme ve mali yerelleşme eğiliminin hangi unsurlarının uygulamaya konulduğu, mali ve idari yapıda meydana konmak istenen değişimlerin bütçe verileri ile değişik yıllar bazında analizi yapılmış ve olumlu olumsuz yönlerine değinilmiştir. Büyükşehir belediyeleri söz konusu yasa ile hizmet sundukları alanın büyümesi neticesinde, yasanın uygulanmasından önceki 2012 yılına göre gerek mal ve hizmet alım giderleri gerekse de yatırım giderleri, gelirlerine oranla önemli ölçüde artmıştır. Büyükşehirlerin mali durumlarının yanında yönetsel yapılarında meydana gelen, örneğin büyükşehir ilçe belediyeleri arasında imar vb. alanlarında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözme görevi ise yerelde bir merkezileşme olgu olarak değerlendirilmiştir. İlçe belediyeleri söz konu yasa ile birçok gelirden mahrum kalmıştır. Sınırları içerisinde olan otogar, sebze hali geliri gibi unsurların büyükşehir belediyesi bütçesine alınması ile mali yönden de büyükşehirle bağımlı hale getirilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise söz konusu yasa ile ortaya çıkan Antalya Büyükşehir Belediyesi bütçesi nezdinde seçilmiş yıllar itibariyle mali gelirlerinin artış ve azalışlar analiz edilmiş ve bu analiz birim yöneticileri ile yapılan mülakatlarla ile değerlendirilmeye çalışılmıştır. Özellikle ilçe hizmet birimlerinden, yatırımlardan ve mali birimlerden sorumlu

olmak üzere 3 üst düzey yönetici ile karşılıklı sorulan sorulara cevap alınmak suretiyle bir analiz yöntemi izlenmiştir. Yapılan analizlerde, Antalya ilinin sunmuş olduğu hizmetler karşılığında genel bütçeden yeterli geliri almadığı, 6360 sayılı yasadan evvel 5 merkez ilçeyi kapsayan sorumluluk alanı kapsamında bütçesinin daha minimal ama etkin ve verimli bir şekilde kullandığı ortaya, çıkmaktadır. Yasadan sonra tüm il sınırının hizmet alanı olması neticesinde bu etkinlik ve verimliliğin ortadan kalktığı görülmektedir. Örneğin yasa öncesinde 2012 yılında toplam bütçe giderleri 2.457.218-TL iken, yasa sonrası 2015 yılında 2.833.937-TL olmuştur. Bununla birlikte yasa öncesi 2012 yılı genel bütçe vergi gelirleri toplamı 2.262.301-TL iken, 2015 yılı 2.989.484-TL olduğu görülmektedir. Her ne kadar bütçe vergi gelirleri giderlerden fazla görülmekte ise de şehrin yıl boyunca nüfus miktarının kendi yerleşik nüfusunun üç katına kadar çıktığı hesaplandığında ve böylece verilen hizmetlerin maliyetinin artırdığını düşünülür ise, bütçe vergi gelirlerinden aktarılan kaynakların yeterli olmadığı görülecektir. Bu durum büyükşehir birim yöneticileri ile yapılan mülakatlarda da ileri sürülmektedir.

Özetle, 6360 sayılı yasanın on yıla yakın uygulama sürecine ilişkin sonuçlarına bakarak yaptığımız çalışmanın konunun paydaşlarına katkı sağlayacağı kanaatindeyiz.

BİRİNCİ BÖLÜM

YERELLEŞME VE MALİ YERELLEŞME HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1 Küreselleşme -Yerelleşme İlişkisi

20. yüzyılda, klasik kamu yönetimi artık verimsiz, hantal ve bürokrasiye boğulmuş görünümü ile bir dizi suçlamalara muhatap olmuştur. Bu suçlamalar küreselleşme rüzgârı ile birlikte 1980’li yıllarda yönetim anlayışında ciddi dönüşümlere sebebiyet vermiştir. Küreselleşme döneminde yerel idarelerin güçlendirilmesi ve esasen bunların faaliyetlerinin serbest piyasa mekanizmasına bırakılması amaçlanmıştır.

Vito Tanzi, “Pitfalls on The Road to Fiscal Decentralization” adlı makalesinde; Yerelleşmeye ve yerel yönetimlere eğilimde dört unsurun öne çıktığını ileri sürmüştür. Bu unsurlardan biri, bir ülkenin nüfusu, kültürel, etnik veya dilsel olarak farklılıklar gösteriyorsa, bu farklı bölgelere siyasi ve ekonomik kararları üzerinde daha fazla söz sahibi olmalarını hakkını sağlamak gerekmektedir. Bir diğer unsur olarak, küreselleşmenin, artık ulusal pazarlar dışında da daha farklı şekillerde pazarlar yarattığını, bir ülke içindeki belirli coğrafi alanlar, ekonomik olarak ulusal pazardan çok diğer ülkelerin pazarlarıyla daha yakından bağlantılı hale gelerek, aynı ülkenin bölgeleri arasındaki ekonomik bağları gevşetmiş ve bu bölgeler ile diğer ülkeler arasındaki bağları artırdığını ileri sürmüştür. Buna da çarpıcı bir örnek olarak, İtalya'daki Lombardiya'nın seçilmiş yetkililerinin, zaman zaman Lombardiya neredeyse bağımsız bir ülkeymiş gibi davrandıkları aynı şekilde yine Kanada'da Quebec ve İspanya'da Bask Bölgesi'nin de aynı tavırları ortaya koyduklarını belirtmiştir. Yerelleşmenin üçüncü eğilimi ise toplumların küresel kazanımları “üstün bir iyi, mal” olarak, ekonomi literatüründeki tabiri ile “superior good” olarak gördüklerini ve daha da fazlasına talip olduklarını ortaya koyabileceklerini öne sürmüştür. Son unsur olarak ise küreselleşme öncülüğünde, ülkenin bölgeleri arasında gelir düzeylerindeki farklılıklar arttıkça, merkezi hükümet vergi sistemi ve harcama programları aracılığıyla, gelirin daha zengin bölgelerden daha fakir bölgelere doğru bir transferi gerçekleştiğinde, daha zengin bölgelerin buna bir tepki olarak, merkezi hükümetin etki alanını daraltma ve ulus altı (yerel) yönetimlerin rolünü artırma taleplerinin öne çıktığını ileri sürmektedir (Tanzi, 2002: 15).

Bahsedilen makaleden de anlaşılacağı üzere küreselleşme-yerelleşme olgusu, her ülke ve her toplumda farklı nedenlerle talep edilip anlaşılmaya çalışılmaktadır.

1.2 Yerelleşme Kavramı

Tek kutuplu dünyanın ortaya çıkması, Keynes'çi devletin iflasına ilişkin anlayışın hâkim hale gelmesi, iletişim ve bilgi teknolojilerinin gelişmesi, özellikle 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme politikalarının yanı sıra, devletin minimize edilip, merkezden sunulan hizmetlerin daha alt katmanlara devredilmesine yani yerelleşmeye öncülük etmiştir.

1980'li yıllarda başlayan bu eğilimler, durgun ekonomiler ve etkisiz – verimsiz merkezi bürokrasi, iç baskılar, yerel politikacıların ve sivil toplum örgütlerinin merkezi hükümetten güç devşirmek istemeleri gibi nedenlerle araştırmacıların yerelleşmeyi (decentralization), geliştirmekte olan ülkeler için bir çözüm gibi düşünmüşlerdir (Schneider, 2003: 33-34). Yerelleşme eğilimleri her ne kadar 1980'li yıllarda popülerlik kazanmış olsa da yeni bir kavram değildir. 1950'ler ve 1960'larda İngiliz ve Fransız koloni yönetimlerinin, belirli programların sorumluluklarını yerel makamlara devretmeleri ile ortaya çıkan bir durumu da ifade eder (Work, 2002: 5-6).

Yerelleşme kavramını net olarak anlama ve yerelleşmeyi teoriden pratiğe dökmeye önemli bir adımdır. Eğer anlamı iyi kavranırsa, karmaşıklığının neler olduğu ortaya konursa, uygulayıcılara gerekli ve yeterli donanım da sağlanabilecektir (UNDP, 1999: 1). Remy Prud Homme bunu, "The Danger of Centralization" adlı makalesinde Yerelleşme, bir takım güçlü ilaçlar gibidir ki, mümkün mertebe ilgili hastalık için uygun zamanda ve doğru dozda reçete edildiğinde istenen yararlı etkiyi gösterebilir, aksine yanlış hal ve koşulda iyileştirmekten ziyade zarar verir" (Homme, 1995: 201) şeklindeki ifadesi ile vurgulamıştır.

Belirtilen tespitten de anlaşılacağı üzere, yerelleşme düzeyi ve seyrinin her ülkenin ya da siyasal yönetimin kendi iç dinamiklerine göre şekillenmesi gerekecektir. Dolayısıyla yerelleşme dikkat edilmesi gereken çok yönlü ve karmaşık bir kavramdır. Kamu yetki ve sorumluluklarının merkezi hükümetten yerel yönetimlere, bağımsız hükümet kuruluşlarına ya da özel sektöre devredilmesi gibi yerelleşmenin tek yönlü bir olgu olmadığı söylenebilir (Rondinelli, 1983: 60-61).

Yerelleşmenin teoride ve uygulamada birden fazla boyutun olması, ülkelerin mevcut siyasi ve idari yönetimleri ile de ilgili olabilmektedir. Liberalizmin, ülkelerde ve ekonomilerde geçirdiği aşamalar yerelleşmeyi etkilemiş görünmektedir. Liberal ekonomi anlayışı bu defa 1970'li yılların sonundaki krizle devletin yeniden sınırlandırılması paralelinde neoliberal dönüşüm olarak sahneye çıkmıştır. Neoliberal politikalar ile de merkezi devletten yerel yönetimlere dolayısıyla yerelleşmeye geçilmesi yönünde adımlar atılmıştır (Övgün ve Taşcier 2019 : 31-32; Bird, 1993: 208). "Yerelleşmenin çoğu zaman terimi kullanan kişinin ne anlama gelmesini isterse onu ifade eder" şeklindeki ifadesi yerelleşme

tanımı yapmanın zorluğunu göstermektedir. Yerelleşme (decentralization) Batı'da ortaya çıkan bir olgudur ve Oxford sözlüğündeki anlamı merkezi bir hükümetin, örgütün vb. gücünün bir kısmını ülke çapında daha küçük parçalara veya kuruluşlara verme eylemi veya süreci şeklinde açıklanmakta iken, Cambridge sözlüğünde ise organizasyonu veya hükümeti yerelleştirmek temelinden hareketle, gücün (power) bir tek yerden, daha küçük yerlere devredilmesi şeklinde açıklanmaktadır.

Yerelleşmenin, Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde anlamı ise, “yerelleşmek işi, yöreselleşme, mahallileşme” olarak belirtilmektedir. Türkçe kullanımda, yerinden yönetim, desantralizasyon ve yerelleşme kavramları birbirinin yerini de alabilmektedirler. Anlaşılacağı üzere merkezdeki bir yetkinin, tek elde olmayıp, bunun daha alt birim ya da organizasyonlara devri temel çıkış noktaları olmaktadır.

Yerelleşme, küreselleşme ile kendini tanımlamış ve konumlandırmış olup, buna paralel olarak devlet, yönetim örgüt yapıları ve fonksiyonları da yeni bir hal almıştır (Ökmen ve Arslan: 2014: 92). Yeni bir yönetim durumu olan yerelleşme geniş kapsamlı veya kısıtlı olabilir. Merkezi hükümet tarafından devredilen karar vermedeki sorumluluk ve takdir derecesi, merkezi hükümet kuruluşları içindeki iş yüklerinin basitçe ayarlanmasından, daha önce kamu sektörü işlevleri olarak kabul edilen bir dizi şeyi yerine getirmek için tüm hükümet sorumluluklarının elden çıkarılmasına kadar değişebilir (Rondinelli vd, 1983: 80). Bu değişimler etkisiz merkezi hükümetlere karşı iç baskılar, yerel politikacılar veya sivil toplum kuruluşlarından da gelebilmektedir (Schneider, 2003: 34). Yerelleşme derecesi, bir sistemin bir özelliğidir. Bu sistemde, karar verme, atama, mali kaynakları idare etme ya da personel yönünden yetkilerin katmanlar arasında yatay mı yoksa dikey olarak mı devredileceğine sistemin kendisi karar verebilecektir (Treisman, 2002: 10).

Dünya Bankası; Yerelleşmeyi, temel hükümet işlevlerinin yetki ve sorumluluklarını merkezi yönetimlerden alt ulusal hükümetlere (yerel yönetimler, sivil toplum ve özel sektör dâhil) aktarılması olarak izah etmektedir (WorldBank, 2013).

Dünya Bankası tarafından yapılan tanım, Rondinelli vd.'nin (1989 : 70) yerelleşme tanımı olan, "planlama, yönetim ve kaynakların merkezi hükümetten ve kurumlarından devlet kurumlarının alt birimlerine, yarı özerk kamu kuruluşlarına veya şirketlerin, bölgesel veya işlevsel otoritelerine veya hükümet dışı özel veya gönüllü kuruluşların saha birimlerine aktarılması" şeklindeki ifadesi ile de benzerlik taşımaktadır. Çalışmamızın başında da belirtildiği üzere, her yaklaşım konuyu kendi bakımından ele almaktadır. Yine Rondinelli ve Nellis (1986 : 5) konuya ekonomik açıdan da bakıp yerelleşmeyi, kamu mal ve hizmetlerinin

öncelikle piyasa mekanizmaları tarafından bireylerin ortaya koyduğu tercihler üzerinden sağlandığı bir durum olarak da tanımlamıştır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) çeşitli çalışma programlarında yerelleşme tanımına birkaç açıdan bakmış olup, yerelleşmeyi, otoritenin yeniden yapılandırılması veya yeniden düzenlenmesi olarak ele almış böylece merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerdeki yönetim kurumları arasında iştirakçilik ilkesine göre bir ortak sorumluluk sistemi olacağını vurgulamıştır. Yönetişim uygulamasının genel kalitesini ve etkinliğini artırırken, alt ulusal seviyelerin otoritesini ve kapasitelerini de artırabileceğine dikkati çekmiştir. Böylelikle yönetişimin, insanların ekonomik, sosyal ve politik kararlara katılım fırsatlarını artırmak gibi temel unsurlara katkıda bulunacağını ve yönetimin duyarlılığını, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artıracağını ortaya koymuştur (UNDP, 1997:4).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı başka bir yaklaşımında ise, her şeyden önce yenilikçi bir yönetim uygulaması olduğu için program ve politika inovasyonu arayışını teşvik edeceğini, yerel yönetimlerin yeni ve daha geniş sorumluluklar üstlenmeleri gerektiğini, bu nedenle merkezi olmayan programları yürütmek için de yeni gelişmiş planlama, bütçeleme ve yönetim tekniklerinin edinilmesi gerektiğini vurgulamıştır (UNDP,1998: 1).

UNDP 1998 yılı çalışma programında ise yerelleşmeyi en geniş anlamıyla tanımlamış, idari, mali ve politik işlemler ile ilişkilerin bir karışımı olduğunu ve üç unsurunda yerelleşmeye dâhil olması gerektiğini belirterek, yerelleşmenin, birçok coğrafi unsurları, toplumsal aktörleri ve sosyal sektörleri içeren karmaşık bir kavram olduğunu savunmuştur.

Benzer bir yaklaşımla Schneider (2003: 42) yerelleştirilmiş sistemlerin, merkezi gücün veya organlarının, yerelleştirilmiş sistemin boyutlarının herhangi birinde veya tümünde daha az rol oynadığı sistemler olduğunu, merkezi hükümetlerin mali kaynaklar üzerinde daha az paya ve yerel yönetimlerin daha yüksek bir sorumluluk derecesine sahip bulunduğunu belirtmiştir.

Tablo 1.1. Yerelleşme (Desantralizasyon) Kavramının Uygulanmasını Tanımlamak İçin Bir Çerçeve

	Tanım	Detay
KİM	Yerelleşmeden kim sorumlu olacak ve kim etkilenecek(yerelleştirenler ve yerelleştirilenler).	Toplumsal farklı grupları, kuruluşları veya bölümlerinin yerelleşmeye yönelik ilgilerinin olacağını önceden bilerek, bir tanım yapar.
NE	Ne yerelleştirilecek. Örgütsel bir işletme, bir fonksiyon, bir süreç veya halka hizmet olabilecektir.	İdari, mali veya siyasi gibi yerelleşmenin daha yüksek düzeydeki formları geniş olarak “ne”yi tanımlar.
NE ZAMAN	Yerelleşmenin planlanması, uygulanmaya başlandığı süreyi ve ne kadar zaman alacağını tanımlar.	Burada zamanın önemli bir değişken olduğunu belirtmek önemlidir. Yerelleşme için zaman dilimleri uzundur, bir nesil’e kadar uzanır. Yerelleşme süreçleri, büyük değişim süreçleridir.
NEREDE	Yerelleşmenin coğrafi ve konumsal alanını tanımlar.	Yerelleşme hiyerarşik, ancak yine de aynı coğrafi bölgede olabilir (merkezi bir bakanlıktan diğer bakanlıklara yerelleşme) ya da merkezi yönetimden yerel yönetim düzeylerine olabilir.
NEDEN	Yerelleştirmek için ‘etkili ve büyük nedeni tanımlar.	Bir hükümeti veya toplumu yerelleştirmek için zorlayan birçok iç ve dış faktörler vardır. “Neden” amaç veya hedefi, ürünü, etkiyi ve sonucu ele alır.
NASIL	Yerelleşmenin mekanik, teknik ve yöntem bilimsel anlamlarını tanımlar.	Yerelleşmenin farklı şekillerinin (örneğin hizmet sunumu, yetki devri, vs.) hangi yerelleşmenin uygulanacağını anlamını tanımlar.

Kaynak: UNDP, “Decentralization: A Sampling Of Definitions”, WorkingPaper, October1999:27,http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF(14.01.2023)

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere yerelleşme, idari, mali ve politik işlevlerin ve ilişkilerin bir karışımıdır. Yerinden yönetim tasarımı üçü de dâhil edilmelidir. Politika ve program oluşturur iken hem merkez hem de yerel katmanın ihtiyaçları göz önünde tutulmalıdır (Sharma, 2009: 60).

Yerelleşme kavramının yukarıda da belirttiği gibi teoriden pratiğe geçirilmesi, farklı ülke yönetimlerince kendi ihtiyaçlarına cevap verebilecek farklı farklı teşhis türlerine ihtiyaç duymaktadır. Ebel (2002: 15-18) “Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview”, adlı eserinde, yerelleşmenin tek tip bir uygulama ve düşünme şeklinin olmadığını, Batı Dünyası’nın bunu, yönetimlerine mali-ekonomik etkinlik sağlamak için bir aparat olarak görürken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin daha çok kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanıp, makro ekonomik istikrarsızları gidermek ve yine Latin Amerika

lkelerinin ise yerelleşme teviklerini daha ziyade bir siyasi baskı ile merkeze coğrafi olarak uzak, kültürel aından dağınık birimleri bir arada tutmak saiki ile tercih edeceklerini ileri sürmektedir. Bu değişik saikler dolayısıyla, yerellemeye çeşitli uluslar arası kurum ve kuruluşlarda (Dünya Bankası, OECD, World Bank, AB, UNDP) farklı farklı gerekçeler ile yaklaşmaktadır. Bundan dolayı yerelleşmenin türlerini tartışmak konuya daha geniş bir açıdan bakılmasını sağlayabilecektir.

Yerelleşmenin nasıl tasarlanacağı, politika yapıcıların ulaşmaya çalıştığı hedeflere bağlıdır. Bu hedefler ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Çok düzeyli bir yönetişim yapısı içinde ulusal ve ulus altı siyasi yetkililer, farklı amaçlar için adem-i merkeziyet arayışında olabilir. Geniş anlamda politika, “kimin neyi, ne zaman ve nasıl elde edeceğini” belirleme süreci iken yerelleşme bağlamında da siyasi pazarlık, kimin hangi yerelleşme versiyonunu belirleyebileceği bir olay olmaktadır (Sharma, 2008: 5).

1.3 Yerelleşme Türleri

Kamusal karar alma mekanizması “entegrasyon” ve “yerelleşme” süreçleri gibi olgularla dramatik ve çarpıcı bir şekilde değişmekte olup çeşitli alanlardaki politika kararları artık hükümetlerden ve merkezden daha farklı bir oluumlarda alınmaktadır. Örneğin, Avrupa’da uygulanacak para politikasının ya da Güney Amerika’nın bir kısmındaki ticaret politikasının ne olacağı gibi. Bir başka karar alma ve uygulama şeklinde ise kararlar “halka daha yakın”, daha küçük siyasi birimler tarafından alınmaktadır, rneğin Latin Amerika lkelerindeki yerel birimlerin eğitim ve sağlık politikaları gibi (Tommasi ve Weinschelbaum, 2007: 370). Bunda neoliberalizmin uluslar arası bir aparatı ve yüzü olan küreselleşmenin etkisi büyüktür (Kara, 2020: 224). Yerel birimler tarafından alınan politika kararları böylece küreselleşme karsında ivme kazanan yerelleşme olgusunun tezahürü olmaktadır.

Rondinelli yerelleşmenin, işlevsel ve bölgesel yetki devirleri itibariyle farklı tür ve derecelerinin olabileceğini, ifade eder. İşlevsel olarak, ulusal düzeyde veya en azından yerelde faaliyet gösteren uzmanlamı kuruluşlara, belirli görevleri veya faaliyetleri yerine getirme yetkisinin devredilmesi gibi, örneğin, sağlık hizmetleri veya otoyol inşaatı ile uğraşan ulusal bakanlıklar bünyesinde saha ofislerinin veya kamu hizmetlerinin inşa edilmesi ve sürdürülmesi için kamu işletmelerinin oluşturulması, gibi. Bölgesel olarak ise, kamu işlevlerinin sorumluluğunun iyi tanımlanmış alt-ulusal, mekânsal veya siyasi sınırlar içindeki kuruluşlara (il, ilçe, belediye, nehir havzası veya coğrafi bölge) aktarılması şeklinde olabileceğini ifade etmiştir (Rondinelli, 1981: 137).

Daniel Treisman (2002: 14) “Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective” adlı makalesinde ise, yerelleşmeyi aşağıda tabloda belirtildiği üzere altı türde ele almaktadır.

Tablo 1.2. Yerelleşme Türleri

1.Dikey Yerelleşme	Katman Sayısı (Hiyerarşik Kademeler)
2.Karar Vermede Yerelleşme	Yerel aktörlerin ne ölçüde siyasi kararlar alma hakkına sahip olduğu a) “Zayıf Yerelleşme” : Anayasa, yerel yasama organlarına en az bir belirli politika alanında yasama yapma hakkını saklı tutar veya yerel yasama organlarının “kalıntı yetkisi” vardır. b) “Artık yetki” : Anayasa, ulus altı yasama organlarına, anayasada özel olarak belirlenmemiş politika alanlarında yasama yapma konusunda münhasır hak verir. c) "Ulus altı veto" : Bölgesel olarak seçilen parlamento üst meclisinin yasamayı engelleme konusunda anayasal hakkı vardır.
3.Atamada Yerelleşme	Yönetici atamalarının yukarıdan değil, aynı (veya daha düşük) seviyedeki aktörler tarafından yapılması
4.Seçimde Yerelleşme	Yerel yetkililerin ne ölçüde seçildiği
5-Mali Yerelleşme	Yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri veya kamu harcamaları içindeki payı
6.Personelde Yerelleşme	Toplam devlet idaresi çalışanları içinde yerel yönetimlerin payı

Kaynak: Treisman, Daniel, Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective, Los Angeles (2002: 5-13)

Yazarın makalesinde bahsettiği üzere ilk olarak, dikey yerelleşme, hükümet veya yönetimin birçok katman arasında bölünmüşlüğü ifade etmektedir. Örneğin bu bölünmüşlük, bazı hükümetlerde, merkez, il, valilik, ilçe, kasaba veya köy iken, başka yönetim biçimlerinde sadece merkezi hükümet ile belediyeler şeklinde olabilmektedir. İkinci tür yerelleşme, karar

vermede yerelleşmede; tüm kararlar merkezi hükümetçe alınıyor ise, sistem tamamıyla merkezi, alt kademe yönetim birimleri tüm kararları alabiliyor ise, maksimum yerelleşmeden bahsedilebilecektir. Üçüncü kısım tür ise, “atamada yerelleşme”, yetkililerin farklı düzeylerde görevlendirilip, görevden alınmasıdır. Burada yukarı katmandan ne kadar çok atama yapılır ise yerelleşme o kadar düşük olabilmektedir. Yazar dördüncü kısım “seçimlerde yerelleşmeyi” ise, yöneticileri seçmek için doğrudan seçimlerin yapıldığı kademelerin oranı olarak ve doğrudan seçimlerde daha fazla kademedeki memurların seçildiği sistem, seçim açısından daha adem-i merkeziyetçi olan sistemdir, şeklinde izah etmektedir. Beşinci sıra mali yerelleşme ise; vergi gelirlerinin ve kamu harcamalarının farklı katmanlar arasında dağıtılma biçimiyle ilgilidir. Yerel katmanların aldığı toplam gelirlerin payı ne kadar büyükse, yerelleşme o kadar fazladır. Son olarak 6. Yerelleşme türü ise, personel bakımından yerelleşme kıstasıdır. Burada yazar, idari kaynakların, katmanlar arasında nasıl dağıtıldığına değinmiş ve alt kademelerdeki idari personelin payı ne kadar çok ise o kadar çok personel yerelleşmenin mümkün olduğunu ileri sürmüştür.

Bir başka yaklaşım ise, kamuya ait bir takım yetki, fonksiyon ve otoritenin daha alt katmanlara, yerel birimlere devredilmesi şeklinde de tanımlanabilecek yerelleşmenin (Mills vd., 1990: 62), uygulamada dekonsantrasyon, delegasyon, evölüsyon ve özelleştirme şeklinde dört farklı düzeyde gerçekleştiği ifade edilmektedir.

Ancak, çalışmamızda yerelleşmenin Rondinelli’nin literatürde de genel kabul görmüş siyasi (politik), idari, mali ve ekonomik olmak üzere 4 türü üzerinde durulacaktır.

1.3.1 Politik (Siyasi) Yerelleşme

Fox ve Aranda, yerelleştirilmiş siyasi sistemleri, siyasi aktörlerin ve meselelerin yerel düzeyde önemli olduğu ve ulusal düzeydekilerden en azından kısmen bağımsız olduğu sistemler şeklinde ifade etmiştir (Schneider, 2003: 43). Farklı hükümet şekillerinde rol alan siyasi aktörlerin ve iş çevrelerinin mutlak güçte yoğunlaşmaları, dünya ekonomisine de ve ayrıca yönetimlerde iktidar yozlaşmasına ve diktatörlüğe yol açmakta, yerelleşme ise bu eğilimi, merkezi hükümetlerin elinde bulunan bu güç tekelleşmesini, merkezi yetkilerin çoklu organlarına dağıtarak engelleme yönünde katkılar sağlayacaktır (UNDP, 1999: 12). Merkezi güç tekelleşmesinin kırılmasında politik yerelleşme her şeyden önce siyasi gücün dağılımıyla ilgilendiği için, bir takım engellerle, bireyler ve kuruluşlar nadiren güçten vazgeçecekleri gibi savlarla, karşı karşıya kalınabilecektir (Conyers, 1986: 95).

Politik yerelleşme, devredilecek olan yetkiler anayasal anlamda düzenlenip, karar almayı ve yetki kullanmayı yerel aktörlere devretmek temelli olmalıdır. Bu yetki devirleri,

belediye başkanlarının ve valilerin (önceden atanmış olan) halk tarafından seçilmesi, ulus altı yasama meclislerinin oluşturulması veya ulus altı hükümetlerin siyasi özerkliğini güçlendiren anayasal temellerin kurulması yoluyla olmalıdır (Falleti, 2004: 4). Politik yerelleşmede, vatandaşlar ve temsilcileri karar almada daha etkin ve söz sahibi olurlar iken, demokratikleşmenin gelişmesine katkıda bulunabilmekte, bununla birlikte, genellikle anayasal veya yasal reformları ve çoğulcu siyasi partilerin gelişimini; yasama organlarının güçlendirilmesini; yerel siyasi birimlerin oluşturulmasını ve etkili kamu çıkar gruplarının da oluşmasını sağlayabilecektir (Litvack ve Seddon, 1999:2).

Politik yerelleşme genellikle iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. İlk olarak, coğrafi, etnik veya dilsel olarak farklı bir toplum, yerel meclis şeklinde bir özerklik aldığı anda, örnek olarak, Fransa'nın 1992'de Korsika'ya doğrudan seçilmiş bir meclis imkânı vermesi gibi, ikinci olarak, bir ülke genelinde ikincil düzeyde siyasi bölgeler yaratmak şeklinde, Örneğin, 1990'ların başında, Hırvatistan ve Çek Cumhuriyeti'nin sınırlı politika oluşturma özerkliğine sahip ulus altı seçim bölgeleri kurması gibi (Spina, 2013: 431). Bu anlamdaki yerelleşme politikaları da seçim kapasitelerini yerel aktörlere devretmek için tasarlanmalıdır. Bu tür tasarlanmış reform örnekleri, belediye başkanlarının ve valilerin (önceden atanmış olan) halk tarafından seçilmesi, ulus altı (subnational) yasama meclislerinin oluşturulması veya ulus altı hükümetlerin siyasi özerkliğini güçlendiren anayasal reformlardır.

Work, (2002)'e göre Birleşmiş Milletler kayıtlarında 1999 yılı itibarıyla dünyada 127 ülkeden 96'sı, yani yüzde 76'lık kısmı siyasal yerelleşmeyi sağlamıştır. Yine aynı tarih itibarıyla mali yerelleşme oranının %41 olduğu dikkate alındığından, politik yerelleşmenin daha yaygın olduğu ortaya çıkmış olacaktır (Falay, vd. : 2010: 82).

1.3.2 İdari Yerelleşme

Cheema, Nellis ve Rondinelli, yerelleşmeyi, form ve türleri açısından hedefler temelinde siyasi, bölgesel, ekonomi ve idari olarak sınıflandırmışlardır. Bu türler içinde ise en kapsamlı ve ayrıntılı olanı ise yaklaşım idari yerelleşme olmuştur (Cohen ve Peterson, 1996: 9). Benzer şekilde UNDP (United Nations Development Programme) kalkınma programları ekseninde en kapsamlı yatırım bütçelerinin, idari yetkilerin, ekonomik sorumlukların merkezi hükümetlerden, merkezin taşra idare birimlerine en kapsamlı şekilde devredilmekte olduğunu belirtmiştir (UNDP, 1999: 9).

İdari yerelleşme, en genel anlamı ile merkez yönetimin taşra kuruluşlarının merkezi hükümet kontrolü karşısında, ne kadar özerkliğe sahip olduklarını ifade eder (Schneider,

2003). Bu genel tanımla birlikte Rondinello (1999), idari yerelleşmeyi, merkezi hükümetin tek güç olarak sunmuş olduğu, planlama, yönetim ve kaynakların idaresi gibi, gerek kendi tüzel kişiliğinin bir uzantısı olan taşra birimlere, gerekse de bölgesel ya da gönüllü kuruluşların taşra birimlerine aktarılması şeklinde ifade etmiştir (Litvack ve Seddon, 1999; Simamora, 2011: 6).

Fallati (2004) ise karar verme yetkisinin gerekli bir şart olmaksızın, merkezi hükümetin sunmuş olduğu, eğitim, sağlık, sosyal refah veya konut gibi sosyal hizmetlerde de daha alt hükümet kuruluşlarına devrinin mümkün olabileceğini ileri sürmüştür (Falleti, 2004:3).

Rondinelli genel kabul görmüş hali ile literatürde idari yerelleşmeyi; yetki genişliği (deconcentration), yetki devri (delegation) ve yerinden yönetim (devolution) olarak 3 şekilde ortaya koymuştur.

1.3.2.1 Yetki Genişliği

Yetki genişliğinde, merkezi hükümet tarafından politika sorumluluğu taşra birimlerine devredilmektedir. Burada devredilen yetkiyi yine merkezi hükümet kendi bürokratik kanalları aracılığı ile kullanmakta ve yetki transferi merkezi otoritenin mekânsal ve coğrafi dağılımını değiştirmektedir (Yao, 2007: 24). Bu nedenle yetki, transfer edilen birime çok az otonomi verdiği için, yetki devri ve devolüsyon arasında en zayıf idari yerelleşme biçimidir (Schneider, 2003: 38). Merkez-yerel hiyerarşik yapısı içinde kalmak temel olduğu için asıl olan yine merkezin karar sahibi olmasıdır (Miller, 2002: 4).

Politika kararlarında mali ve idari sorumluluk yalnızca başkentteki merkezi hükümet yetkililerinden, bölgelerde, illerde veya ilçelerde çalışan personele sorumluluklar kaydırabilmekte, böylelikle merkezi hükümet, kendi merkez biriminin gözetimi altında güçlü taşra yönetimi veya yerel idari kapasite yaratabilmektedir (Rondinelli , 1999: 2).

1.3.2.2 Yetki Devri

Yetki devri, yönetsel sorumluluğu, asıl sorumluluk kendisinde kalmak kaydıyla, bazı merkezi hükümet fonksiyonlarının gerek maliyetinin fazla olması gerekse merkezi yönetimin tam kontrol sağlayamadığı hizmetler için yetkinin devredilmesidir. Bu yetki devrinde daha çok, bölgesel plan ve projeler, ulaşım hizmetleri yapmak için esnek bir organizasyon oluşturulmaktadır (Mills vd., 1990:21-22). Schneider (2003) ise yetki devrinin politik sorumluluğun merkezi hükümette olmadığı, ancak kendisine karşı sorumlu olan yarı özerk otonom kuruluşlara yetki devri olarak tanımlar ve yetki genişliği ile aradaki farkın, merkezi hükümetin yetki devrettiği yerel birimi, sözleşmeler vasıtasıyla kontrolünde

bulundurduğunu belirtir (Schneider, 2003: 38). Yetki verilen yerel birimler karar almada büyük takdir yetkisine haiz olmakta ve bu kararların denetim ve kontrolü ise, merkezin asıl, yerelin ise vekil şeklinde, asıl-vekil ilişkisi (principal-agent) olarak karakterize edilebilmektedir (Litvack vd., 1998: 5-6).

Yetki devrinde yukarıda bahsedildiği üzere görevlerin merkezi bakanlıklardan, kamu şirketleri, bölgesel planlama ve alan geliştirme otoriteleri, çok amaçlı ve tek amaçlı işlevsel otoriteler ve proje uygulama birimleri gibi kuruluşlara devredilmesi durumu, yetki genişliğinden daha kapsamlı bir yerelleşme biçimini temsil etmektedir (Rondinelli, 1981:198). Merkezi hükümet bir hesap verebilirlik karşılığında, yerele devrettiği bazı sorumlulukları neticesinde kendi ana görevlerini yapmada daha verimli olabilecektir (Kettl, 2000: 10).

1.3.2.3 Yerinden Yönetim

Bu tarz yerelleşme türünde, merkezi hükümet belli bir özerkliği olan, kendi gelirlerini toplayıp harcamalarını yapan ve alt yerel birimlere, taşra örgütlerine, yalnızca idari olarak yetkileri değil, bir takım idari karar alma ve uygulama yetkilerini de devretmiştir. Yine bu yerelleşme türünde ender olarak tam otonomi mevcut olup (Mutlu, 2006: 35) merkezi hükümetin faaliyetlerini her aşamada iyileştirecek bir etken olarak da görülebilir (Kingsley, 1996: 425).

Güçlerin ve kaynakların orta veya yerel düzeylerde seçilmiş makamlara veya her ikisine birden devredilmesini amaçlayan yerinden yönetim, yerelleşme sürecini daha kolay, daha ucuz ve başarılı olma olasılığı daha yüksek hale getirerek, bürokrasiyi, çok az yeniden yapılanmaya veya genişlemeye ihtiyaç duyacağı veya hiç ihtiyaç duymayacağı bir duruma taşıyabilecektir (Manor, 1999: 28-29). Yukarıda izah edilmeye çalışılan durumu Nadaroğlu (1998: 30) yerel düzeyde sunulabilen bir kısım hizmetlerin, merkezi otoritenin dışındaki kamu tüzel kişilerin icra edilebilmesi için, daha az yetkili bir otoriteye devredilerek, merkezi yönetimden alınması şeklinde de en genel anlamda belirtmektedir.

Yerinden yönetim merkezi hükümetin, karar verme, finans ve yönetim yetkisini özerk yerel yönetime devretmektedir. Yetki alanı, sınırları coğrafik olarak belli olan, kamu hizmetlerini yürütmek için özerklik tanınmış yerel birimler, kendi belediye başkanlarını ve meclislerini seçen, kendi gelirlerini artıran ve yatırım kararı vermek için bağımsız yetki gibi sorumluluklara da sahip olmuş olacaktır (Simamora, 2011: 7). Bu yerelleşme türünde yine merkezi ve yerel yönetimler arasında karşılıklı, yarar sağlayan ve koordine ilişkilerin olduğu bir düzenleme mevcuttur, yani yerel yönetim, parçası olduğu hükümet sistemindeki diğer birimlerle karşılıklı olarak etkileşime girme yeteneğine sahiptir (Rondinelli vd., 1989:75).

Yerelleşmenin en eksiksiz biçimini temsil eden yerinden yönetim, programları yönetmek ve seçmenleriyle ilgili politikaları benimsemek için yerel olarak seçilmiş hükümet organlarına büyük miktarda özerklik verebilmektedir (Yao, 2007: 26).

Yerel birimlere yetki, karar ve politika özerkliği verme şeklinde yerelleşmeyi temsil eden bir süreci izleyen yerinden yönetim izah edilmeye çalışıldığı üzere bir takım belirgin özelliklere sahiptir: İlk olarak, yerel hükümet birimleri özerktir ve merkezi otoriteler, üzerlerinde çok az ya da hiçbir şekilde kontrol imkânının olmadığı bilinir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin otorite kullandıkları ve kamusal işlevleri yerine getirdikleri açık ve yasal olarak tanınmış coğrafi sınırları vardır. Üçüncü olarak, yerel otorite, kurumsal hizmetlerine ve işlevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu kaynak ve gelirleri güvence altına alma gücüne sahiptir.

Dördüncüsü ise yerel vatandaşlar tarafından, üzerinde bir miktar etkiye sahip oldukları ve ihtiyaçlarını karşılayan "yerel yönetimleri kurumsal olarak geliştirme" bilincini sahiplenmeyi de ima ifade eder. Beşinci ve son olarak ise, yetki devri, merkezi ve yerel yönetimler arasında karşılıklı yarar sağlayan ve koordineli ilişkilerin olduğu bir düzenleme olarak görülebilmektedir (UNDP, 1999: 10).

1.3.3 Mali Yerelleşme

Mali yerelleşme, çalışmamızda temel bir konu olması nedeniyle, ilerleyen bölümlerde detaylı bir şekilde izah edilmeye çalışılacak olup bu kısımda kısaca değinilecektir. Mali yerelleşme yerel yönetimlerin gelirlerini veya mali özerkliğini artırma konusunda 1980 ve 1990'lı yıllarda demokratik, merkezi ve seçilmiş yerel hükümetlerde popüler olmuştur (Bahl, 1999 : 74). Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin gelirlerini veya mali özerkliğini artırmak için tasarlanmış politikalar olarak farklı kurumsal biçimlerde farklı işlevler üstlenebilmektedir. Bunlara merkezi hükümetten yapılan transferlerin artması, yeni yerel vergilerin konulması ve daha önce merkezde olan vergi yetkisinin devredilmesi durumları örnek olarak verilebilir (Falleti, 2004: 4). Ayrıca Litvack ve Seddon (1999) mali yerelleşmeyi, kamu işlevleri için yetki ve sorumluluğun ikincil veya yarı bağımsız kuruluşlara veya özel sektöre devri olarak tanımlarken, Bahl (2006) ise esasen, mali karar verme yetkisinin ve yönetiminin daha alt düzeydeki hükümetlere devredilmesi şeklinde tanımlamıştır (Yao, 2007: 21).

Devredilen yetki ve sorumluluklar ile birlikte, mali yerelleşme amacı "Politik farklılıkların dikkate alındığı sistemlerde, kurumsal yapı, mali transfer modeli ve yetki alanı modelleri farklı olsa da mali yerelleşmeye gidilmesinde temel amaç, kamu kesiminin etkin kaynak dağılımı, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve kamu kesiminin küçülmesi

olarak ifade edilebilir. Ülkeler hükümet sistemleri açısından federal ya da üniter yapıya sahip olsa da, farklı düzeylerde mali yerelleşme politikaları izleyebilmektedirler” (Canıkalp, 2022 : 13).

Merkezi yönetimin mali karar yetkilerini yerele devretme güdüsü ile pek çok gelişmekte olan ülke, etkisiz ve verimsiz yönetim, makroekonomik istikrarsızlık ve son yıllarda birçoğunun saplanıp kaldığı yetersiz ekonomik büyüme tuzaklarından kurtulmanın bir yolu olarak çeşitli mali yerelleşme biçimlerini tercih etme yoluna gidebilmektedirler (Bird, 1993: 207). Tercih edilen yerelleşme politikalarında kim hangi vergileri ihdas edecek, kim bunları toplayacak ve kim harcayacak gibi temel konular, mali yerelleşme tartışmalarına yön verebilmektedir (UNDP, 1999: 18). Bu tartışmaların odağı olan yerel hükümetler artık tüm dünyadaki vatandaşlara kamu mallarının ve hizmetlerinin sunulmasında ve sağlanmasında kilit aktörler olduğundan, mali yerelleşmenin ekonomi, toplum ve siyaset üzerindeki etkisini bilmek giderek daha önemli hale gelmektedir (Martinez-Vazquez vd., 2017: 1102).

1.3.4 Ekonomik Yerelleşme

Rondinello (1983) ekonomik yerelleşmeyi, yerelleşmenin tam ve noksansız bir formu olarak özelleştirme ve deregülasyon perspektifinden bakarak kamu hizmet sorumluluklarının, kamu sektöründeki hükümet yapısının parçası olmayan özel veya yarı kamu vasıflı kurumlara aktarılması olarak ifade etmektedir. Yerelleşme eğilimlerine 1980’lerde dünya genelinde yaşanan özelleştirme, deregülasyon ve liberal uygulamaları eşlik etmiştir. Böylece ekonomik yerelleşme genel kabul görmüş hali ile özelleştirme ve deregülasyon şeklinde ki türe ayrılmıştır (Arıöz, 2019: 22).

Özelleştirme; özelleştirmenin kapsamı, piyasadan mal ve hizmetlerin sağlanmasından, alt yapı için hükümet ve özel sektörün iş birliği yaptığı kamu-özel sektör (KÖİ) ortaklıklarına kadar değişebilir. Özelleştirme, bunun yanında daha önce devlet tarafından tekel olarak yapılan işlerin, özel kurum ve kuruluşlar tarafından icra edilmesi, devlete ait işletmelerin elden çıkarılması yoluyla hizmet sağlama veya sermaye piyasası yoluyla kamu sektörü programlarının finanse edilmesini anlamı da taşır (Akman, 2015: 67). Deregülasyon ise hizmet sunumunda bulunan özel teşebbüs üzerindeki yasal kısıtlamaları azaltmakta veya daha önce hükümet veya düzenlenmiş tekeller tarafından sağlanan hizmetler için özel sektör tarafları arasında rekabete izin vermektedir.

Yine özelleştirme ve kuralsızlaştırma son yıllarda, gelişmekte olan ülkelerde hükümetlere daha cazip alternatifler haline gelmiştir. Yerel yönetimlerde hizmet sunumunu veya yönetimini, sözleşme yaparak da özelleştirebiliyorlar (Rondinelli D. ve Ford, 1999: 4).

Bazı durumlarda ise hükümetler sorumluluğu, ulusal sanayi ve ticaret birlikleri, meslek grupları, dini örgütler, siyasi partiler veya kooperatifler gibi "paralel örgütlere" devretmişler ve bu teşekküllere devir aldıkları işlevleri yerine getirebilmeleri için de, lisanslama, düzenleme veya denetleme sorumluluğu da verilmişlerdir (Rondinelli vd., 1989: 80).

Buraya kadar kavramsal olarak ele almaya çalıştığımız yerelleşmenin (decentralization), her derde deva bir ilaç (panacea) olmadığı ayrıca olumlu ya da olumsuz pek çok yanının bulunduğu da literatürde belirtilmektedir. Çalışmamızın bu kısmında olumlu ve olumsuz yönlerine de kısaca değinilecektir.

1.4 Yerelleşmenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

1.4.1 Yerelleşmenin Olumlu Yönleri

Yerelleşme reformlarının yükselişinin arkasında çeşitli ekonomik, politik ve diğer nedenler bulunmaktadır ve bu nedenler ülkeler arasında önemli ölçüde farklılık gösterebilmektedir (OECD, 2023). Bu farklı saikler neticesinde, yerel birimlerin her zamankinden daha fazla merkezi hükümet işi yapması, günümüzde, artık yerelleşmenin gerekli bir olgu olmasından ziyade, ne ölçüde ve ne kadar olması tartışmaları yaşanırken Schneider, (2003: 1-2), Miller (2002: 7) ise güçlü, özerk ve canlı yerel yönetim sistemlerinde en iyi şekilde ortaya çıkan yerelleşmenin olumlu yanlarını aşağıdaki şekilde belirtmektedir.

- Mali yerelleşmeyi içererek ülkenin tüm bölgelerinde yerel sürdürülebilir kalkınmayı kolaylaştıran ve teşvik eden bir çerçeve sunmaktadır.
- Devalüasyon şekli ile açıklık, şeffaflık, adalet ve nezaket gibi iyi yönetişimin birkaç temel ilkesine aykırı olan merkezdeki aşırı güç yoğunlaşmasını engellemenin en etkili yolunu temsil eder.
- Yerelleşme (decentralization) yönetime daha büyük oranda halk katılımını sağlar.
- Vatandaşlar, arzu ettikleri hizmetler için ödemek istedikleri maliyeti belirtmelerini sağlayan mekanizmalar aracılığıyla hizmet sunumu ile ilgili kararları etkileyebilirler. Bu da vatandaş memnuniyetinin yanında, isteklerinin optimal şekilde karşılanmasına neden olacaktır.
- Yerel işleri etkin bir şekilde yönetme kapasitesine sahip güçlü yerelleşmenin sağlanması, merkezi yönetimin daha üst düzey işlevlere odaklanmasını sağlayabilecektir.
- Yerel sorunlara yönelik çözümlerin yerel koşullara uyarlanmasını kolaylaştırır. Her bölge kendi işlerini yönetme yetkisine sahip olduğundan, kendi bölgelerinin özel

koşullarını veya tercihlerini yansıtacak şekilde programları veya çözümleri yerel sorunlara göre uyarlayabileceklerdir.

- Katılımcılık sayesinde, daha fazla sosyal uyum ve istikrarı teşvik eder ve yerel çıkar grupları arasında uzlaşmayı ve ortak çıkarlar etrafında bir yakınlaşmayı teşvik eder.
- Yerelleşme, ülkenin ekonomik kalkınma sürecinde, merkezi olarak yürütülen programlarda göz ardı edilen yerel kaynakları daha iyi belirlenip, harekete geçirebilmesine, yerel halkın, genellikle ücretsiz emek ve uzmanlık ve diğer aynı katkı biçimlerine gönüllü olmaya istekli olmalarında katkı sağlayabilecektir.
- Toplumda çoğulculuğu ve dinamizmi teşvik eder.
- Toplumsal kapasite geliştirme potansiyelini genişleterek, katılım fırsatını önemli ölçüde artırır ve kişilerin birkaç farklı düzeyde katkıda bulunmalarını içine alırsa sağlar.
- Yönetimde katılımcılık nedeniyle, hesap verebilirliği, şeffaflığı ve açıklığı teşvik eder ve kamu işlerinin yürütülmesinde yüksek etik standartların benimsenmesi için baskı yaratır.

1.4.2 Yerelleşmenin Olumsuz Yönleri

Yerelleşmenin birçok avantajlı tarafı olmasının yanında, çeşitli dezavantajlı tarafları olduğu öngörüsü de çalışmalarda ileri sürülmektedir (Prud'homme, 1995: 210). Yerelleşmenin her ne kadar güçlü bir ilaç olduğunu belirtmekte ise de, uygun miktarda reçete edilmediğinde, faydasının olmayacağını, yerelleşmenin de ciddi dezavantajlarının olduğunu, özellikle, hangi işlevin, hangi sektörde ve hangi bölgelerde ne şekilde gerçekleşmesi konusunun iyi çalışılması gerektiğini aksi halde, ekonomik ve politik olumsuzluklar yaşanacağını ifade etmiştir.

Bu açıklamalarımız sonrasında yerelleşmenin literatürde bahsi geçen olumsuzlukları aşağıda izah edilmeye çalışılacaktır.

-Yerelleşme, yerelde verilecek hizmetlerin yerel düzeydeki idari ve teknik kapasitenin yetersiz veya düşük olması nedeniyle ülkenin bazı bölgelerinin diğerlerine göre verimsiz bir şekilde sunulmasına neden olabilecektir (Rondinelli ve Ford, 1999: 5).

-Yerelleşme gelir dağılımını iyileştirmede merkezi hükümete göre daha başarısızdır. Yerelde, gelir adaletsizliğini gidermek için yapılacak hamleler örneğin, iyi durumdaki bir bölgede yaşayan fakirler, daha kötü durumda olan bölgelerde yaşayan fakirlere göre göreceli olarak iyidir. Bu zengin bölgeye uygulanacak bir vergi politikasından, zengin yerleşimciler, daha uygun yerleşim yerlerine taşınır iken, fakir kesim ise taşınamayacak ve yeni empoze

edilen verginin yükünü taşıyacaklardır. Bu nedenle gelirin yeniden dağıtılması işini merkezi hükümet yapmalıdır (Prud'homme, 1995: 209).

-Yerelin yeni özerk statüsü nedeniyle merkezi hükümetin denetim işlevi kaldırılıp, hesap verebilirlik için alternatif mekanizmalar devreye sokulmazsa, görevlilerce devralınan yetkiler suistimal edilebilir (Miller, 2002:13).

-Yerel bürokratik görevliler, merkezi hükümete göre teknik bilgi ve beceri yönünden zayıf olabilirler, buda yerelleşme de etkinliğin sağlanmasını güçleştirir (Tanzi, 1996: 297).

-Eğer yerele yetki devrinin yanında, yeterli gelir tahsis edilmediği durumda, hizmet sunumunda önemli sorunlar ortaya çıkabilecektir (Bird, 1994: 9).

-Harcamaların kontrolü yerelde, merkeze göre daha karmaşık olmaktadır. Bunun yol açtığı bir sonuçta, yerel kaynak ve gelirlerin, yerel elitler ve idareci kesime geçmesidir (Braun ve Grote, 2000: 6).

Yerelleşmenin olumlu ve olumsuz birçok yönü olmakla birlikte, yerelleşmenin başarılı bir zemine oturtulması için bir takım stratejik unsur ve etkenler bulunmaktadır. Burada bu unsurların ve yol haritasının nasıl teşekkül etmesi gerektiği hakkında kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır.

1.5 Yerelleşme Stratejisi Oluşturma Süreci ve Unsurları

Çalışmamızın önceki kısımlarında, yerelleşme her derde deva bir panacea olmayıp, her yönetim tipine göre farklı uygulamaların oluşturulması gerektiği vurgusundan söz edilmişti. Yerelleşmenin bu bağlamda bir takım başarı koşulları da literatürde belirtilmektedir.

Bu başarı, sunulan hizmetlerin çeşitli özelliklerine göre de şekillenmektedir. Örneğin tekdüze homojen bir hizmetin merkezi sistem tarafından yerine getirilebilecek iken, homojen olmayan işlerin veya hizmetlerin ise yerele en yakın birimler tarafından sağlanması gerekebilir (Ahmad ve Tanzi, 2002: 259).

Sharma, When Does Decentralization Deliver? The dilemma of design adlı makalesinde artık yerelleşmenin iyi ya da kötü bir olgu olup olmadığı değil, üzerinde düşünülmesi gereken konunun, yerelleşmenin başarılı olup olmadığı ve nihayetinde de yerelleşme tasarımının bu başarıda önemli rol oynadığını ileri sürmekte olup, aşağıda belirtildiği üzere bunun da yedi bileşenin mevcut olduğundan söz etmiştir (Sharma, 2005: 38-45) :

-Önce faaliyet sonra finansmanı-kaynağı sağlanmalı ve gelir artırma yetkisi marjinal hizmet sağlama sorumluluğuna bağlanmalıdır.

-Bilgilendirilmiş kamuoyu olmalı, yerel halkın anlamlı bir tercih yapması için, doğru bilgilere erişimi sağlanmalıdır.

-Yerel önceliklerin bilinmesine yönelik mekanizmalar devreye sokulmalıdır.

-Toplumun katılımcı olması için makul teşvikler ortaya konmalıdır.

-Yerel önceliklere bağlı olarak, politikacıların duyarlı ve hesap verebilir olmaları için zorlayıcı teşvikler değildir.

-Yerel birimlerin mali yükümlülüklerini sağlamak için, uygun teşvikler sunulmalıdır.

-Politik amaçları desteklemek için yerelleşme enstrümanları tasarlanmalıdır. Bir yasa yapıcının emrindeki enstrümanlara örnek olarak; yasal bir kurumsal çerçeve, çeşitli vergilerin tahsisi, idareler arası aktarmalar, merkezi kontroller, kısıtlamalar, yerel seçim kuralları sayılabilmektedir.

Sharma'nın yukarıda belirtilen görüşleri yanında Hankla, yerelleşmenin iyi tasarlandığında, yönetişimin iyileşebileceğini ve kötü yapılandırılmış sistemlerin dezavantajının da ortadan kalkacağını ileri sürmüş, bunun içinde dokuz etkili yol olduğunu belirtmiştir. Hankla'nın çok çeşitli çalışmaları neticesinde ortaya çıkardığı yol haritası özetle aşağıdaki gibidir (Hankla, 2009: 635).

-Yerel yönetimlere belli edilmiş ve önemli sorumluluklar aktarılmalıdır. Hangi sorumlulukların devredileceği konusunda bir kural ve kesin cevap olmayıp asıl olan ülkenin, nüfusu, coğrafi büyüklüğü ve yerel birimlerinin kapasitesi gibi öncelikleri olmalıdır. Bu öncelik genel olarak, belli coğrafi alanda yayılma etkisi olan hizmetlerin yerine getirilmesini yerel hükümete bırakıldığı durum olabilecektir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, kongreye ordu kurmak, dış ilişkileri düzenlemek, vatandaşlığa kabul gibi işlemlerde yetki vermektedir. Bunlar yerel hükümetlerce yerine getirilmesi imkânsız olan işlerdir. Bunun gibi işler dışındaki yetkiler ise yerel birimlere bırakılmıştır.

-Yerel yönetimler kendilerine devredilen sorumlulukları icra etmek için yeterli harcama özgürlüğüne ve yönetim kapasitesine sahip olmalıdır. Yerelleşmenin tasarlamasında, oluşturulan kurumlar, politik sorumluluklarının yanında, özellikle kendi harcamaları üzerinde kontrol sahibi olmalıdırlar. Böylelikle temsil ettikleri vatandaşların tercihlerine uygun hizmet sunabileceklerdir.

-Yerel yönetimlerin vergi ihdas etme imkânı olmalı ya da devamlı ve şartsız transferler almalıdırlar. Burada hangi tür vergilerin yerel yönetimlerce ihdas edilmesi sorusu gündeme gelebilecektir. Teoride daha çok, mobil olmayan kaynaklar, örneğin taşınmazların, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi kaynaklar üzerlerinde bir vergi politikası oluşturulduğunda, bu kaynakların daha farklı vergi politikası uygulayan bölgelere taşınması gibi bir durumun

olmayacağındandır. Aksine böyle bir vergilendirme yetkisi verilmemiş ise, şartsız ve düzenli transferler gelirlerinin olması gerekmektedir. Netice yerel idarelere iki durumdan hangisi uygulanırsa uygulansın, yetki alanındaki yükümlülüklerini ve sorumluluklarını yerine getirmeleri için bir takım ekonomik kaynaklara sahip olmaları gerektiği açıktır.

-Yerel yönetimler demokratik olarak oluşturulmalıdır. Yerelleşmenin başarılı olabilmesi için vatandaşın kendi oyları ile yerel temsilcilerini seçmesi gerekmektedir. Merkezden atama yolu ile gelen temsilcilerin seçilmiş temsilcilere göre şeffaflığa ve hesap verebilirliğe daha az önem verdiği düşünülmektedir. Ayrıca seçim yolu ile göreve gelmeyen yerel temsilcilerin vatandaşların istediği kalitede hizmet sunması muhtemel görülmemektedir

-Yerel yönetimler tamamen demokratik olarak seçimle işbaşına gelmelidirler. Bu şeffaflık ve hesap verebilirlik için önemlidir. Merkezden görevlendirilen yetkililerin seçilmiş yetkililere nazaran şeffaflığa ve hesap verebilirlik ilkelerini fazla dikkate almadığı ileri sürülmektedir.

-Merkezi yönetim, bölgeler arasındaki eşitsizlikleri gidermek için transferler ödemelerini kullanmalıdır. Ulusal birlik ve bütünlüğü sağlamak ve bölgeler arasındaki kaynak eşitsizliklerini gidermek için merkezi yönetim transferler harcamalarını dikkate almalıdır.

-Merkezi yönetim yerel düzeyde pozitif dışsalılık yayan kamusal mal ve hizmetleri teşvik etmelidir.

-Ulusal birliği maksimize etmek ve azınlıkları korumak için reformcular yerel politik kurumlar tasarlamalıdır.

-Son olarak ise, merkezi yönetim makro ekonomik istikrarı korumalıdır. Merkezi yönetim makro risk oluşturabilecek bir durumda, örneğin, yerel yönetimlerin aşırı kredi kullanımı halinde makro dengeler yönünden bunlara bir sınırlama koyabilmelidirler.

Yerelleşmenin temel stratejisi, türleri ve uygulama aşamaları hakkında yine gerek Dünya Bankası gerekse UNDP tarafından birçok çalıştay yapılmış olup, çeşitli coğrafi ve ülke bazında uygulama örnekleri ortaya konmuş ve konmaktadır. Çalışmamızın en başında da belirttiğimiz üzere, yerelleşmenin tek bir boyutu olmayıp çok değişkenli bir denklem ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Çalışmamızın buraya kadarki kısmında yerelleşme kavram ve kapsamı hakkında literatür taraması yapılmış olup, sonraki bölümlerde ise, daha ayrıntılı olarak mali yerelleşme kavram ve teorisine, idareler arası mali transferlere ve bu transferlerin yıllar itibarıyla değişimine yönelik konular ele alınmaya çalışılacaktır.

1.6 Mali Yerelleşme Kavramı

Günümüzde çoğu ülkelerde yönetim reformlarının yapılması temelinde, mali yerelleşme (fiscal decentralization) dikkate alınması gerekli bir durum haline gelmiş olup gerek az gelişmiş gerekse de gelişmiş ülke yönetimleri ve ekonomilerinin yeniden şekillenmesinde önemli bir rol oynar hale gelmiştir. Çok düzeyli yönetimlerin ilişkilerini içeren (Tiebout, 1961:79) mali yerelleşme yalnızca gelişmekte olan ülkelerde yada geçiş ekonomilerinde değil, aynı zamanda OECD ülkelerinde de kamu harcamalarının etkinliğini artırmak, merkez bürokrasilerinin tıkanıklarını aşmak gibi nedenlerle politika ajandalarının ilk sıralarında yer almaktadır (Martinez-Vazquez vd., 2017: 1104).

Mali yerelleşme olgusu 1940'lı yılların ortasından itibaren kamu ekonomistleri tarafından geliştirilen ve uygulamaya konu edilen bir durum olmuş (Karabacak, 2012:390), yönetişim ve hükümet finansman kararlarının halka, seçmenlere yaklaştırma fikri çoğu ülkenin ilk gündemi haline gelmiş ve bu fikirler Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası vb. gibi kurum kuruluş ve çevrelerce desteklenmiştir (Bahl, 1999:59). Mali yerelleşme, şu anda birçok gelişmekte olan ekonominin karşı karşıya olduğu ve belirtildiği gibi, Dünya Bankası ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar tarafından savunulan, oldukça pratik öneme sahip bir sorundur (Vo, 2010: 664).

Siyasi yönetim biçimine bakılmaksızın yerel yönetim reformları kapsamında yerelleşmeyi kendi gündemine almayan çok nadir ülke kalmıştır. Ancak çoğu ülke, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi fikrine paralel olarak yerel birimlere mali destek konusunda acele etmemiştir. Bunun nedeni ise ekonomik koşulların elverişli olmaması ya da ülkelerin kapsamlı yerinden yönetim planlarını benimsemesinin ve siyasi özgürlük fikrine alışmalarının zaman alması idi (Bahl, 1999: 60).

Literatürde mali yerelleşme, merkez ile yerel birimler hizmet sunumlarının etkin ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için mevcut kaynakların paylaşımına bir çözüm olarak gösterilmektedir. Çoğu ülkede kamu yönetimi farklı katman ve düzeylerden teşekkül etmektedir. Buradaki mali yerelleşmeye eğilim, bu ülkelerdeki merkezi idarenin sahip olduğu yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, kullanmış olduğu mali araçların doğru şekilde kullanılmaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Oates,1999: 1130).

Mali yerelleşme, kamu sektörünün nasıl organize edildiği ve daha yüksek büyüme ve refah için nasıl fırsatlar yaratılacağı ile ilgilenmektedir (Martinez-Vazquez vd., 2017: 1096). Mali yerelleşme kavramının tek bir tanımı olmamakta olup, yazında farklı yazarlarca farklı şekilde tarif edilmektedir.

Tanzi mali yerelleşmeyi mali yetkilerin ve kamusal hizmetlerin, ulusal düzeyden ulus altına devredilmesi şeklinde ifade ederken (Tanzi, 1996: 303) bu yetki devrinin, World Bank'ın 2003 yılı Bildirisinde, hükümet seviyeleri arasındaki mali konularda dört ana başlıkta olabileceği belirtilmiştir. Bunlar: 1) harcama kararları (2) vergilendirme ve gelir artırma yetkileri 3) yerel borçlanmalar 4) hükümetler arası mali transferlerdir. Mali yerelleşme şu anda birçok gelişmekte olan ekonominin karşı karşıya olduğu ve Dünya Bankası ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar tarafından savunulan, oldukça pratik öneme sahip bir sorundur.

Bahl mali yerelleşmeyi birçok bileşeni ve değişeni olan kapsamlı bir sistemler bütünü olarak tanımlamaktadır (Bahl, 1999: 63). Litvack ve Seddon'a göre ise, yerel idareye veya özel sektöre yetki ve sorumlulukların devrini ifade etmektedir (Litvack vd., 1998). Yine, toplumun değişik ve farklı isteklerinin ve hesap verebilirliğinin bir karşılığı olarak, merkezi hükümetten yerel yönetimlere vergileme hakkının, harcama sorumluluk ve yetkisinin bir bölümünü devretmesi anlamına geldiği de belirtilmektedir (Karabacak ve Karabacak, 2014). Yine başka bir açıdan, yerel yönetimlerin kendi kendine yetebilmesi yani artan görev ve sorumluluklarını artan özerklikleri çerçevesinde kendi öz kaynakları ile gerçekleştirmesi şeklinde ifade edilmiştir (Akman, 2018: 116-117). Oates (1999) mali yerelleşmeyi, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetiminde performansı artırmak için uygulamaya konulduğunu belirtmiştir (Oates, 1999: 1120).

Yapılan tanımlar çerçevesinde, ulusal düzeyde üretilmesi gereken kamusal mallar dışındaki kamusal mal ve mali karar alma yetkisinin merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine aktarılması olan mali yerelleşme sonucunda, kamu ekonomisi üretiminin bileşeninde alt yönetim birimleri lehine bir değişim ortaya çıkar (Karagöz, 2015: 140). Kamu ekonomisi alanında önem kazanan mali yerelleşmenin birçok nedeni olsa da kamu kesiminin kontrol altına alınarak kısıtlanması ve ekonomik etkinliğin gerçekleştirilmesi bakımından da önemine dikkat çekilmiştir. Buna göre teoride, bazı kamusal mal ve hizmetlerin, merkezin dışında yerel aktörlerce sunulması ile kaynak tahsisinde etkinlik, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artabileceği ileri sürülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin ölçek ekonomileri, coğrafi yakınlık, yerel yönetimlerde rekabet gibi avantajlarından dolayı etkin ve verimli hizmet sunumu ile mali yerelleşme desteklenmektedir (Oates, 2005:351).

Dünya Bankası'nın altmıştan fazla ülkede kalkınma stratejilerinin önemli bir unsuru haline gelmiş olan yerelleşme hareketi ile popüler olan mali yerelleşmeye duyulan ilginin kayda değer nedenleri bulunmaktadır. Bunlar ilk olarak, belki de en önemlisi, 1980 ve 1990'larda gerek merkezi gerekse de yerel düzeyde yönetimlerin demokratik olarak

seçilmesine karşı önemli bir eğilimin olmasıdır. Bu bağlamda seçilen yerel yöneticiler, seçmenlerine karşı bir dizi sorumluluk almakta, seçmenler de bu yönetim sürecinde önemli bir nüve olmaktadır. Halkın yönetime katılma talebine karşı, kendilerine ulusal bir makam arayan politikacılar da bu taleplere sessiz kalmamakta hatta halkın öz yönetim talepleri anayasal bir güvenceye dahi alınabilmektedir. İkincisi, yönetimin yerelleşmiş olması halinde yerelde sunulan bir takım mal ve hizmetlerin daha ucuza ve kaliteli sağlanacağıdır. Ülke coğrafyasının geniş, çok çeşitli dillerin konuşulduğu, etnik bakımdan farklılıkların olduğu bir yerde merkezi hükümetin vergi almada ve harcama yapmada yeknesaklığı sağlaması güç olacaktır. Üçüncü olarak, yerel yönetimler, kentleşmenin artması ve ekonomik kalkınma ile birlikte coğrafi ve ekonomik olarak büyümekte ve bunun sonucunda yeterli seviyede vergi toplayabilmekte ve hizmet sunabilmektedir. Dördüncü ve son olarak ise, yerelleşme durumunun alternatifi, politik karmaşa, ayrılıkçı hareketler olabilmektedir, mali yerelleşme bu durumları önlemek için de bir teşvik olabilmektedir (Bahl, 1999: 68).

1.7 Mali Yerelleşmenin Avantaj ve Dezavantajları

Mali yerelleşme önemli sayıda ülkede yapılan reformlarda yerel yönetimlerin etkinlik ve verimliliklerini arttırmak, ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirmek için bu reformların ayrılmaz bir parçası olarak dikkate alınmaktadır (Kuo, 2010: 1). Gelişmekte olan ülkelerde de benzer şekilde, kendi kendini idame ettiren bir büyüme başaramayan merkezi planlamaların vesayetini kırmak amacıyla mali yerelleşmeye yönelik yaygın bir ilgi görülmektedir (Oates, 1999:1).

Bahl (1999: 62-64), çoğu analistin mali yerelleşmenin en temel faydasının ekonomik etkinlik olduğunu, bunun yanında vergi ve harcama düzeylerinde karar alma ve harcama sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesinin yönetimi halka yaklaştırdığını bu tür bir devrin üç nedenden dolayı önemli hale geldiğini ifade ettiğini belirtir. İlk olarak, insanlar yönetimden isteklerinden daha fazlasını elde ederler ise, yani daha az vergi öderler, taraflarına daha yüksek harcamalar yapılır, farklı tür ihtiyaçlarına farklı harcama bileşenleri tanımlanırsa, refahları artmış olacaktır. İkinci olarak insanlar değer verdikleri hizmetleri aldıklarında, bunun için vergi ödemeye daha çok istekli olabileceklerdir. Böylelikle o hizmet için konan bir vergiye, merkezi sisteme kıyasla yerelde insanlar daha az direnç göstereceklerdir. Üçüncü olarak hizmetler daha verimli bir şekilde sunulacaktır.

Mali yerelleşmenin yerel vatandaşların talep ettikleri hizmet tercihlerini ortaya koymalarına yardımcı olabilmekte ve bunun neticesinde yukarıda da belirttiğimiz üzere

şeffaflık, hesap verebilirlik çerçevesinde etkili bir yerel kamu yararı sağlayabilmektedir (Neyapti, 2013: 528).

Ancak mali yerelleşme, yerel yönetim finansmanında büyümeye dönüştürülemiyor ise, bu mali yerelleşmenin fayda ve maliyetlerinin gerektiği gibi anlaşılamaması nedeniyledir (Ingram vd., 2008: 24).

1.7.1 Mali Yerelleşmenin Avantajları

Gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde, yerel reformlar kapsamında mali yerelleşmenin yerel yönetimlerin etkinlik ve verimlilikler bağlamında farklı etkileri üzerine çalışılmış ve mali yerelleşmenin olumlu yanlarına ilişkin belli başlı sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlardan bazıları şöylece sıralanabilir:

-Kamu hizmetlerinde etkinliği sağlayacak ve hizmetleri daha az tekdüze hale getirecektir. Özellikle vergilendirme ve harcama yetkilerinin yerele devredildiği ülkelerde, vatandaşlar tercih ettikleri devlet hizmetlerine göre kendilerini coğrafi olarak daha yakın hissedeceklerdir (Hankla, 2009:633).

-Kamu idaresinde yozlaşmayı, yolsuzluğu ve rant kollamayı azaltabilecektir (Boadway ve Tremblay, 2012:1072; Fiva, 2006: 254). Yerel katılımcılar, seçmenler yönetime birebir katılım sağlama noktasında olduklarından, ödedikleri vergilerin karşılığında aldıkları hizmetlerin maliyetini sorgulama imkânını bulmaktadırlar. Bununla birlikte Tanzi (1995) ve Prud'homme'un yolsuzluğun azalmayıp artacağı argümanını ileri sürdüklerini de günü de göz ardı etmemek gerekmektedir (Bahl, 2007: 32).

-Seçmenler, vatandaşlar aynı bölgede yaşayan kamu görevlilerinin davranışlarını, yetkililerin merkezde görev yaptıkları duruma göre daha iyi denetleyebileceklerdir. Bu gelişmiş şeffaflık ve denetim daha iyi kamu hizmeti ile sonuçlanacak ve yerel yönetim yetkilileri, coğrafi olarak küçük seçim bölgelerini temsil ettiklerinden, vatandaşların ne istediğine karar vermek için daha iyi bir konuma sahip olabileceklerinden taleplere doğrudan cevap verme durumunda kalacaktır (Hankla, 2009: 635).

-Musgrave (1959)' in The Theory Public Finance – A Study in Public Economy adlı etkili kitabında da belirttiği üzere, mali yerelleşme, ekonomik istikrar ve kaynakların etkin dağılımı gibi konularda önemli etki edebilmektedir (Vo, 2010:659).

-Mali yerelleşme ile merkezden yerele gelir kaynaklarının devredilmesi sosyal sermayeyi güçlendirebilmektedir (Mello, 2004:1-32).

Mali yerelleşmenin belirtilen avantajlarından yararlanılması için Bahl'a göre bir takım durumlar sağlanmalıdır (Bahl, 1999:61). Bunlar:

- Atanmış değil oylama neticesinde oluşturulan bir yerel yönetim mevcut olmalıdır.
- Yerel yönetimdeki yetkili memurların seçilmiş yerel birimler tarafından atanmış olması gerekir.
- Bazı belli başlı vergileri yerel yönetim birimleri belirlemeli.
- Yerel birimlerin bazı hizmetleri sunmada ve belirlemede özerkliklerinin olması lazımdır.
- Yerel birimler kendisine ihdas edilmiş olan vergileri toplayabilmeleri için yeterli düzeyde bir idari yapıya da sahip olmalıdırlar.

1.7.2 Mali Yerelleşmenin Dezavantajları

Mali yerelleşmenin bazı olumsuz yanları da bulunmaktadır. Örneğin, ölçek ekonomisi kriterinin dikkate alınmaması, yeterli idari ve teşkilatlanmanın olmaması, yerelde de çıkar peşinde koşan yönetici ve çeşitli kesimlerin bulunması (yolsuzluk ve sosyal huzursuzluk artıracak, bozucu siyasal gerilime neden olacak) yerel yönetim birimleri arasında oluşacak seçmen arama yarışı ve bu bağlamda oluşturulacak verimsiz politikaların varlığı tansiyonu arttırabilir. Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında hedef farklılığı birlikte çalışmayı, reformları ve makroekonomik denge hedefleri için ortak çalışmayı engelleyebilir (Neyaptı, 2005:436-37).

1.8 Mali Yerelleşme Yaklaşımları

Mali yerelleşme 1940'ların ortasından itibaren tartışılmaya başlanmış ister gelişmiş olsun isterse de gelişmekte olan ülkelerin olsun ekonomik reform ajandalarının en başında yer bulmuştur. Bu akımın olumlu yanlarını savunanlar olduğu gibi, Prud'homme ve Tanzi gibi yazarlar birtakım tehlikelerin olduğunu ve üzerinde daha çok kafa yorulması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu bağlamda mali yerelleşmenin hükümet hizmetlerinin alt seviye yönetimlere aktarılması durumunda yönetimlerin ekonomide etkin ve verimli olabileceğini iddia eden Birinci Kuşak yaklaşımının (Vo, 2010: 667-68) kamu maliyesinin geleneksel fonksiyonu içerisinde Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından mali federalizm ile temeli atılmıştır. 1990'ların sonuna doğru ise kamu reformunun evrimi sürecinde mali yerelleşmeyi kamu ekonomisi dışında bir politik yapı ve işleyiş ekseninde açıklayan (Karabacak, 2012:390) İkinci Kuşak yaklaşım gelişmiştir. İki yaklaşım mali yerelleşme ile kamu sektöründe etkinliğin ve verimliliğin artacağı fikrini ileri sürmüşlerdir (Karabacak ve Karabacak, 2014: 253).

1.8.1 Birinci Kuşak Yaklaşımlar (Klasik Normatif)

Klasik teorisi olarak da ifade edilebilecek Birinci kuşak yaklaşımı, İkinci Dünya Savaşı'ndan küresel krizin ortaya çıktığı 1970'e kadar, refah devleti modeli ile tüm toplumun çıkarını en çoklaştıran bir devlet kurgulamıştır (Karabacak ve Karabacak, 2014: 253). Bu kuşakta, Musgravian Yaklaşım, Tiebout Modeli, Oates-Yerelleşme Yaklaşımı ve Brennan ve Buchanan-Leviathan Devlet yaklaşımları öne çıkmaktadır (Vo, 2010: 659). Vo (2010) merkezi hükümetin hizmet sağlama yükümlülüğünü en alt seviyelere bıraktığında hizmetin daha etki ve verimli olacağını ileri sürmüş ve bu yaklaşımlar çerçevesinde mali yerleşmenin beş ana ilkesini ortaya çıkarmıştır (Vo, 2010: 667). Bunlar kısaca şu şekildedir.

-Saf kamusal mal ve hizmetler merkezi hükümet tarafından daha etkili ve verimli olarak sunulabilecektir. Örnek olarak dış politika, savunma, göç ve uluslararası ticaret verilebilir. Bunların ulusal hükümet tarafından sağlanması ölçek ekonomilerinden de faydalanmayı sağlar.

-Mali denklik ile Oates'in yerleşme teoremine uygun olarak sunulan çeşitli yerel kamu mallarının coğrafi sınırları ile siyasi sınırları birbirine yakın olmalıdır. Bu, hizmetlerin taşma ve sıkışıklık etkilerinin giderilmesine imkân verir.

-Hem saf 'özel' malların hem de saf olmayan(yarı kamusal) alt ulusal hükümetlerin sunduğu kamusal mal ve hizmetlerinin kamu tarafından sağlanması, yetki alanının büyüklüğüne ve yerel zevk ve tercihlere uygun olmalıdır. Bu durum, yani yetki alanının büyüklüğü, fayda eşleştirme ilkesine imkân sağlar.

-Çeşitli tür hizmetlerin sunumu taraflara açık ve net şekilde tahsis edilmeli ve taraflar arasında ortak fikir birliği olmalıdır. Aksi durumda hizmet sunumunda çakışmalar olabileceği gibi mali yanılsamalara ve fly paper etkisine de yol açabilecektir.

-Yerel mali, yönetsel ve idari kapasitelerin yanında mal ve hizmet üretiminde ölçek ekonomileri de dikkate alınmalıdır. Bu durum gelişmekte olan ekonomiler için önem arz etmekte olup, bu nedenle asimetrik harcama tahsisi uygun olabilir. Yani, aynı alt düzey hükümetler (subnational government) arasında farklı ölçek ekonomileri ve idari kapasiteler olduğunda, hizmet sağlama sorumluluğu aynı düzeydeki yetki alanlarında farklı olabilir.

1.8.1.1 Musgravian Modeli

Musgrave (1959) kamu maliyesinin ekonomik istikrarı sağlamak, gelir dağılımında adaleti sağlamak ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamak olmak üzere üç temel fonksiyonu olduğunu The Theory of Public Finance adlı kitabında detaylı olarak anlatmıştır (Musgrave, 1959). Bu yaklaşım literatürde “üçlü tahsis teorisi” olarak geçmektedir. Mali yerleşmenin

klasik yaklaşımı açısından ilk iki fonksiyon, gelir dağılımı ve adaleti sağlamak, bir kısıtı ortaya koyarken üçüncü fonksiyon olan kaynak dağılımında etkinlik mali yerelleşme için bir yol gösterici olmaktadır. Yani ilk iki fonksiyonun yerine getirilmesi merkezi hükümet tarafından, yerel birimlerin bireysel tercihlere daha duyarlı oldukları için kaynak tahsisinde etkinlik fonksiyonunun yerel yönetimlerce sağlanmalıdır (Karabacak ve Karabacak, 2014: 254). Musgrave yaklaşımı belirtildiği üzere yönetimler arası görev bölüşümünü temel almakta tahsis fonksiyonunun gereği olarak da politikaların alt ulusal yönetimler arasında vatandaşların tercihlerine uygun bir şekilde oluşturmaktadır. Ancak kamusal mal sunumuna mekânsal olarak bakan Samuelson tam kamusal malların yerel düzeyde sunumunun etkinsiz olduğunu belirtmiştir (Taraktaş, 2010: 105-107).

1.8.1.2 Tiebout Modeli

Tiebout modelinin ortaya çıkması Charles Tiebout tarafından 1956 yılında yayımlanmış olan “Yerel Harcamaların Saf Teorisi “ adlı makalesi ile olmuştur (Hankla, 2009:633). Yine Porcello (2009) Tiebout modeli ile ilgili olarak vatandaşların yerelde sunulan vergi ve harcama paketlerinden kendilerine en çok fayda sağlayan yerleşim yerlerini, bölgeleri, yönetimleri “ayaklarıyla seçerler” (vote by feet) ve taleplerini buna göre oluşturduklarını ifade etmiştir (Porcelli, 2009: 2). Burada yerel idareciler mobil olan yerel tüketicileri, sunmuş oldukları vergi ve harcama teşvikleriyle kendi bölgelerine belli bir optimal büyüklüğe kadar çekmek isterler. Bunun neticesinde de yerel rekabetin oluşmasında kaçınılmazdır. Bu rekabet neticesinde kaynak dağılımında etkinlik ve bireylerin refahlarında artış meydana gelecektir. Ancak yerel tüketicilerin “ayakla oylama” seçeneği ile yerel yöneticilerini zorladıkları varsayıldığında yerel birimlerin zayıflamasına neden olunabilecektir. Tiebout (1956) kamusal malların mobil olan vatandaşların tercihleri doğrultusunda artabilmesi için birtakım çıkarımlarda bulunmuştur. Bunlar kısaca şu şekildedir: Tüketiciler mobildir, en doğru yerleşim yerini seçerler, yerelde sunulan hizmetlerin fiyatları hakkında tam bilgiye sahiptirler, tercih edecekleri çoklu bir yerel yönetim yapısı mevcuttur ve optimum ölçek sağlanmalıdır.

1.8.1.3 Olson’un Mali Denklik ve Oates’in Yerelleşme Modeli

Olson (1969)’ın literatüre kazandırdığı mali denklik kavramı ile kamusal ortak bir maldan yararlananlar ile bunun bedelini ödeyenler arasında bir eşleşme olabilmeye durumunda etkinliğin ortaya çıkacağını belirtir (Vo, 2010:662). Tam kamusal mal ve hizmetlerin faydaları bölünememekte, ortaya çıkan faydadan tüm taraflar birlikte faydalanmakta olsalar bile faydaların dağılımı coğrafi olarak farklılık arz ettiğinden dolayı bu malların sunuma, faydaya

taraf olan bölge halkları karar vermelidir (Karabacak ve Karabacak, 2014:254). Bu modelin ortaya koyduğu amaç, mal ve hizmetlerden bedava yararlanmama esasıdır. Bu model dikkate alınmadığı durumda, kamusal harcamalardan yararlananların maliyete katlanmamaları, bedavacılık gibi bir durumun teşvikine neden olabilir.

Oates'in yerelleşme teoremi ise coğrafi olarak bölgeler arasında farklı sunum tercihlerinin ve ölçek ekonomisinden kaynaklanan durumların olmadığında, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun merkezi hükümetten ziyade yerel hükümetlerce yapılmasının etkin ve verimli olacağını ifade eder (Haldenwang, 2010:646). Burada yerelde sunulan mal ve hizmetlerin merkezi hükümet tarafından yerel farklılıkların görmezden gelindiği ve tekdüze bir mal ya da hizmet sunumuna göre toplumsal refaha katkı sağlayacağı iddia edilmektedir. Ancak Oates'in yerelleşme politikasında, merkezi hükümetin kendi politikalarını uygularken bölgesel olarak bir ayrımcılığa maruz kalmayacağı düşünülmektedir (Greco, 2003:1). Yerel yönetimlerin daha küçük bir coğrafyada, benzer ihtiyaçları olan vatandaşlarına, en az maliyetle küçük hizmet paketleri sunarak kendi aralarında da rekabet ortamı yaratmış olurlar böylelikle yerli halk istedikleri hizmet tercih paketini sunan yerel yönetimin sınırlarına taşınıp -ayağı ile oy vererek- faydalarını en çoklaştırmış olurlar.

1.8.1.4 Kamusal Tercihler Kuramı ve Leviathan Modeli

Bu model, kamu ekonomisinin, mali yerelleşme durumunda büyüklüğünün ne olacağından yola çıkmıştır. Brennan ve Buchanan (1980) devleti, bir Leviathanyani kendisini vergi gelirleri ile maksimize edip büyüyen ve neticede rasyonel tekелci bir yapı olarak görür. Bu leviathan'ı minimize etmek için de anayasaya politik ve mali yetkileri yerelleştirilmesi hükmünü koymak gerektiğini ileri sürerler, Böylelikle devletin ekonomiye müdahalesi vergilerin ve harcamaların yerelleşmesi neticesinde en aza inecektir (Brennan ve Buchanan, 1980'den akt. Karabacak ve Karabacak, 2014:256). Bir mali yerelleşme kısıtı olmaması durumunda Leviathan devlet, vergi gelirlerini laffer eğrisinin en üst noktasına çıkartan bir vergi oranları uygulamaktan çekinmeyecektir. Bu noktada modelin öngörüsü devletin Leviathan davranışı üzerinde iki sınırlama konulmasını öngörür, Bunlar; anayasal sınırlamalar ve yönetimler arası rekabetin oluşmasıdır (Crowley ve Sobel, 2011:5-7). Böylelikle mali yerelleşme kamu ekonomisi ölçeği üzerinde önemli bir sınır çizebilecek ve karar alıcılar üzerinde yaratılan teşvikler ile de odaklanmayı sağlayacaktır. İkinci kuşak teoriler olarak nitelenen yeni teorilere de temel olarak bu model öncülük etmiştir (Karabacak ve Karabacak, 2014 : 256).

1.8.2 Mali Yerelleşmenin İkinci Kuşak Teorileri

İkinci kuşak teori(İKT) çalışmalarına “firma teorisi”, “bilgi ekonomisi”, “asıl vekil ilişkisi” ve “sözleşme teorisi” gibi kamu maliyesi dışındaki kavramlar ışık tutmuş ve araştırılmaya başlanılmıştır (Oates, 2005: 356). Oates (2005) “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism” adlı makalesinde ikinci kuşak teoreminin geniş bir disiplin dalından beslendiğini, sadece ekonomi değil siyasi politik bilimlerinde bu yeni teoriye katkı yaptığını belirtmiş olup İKT’lerin iki temel kaynağının olduğunu ileri sürmüştür. İkinci kuşak teoriye ilişkin birçok yazar ufuk açıcı çalışmalar yapmıştır. Bunlardan bazıları Weingast (1995), Seabright (1996), Lockwood (2002) and Besley ve Coate (2003), Vo, (2009)’dur.

1) Politik ekonomi ve politik aktörlerin davranışlarını konu edinen kuram: Burada politik aktörlerin birinci kuşak teorisyenlerinin düşüncelerinin aksine yerel seçmenlerin, halkın değil kendi çıkarları ve menfaatlerine göre hareket edecekleri kabul edilir. İkinci kuşak teorisyenler birinci kuşak teorisyenlerin “*İdare çalışanlarının neden teorinin belirttiği üzere davranmaları yönünde bir dürtüye sahip olacakları meselesini*” dikkate almadıklarını iddia ederler. “*Onlar politik aktörlerin, kamusal malları etkin şekilde sunmayı ve piyasaları koruma motivasyonlarının doğal olarak bulunduğunu yani bunu çantada keklik sayarlar*” (Qian ve Weingast’dan akt. Karabacak, 2012: 393) Burada politik karar alıcıların kendisine oy vermiş, kendisini tercih etmiş seçmenlerin istek ve taleplerini her zaman birinci planda olmayacağını, kendi menfaatlerini öne çıkarma istek ve güdüsünde olduklarını ifade etmişlerdir.

2) Asimetrik bilgi yönündeki çalışmalar: Asimetrik bilgide taraflardan (politik aktörler ve seçmenler ya da yerel halk) bir diğerrinin, sunulan hizmetler, tercihler, maliyetler gibi konularda daha fazla bilgiye erişebiliyor olma durumu mevcuttur (Vo, 2010: 658).

Bu kısa açıklamalardan sonra ikinci kuşak tanımını Karabacak (2012) “*politik ve mali kurumların şekillendirdiği teşviklere ve bu teşviklerin faydayı maksimize etmeye çalışan katılımcılarda neden oldukları davranışlara odaklı, yetersiz bilgi ve kontrol ortamında söz konusu bu çeşitli kurumların işleyişini inceleyen mali federalizmle ilgili yeni bir alan*”dır şeklinde ifade etmiş olup, ikinci kuşağın amacının etkin bir kamu malı sunumunu sağlamak, piyasaları koruyacak şekilde bir mali yerelleşme fikrini geliştirmek olduğunu belirtmiştir (Karabacak, 2012: 393-394).

Tanımdan yola çıkarak mali yerelleşmeye İkinci Kuşak yaklaşımı, işlem maliyetleri, asimetrik bilgi sorunu, asıl-vekil ilişkisi yönünden katkılar sağlamıştır. Oates (2005: 355), politik aktörler yönünden, seçmenlerin, bölge halkının refahından ziyade, kendi destekçilerinin yararına hareket ettiklerini belirtmiş, seçmenlerin tam bilgi sahibi

olamadıklarından hareketle eksik bilgi durumunda asıl vekil arasında bir otokontrolün olmayışından politik karar alıcıların kendi menfaatlerine hizmet etme durumlarının ortaya çıkabileceğini iler sürmüştür.

Yerel idarecilerin, seçmenlerin bildiklerinden daha çok bilgiye sahip olduklarından, rant kollama faaliyetine de girebileceklerdir. Kamu ekonomisinin etkinliğini zayıflatan bir diğer durum ise, sistemde mevcut olan mali ve politik teşviklerin politik karar alıcıların kendi çıkarları için ters davranışlarda bulunmaya kanalize etmesidir (Karabacak ve Karabacak, 2014: 257).

Weingast (1995), yönetim bölgelerinin düşük işlem maliyetlerinin için nasıl teşvik yarattığını araştırmak için piyasa yanlısı (dostu) federalizm (market preserving federalism) kavramını tanıtmıştır. Weingast (2009) birinci ve ikinci kuşak teorisyenlerin farklarını şöyle belirtmiştir. Birinci kuşak mali yerelleşme yerel yönetim sistemini “hayırsever sosyal planlayıcı” mantığı altında düşünür iken, İkinci kuşak ise politik aktörlerin mali ve politik teşviklerin karşısındaki durumlarını ele almıştır. Weingast (1995), “temel politik çıkmaz” kavramı ile ikinci kuşak teoriye katkı yapmış olup, “mülk haklarını korumak ve sözleşmeleri uygulama kuvveti olan devlet, aynı zamanda vatandaşların refahına da el koyacak kadar güçlüdür” ifadesi ile gelişen piyasalarda devletin servete el koymasını engelleyecek politik bir temelin olması gerektiğine işaret etmiştir (Weingast,1995:1).

İkinci kuşak teoriye yön veren bir diğer isim Seabright (1996) ise, Weingast’ın mali federalizm analizine “tamamlanmamış sözleşme” “eksik sözleşme” kavramı ile yaklaşmıştır. Buradaki eksik olan kısım ise, yerel yönetimlerde birtakım mali dışsallıkların doğması durumudur. Bu dışsallığı içselleştirmek için mali yerelleşmenin yanında merkezileşmenin de tercih edilebileceğini ileri sürmektedir. Bu bağlamda uygulanacak politika, dışsallıkların azaltılması, yani içselleştirmesi ile mali merkezileşmenin negatif yanlarının karşılaştırılıp ortaya çıkan görelî faydaya göre politika tercih edilmelidir (Vo, 2010: 673).

1.9 Mali Yerelleşmenin Unsurları

Mali yerelleşme esasen geniş bir çalışma alanını kapsamakla birlikte, görev ve harcama tahsisi, gelir tahsisi, mali transferler ve borçlanma gibi dört ana temel üzerine inşa edilmiş sayılabilir. Mali yerelleşmenin istenilen amaçlara ulaşması içinde sayılan dört ilkenin birbiri ile ilişkisinin uyumlu olması ve birlikte çalışması gerekmektedir. Örneğin, yerel birimlere harcama ve görev sorumluluğu tahsisi yapıldığında bunu karşılayacak, öz gelirlerinin belirlenmesi, sonrasında gelirleri ile harcamaları arasında olumsuz bir fark oluştuğunda kaynak aktarımı ya da borçlanma imkânı sağlanması gibi. Görüleceği üzere bu

dört bileşeni birbirinden ayırmak ya da eksik bırakmak başarılı bir mali yerelleşmeye ve uygulamaya olumlu etki etmeyecektir.

Söz konusu dört bileşenin istenilen başarıyı sağlaması için bu unsurların tasarımının iyi tanımlanmış olması da gerekmektedir. Bu tasarımlar, ülkenin ekonomik ve siyasi yapısına, uygulamaların zamana yayılmasına ve kararlılık gösterilmesine, yasalara, politikaların şekline ve değişimlere ayak uydurabilmeleri ölçüsünde etkin ve verimli sonuçlar verecektir (Taraktaş, 2010: 12).

Bununla birlikte bu unsurlar, mali yerelleşme derecelerinin ölçülmesindeki parametrelere de temel oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin genel yönetim içindeki payı arttığında, mali yerelleşmenin de artmış olacağı değerlendirilmektedir. Yine yerel yönetim harcama ya da gelirlerinin kamu ekonomisi içerisindeki payı olarak da ölçülmektedir. Bu ölçümler farklı yazarlarca farklı kıstaslar alınarak kullanılmaktadır. Örneğin, Demir ve Yüksel (2019: 16)'ın belirttiği üzere, Yılmaz (1999), Schneider (2003), Limi (2005), Jin ve Zou (2005), Neyaptı (2005) ve Fiva (2006) yerel harcamalar/toplam kamu harcamaları şeklinde; Jin ve Zou (2005) yerel gelirler/toplam bütçe harcamaları şeklinde; Schneider (2003), Neyaptı (2005) ve Fiva (2006) yerel vergi gelirleri/toplam kamu vergi gelirleri şeklinde; Ehdaie (1994) yerel öz gelirler/ toplam kamu harcamalarına olarak; Ebel ve Yılmaz (2002) ve Sağbaş, Kar ve Şen (2005) yerel harcama veya Gelirler/GSYH şeklinde hesaplanabilmektedir.

1.9.1 Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsis

Mali yerelleşmenin başarısı ve sistemin doğru kurgulanması için hangi işlerin merkezi idare hangilerinin ise yerel yönetimlerin yetki ve görev alanında kalacağı belirlenmelidir. Harcama sorumluluklarının tahsisinin, mal veya hizmeti verimli bir şekilde sunma kapasitesine olan birimin yerindelik ilkesine göre en alt kademe hükümet düzeyinde olan yerel yönetimlerce sunulması gerektiği ileri sürülür. Birinci kuşak teorileri de hizmet sunumunu etkin olarak yerine getirecek birimlerin yerel yönetimler olduğunu belirtmişlerdir (Bird, 2004: 202). Harcama tahsisinin belirlenmesinde tek bir “en iyi” şekil yoktur, bu farklı ülkelerde ve farklı hükümet düzeyleri arasında, diğer faktörlerin yanı sıra, bir dizi tarihsel ve politik duruma bağlı olabilmektedir.

Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda harcamanın yerel birimlere bırakılmasının lehinde ve aleyhinde de görüşler bulunmaktadır. Neyaptı (2010: 4), harcamanın yerelleştirilmesinde, yerel idarelerin bilgi ve koordinasyon konusunda yüksek maliyetler ile karşı karşıya kalabileceğini, yolsuzluğun merkezi yönetime göre daha fazla olabileceğine, ekonomik krizlerde, darboğazlarda merkezi hükümetin sıkı bütçe politika uygulamasında

güçlükler olabileceğini, yine yerel hizmetlerin sunumunda bölgeler arasında rekabetin (rekabet tezi-kamu mallarını aşırı tedarik ederek rakipleriyle rekabet etmek ve daha fazla tüketici seçmeni çekerek vergi tabanını genişletmek) ve bunun neticesinde, harcamaların artacağını ileri sürmüştür.

Ancak buna karşı harcamaların yerelleşmesinin olumlu yanlarına ilişkin olarak çalışma yapan yazarlar da vardır. Busemayer “Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending” adlı makalesinde, çeşitli düzeyler için yaptığı tespitlerden sonra harcama tahsisi ile ilgili olarak 3 hipotez belirlemiştir. Bunlar, ilk olarak mali yerelleşmenin kamu harcamalarının toplam düzeyiyle negatif ilişkili olduğunu (rekabet tezi), ikincisi sistemli bir ilişkinin olmadığını (Oates’in yetki dağıtım tezi), üçüncü olarak ise olumlu bir ilişki olduğunu (harcama rekabeti) ileri sürmüştür.

Mali yerelleşmenin harcama tahsisinde, sunulacak her bir işlevin merkezi hükümet tarafından mı yoksa yerel yönetim birimi tarafından mı en iyi şekilde yerine getirilebileceğini belirlenmesinin, ekonomik, politik ve idari hususları coğrafi ve nüfus büyüklüğü hususlarıyla ilişkili olduğunu belirtmiştir (Acır,1974’ten akt. Ebel ve Yılmaz, 2002). Bahsedilen bu unsurlar kısaca şu şekildedir:

1-Ekonomik Etkinlik: Faaliyetler ölçek ekonomisi içerisine olmalı ne ölçeği aşmalı ne de daha aşağı olmalıdır. Vatandaşların tercihlerine etki edecek hizmetlerin bedeli kabul edilebilir bir seviyede olmalı (kamu sektörü rekabeti) ve uyumlu bir fiyatlandırma politikası olmalıdır.

2-Mali Eşitlik: Bölgeler için uygun fonksiyonlar üstlenilmelidir. Sınırı aşan bir dışsallığın bedeli fiyatlandırılmalıdır

3-Politik Hesap Verebilirlik: Belli bir bölge de sağlanan hizmetlere orada oturanlar tarafından ulaşılabilir olmalı, sorumluluk sahipleri hesap vermeli ve bu fonksiyonlara yurttaşlar katılabilmelidir.

4-İdari Etkinlik: Sunulan hizmetlerin çeşitliliğini sağlanmalı, etkili sunum için belli bir coğrafi sınırı olmalı, program hedefleri zaman zaman gözden geçirilmeli, yönetim bölgeleri arasında politikalar geliştirilmeli ve yeterli gücü olan bir idari örgütün olması.

Sayılan bu kriterlerin uygulanması kolay olmayacaktır. Harcama tahsisi için çelişkili olabilecektir, bu nedenle fonksiyonel sorumluluklar tayin edilirken her biri diğerlerine göre konumlandırılmalıdır. Örneğin, politik hesap verebilirlik, ulus altı hükümetlerin sürekli siyasi kontrol gerektiren eğitim gibi yerel hizmetleri yönetmesi gerektiğini ileri sürer.

Görev ve harcama tahsisi ile ilgili olarak birçok çalışmada ileri sürülen kriterlere yönetimler çekinceli yaklaşım gösterebilmektedirler, ancak bir hizmeti merkezi hükümet mi

yoksa yerel hükümetlerin mi sunacağından ziyade, ülkenin idari, siyasi ve coğrafi faktörleri de dikkate alınarak hizmet nasıl daha etkin ve daha az maliyetle yapabilecekse öyle yapılmalıdır ki bu da ülke ekonomisi kaynaklarının doğru kullanılmasında iyi bir yöntem olabilecektir.

1.9.2 Yönetimler Arası Gelir Tahsisi

Merkezi ve yerel birimler arasın görev ve harcama bölüşümünün ardından ikinci sırada, sunulan hizmetlerin ne tür gelir kaynakları ile finanse edileceğidir. Gelir paylaşımı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekte olup, ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarına bağlı olarak hangi gelir türlerinin merkez ve yerel arasında paylaşılacağına dair kesin bir tespit bulunmamaktadır (Güner ve Yılmaz, 2006). Kamusal mal ve hizmetlerin sunumu merkez ve yerel idareler arasında paylaşılmış olması, bu hizmetlerin finansmanı, gelir kaynaklarının da belli edilmesini gerekli kılmaktadır (Falay, 2006 :9). Mali yerelleşme alanında yönetim katmanları arasındaki gelir bölüşümü ile her ne kadar üzerinde uzlaşmış bir sistem olmasa da bazı unsurlar aşağıdaki gibi olabilecektir (Ebel ve Yılmaz, 2002: 34).

1-Yerele bırakılan vergi konusu dikkatli seçilmelidir. Çünkü yerel yönetim verginin konusu veya oranları ile bir değişikliğe gittiğinde, vergi mükellefi avantajlı diğer bölgelere gitme durumu ortaya çıkacaktır. Yani yerel yönetimlere tahsis edilecek vergiler olabildiğince sabit vergiler olmalı ve bölge halkının faydasına uyarlanması zor olmamalıdır (Yao, 2007: 38).

2-Yeniden dağıtım rolü olan vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır. Yeniden dağıtım amacıyla mobil faktörlere uygulanan vergiler, üretim faktörlerinin yetki alanında etkin olmayan bir şekilde tahsis edilmesiyle sonuçlanabilir. Tekdüze yeniden dağıtım vergileri ise ekonomik faaliyetlerin yerel düzeyde bozulmalarını en aza indirebilir.

3-Yerel yönetimler mümkün mertebe faydalanma karşılığı olan vergilerle finanse edilmelidir. Örnek olarak motorlu taşıtlar üzerinden alınan vergiler ve inşaat ücretleri gibi.

4-Vergi toplama maliyeti yüksek olan vergiler mümkün olduğunca merkezileştirilmelidir.

5-Düz olmayan vergi matrahları (doğal kaynakların vergilendirilmesi gibi) üzerinden alınan vergiler merkezileştirilmelidir.

6-Yerel yönetimlere ayrılan vergilerin gelir getirisi istikrarlı ve zaman içinde öngörülebilir olmalıdır.

7-Gelir sisteminin verimli ve etkili bir şekilde yönetilmesi kolay olmalıdır.

8-Yerel vergiler, yöneticiler için teşvik unsuru olabilmelidir.

1.9.3 Yönetimler Arası Mali Transferler

Yönetimler arası mali transferler, mali yerelleşmenin üçüncü ayağı olan yerel idarelerin harcamalarını finanse etmek için gelirlerinin yeterli seviyede olmasını sağlamak için gereklidir. Bu tür transferler genellikle, yerel yönetimlerin faaliyetlerini finanse etmek için merkezden aktarılan hibeler(bağış)/gelir paylaşımı düzenlemeleri şeklindedir. Bunlar dikey mali dengesizlikten yatay mali dengesizliğe kadar çok çeşitli amaçlar için kullanılan türleri vardır. Dikey dengesizlik, merkezden sağlanacak gerekli olan mali ihtiyaç ile yerel yönetimlerin mevcut kaynaklar arasında bir boşluk olduğunda ortaya çıkar; yatay dengesizlik ise aynı düzeydeki yönetim birimleri arasındaki kaynak dağılımının eşit olmadığı bir durumu ifade eder. Ayrıca, transferler koşullu, koşulsuz, blok ya da eşleştirme bağış şeklinde yapılabilir(Yao, 2007: 32). Hibe sisteminin kurulması durumunda, şartlı hibeler, alıcı hükümet tarafından eşleşen unsurları gerektirir, ancak koşulsuz hibeler, alıcı hükümete harcama konusunda tam takdir yetkisiyle verilir (Ebel ve Yılmaz, 2002: 36).

Musgrave (1983) yerel yönetimler arası transferlerin, merkezi idarenin yerel idarelere daha düşük verimlilikte olan vergi tabanlarının bırakılmasından bahsederken Oates (1999) dışsalıklar ve yatay ve dikey eşitsizlikler nedeni ile oluşan gelir gider açığını kapatmak için gerekli olduğunu ileri sürmüştür (Porcelli ve Oates akt. Karabacak ve Karabacak, 2014: 261). Mali transferin ne şekilde olacağını açıklamak çoğu zaman kolay değildir. Bir transfer modeli tüm yerel yönetimlerin durumuna yeknesak olarak uygulanamaz. O nedenle merkezi yönetimler transfer aktarımı yapacağı alt birimlerini iyi tanıması gerekmektedir (Bird, 2000:217).

1.9.4 Yerel Yönetimlerin Borçlanması

Yerelleşme ve hızlı kentleşme ile yerel yönetimler daha fazla altyapı yatırımı yapmak zorunda kalmakta ve bunun sonucunda kendi öz gelirleri bu yatırımları karşılamaya yetmediğinden ya da merkezi hükümetin sıkı bütçe politikaları (hard budget constraint) gibi nedenlerle borçlanma yoluna gitmektedirler (Bali, 2006: 149). Bununla birlikte, ilke olarak, verimli mali yerinden yönetim politikası, yerel yönetimin katı bir bütçe kısıtlaması benimseyerek sorumlu bir şekilde hareket etmesini de gerektirmektedir (Yao, 2007: 78).

Borçlanmanın yukarıda belirtilen durumları yanında Ebel ve Yılmaz (2002) yerel yönetimlerin hizmet sunum ve yatırımları için finansman kaynağı olarak borçlanmalarının adil olduğunu ileri sürmekte ve bunun için üç neden bulunduğunu belirtmektedirler (Ebel ve Yılmaz, 2002: 39-40).

Nesiller arası eşitlik: Borçlanma, vergilendirmenin faydalanma ilkesi kapsamında, faydası nesilleri aşan yerel yönetimlerin uzun vadeli proje ve yatırımları, altyapı ve eğitim gibi, yatırımlarının finansmanı için uygun bir araçtır.

Ekonomik Kalkınma: Uzun vadeli alt yapı yatırımları yerel yönetim birimlerine istihdam ve ekonomik canlılık kazandıracaktır, Böyle bir teşvikten yoksun kalmak bölge halkının istihdamı üzerinde olumsuz bir etki yapabilecektir.

Harcama ve gelir akışının senkronizasyonu: Yerel yönetimlerin gelirlerin belli dönemlerde toplanması ve yatırımları ve harcamalarının da uzun vadeli olması nedeniyle bu arada oluşan gelir gider uyumsuzluğunu borçlanma ile düzeltebilmektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME VE 6360 SAYILI YASA KAPSAMINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

2.1 6360 Sayılı Yasa ile Yerel Yönetimlerde Yapılan Değişiklikler

Dünyada hızla gelişen kamu yönetiminin saydamlaştırılması, hesap verebilirliği, etkin ve verimli bir yönetim temelinde 1980’li yıllarda başlayan halkın demokratikleşme talepleri (1980 askeri darbesi sonrası), süregelen geleneksel yerel yönetim biçiminin artık taleplere cevap verememesi ve ayrıca Avrupa birliği ilkelerine uyum gibi sebeplerden dolayı 2000’li yıllarda etkisini gösteren şeffaf yönetim, halkın katılımı, hesap verebilirlik, iyi yönetim ve yerelleşme gibi etkenlerden dolayı Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin reform süreçlerine ağırlık verilmiştir (Akman, 2015:178). Bu süreçte 1984 yılında ilk büyükşehir belediyeleri kurulmakla birlikte 2004 yılına kadar önemli bir değişiklikler yapılmamış (Öztürk, 2019: 139); ancak bundan sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu yerel yönetimlerde mali yerelleşme bağlamında hayata geçirilmiştir (Günel vd., 2014: 61). 12.11.2012 tarihinde yasalaşan 6360 sayılı “*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ve devamında 14.03.2013 tarihli 6447 sayılı “*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” ile büyükşehir belediyelerinin yapısında hizmet sunum ölçeğinin yanında, idari, mali, siyasi ve kamusal hizmetlerin sunumu bakımından birtakım değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı kanun başta olmak üzere pek çok kanunda değişiklik yapılmıştır. Yeni büyükşehir sistemi, idari, mali, siyasi, imar ve planlama düzeni bakımından birçok alanda yapısal değişikliklere yol açmıştır. Bu kanunla idari yapıda mevcut bazı yönetim tüzel kişilikleri kaldırılıp, yeni tüzel kişilikler kurulmuş, mali olarak yerel yönetimlerin bütçeden aldıkları paylarda değişiklik yapılmış, ilin siyasi coğrafyası yani seçim çevreleri, temsil ve katılım şekli değişmiş, hizmet sunum alanları il sınırı ile mülki sınırlar örtüştürülerek hizmet alanı genişletilmesi gibi önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Çalışmanın bu kısmında il düzeyinde bütünleşmiş bir kentsel yönetim anlayışı öngören, hatta iki kademeli metropol idaresini öngören bu yasanın (Genç, 2014:3-4) yerel yönetim sistemine getirdiği değişiklikler ve etkileri üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılacaktır.

Tablo 2.1. Türkiye’de büyükşehir belediyelerin kuruluş düzenlemesi

Yasal Dayanak	Yıl	Belediye
3030 sy.yasa	1984	İstanbul,Ankara,İzmir
3306 sy.yasa	1986	Adana
3391,3398 ve 3399 sy.yasalar	1987	Bursa, Gaziantep, Konya
3508 sy.yasa	1988	Kayseri
504 sy KHK	1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
593 sy.KHK	2000	Adapazarı (Sakarya)
6360 sy. yasa	2014	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak:Bulut ve Dönmez, 2020

2.1.1 İdari Açıdan Yapılan Değişiklikler

2012 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 6360 sayılı yasa ile Türk yerel yönetiminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Tablo 2.1 bu tarihe kadar olan gelişmeleri göstermektedir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir sayısı 30’a yükseltilmiş (daha evvel 16 olan bu sayı 6360 sayılı yasa ile 13 il ve 6447 sayılı yası ile de Ordu ilinin eklenmesi ile 14 olmuştur) bu bağlamda yeni büyükşehir yapılan illerde belde belediyeleri ve köyler kapatılmış olup, dahil oldukları ilçenin mahallesi durumuna getirilmişlerdir. Bu kanunla yine sayısı 30’a yükseltelen büyükşehirlerde il özel idareleri yerine il özel İdaresinin görev ve sorumluluklarına uygun ve benzer şekilde görevlerin yürütülmesi için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur (Dönmez ve Tamer, 2021:1761). Genç (2014), Günel vd. (2014), 6360 sayılı yasa ile getirilen idari açıdan yenilikleri kısaca aşağıdaki başlıklar şeklinde belirtmişlerdir:

- Büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir.
- 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki ilçelerin mülki sınırları içinde kalan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyesi kurulmayan 51 il’ de nüfusu 2000’in altında olan belde belediyeleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bunların yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyesi olan illerde bucak teşkilatları kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerde yeni ilçeler kurulmuştur.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin sayılarının artırılması, büyükşehir hizmet sınırlarının il mülki sınırı ile eşitlenmesi, yerel yönetimlere daha fazla görev ve sorumluluk tanımlanarak hizmetlerin ilin en ücra köşelerine götürülmesi, mali yerelleşme açısından harcama miktar ve boyutlarının da arttığına işaret etmektedir (Temel ve Karagöz, 2018:121).

Tablo 2.2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimi Sayıları

Yerel Yönetim Birimleri	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	45	51
İlçe Belediyesi	479	400
Belde Belediyesi	1977	393
TOPLAM	2950	1393

Kaynak: Atlı, 2009; Genç, 2014

Tablo 2.3. İl Özel İdaresi ve Köy Sayıları

Yerel Yönetim Birimleri	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34338	18288

Kaynak: Atlı, 2009; Genç, 2014

Mevcut 6360 sayılı yasa önceden 16 olan büyükşehir belediyesi, 14 ilin daha (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu) büyükşehir yapılması ile 30'a yükseltilmiş ayrıca tüm büyükşehir yetki alanı il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Ülke genelindeki 81 il özel idaresi 30 ilde kaldırılmış ve sayısı 51'e düşmüştür. Büyükşehir ilçe belediyesi sayısındaki artışlar, büyükşehir belediyeleri bünyesinde 25 yeni ilçe kurulması ve bağlılık değişiklikleri ile 143 ten 519'a yükselmiş, Belde belediyelerinin ve köylerin sayılarının düşmesi ise, nüfusları 2000'in altında kalan beldelerin köy statüsüne alınması ile 2000 nüfus şartına bağlı olmadan Büyükşehir sınırları içerisinde kalan belde ve köylerin tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüşmelerinden kaynaklanmıştır (Dönmez ve Tamer, 2021:1764).

Ülkemizde 2004 yılından bu yana devam eden yerel yönetimlerdeki bu değişimler küreselleşme ve ayrıca yerelleşme bağlamında Avrupa Birliği'ne entegrasyon çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmış olup, söz konusu 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak ,ülke nüfusunun yaklaşık %75,6' sına büyükşehir belediyelerince hizmet sunulmaya başlanmıştır (Günel vd., 2014:61).

Yine 6360 sayılı yasa ile 14 il'in daha büyükşehir belediyesi statüsüne dönüştürülmesi, belediye hizmet alanlarının il mülki sınırı ile eşitlenmesi neticesinde mevcut büyükşehir statüsü verilen illerde il özel idareleri kaldırılmış olup yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının (YİKOB) kurulması kararlaştırılmıştır (Karakılçık ve Küçük, 2019:81).

2.1.1.1 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

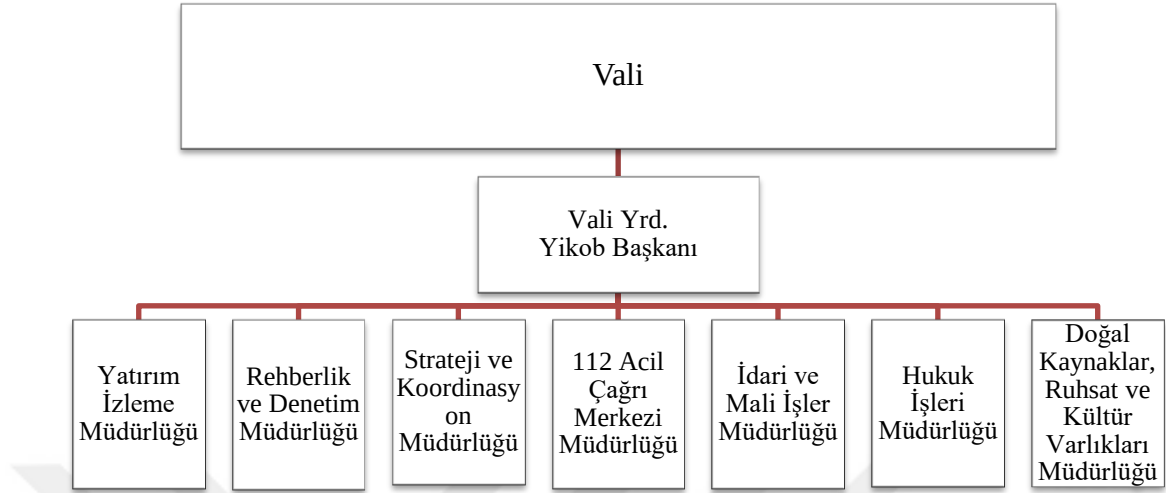
6360 sayılı yasa ile 30 ilde kaldırılan il özel idarelerine bir alternatif gibi düşünülen, yerelde merkezi yönetimin bir kontrol mekanizması olarak başkanlığını vali ya da görevlendireceği bir vali yardımcısının yapacağı Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlıkları oluşturularak idari anlamda çarpıcı bir yenilik getirilmiştir. Ancak diğer 51 ilde il özel idareleri varlıklarını devam ettirmektedirler (Günel vd., 2014:61). Ülke yönetiminde Genç (2014:7)'in ifadesine göre bir nevi “ikili yapı” inşa edilmiş olmaktadır. Ancak bu değişim ülkede “ikili yapı” oluşturmalarının yanında, 30 büyükşehirde il özel idaresinin lağvedilip görev ve yetkilerinin büyükşehirlerle devredildiğinden yola çıkacak olursak, yine il özel idaresinin yapmış olduğu hizmetlerin, kurulmuş olan Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlığı'nca da yürütülecek olması il içinde de bir “ikili hizmet yönetimi” oluşturulduğunu ileri sürebiliriz.

Yeni bir kamu yönetim anlayışı olan YİKOB'lar, merkezi yönetimin taşradaki birimleri arasında uzmanlaşma ve koordinasyon sağlama temelinde tasarlanmış, özellikle merkezi hükümetlerin taşrada yapacakları yatırımları, taşra örgütlerinin yapmaları yerine, bu işleri uzmanlaşarak sorumluluğu üstlerine almakta ve teşkilatların yükünü hafifletmekte ve bu sayede teşkilatların asıl görevlerine odaklanmalarına bir katkı yapmaktadırlar (Yıldırım vd.,2020:19-20). Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı'nın taşrada yapacağı bir okul yapım işinin, taşra örgütü olan Milli Eğitim Müdürlüğü yerine YİKOB'lar tarafından yapılması gösterilebilir. Dolayısıyla il milli eğitim müdürlüğü, inşaat işi yerine asıl işi olan eğitim ve öğretim işine odaklanacaktır.

YİKOB 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinde, kuruluş ve amaçları aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

“...kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi...” bu dayanak maddesine ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan

yönetmeliğe göre YİKOB'un teşkilat şeması ve görevleri aşağıdaki şekilde sayılabilir. (28962. Yönetmelik, 5. Md.)



Şekil 2-1. Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı Şeması

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma, görev ve yetkilerini düzenleyen yönetmelik 04.04.2014 tarihli 28962 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış olup söz konusu yönetmeliğin 2. Maddesinde dayanak olarak... “14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28 ve 28/A maddeleri, 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 Kanunun 3 üncü maddesi ile 12/4/2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun geçici 12 nci maddesine dayanılarak” hazırlandığı belirtilmiştir (RG,2014). Bu yönetmeliğe göre Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları valiye bağlı olarak kurulmuş, ancak vali bu yetkisini bir vali yardımcısına da devredilmektedir (28962. Yönetmelik, 2.Madde).

Vali ya da yardımcısı organizasyon şemasında gösterilen müdürlükler aracılığı ile aşağıdaki görevleri yerine getirmekle sorumlu sayılmıştır (28962. Yönetmelik, 5. Md.):

- İl düzeyinde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, rehberlik etmek ve bunları denetlemek,
- 112 acil çağrı hizmetlerini, Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etme,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek

- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile Başbakanlık'a ve ilgili bakanlıklara göndermek
- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile Başbakanlık'a ve ilgili bakanlıklara göndermek
- Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve yöresel müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinden başkanlığa aktarılan ödenekleri kullanmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımını ödenek durumuna göre yapmak veya yaptırmak
- Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak
- Hükümet konaklarının, başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak ve ihtiyaçları karşılamak
- Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak
- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,
- Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek
- Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak

- Valinin vereceği diğer görevleri yapmak

Yukarıda ilgili yönetmelik kapsamında sayma yolu ile belirtilen görev yetki ve sorumluluklar, 30 ilde kapanan il özel idarelerinin boşluğunu doldurmaya yönelik olarak düşünülebilir. Ancak sayılan bu maddeler arasında geçen “il düzeyinde hizmet veren kamu kurum ve kuruluşlarının, ki yerel yönetim birimleri de bu kapsamda değerlendirilecektir, yapmak zorunda oldukları yatırım ve hizmetleri yapmadıklarında ya da aksatmaları durumunda ve bundan kamu güvenliğinin, sağlığının ve esenliğinin olumsuz etkilenmesi karşısında, valinin ya da ilgili bakanlığın tespiti üzerine YİKOB’lar aracılığı ile bu hizmetlerin yapılması” konusu YİKOB’ların yerel birimler üzerinde bir **vasilik** yaratması bağlamında tartışılmaktadır (Karakılçık ve Küçük, 2019:84-85). 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediye sistemini düzenlemesi, yasanın, yerel yönetim birimlerini ilgilendirdiğini ileri sürebiliriz, ama bu yerelleşmeye hizmet ettiği anlamına da gelmeyecektir.” Söz konusu yasa ile halkın yönetime en yakın şekilde katılması, tercihlerini sunabilmesi mümkün müdür?” sorusu ilk etapta sorulmalıdır. 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılıp, merkezi yönetim hiyerarşisine bağlı YİKOB’ların il özel idaresinin fonksiyonlarına sahip olup olmadığı da tartışma konusudur.

T.C 1982 Anayasanın 127 maddesi “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 tüzel kişileridir. “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklindeki hükümleri doğrultusunda il özel idareleri 5302 sayılı kanunla görev yetki ve sorumlulukları belirlenmiş olup, bu kanunun 3. Maddesi “İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade eder biçiminde düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere Anayasa maddesine uygun şekilde il özel idarelerinin karar organlarının seçimle iş başına geleceği ifade edilerek yerelleşmenin ruhuna uygun adımlar atılmıştır. Oysa YİKOB’ların böyle bir anayasa ve kanun temelli görev, yetki ve sorumluluklarını halka en yakın biçimde yerine getireceğini ileri sürmek yerelleşmenin ve yerindelik ilkelerinin ruhuna aykırı olabilecektir.

2.1.1.2 Ölçek Ekonomileri Bakımından

Türkiye’de 2004 yılından itibaren kamu yönetimi reformu kapsamında özellikle Avrupa Birliği’ne uyum süreci ile ilgili olarak da sırasıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile bir çok

kanunda değişiklik yapılarak yerel yönetimler üzerinde önemli gelişmeler ortaya çıkmıştır. (Günel vd., 2014). Yerel yönetimleri ilgilendiren kanunlarda 6360 sayılı yasa ile yapılan değişikler, yerel yönetimleri ölçek ekonomisi bakımından da farklı noktalara taşımıştır. Bu yasa ile 5216 sayılı yasanın 4. maddesinde ifade edilen “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” şeklindeki ifade değiştirilmiş ve büyükşehir belediyesi sınırları il mülkü sınırına genişletilmiştir. Bu düzenleme ile toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin de yasa ile Büyükşehir Belediyesi olma imkânı tanınmış ve nüfusu 750.000’i geçen 13 ilde 6360 sayılı yasaya ile mevcut il belediyeleri büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir.

6360 sayılı yasanın ülkemizdeki yerel yönetim birimleri içerisinde büyükşehir belediyesini kamu hizmeti sunmada başat bir role getirdiğı açıktır. Yasanın gerekçesinde çok sayıda yerel yönetimin varlığı nedeniyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek, optimal ölçekte hizmet üretmek, hizmetleri geniş ölçekte tek merkezden yürüterek ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacı hükümet tarafından belirtilmiştir. Bu noktada yasanın gerekçesinde halkın yönetime katılımının arttırılması, yerelleşme veya demokratikleşme gibi önceliklerinin bulunmadığı görülmektedir (Ayman Güler, 2012’den akt. Günel vd.,2014:67).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında hizmet bölüşümü yeniden düzenlenmiştir. Yasa metninin gerekçesinde, il içerisinde, büyükşehir kapsamında küçük yerel birimlerinin kendi aralarında ve özellikle büyükşehir belediyesi ile koordineli bir şekilde çalışmasının mevcut hali ile zor olduğu, küçük ölçekteki belediyelerin kendi imkânları ile büyük projeleri yapmakta yetersiz kaldığı gibi nedenlerle, geniş ölçekli ve makro planları uygulayabilecek yeni bir yönetim şeklinin oluşturulmasının gerektiğı belirtilmiştir (TBMM, 2013:7). Bu bağlamda kanunla, büyükşehir belediyesi haline getirilen illerde daha önce küçük belediyelerin yapmakta olduğu hizmetler büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bunun neticesinde büyükşehir belediyelerinin yerel ölçekli olan ilçe belediyelerine nazaran güçlü ve etkili konuma gelebileceğı düşünülebilir.

Söz konusu yasa ile kamu idaresinde etkinlik, verimlilik ve ekonomik temelli olarak düşünölebilecek “ölçek” konusu yerel yönetimlerde bazı tüzel kişiliklerin kaldırılması ya da yaratılması yoluyla belde ve köy tüzel kişiliklerinin sınırlarının değiştirilmesi yaklaşımına da temel bir gerekçe olarak ele alınmıştır (Akıllı ve Kızılboğa Özaslan, 2015: 158). Kamu hizmetlerinin halka en yakın yerel yönetim birimi tarafından sunulmasının, demokratik katılım, şeffaflık vs, birçok yönden avantajının olmasının yanında bazı durumlarda hizmet

sunan yerel birimin küçük ölçekte olması sunduğu hizmetin maliyetinin artmasına neden olabilecektir. Ancak bununla birlikte ölçek artışı her zaman ekonomik ve yönetsel anlamda bir tasarruf artışı, etkinlik ve verimlilik sağlayamayabilecektir.” Bir kamu hizmetini üst çatı bir yönetimin yerine getirmesi ölçek açısından doğru olur demek de isabetli bir karar olmayabilir. Bu nedenle ancak kamu hizmeti sunumunda ölçeğe göre artan getiri durumunda o hizmeti bir üst kurumun sunması tersi durumunda yani ölçeğe göre azalan getiri olması halinde ise alt kademe birimlerinin yerine getirmesinin daha uygun olduğu düşünülebilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 82-83).

6360 sayılı yasanın 3’üncü maddesinin (a) bendi ile büyükşehir belediyesi ve organları “sınırları mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır (Çukurçayır, 2012:22). Büyükşehir belediye hizmet alanının il mülki sınırı olarak tanımlanmasının Çukurçayır (2012:22) kriterlerinin belli olmadığını, hiçbir ülkede tüm il genelinde bir belediyenin söz sahibi olduğu bir uygulamanın olmadığını, il idaresinin ortadan kaldırılmasının, merkezin taşrada etkisinin zayıflayacağını belirtmiştir. Yine Ayman-Güler (2012: 36-37) bir mülki sınırın çöp toplama, altyapı hizmeti götürme gibi esaslarla yerel yönetimler açısından optimal bir ölçek sayılamayacağını ve mülki sınırların yerel yönetim benzeri küresel yerleşim yerleri için düşünülmeceğini ileri sürmektedir.

2.1.1.3 Vesayet Açısından

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış felsefesi bir noktada, demokrasi fikrinin toplumda yerleşmesinin ve uygulanmasının iyi bir örneği olabileceğinin yanında, merkezi yönetimlerin hantal yapısının giderilerek bürokrasinin olumsuz etkilerini ortadan kaldırılmak, topluma sunulan hizmetlerin maliyetinin azaltılmak gibi unsurlardan da beslenmektedir (Önen ve Eken, 2016). Yerel yönetimlerin örgütsel yapısının, işleyişinin önemli temel dayanağı ülkelerin anayasaları olmaktadır. Ülkemizde yerel yönetim modelleri içinde büyükşehir modeli olarak ilk anayasal temel 1982 Anayasa’sının 127. maddesi ile ortaya çıkmıştır. Bu, “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” şeklinde ifade edilmiştir. 1982 yılına kadarki, 1924 ve 1961 Anayasalarında büyükşehir için bir öngörü yapılmamakla birlikte 1961 Anayasasında yerel yönetim birimleri, il özel idaresi, belediye ve köy olarak sayılmıştır.

Yerel yönetimler her ne kadar merkezi yönetimin olumsuz yanlarını gidermek üzere yönetsel ve örgütsel anlamda yerelde bir etki alanı olsa bile merkezi yönetimler anayasalarda vesayet yetkisi ile yereli kontrol içerisine almaya devam etmişlerdir. 1982 Anayasa'sının 123. maddesi ile idari yapının kuruluş ve görevleri itibarıyla bir bütün şeklinde olacağı ve bunun da kanun ile belirleneceği ifade edilmektedir. Bu maddenin devamında yine bahsedilen idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden ve yerinden olmak üzere iki şekilde yönetim esasına dayandırıldığı ortaya konmuştur (Önen ve Eken, 2016: 220).

Yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi 1982 anayasasının 127. maddesinin 5. fıkrasında “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” (1982 Anayasası, Md. 127) şeklinde belirtilmiş olup, vesayet yetkisi anayasal bir zemine oturtulmuştur. Söz konusu vesayeti belirtilen anayasa maddesinde “toplum yararının ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi korunması” şeklindeki ifadenin, sınırlarının ne olması gerektiği konusunda bir muğlaklık olduğundan, yerel yönetimler üzerinde merkezi idareye oldukça geniş bir denetim ve gözetim yetkisi verildiği görülmektedir (Önen ve Eken, 2016).

6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyeleri üzerinde denetim, gözetim, onay yetkileri olarak yarattığı etkileri aşağıda belirtilen durumlarda ortaya çıkabilmektedir:

-Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesi neticesinde, ilçe belediyeleri ile büyükşehir arasında imar izinleri kapsamında ilçe belediyeleri üzerindeki izin ve onay verme yetkisi, yerelde yeni bir vesayet durumu ortaya çıkarmıştır (Akman, 2015:211). Bu durum yerelleşme kavramı üzerinde tartışmalara da yol açmaktadır. Bu durumu ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyesinin yeni bir vesayeti şeklinde ifade edebilecektir (Gözler, 2013: 39).

-Büyükşehir belediyelerinin uyum ve koordinasyon kapsamında ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde karar verme yetkisine sahip olması. Burada, büyükşehir ile ilçe belediyelerinin bütçelerinin birlikte tek bütçe olarak belirlenmesi, koordinasyon sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca büyükşehire, ilçe belediyelerinin hazırladığı bütçe metninin kanun ve mevzuata uygun olup olmadığını kontrol etme yetkisi verilmektedir. Bu şekliyle, daha önce merkezi yönetimce yürütülen bütçe kontrolü büyükşehir belediyelerine devredilmiştir (Akman, 2015:211). Bununla birlikte 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye bütçelerinin kesinleşmesinde vali onayının kaldırılması vesayetin zayıflatılması açısından önemli bir gelişmedir.

-Yine 5216 Sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde düzenlenen ilçe belediyeleri arasında yazışmaların mülki idare amiri aracılığı ile yürütülmesi bağlamında 6360 Sayılı Kanun ile söz konusu maddeye, *“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici karar almaya yetkili kılınmıştır”* şeklinde ekleme yapılarak, mülki idare yetkililerinin ilçe belediye üzerindeki vesayeti kaldırılmıştır. Ancak kaldıran bu yetkinin büyükşehir belediyesine verilmesi Günel vd. lerine (2014: 64) göre ise, ilçe yerel yönetim birimlerinin özerkliğine darbe vurmuş ve başka bir otorite yaratılmasına sebebiyet vermiştir.

-6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile yerel yönetim birimleri üzerindeki yeni bir vesayet makamı yaratılmıştır. YİKOB'ların kontrolünün merkezi yönetimin bir ajanı olan vali ye verilerek, valinin yönetsel anlamda otoritesi artırılmıştır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012:4). İl özel idarelerinin yerine 30 il'de kurulan YİKOB, sayı olarak az gibi görünse de, geniş yetkilerle donatılarak yerel yönetimler üzerinde 'vasi' pozisyonuna getirilmiştir (Karakılçık ve Küçük, 2019: 84).

2.1.1.4 Görev Yetki ve Sorumluluklar Açısından

6360 sayılı kanun ile yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları kapsamında birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler yerel yönetimlerin hizmet sunduğu coğrafi alanda büyükşehir hizmet sınırlarının il mülki sınırı ile eşitlenmesi, mali sistemlerinde (merkezi yönetim bütçe payların belirlenmesi ve Hazine desteklerinin yeniden tanımlanması), imar ve planlama alanında ve siyasal coğrafyada yaşanan değişimlere (seçim çevresinin değiştirilmesi) yönelik düzenlemelerdir. Yukarıda belirtilen değişiklikler kapsamında 6360 sayılı yasa ile sayısı 30'a çıkarılan büyükşehirlerde, bağlı ilçelerdeki köylerin, bucakların, belde belediyelerin ve il özel idarelerin tüzel kişiliği kaldırılmış, yerel yönetim alanında, kanunun gerekçesinde de belirtildiği üzere yeni bir bölgesel bir yönetim şekli olarak büyükşehirler tanımlanmaya çalışılmıştır (Arıkboğa, 2013: 91-93).

Türkiye'de belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ayrıntılı olarak ilk kez 2005 yılında 5393 Sayılı Kanun'la belirlenmiştir. Ancak büyükşehir belediyeleri 2014 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Kanun kapsamında görev ve yetkilere haiz iken, ilçe belediyeleri 5393 sayılı Kanuna dayalı olarak görevlerini sürdürmüşlerdir. Bu durum, Türk belediyeçilik yönetiminde ortak bir yönetim sisteminin sürdürülmesini engellemiştir (Eryılmaz, 2022: 63).

Yerel yönetimleri ilgilendiren mevcut kanunlar kapsamında Türkiye’de hala yerel yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşım sorunları devam etmektedir. 6360 sayılı Kanun’da çağın gereklerine uygun olarak büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukların yanı sıra hizmet sundukları alanların da genişletildiği vurgulanmaktadır. Söz konusu 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye yönetimlerinde yaşanan değişimlerin biri de büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet götürme anlamında görev ve yetki paylaşım durumudur. Mevcut düzenleme ile 30 büyükşehirde, iki kademeli bir belediye yönetim sistemi ortaya çıkmıştır. İki yapı arasında yapılan görev ve yetki paylaşımlarına bakıldığında büyükşehir belediyeleri aynı il sınırı içinde yaşayan halkın ihtiyaçlarının giderilmesi yönünde oldukça fazla bir yetkiye kavuşmuş iken ilçe belediyelerine ise daha kısıtlı ve sınırlı görevler verilmiştir (Öztürk ve Tozak, 2021: 301).

Büyükşehir belediye hizmet sınırlarının il mülki sınırları olması ile, büyükşehir belediyelerine birçok görev ve sorumluluk yüklenmiştir. 6360 sayılı Kanun’un 7. maddesi ile 5216 sayılı Kanun’da “*Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*” başlığı adı altında düzenlenen madde “*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*” şeklinde değiştirilmiştir. Değiştirilen bu maddeye göre koyu renkli yazı ile belirtilen kısımlar 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı kanuna eklenen görev ve yetkileri gösterir olmakla birlikte, Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları ise aşağıdaki şekilde belirtilmiştir (5216 ve 6360 sayılı yasa, Akman, 2015:202).:

a) ***Büyükşehir ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak** büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak*

b) *Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, **büyükşehir belediye sınırları içinde 1 /5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan **ilçe belediyelerinin** uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,***

c) *Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20/ 7 /1966 tarihli ve 77 sayılı Gecekondu Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,*

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,

e) Belediye Kanunu'nun 68 ve 72 nci maddelerindeki yetkileri kullanmak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki **mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar**, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve **onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek**; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yk terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,

m) Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine **nakdi yardım yapmak**, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, **teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere** belediye meclis kararıyla ödül vermek,

n) Gerektiğinde **mabetler ile** sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakiını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarih dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan meknların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plnında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,

u) İl düzeyinde yapılan plnlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plnlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

- v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmak,
- y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları **tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.**”

Yukarıda belirtilen kanun maddelerinden de görüleceği üzere, Büyükşehirin yetki alanı içinde bulunan mahalleleri ilçe merkezine bağlayacak olan ana yolları, meydanları ve bunların bakım onarımını yapmak gibi her türlü alt yapı ve üst yapıları yapma yetkisi, sportif alanda (amatörce yapılanlara) büyükşehir belediye meclis tarafından ödül ve teşvik verilmesi, din hizmeti olarak mabet yapma, afet durumlarında riskli binaların tahliyesi için ilçe belediyelerine destek verme gibi alanlarda görev ve yetkiler verilmiştir.

Tablo 2.4. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi Arasındaki Görev Dağılımı

Görevler	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi
Temel Kentsel Yapı		
Anayol, bulvar ve meydan	*	
Meydan, cadde, yol, sokak adları	*	
Su ve kanalizasyon	*	
Yeşil alanlar ve parklar	*	*
Ara yollar		*
Mezarlıklar	*	
Havagazı ve merkezi ısıtma	*	
Coğrafi kent bilgi sisteme	*	
Kentsel dönüşüm	*	*
Temel Kentsel Hizmetler		
Yolcu ve yük terminali kurma	*	
Çöp ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi	*	
İtfaiye	*	
Trafik	*	
Toplu taşıma	*	
Temizlik ve kontrolü	*	*
Çevre sağlığı ve koruma	*	
Zabıta Hizmetler		
Sorumluluk alanı içerisinde zabıta	*	*

hizmetleri		
İmar Hizmetleri		
Nazım imar planı	*	
Uygulama imar planı		*
İmar ruhsat ve inşaat kontrolü		*
İmar denetimi	*	*
Sorumluluk alanı dahilinde ruhsat verilmesi	*	*
Arsa ve konut üretimi	*	
Sosyal Hizmetler		
Sağlık merkezi ve hastaneler	*	*
Ekonomik Nitelikli Hizmetler		
Yiyecek ve içecek maddeleri için laboratuvar	*	
Hal, pazaryeri ve mezbaha	*	*
Sanayi bölgesi	*	
Otel, dükkân yapmak, kiralamak	*	*
Ticaret odaları organizesi	*	
Otopark	*	*
Şirket kurma	*	*
Diğer Sosyal ve Kültürel Hizmetler		
Eğlence ve benzeri yerler	*	*
Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokuyu korumak	*	*
Kütüphane ve kültür merkezleri	*	*
Mesleki eğitim ve beceri kazandırma kursları	*	*
Spor alanları	*	*
Yaşlı ve engellilere yönelik hizmetler	*	*
Kadın ve çocuklar için koruma evleri	*	*
Defin hizmetleri	*	*
Sağlık, eğitim, kültür tesis ve binaların yapım bakım ve onarımı ile bu yerlerin işlevlerinin geliştirilmesi	*	*

Kaynak: Dönmez,2009 akt. Eryılmaz, 2022: 65

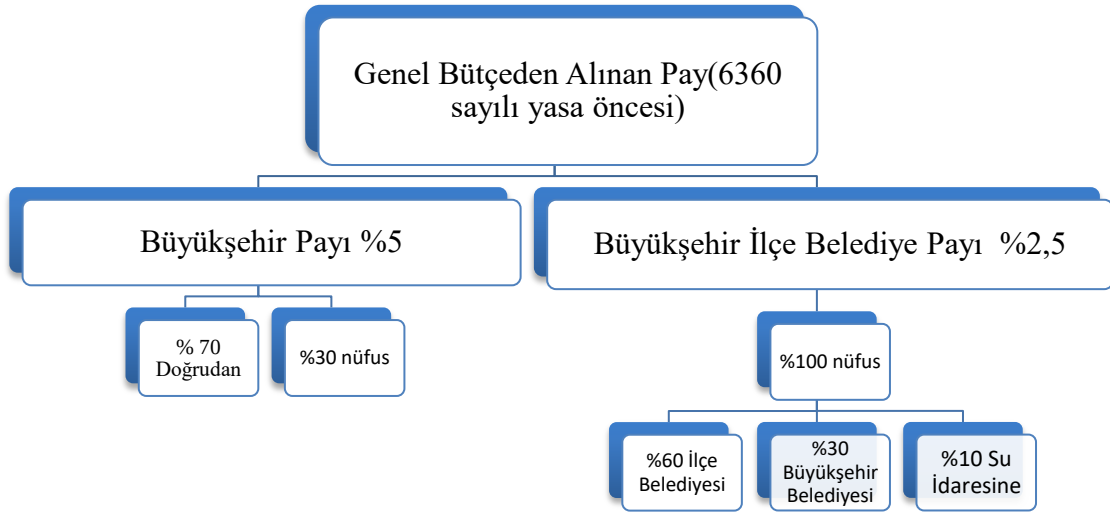
Yukarıda Tablo 2.4'te görüleceği üzere, 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımları, ilin tamamını ilgilendiren işler, altyapı, ulaşım, itfaiye, su ve kanalizasyon gibi hizmetlerin büyükşehir tarafından yürütülmesi öngörülmüş iken daha sınırlı alanları kapsayan işler ise ilçe belediyelerine bırakılmış görünmektedir (Öztürk ve Tozak, 2021: 301). Bu bağlamda kaynakların il hizmet sınırları içinde bütün şehir modeli çerçevesinde büyükşehir ve ilçe birimleri arasında etkin ve verimli kullanılması hedef alınmıştır (Çelikyay, 2014 :12). Bununla birlikte 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerin hizmet götüreceği alan ölçeğinin büyümesi, köylerden mahalleye dönüşen ve il merkezine uzak yerlere etkin ve verimli bir biçimde hizmet verilmesi noktasında sorunların da çıkabileceği uzak bir ihtimal olmamaktadır. 6360 sayılı yasadan önce, il özel idareleri,

köyler ve belediyelerin görev tanımları daha net ve ayrıntılı olarak belirlenmiş iken, 6360 sayılı yasa ile bu görev ve yetki ayırımında belirsiz noktalar da bulunmaktadır (Ceyhan, 2018: 35-36).

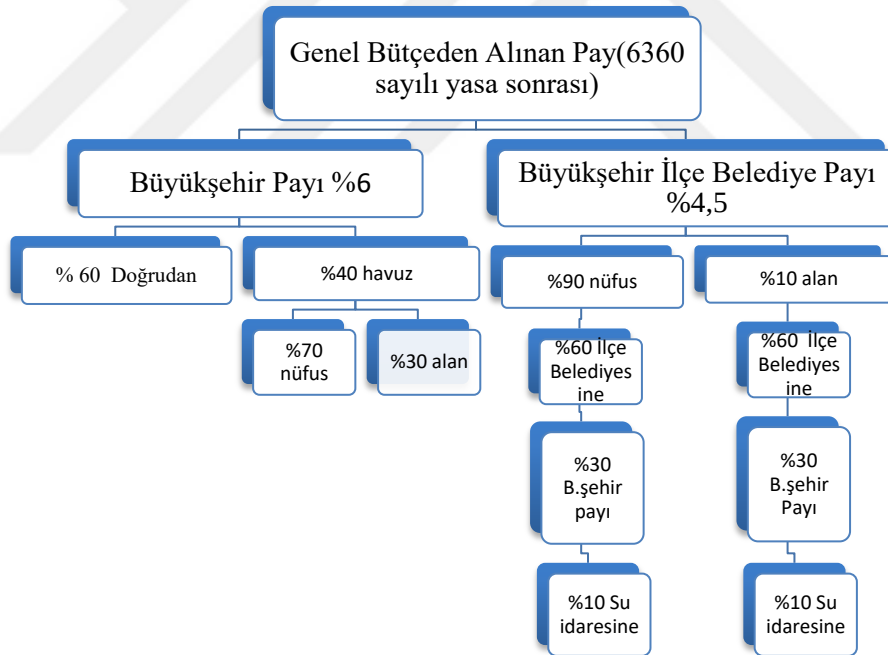
2.1.2 Mali Konularda Yapılan Değişiklikler

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin hizmet yetki alanlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi neticesinde gerek belediyelerin öz gelirlerinde gerekse de genel bütçe vergi gelirlerinde yapılan düzenlemeler ile büyükşehir belediyelerinin mali kaynaklarında artış yaşanmıştır. Bununla birlikte 30 ilde tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri, ilk kademe belediyeleri ve köy tüzel kişiliğinin mal varlıklarının bir kısmı da büyükşehir belediyesine aktarılmıştır. Söz konusu kanun ile büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetimden aldıkları vergi gelirlerinde, oransal değişimler ile birlikte önemli artışlar görülmüştür (Dağ ve Kılınç, 2017: 435-436).

6360 sayılı Kanun il yerel yönetimlere kaynak aktarılması ve oransal düzenlemeler söz konusu kanunun 25, 26 ve 27. maddeleri ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un ilgili maddelerini değiştirerek yapılmıştır (Yüksel, 2016: 2). 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerin mali durumlarını ilgilendiren düzenlemelere 25, 26, 27 ve 28. maddelerinde yer verilmiştir (Dağ ve Kılınç, 2017). Buna göre özetle aşağıda tablolarda görüleceği üzere, 6360 sayılı yasadaki önce 5779 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere %5 oranında bir pay (bu oranın %70 doğrudan, %30 nüfusa göre) alırken, aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere 6360 sayılı yasa sonrasında bu %5'lik oran %6'ya (bu oranın da %60'ı doğrudan, %40'ı ortak bir havuza alınarak, %40'lık bu ortak havuz payından %30'u yüzölçüm, %70'i ise nüfusa göre) çıkarılmıştır. Yine büyükşehir belediyesi bağlı ilçe belediyelerine daha evvel %2,50 oranında pay (%100 nüfusa göre, bu payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesi adına, %10'u su kanalizasyon idaresine, %60'ı büyükşehir ise ilçe belediyesine) verilirken, 6360 sayılı kanun ile %2,5 pay, %4,50 oranına (bu oranın %10'u yüzölçümüne, %90'ı nüfusa kriterine göre (%90 nın da %30'u ilgili büyükşehir belediyesine, %10'u su idaresine, %60'ı büyükşehir ilçe belediyesine) yükseltilmiştir (Çamdere ve Genç, 2018:38).



Şekil 2-2. Genel Bütçeden Alınan Pay(6360 sayılı yasa öncesi)
Kaynak:Aksuoğlu, 2021:47-49



Şekil 2-3. Genel Bütçeden Alınan Pay (6360 sayılı yasa sonrası)
Kaynak:Aksuoğlu, 2021:47-49

Bu yeni düzenlemeler ile ilgili büyükşehir sınırları dâhilinde tahsilâtı yapılan özel tüketim vergisi hariç olmak üzere Genel Bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) ayrılan vergi miktarının %6 lık kısmının, %60 ‘ı doğrudan büyükşehir bütçesine aktarılır iken geriye kalan

%40'lık payın ise %70'i nüfus, %30'u yüz ölçümüne göre 30 büyükşehir belediyesi arasında pay edilmesi, önceki dağıtım kriterlerinin yanına yüzölçümünün de eklenmesi hakkaniyet kriterlerine bir yaklaşma olarak düşünülebilecektir.

Bununla birlikte yukarıda belirtilen oransal değişikliklerin yanında 6360 Sayılı yasanın 27'nci maddesi ile, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 1. fıkrası (denkleştirme başlıklı) aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“5779 sayılı Kanun’da yer alan (1) kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin %60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, %40’ı ise nüfusu 5.001- 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır” ifadesi “6360 Sayılı Kanun’da (1) kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit halinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarılır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65’i eşit şekilde, yüzde 35’i ise nüfus esasına göre dağıtılır.” Şeklinde değiştirilir (Mevzuat, 2008,2012). Bu kanun değişikliğinden de görüleceği üzere 5779 Sayılı Kanunda “denkleştirme” başlığı ağırlıklı olarak nüfus kriterini baz almışken 6360 sayılı Kanun kapsamında yapılan değişiklik ile, tahsis edilen ödeneğin %65’i herhangi bir kriter aranılmadan ilgili belediyelere aynı miktarda pay edilmiş iken geriye kalan %35’lik kısım için nüfus kriteri dikkate alınmıştır. Bu düzenleme ile nüfusu daha az belediyelerin denkleştirme ödeneğinden alacağı payın ilk duruma göre daha fazla miktarda olacaktır. Kanun koyucunun burada büyükşehir dışındaki il belediyelerinde mevcut küçük belediyeleri desteklemek amacıyla olduğu düşünülebilecektir.

Her ne kadar 6360 sayılı Yasa ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) aldıkları paylarda bir değişikliğe gidilmiş ise de temel olarak 2008 yılında çıkartılan 5779 Sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa” (Resmi Gazete 15.7.2008, 26937) ile büyükşehirlerin, diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin bütçeden ne kadar pay alacağı belirlenmiştir. Bununla birlikte yukarıda belirtildiği üzere 6360 sayılı Yasa’nın 25., 26. ve 27. maddeleri ile sayılan yerel birimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden ne kadar pay alacağı hususunda kanun koyucunun ve siyasi iradenin kararı ile değişikliğe gidilmiştir. Yapılan bu değişiklik yerel yönetimlerin mali yapılarını, sunmuş ve sunacakları hizmetleri doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir. Söz konusu değişiklikler yukarıda kısmi olarak gösterilmiş ise de aşağıdaki

tabloda denkleştirme ödenekleri de dâhil olmak üzere daha ayrıntılı bir biçimde ifade edilmiştir.

Tablo 2.5.6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimlerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar

Yerel Yönetim Türleri	2012 Yılı Öncesi Yerel Yönetim Birimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Verilen Paylar	6360 Sayılı Yasaya Göre (2012 Yılı Sonrası) Yerel Yönetim Birimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Paylar
Büyükşehir Belediyeleri	*Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre * Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u	*Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sının %60'ı doğrudan, %40'ı ise büyükşehir belediyeleri arasında, %70'lik kısmı nüfus , %30'luk kısmı ise büyükşehir belediyelerinin yüzölçümüne göre * Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	*GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre	*GBVG'nin %4,50'sinin %90'ı belediye nüfusuna , %10'u ilçelerin yüzölçümüne göre
Diğer Belediyeler	*GBVG'nin %2,85'inin %80'i belediye nüfusuna , %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre *GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %60'ı 0-5 bin; %40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak	*GBVG'nin %1,50'sinin %80'i belediye nüfusuna , %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre *GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %65'i eşit, %35'i nüfuslarına göre
İl Özel İdareleri	*GBVG'nin %1,15'inin %50'si nüfus , %10'u ilin yüzölçümü , %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre	*GBVG'nin %0,5'inin %50'si nüfus , %10'u ilin yüzölçümü , %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre

Kaynak: Temel ve Karagöz, 2018:127-128

Mevcut 6360 sayılı yasa ile genel olarak yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere gibi büyükşehirlerin GBVG'nin aldıkları pay, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde tahsil edilen vergilerin %5'inden %6'sına çıkarılmış; buradan büyükşehir belediyesine doğrudan

verilen pay %70'ten %60'a düşürülmüş, ancak kalan %40' lık kısmın büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılması için nüfus yanında yüzölçümü kriteri getirilmiştir. Yine büyükşehir ilçe belediyelerini güçlendirmek adına, aktarılacak paylar GBVG'nin %2.50'sinden %4.50'sine çıkarılmış, büyükşehir dışında kalan diğer il belediyelerin payı GBVG'nin %2,85'ten %1,50'ye düşürülmüştür. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için ayrılan denkleştirme ödeneğinin dağılımında nüfus kriterinin öne çıkarılması ve İl özel idareleri payının GBVG'nin %1,15''inden %0,05'ine indirilmesiyle daha adil bir yapı kurulmaya çalışılmıştır (Bingöl vd. 2013: 63).

Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde il özel idarelerine ve tüzel kişiliğini kaybedecek olan küçük belediyelere ait olan taşınır, taşınmaz, hak, alacak ve borçlarının ve de personelinin durumları ise 6360 Sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, vali veya görevlendireceği bir yetkili tarafından bir komisyon oluşturacağı ve bu komisyonun belirtilen hak, alacak, taşınmaz, personel vb. durumu tespit ederek İçişleri Bakanlığı'na bildireceği konusu düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı ise komisyonun kendisine sunmuş olduğu rapora istinaden alacağı kararla, havuza alınan taşınır, taşınmaz mal ve personel'in büyükşehir belediyesi veya ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşları arasında ne oranda devredileceğini belirleyecektir. Yine bu geçici maddenin devamında, tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerde 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu kapsamında ödemeleri gereken emlak vergileri ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harçlar, katkı payları ve vergilerin beş yıl süreyle alınmayacağı belirtilmiştir (www.mevzuat.gov.tr). Söz konusu bu düzenlemeler ile küçük yerleşim yerleri için vergisel açıdan bir rahatlama ve uyum sağlanması düşünülmüş ise de 5 yılın sonunda bu yerleşim yeri mukimlerinin vergisel anlamda zorlanacakları durumlar ortaya atılmıştır. Bununla birlikte yukarıda bahsedilen tüzel kişilikleri kaldırılan küçük belediyelerin ve il özel idarelerinin üzerlerinde bulunan çeşitli varlıklarının bir havuza alınıp, sonrasında komisyon marifetiyle dağıtılması da bir çok sorunu ortaya çıkarmıştır.

Görülebileceği üzere gerek büyükşehir belediyeleri gerekse de ilçe belediyelerinin üstlenmiş oldukları geniş ölçekteki hizmetler için kanunsal olarak bir çok değişikliğe gidilerek yerel yönetimlerin mali durumları iyileştirilmeye çalışılmıştır. Ancak yapılan düzenlemelerin hizmet-maliyet ekseninde yerel yönetimleri daha sağlam bir temele kavuşturabilecek yerel vergilerin tahsisinde merkezi yönetimin herhangi bir iyileştirmesinin olmayışı da açıktır. Bununla birlikte yerel yönetimlere merkezi hükümet tarafından genel bütçe gelirlerinden aktarılan kaynaklar yerel yönetimlerin mali yapılarında bir miktar da olsa artışa yol açtığı görülmektedir.

2.1.3 6360 Sayılı Yasa'nın İl, İlçe ve Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapılarına Etkileri

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde üstlenilen hizmetler itibarıyla önemli değişiklikler olacağı ve bunun da maddi bir karşılığının olması beklenmekteydi. Böylece söz konusu kanun yürürlüğe girdiğinde büyükşehir belediyelerinin bütçe gelir gider dengesi, kanun öncesi ve sonrası dönemleri kıyaslandığında bütçe dengelerinde dikkate değer değişiklikler gözlenmiştir (Dağ ve Kılınç, 2017: 435). Yerel yönetimlerin finansmanı için oldukça önemli olan bütçe gelirlerinden alınan payların 6360 sayılı yasa ile değiştirilmesi, yerel mali sistemi doğrudan etkilemektedir.

Yüksel (2013:745-748) Kanun'un yerel birimlerin bütçelerinde ve mali sistemlerinde yaptığı değişimleri görmek ve yorumlayabilmek için yapmış olduğu ampirik bir çalışmada, 6360 sayılı Kanun'dan önceki ve sonraki gelir, gider durumunu hesaplamıştır. Söz konusu analiz iki senaryo üzerine kurulmuştur.

1. Senaryo: 6360 sayılı Kanun'dan önceki genel bütçe vergi geliri (GBVG) paylaşım sisteminden yerel yönetimlerin ne kadar pay aldığını göstermektedir (2009-2014 yılları arasında) 2.Senaryo: 6360 sayılı Kanun'dan sonraki Genel Bütçe vergi geliri (GBVG) paylaşım sisteminden yerel yönetimlerin ne kadar pay aldığını göstermektedir (2014 yılı Mart ve sonrası). Bu çalışmayla, 6360 sayılı Kanun daha önceki dönemde (2009-2014 arası) uygulanmış olsaydı hangi sonuçlar ortaya çıkardı veya hiç uygulanmamış olduğu durumda ne olduğu, sorularına cevap aranmıştır.

Tablo 2.6.Yerel Yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları (GBVG) (Milyon TL)

	Toplam GBVG	Red ve İadeler	Net GBVG	BŞB (16) GBVG	BŞB (30) GBVG	İÖİ (51) GBVG
2009	172.440	17.523	154.917	128.507	137.722	17.196
2010	210.560	17.738	192.822	157.165	168.164	24.658
2011	253.809	17.738	192.822	157.165	168.164	24.658
2012	278.781	27.564	251.217	213.279	229.119	22.098
2013	326.169	28.537	297.632	247.503	265.307	32.325
2014	352.437	34.558	317.879	269.023	288.773	29.106

Kaynak: Cihan, 2016: 746

Yukarıdaki Tablo 2.6'da mevcut vergi geliri paylarına 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) dâhil edilmemiştir. Yine payların dağıtımında toplanan vergilerden red ve iadeler düşülüp kalan net gelir rakamları kullanılmıştır. Tabloda, 6360 sayılı Kanun **öncesindeki** 16 Büyükşehir ve kanun **sonrasındaki** sayısı 30'a çıkan büyükşehir belediyeleri ile 51 ilin genel bütçe vergi gelirleri payları gösterilmektedir.

Burada Senaryo 1 ve Senaryo 2'yi karşılaştırmak için yapılması gereken, Tablo 2.7'den her bir yerel yönetim türünün 6360 sayılı Kanun'dan önce ve sonra alacağı payı hesaplamaktır. İl özel idareleri Senaryo 1 durumunda %1,15, Senaryo 2 durumunda ise %0,5 pay alacaktır. Büyükşehir statüsü olmayan belediyeler Senaryo 1'de %2,85, Senaryo 2 durumunda ise %1,5 pay alacaktır. Yine büyükşehir ilçe belediyelerinin Senaryo 1 durumunda aldığı pay %2,5 iken, Senaryo 2'de %4,5 pay alacaktır.

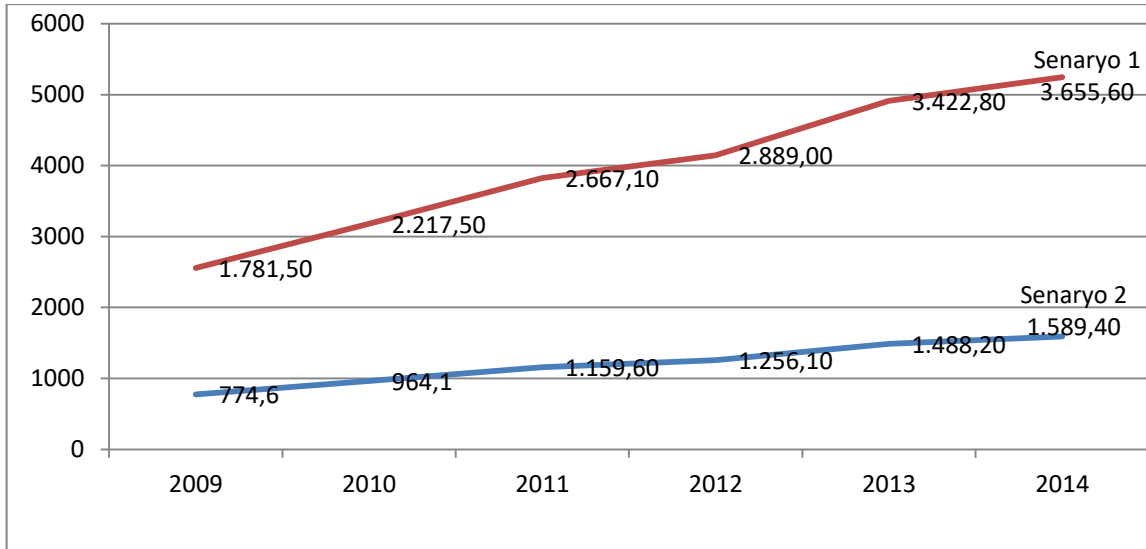
Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların her iki senaryo kapsamında da %30'u büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının Senaryo 1 kapsamında %5'i ve Senaryo 2 kapsamında %6'sı büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Ayrıca büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %10'u 2560 sayılı Kanun'un 13. maddesi gereğince su ve kanalizasyon idareleri için büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.

Tablo 2.7.Yerel Yönetimlerin 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Senaryoları

	İl Özel İdareleri		Büyükşehir Dışındaki Belediyeler		Büyükşehirlerdeki İlçe Belediyeleri (*)		Büyükşehir Belediyeleri (**)	
	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2
2009	1.781,5	774,6	4.415,1	2.323,8	2.323,8	4.182,8	7.974,5	11.051,8
2010	2.217,5	964,1	5.495,4	2.892,3	2.892,3	5.206,2	9.786,5	13.560,7
2011	2.667,1	1.159,6	6.609,7	3.478,8	3.478,8	6.261,9	11.939,9	16.610,2
2012	2.889,0	1.256,1	7.159,7	3.768,3	3.768,3	6.782,9	13.176,1	18.269,1
2013	3.422,8	1.488,2	8.482,5	4.464,5	4.464,5	8.036,1	15.351,5	21.275,8
2014	3.655,6	1.589,4	9.059,6	4.768,2	4.768,2	8.582,7	16.629,9	23.048,2

Kaynak: Cihan, 2016:747

(*) %30'luk büyükşehir belediye payı ile %10'luk su ve kanalizasyon idaresi payının çıkarılmış halidir.(**) İlçe belediyelerinden alınan %30'luk büyükşehir belediye payı ile %10'luk su ve kanalizasyon idaresi payı dâhildir.

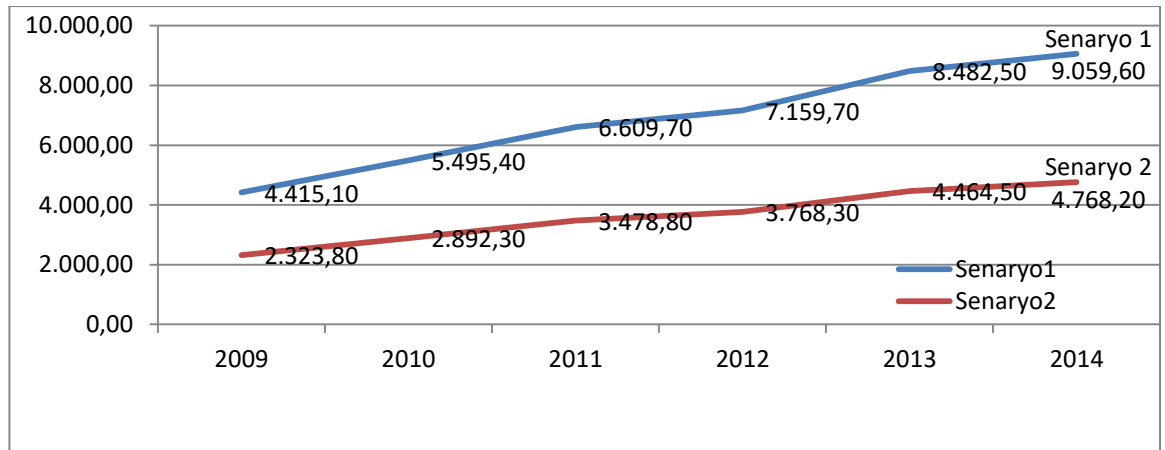


Grafik 2-1. İl Özel İdareleri Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu

Kaynak: Tablo 2-7'den yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Tablo 2-7'de görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun sonrası Senaryo 2 durumunda, İl özel idareleri ile büyükşehir dışındaki belediyelerinin Genel Bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların, Senaryo 1 durumu, yani söz konusu kanun öncesine göre büyük oranda düştüğü görülmektedir. Yine üstteki grafikte de hem miktar hem de yıllar itibariyle alınan paylarda büyük düşüşün olduğu açıkça görülmektedir.

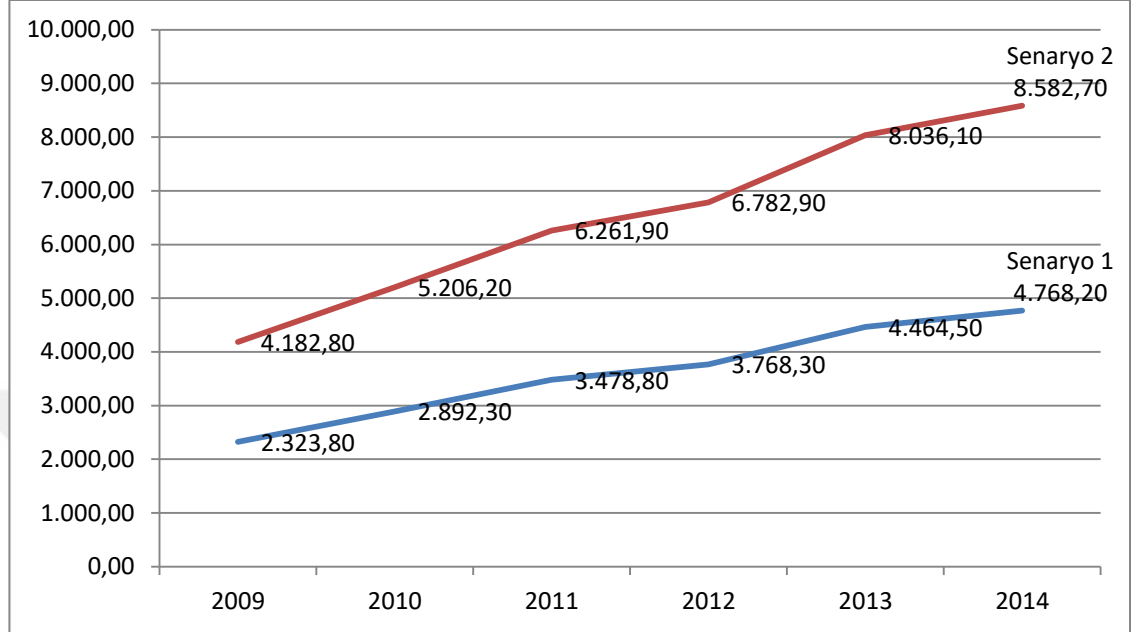
Tablo 2-7'den çıkarılacak başka bir sonuç, il özel idarelerinin tersine 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin Genel Bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın miktarında önemli ölçüde artış yaşandığı görülmektedir. Bu artışın sebebi, il özel idareleri ile büyükşehir dışındaki belediyelerin gelir paylaşımından aldığı payın azaltılarak, buna karşılık büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerine aktarılması olarak görülmektedir.



Grafik 2-2. Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu

Kaynak: Tablo 2-7' den yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

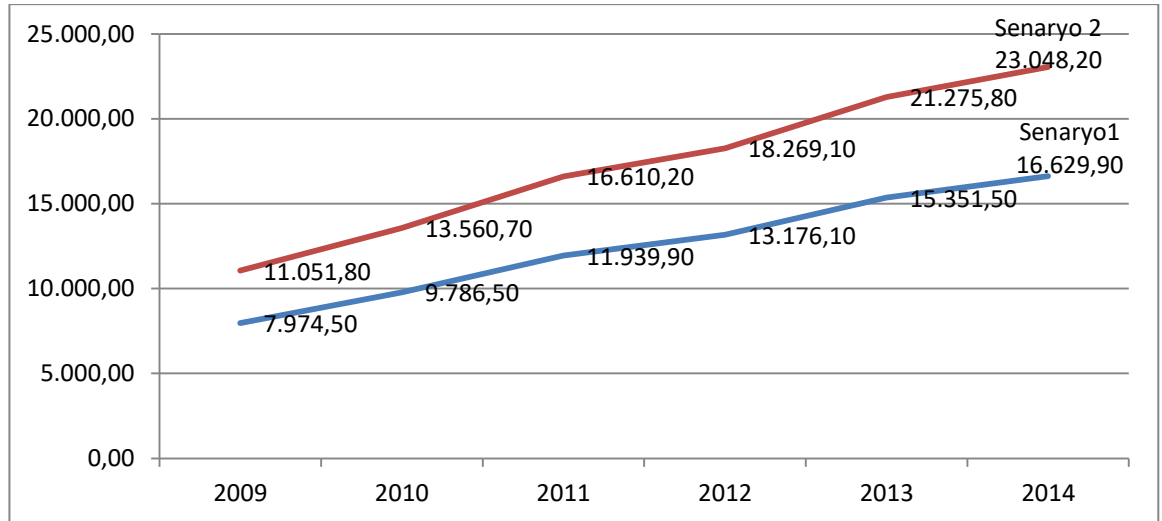
Yukarıdaki grafikte il özel İdarelerine benzer şekilde Büyükşehir dışındaki belediyelerin 6360 sayılı kanundan önce (Senaryo 1) Genel Bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın, 6360 sayılı kanundan sonrasına (Senaryo 2) göre önemli ölçüde azaldığı görülmektedir.



Grafik 2-3. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu

Kaynak: Tablo 2-7' den yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Tablo 2-7 verileri ile oluşturulan grafikte, Büyükşehir ilçe belediyelerinin 6360 sayılı kanun öncesine göre gelirlerinin dikkate değer bir şekilde arttığı görülmektedir.



Grafik 2-4. Büyükşehir Belediyelerinin Senaryo 1 ve Senaryo 2 Durumu

Kaynak: Tablo 2-7' den yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin Genel Bütçe gelirlerinden aldıkları payların artış oranından daha az olmakla birlikte yukarıdaki grafik 2-4' de görüleceği üzere büyükşehir belediyelerinin de aldıkları paylarda artış görülmektedir. Yine bu durum Koyuncu'ya (2012) göre, 6360 sayılı Yasa sonrasında, belediyelerin ve il özel idarelerinin Genel Bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylarda bir düşüş olsa bile, yerel yönetim paylarındaki artış yönünde değişim, belediyelerin ve il özel idarelerinin mali olarak güçlendirilmesini sağlamış, ancak bununla birlikte büyükşehir dışında kalan belediyelerin (ki bunlar göreceli olarak geri kalmış belediyeler), yerel yönetim paylarının büyükşehir belediyelerinin aksine daha az arttığı da hesaplanmıştır (Koyuncu, 2012: 10-12).

Yukarıda yapılan analiz ve değerlendirmeler, il ve ilçelerin coğrafik sınırları, hizmet götürme maliyeti vb. dikkate alınma, yüz ölçümü ve nüfus kriterleri baz alınmıştır. Sayılan etkenlerin dışında örneğin, il, ilçe ve büyükşehir belediyelerinin, coğrafi durumlarının dağlık ve yerleşim birimlerinin birbirinden uzaklığı gibi unsurların dikkate alınarak değişik analizler yapıldığında daha farklı sonuçlara ulaşılabilecektir.

6360 sayılı kanunun il özel idaresi, ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin Genel Bütçe ilgili gelirlerinin tahsilatından aldıkları payları kümülatif olarak yukarıda ifade edilmeye çalışılmıştır, ancak bununla birlikte söz konusu payların, kanun uygulanmasını izleyen yıllar sonrasında ilgili yerel birimlerin gelir ve gider kalemlerinin nasıl değiştiğinin bilinmesi ile birlikte söz konusu kanunun etkileri daha iyi anlaşılabilir.

Tablo 2.8. 2020-2021-2022 Yılı Büyükşehir Belediyeleri Toplam Bütçe Giderleri

2020-2021-2022 YILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU (Bin TL)			
	2020	2021	2022
Bütçe Giderleri Hesabı (Toplam)	64.208.084	88.030.953	198.277.862
Personel Giderleri	6.123.733	7.038.810	11.815.237
Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	921.652	1.058.628	1.700.246
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.696.023	30.527.644	64.758.599
Faiz Giderleri	4.314.571	5.169.296	6.669.768
Cari Transferler	5.977.797	9.032.516	20.655.649
Sermaye Giderleri	20.190.639	29.126.073	79.299.242
Sermaye Transferi	2.096.765	3.327.210	7.937.510
Borç Verme	2.886.904	2.750.776	5.441.612

Kaynak: Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri (muhasabat.gov.tr, Erişim Tarihi:19.10.2023)

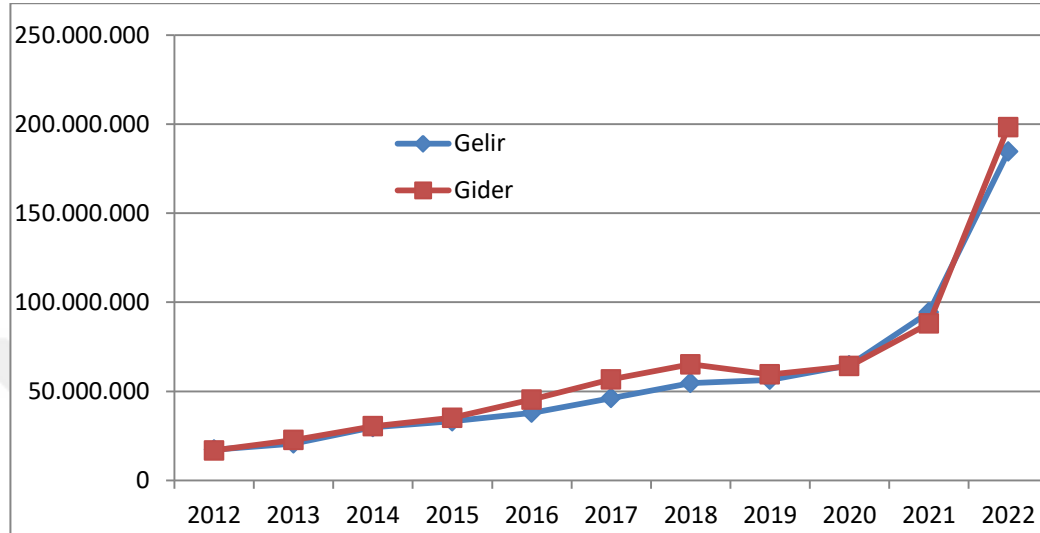
Tablo 2.9. 2020-2021-2022 Yılı Büyükşehir Belediyeleri Toplam Bütçe Gelirleri

2020-2021-2022 YILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU (Bin TL)			
	2020	2021	2022
Bütçe Gelirleri Hesabı (Toplam)	64.611.327	94.396.430	184.556.589
Vergi Gelirleri	756.367	914.678	1.340.380
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.938.651	6.679.077	12.521.654
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	435.257	657.377	1.879.085
Faizler, Paylar ve Cezalar	56.405.211	80.708.290	159.603.590
Sermaye Gelirleri	2.371.828	5.081.352	8.618.863
Alacaklardan Tahsilat	704.013	355.656	593.016

Kaynak: Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri (muhasabat.gov.tr, Erişim Tarihi:19.10.2023)

Büyükşehir Belediyelerinin 2020-2021-2022 yılları gelir kalemlerine bakıldığında, ağırlıklı olarak merkezi bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan (faizler, paylar ve cezalar) oluştuğu görülmektedir. Bunun yanında kendi öz gelir kaynakları olan yerel vergilerin ise oldukça düşük kaldığı görülmektedir. Örneğin yukarıdaki Tablo 2-9'da görüleceği üzere 2022 yılı büyükşehir belediyelerinin toplam bütçe gelirlerinin %86'sı gibi oldukça önemli bir kısmı merkezi idareden aldıkları paylardan oluşmaktadır. Buna karşın yerel vergi gelirlerinin büyükşehir belediye bütçe gelirleri içindeki oranı ise %0,7 kadar olduğu anlaşılmaktadır. Bu da yerel birimlerin kendi öz gelirlerinin, yerel vergi kaynaklarının oldukça düşük kalmasına ve hizmetlerini sunmak için merkezi idareye bağlı kalmasına neden olmaktadır. Yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin bu gelir durumu ile mali özerkliklerinin olduğunu belirtmek oldukça güç görünmektedir. Bunun yanında son üç yıl gider kalemlerine bakıldığında ise sermaye giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerinin en yüksek kalemleri oluşturduğu görülmektedir. Sermaye giderlerinin yüksek olmasının nedeni büyükşehirlerde il özel idare müdürlüklerinin kapatılması sonrasında, büyükşehir belediye başkanlıklarının hizmet sınırının il mülki sınırına eşitlenmesi neticesinde bütçeden yatırımlara ayrılan payların artmasıdır.

Büyükşehirlerin hizmet alanının büyümesi ile birlikte sahip olduğu ekonomik potansiyel değerlendirildiğinde, bu belediyelerin öz gelirlerinin (vergi gelirleri dâhil) belediyelerin ekonomik potansiyellerinin altında olduğu ve bütçe dengesine katkı sağlayacak düzeyde olmadığı görülmektedir.



Grafik 2-5. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Toplam Gelir ve Giderleri (2012-2022)

Kaynak: <https://muhasebat.hmb.gov.tr> verilerinden yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Grafik 2.5’te Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 2012 ile 2022 yılları arasındaki (2023 yılı tamamlanmadığı için dâhil edilmedi) bütçeden aldıkları gelir paylarını ve yapmış oldukları harcamaları göstermektedir. Buna göre 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesi bütçeleri üzerinde 2014 yılı sonrasında, gelirlerinde önemli bir artış yaratırken, giderlerinin önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Ancak büyükşehir belediyelerinin bu artışlara rağmen 2014 yılı sonrasında bütçe gelirlerinde, gider artışlarını karşılayacak şekilde bir gelir artışının gerçekleşmediği gider çizgisinin, gelir çizgisinin yıllar itibariyle üzerinde seyretmesinden anlaşılmaktadır. Özellikle 2016-2019 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin gelir gider dengesi açısından, giderlerinin gelirlerden daha yüksek olduğunu görülmektedir. 2000-2021 arası gelir gider durumunun başa baş olduğu görülse de aradaki makas, 2022 yılı itibariyle gelirler aleyhine yine açılmıştır. Bu nedenle 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesi gelir gider dengesine pozitif yönde bir katkı yaptığını söylemek mümkün görünmemektedir.

Yerel birimlerin merkez yönetimin gelir kaynaklarına bağımlı olmasının nedenleri arasında, belediye meclislerinin vergi resim ve harçlarla ilgili belirleme yetkisinin olmamasıdır. Bu durumun büyükşehir belediyelerinde daha da belirgin olduğu söylenebilir. Büyükşehir belediyesi kendi yetki alanlarında sadece, ilan ve reklam vergisi, yangın sigorta

vergisi ve eğlence vergisini tarh ve tahsil edebilmektedir. Emlak ve çevre temizlik vergisi gibi (bu vergiler büyükşehir ilçe belediyesince tahsil olunmaktadır) önemli öz vergi kaynaklarına sahip olmayan büyükşehir belediyelerine yalnızca çevre temizlik vergisinden %20 oranında pay verilmektedir (Arıkboğa, 2016: 291). Buradan hareketle yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin finansmanı için kendi öz kaynaklarının, yani yerel vergilerin yeterli düzeyde olmadığı ve merkeze bağımlılık durumlarının devam ettiği sonucuna varılabilmektedir.

2.2 Belediyelerin Gelir Yapısı ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri

Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk sayılabilmesi için kendi öz gelirlerine sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle yerel vergiler, gelir kaynakları arasında en temel unsur olmaktadır. 6360 sayılı kanunun 4. Maddesi'nin “ *Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve **malî özerkliğe sahip** olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir*” (mevzuat.gov.tr) şeklinde ifadesiyle mali özerklik ibaresine yer vermiş, ancak kanunda mali özerkliğin temel unsurlarından olan yerel vergi gelirlerinde mali özerkliğin uygulanma esaslarını sağlayacak usul ve esasların ve de düzenlemelerin yeterli düzeyde yapılmadığı görülmektedir. Bu nedenle mali özerkliğin tesisi için büyükşehir belediyelerine sorumluluk alanları ile orantılı olacak şekilde gelir kaynağı tahsis edilmelidir. Bütçe gelirleri içerisinde yerel vergi kaynaklarının düşük olması sunmuş ve sunacakları hizmetlerde etkinlik ve verimlilik yönünden olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilecek olup neticesinde vatandaşların almış oldukları veya ulaşmak istedikleri hizmetlerden hoşnut kalmayacakları gibi olumsuz bir rol oynayabilecektir (Dağ ve Kılınç, 2017: 437-439). Yeterli gelir kaynakları sağlanmayan özellikle belediyeler vatandaşlara hizmet götürmede bir takım sorunlar yaşadığı gibi, iş ilişkisi içinde bulunduğu taraflara karşı da ticari itibarlarını koruyamamakta, çoğu kez bu taraflar belediyeden olan alacaklarını tahsil edemediklerinde, belediyelerin mallarını icraya dahi verebilmektedirler. Bu durum yerel yönetim birimlerini toplum nazarında oldukça zor bir duruma sokmaktadır (Karaarslan, 2015: 154).

Yerel yönetimlere kaynak ayrılması ve gelirler tahsis edilmesi pek çok ülkede anayasal temellere dayanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi “Yerel idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” demek suretiyle yerel birimlerin mali kaynaklarına anayasal bir temel çizilmiştir. Bu bağlamda belediyelerin gelir kaynakları başta;

-1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,

-5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

- 5393 sayılı Belediye Kanunu,

-5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunlarla düzenlenmiş olup 6360 sayılı yasa ile de payların ve oranların miktarlarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediye gelirleri, esas olarak 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmak üzere, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesi ile aşağıdaki şekilde sayılabilir (Bağlıcak, 2022:64):

-Belediye vergileri, resim, çeşitli harçlar ve katılma payları.

- Genel Bütçe vergi Gelirlerinden ayrılan pay.

- Genel ve özel bütçeli idarelerden karşılanan ödenekler.

-İlgili belediyenin mülkiyetinde olan taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, ihale ile satışı ve başka bir suretle değerlendirilmesinden elde edilmiş olan gelirler.

-Ücrete tabi gelirler. Belli bir hizmet karşılığı olarak Belediye Meclisinin belirlediği tarife esas alınmak kaydıyla tahsil edilen ücretler.

-Faiz ve ceza gelirleri.

-Bağış ve yardımlar.

-Belediyelerin belli faaliyetleri, girişimleri ve iştiraki sebebiyle sağlanan gelirler.

-Diğer gelirler.

Bu bağlamda yine belediyelerin gelir kaynaklarını **öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri** olmak üzere üç başlık altında incelemek mümkündür (Arıkboğa, 2016:280-281).

2.2.1 Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediye öz gelirleri temel gelirleri arasında olup, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belirlenmiştir. Bunlar vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları; Belediye Kanun'una göre elde edilen taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiralanması gibi faaliyetlerinden elde edilecek gelirler, belediye meclisinin belirleyeceği belli bir tarifeye göre belirleyeceği hizmetlerin ücreti, faiz ve ceza gelirleri, iştirak ve faaliyetlerden elde edilecek gelirlerinden oluşmaktadır. Bu vergiler, ilân ve reklâm vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik-havagazı ve tüketim vergisi, yangın-sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi olarak 2464 sayılı Kanun'da sayma yolu ile belirtilmiştir. Bununla birlikte belediyelerin önemli öz vergi gelirlerinden olan emlak vergisi 29.7.1970 Tarih 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile ayrı olarak düzenlenmiştir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2011: 4-5).

Yine belediyelerin öz gelirleri arasında, 2464 sayılı kanunun ikinci kısmında “diğer gelir kalemleri” ve “çeşitli harçlar” başlığı altında düzenlenmiş olan harçlar bulunmaktadır. Bunlar; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı şeklindedir (Bağlıcak, 2022: 70).

Harç gelirleri, belediyelerin belirli konularda izin ya da ruhsat vermeleri karşılığında almış oldukları bedellerdir. Söz konusu belediye kanununda geçen ve kaynak olması öngörülen çok sayıda olmakla birlikte, belediyeler için kayda değer bir öneminin bulunduğu söylenmesi güçtür. Ayrıca, vergiler gibi harç gelirlerinin miktar ve oranlarının belirlenmesinde belediyelerin bir yetkisi bulunmamaktadır. Harç tarifeleri kanunlar ile sabit bir maktu/oran şeklinde belirlenmekte ya da yasa ile belirtilen alt ve üst sınırlar dâhilinde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile belirlenmektedir (Arıkboğa, 2016:282).

Harcamalara katılma payları belediyeler tarafından yol, kanalizasyon ve su tesisleri inşası sonucunda ortaya çıkan değer artışından ya da bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paylar olup 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanun’unun üçüncü kısmında düzenlenmiştir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2011:8). Bunlar; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı olmak üzere üç çeşittir. Ancak, yol harcamalarına katılma payı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 86. maddesinin birinci fıkrasına göre zorunlu iken, 6360 sayılı Kanunun 06/12/2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle beraber söz konusu 2464 sayılı kanunun madde hükmünde yer alan “**alınır**” ifadesi “**alınabilir**” olarak değiştirilmiştir. Böylelikle yol harcamalarına katılma paylarının alınıp alınmamasına ilişkin karar verme yetkisinin belediye meclislerinin takdirine ve tasarrufuna bırakılarak isteğe bağlı hale getirildiği söylenebilir (İpek ve Engin, 2016:471).

2.2.2 İdarelerarası Transferler (Genel Bütçeden Aktarılan Gelirler)

Merkezi yönetim, çeşitli nedenlerden dolayı yerel yönetim birimlerine gelir ve kaynak transferi sağlamaktadır. Transfer gelirlerini, şartlı ve şartsız olarak iki kısımda incelenebilir.

2.2.2.1 Şartlı Transferler

Bu tür transferlerde, yerel yönetim birimleri, merkezi yönetim tarafından aktarılan gelir ve kaynak için herhangi bir yer veya yöne harcama şartına tabi tutulmaz. Yani tamamen serbest bırakılmışlardır. Şarta bağlı olmayan transferler, yerel yönetim birimleri arasındaki yatay ve dikey eşitsizliklerini gidermede önemli bir işlev görerek yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğini artırıcı bir niteliğe sahiptir (Arıkboğa, 2015:5). Yine bu transferler kendi

içinde zorunlu ve ihtiyari olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Zorunlu transferler, bir mevzuat düzenlemesinin sonucu olarak, belli bir program dâhilinde yerel yönetim birimlerine aktarılması gereken kaynaklar olarak düşünülebilir. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından okul inşaatı ve okulların bazı cari giderleri için yapılan yardımlar örnek olarak verilebilir. Bu ödenek il özel idarelerine sadece okul yapımı için gönderilmektedir. Bunun için, 12.01.1961 tarih ve 10705 sayılı T.C. Resmi Gazete yayımlanan 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, 77. ve 82. maddelerinde, her yıl devlet gelirlerinin % 2'sinden az olmamak üzere Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulacak ödeneğin, bakanlıkça tespit olunacak programa göre il özel idarelerine dağıtılacağı veya Bayındırlık Bakanlığı bütçesine aktarılacağı, il özel idarelerine gönderilen ödeneğin “ilköğretim gelir ve ödenekleri” adıyla ayrı bir hesaba alınacağı belirtilmektedir (www.mevzuat.gov.tr). İhtiyari transferlerde ise bir mevzuata dayanmadan sınırlı zaman ve miktarda bir idari kararla aktarılan transferdir. Örnek olarak, bölgesel bir kanalizasyon projesi ya da bir doğal afet durumunda aktarılan bir gelir ya da kaynak olarak ifade edilebilir. Yerel birimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden ilgili kanunları gereği düzenli olarak her ay aldıkları gelirler, zorunlu transferlere; merkezi yönetim bütçesine konulan belli iş ve plan için geçici olarak aktarılan ödenekler ise ihtiyari transferlere örnek gösterilebilir (Kesik, 2005:84-85).

2.2.2.2 Şartsız Transferler

Şartsız transferler belediye bütçelerinde sürekli bir gelir kalemi olmayıp, merkezi idarenin belli bir harcama yeri belirtmeden aktardığı kaynaklardır. Bu kaynaklar, yerel birimlerin mali güçlerini artırmak, gelir gider dengesizliklerini gidermek amacıyla tahsis edilirken, belediyelerin nüfusu, coğrafi konumları, kalkınmışlık durumları, devam ettirdikleri yatırımların tamamlanma durumları göz önüne alınarak gönderilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013:281).Türkiye’de, merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimlerine yapılan en önemli koşulsuz transferler, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardır. Bu payların tahsisi kanunla olup idarenin keyfiyetine bırakılmamıştır.Yerel birimlerin mali özerklik durumlarının artmasında,şartlı transferlere göre şartsız transferler daha etkin olduğu düşünülebilir. Ancak, bununla birlikte bu payların öz gelirler kadar mali özerkliğe katkıda bulunduğunu söylemek güçtür (Arıkboğa, 2016: 10). Yine bu paylar üzerinde yerel yönetimler oran, miktar ve matrah belirleme yetkisi olmayıp tamamıyla merkezi yönetimin belirleyeceği usul ve esaslara bağımlıdır. Bu paylar 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ancak 6063 sayılı kanunla yapılan değişiklikler ile son halini almıştır.

2.2.3 Borçlanma Gelirleri

Borçlanma, belediyelerin gelir gider dengesini kuramamaları, gelir-harcama ilişkisinde etkinliğe ulaşamamaları ve öz gelirlerinin yeterli düzeyde olmamasından dolayı olağan gelirleri, sunmaları gereken hizmetlere yetmeyen belediyelerin başvurmak zorunda kaldığı olağanüstü bir gelir kaynağıdır (Keleş, 1998 aktaran Çetinkaya ve Demirbaş, 2011: 9). Yerel yönetimlerin de merkezi yönetimler gibi iç ve dış kaynaklardan borçlanma imkânları bulunmaktadır. Borçlanma ile ilgili usul ve esaslar Belediyeler Kanun'unun 68. maddesi ile belirlenmiştir. Borçlanma sürekli bir gelir kaynağı olmayıp, gelecek nesilleri de bir borç altına sokan bir gelir kaynağı olup, öz gelirler ve transfer gelirleri gibi sürekli bir kaynak mahiyeti de bulunmamaktadır. Belediyeler iç piyasalardan, dış piyasalardan, İller Bankası'ndan ya da tahvil ihracı şeklinde borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Ülkemizde yerel yönetimler özellikle yurt içi yerleşik bankalardan, İller Bankası'ndan, yurt dışından ise Hazine garantisi altında uluslararası finans kuruluşları, Avrupa Yatırım Bankası, Dünya Bankası gibi kurum ve kuruluşlardan yoğun şekilde borçlanmayı bir finansman metodu olarak kullanmaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2013 :283-284).

Yukarıda ana gruplar şeklinde sayılan gelir kalemlerine ek olarak belediyelerin başkaca, piyasa koşullarında kurmuş oldukları işletme ve teşebbüslerden, taşınır ve taşınmaz mallarının işletilmesinden ya da kiraya verilmesinden, mezarlıklardan, bağışlardan ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nu kapsamında kesilen cezalardan tahsil edilen kaynaklar da gelirleri arasında sayılabilecektir.

2.2.4 Büyükşehir Belediyelerinin Gelir-Gider Yapıları ve 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Değişimleri

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinde belirlenmiş olup aynı kanunla kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek için tahsis edilmiştir. Bu gelir kalemleri aşağıdaki gibidir:

- “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si”

- “Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.”

-“Park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.”

- “Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.”

-“Kira, faiz ve ceza gelirleri.”

-“Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.”

- “Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabacak gelirler.”

- “Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.”

- “Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.”

- “Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.”

- “Şartlı ve şartsız bağışlar”

- “Diğer gelirler.”

6360 sayılı Kanun’da yukarıda sayılan yerel vergi kalemlerinin türü ve cinsi konusunda bir belirleme yapılmamış olup, ayrıca yeni bir düzenleme de getirilmemiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin gelirleri 6360 sayılı yasa öncesinde olduğu gibi merkezi idareden aktarılan vergi gelirler türleri ağırlığını korumaktadır.

Yine söz konusu kanun yukarıda belirtilen gelirlerin, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında paylaşımı; ilgili tarafların tahsilâtı neticesinde aktarım yapmadıkları takdirde, büyükşehir, ilçe belediye başkanının, bağlı kuruluş genel müdürlerinin ve saymanlarının sorumlu olacaklarını belirterek, gelir aktarımlarını güvence altına almıştır.

Söz konusu kanunda büyükşehir belediyesinin gelir durumları Tablo 2.10’da 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası durumu yeniden kısaca izah edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 2.10. Büyükşehirlerin 6360 Sayılı Yasa Öncesi Ve Sonrası GBVG Oransal Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
İl Vergi Gelirlerinden Pay:	İl Vergi Gelirlerinden Pay:
İl sınırları içindeki vergi gelirin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u nüfusa göre dağıtılmaktadır.	İl sınırları içindeki vergi gelirlerinin %6 'sının %60'ı doğrudan, kalan %40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.
İlçe Belediyelerinden Alınan Pay:	İlçe Belediyelerinden Alınan Pay:
İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır

Kaynak: Dağ ve Kılınç, 2017

Yine 5216 sayılı Kanunun 24. Maddesi ise büyükşehir belediyelerinin giderlerini düzenlemiştir. Bunlar:

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

6360 sayılı kanunda yerel vergi gelirlerinin belirlenmesi ve tahsili açısından büyükşehir belediyeleri için yeni bir düzenleme getirilmemiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin bütçelerinde kanun öncesi dönemde olduğu gibi ağırlıklı olarak merkezi idareden yapılan transferler ağırlıklı yerini korumaya devam etmiştir.

Tablo 2.11. Büyükşehir (İl Bazında) Genel Bütçe Vergi Geliri Pay Toplamı (Bin TL.)

İLLER		2013 (6360 Sayılı Yasa Öncesi)a	2015 (6360 Sayılı Yasa Sonrası)b	FARK (b-a)	Değişim Oranı %
1	TEKİRDAĞ	724.605	1.197.031	472.426	65
2	BALIKESİR	798.991	1.283.710	484.719	60
3	ERZURUM	533.851	765.853	232.002	43
4	DENİZLİ	769.272	1.047.679	278.407	36
5	MUĞLA	853.900	1.135.087	281.187	32
6	ANTALYA	2.262.301	2.989.484	727.183	32
7	K.MARAŞ	697.906	904.655	206.749	29
8	KONYA	2.010.068	2.582.841	572.773	28
9	MANİSA	922.566	1.176.917	254.351	27
10	HATAY	1.048.562	1.310.027	261.465	24
11	MERSİN	1.460.922	1.798.073	337.151	23
12	BURSA	2.528.562	3.109.965	581.403	22
13	ESKİŞEHİR	744.357	902.960	158.603	21
14	SAKARYA	788.640	943.513	154.873	19
15	TRABZON	654.129	777.611	123.482	18
16	AYDIN	897.227	1.028.994	131.767	14
17	İSTANBUL	21.827.130	24.918.421	3.091.291	14
18	İZMİR	5.501.643	6.174.610	672.967	12
19	MALATYA	602.908	672.233	69.325	11
20	ADANA	1.661.667	1.847.599	185.932	11
21	MARDİN	467.896	518.965	51.069	10
22	ORDU	537.031	592.692	55.661	10

23	KOCAELİ	2.749.718	3.008.769	259.051	9
24	ANKARA	8.887.781	9.555.369	667.588	7
25	KAYSERİ	1.289.007	1.356.930	67.923	5
26	VAN	686.421	718.601	32.180	4
27	SAMSUN	1.070.270	1.105.822	35.552	3
28	DİYARBAKIR	1.076.165	1.083.742	7.577	0,7
29	G.ANTEP	2.009.364	1.905.213	-104.151	-5
30	Ş.URFA	1.437.771	1.297.459	-140.312	-9

Kaynak: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri> (Erişim Tarihi:01.11.2023)

Tablo 2-11’de 30 büyükşehir belediyesinin 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası 2013 ve 2015 yılları Ocak-Aralık dönemi itibariyle bütçe dengesi gösterilmektedir. Her ne kadar 6360 sayılı Kanun 2012 tarihli olsa bile, kanunun 36. maddesinde uygulama tarihinin, yapılacak olan ilk yerel seçimler sonrası olacağı belirtilmiştir. Bu nedenle 6360 sonrası dönem ilk yerel seçimin 27 Mart 2014 tarihinde yapılmış olması nedeniyle, analizimize tam ve sağlam bir dayanak teşkil etmesi için bir önceki yıl olan 2013 tarihi baz alınmıştır. Yine bunun yanında söz konusu kanunun uygulama sonuçlarının net olarak görülebilmesi için 30 büyükşehir belediyesinin 2015 yılı gerçekleşen bütçe artış ve azalışları analizimize dâhil edilmiştir. Tablo’da 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerin genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların toplamı (gerçekleşen tahsilâtlar üzerinden) 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönem için karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo’yu incelediğimizde 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehir arasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından en fazla pay artışına sahip olan illerin Tekirdağ, Balıkesir ve Erzurum olduğu anlaşılmaktadır. En az pay alan iller ise Diyarbakır, Gaziantep ve Şanlıurfa’dır. En az pay alan 3 il içerisinde negatif bir pay büyümesi olduğu görülmektedir. Bunun muhtemel nedeninin ise il içerisinde vergi gelir tahsilâtının önemli ölçüde düşük kalması olarak düşünülebilir.

Bunun yanında söz konusu 30 büyükşehir belediyesinin 2013 ve 2015 yılı giderleri de aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.12. 30 Büyük Şehir (İl Bazında) Genel Bütçe Giderleri Pay Toplamı (Bin TL.)

	İLLER	2013 (6360 Sayılı Yasa Öncesi)a	2015 (6360 Sayılı Yasa Sonrası)b	FARK (b-a)	Değişim Oranı %
1	TEKİRDAĞ	796.115	1.088.822	292.707	37
2	BALIKESİR	851.678	1.359.755	508.077	60
3	ERZURUM	657.710	1.016.831	359.121	55
4	DENİZLİ	920.332	1.121.746	201.414	22
5	MUĞLA	883.908	1.034.602	150.694	17
6	ANTALYA	2.457.218	2.833.937	376.719	15
7	K.MARAŞ	824.951	940.467	115.516	14
8	KONYA	2.572.864	2.936.891	364.027	14
9	MANİSA	1.039.859	1.310.058	270.199	26
10	HATAY	1.336.490	1.210.221	-126.269	-9
11	MERSİN	1.523.123	1.815.987	292.864	19
12	BURSA	2.665.251	3.567.718	902.467	34
13	ESKİŞEHİR	913.681	930.124	16.443	2
14	SAKARYA	877.532	924.583	47.051	5
15	TRABZON	695098	689.523	-5.575	-1
16	AYDIN	969.347	958.613	-10.734	-1
17	İSTANBUL	21.780.242	25.598.636	3.818.394	18
18	İZMİR	5.720.945	6.691.216	970.271	17
19	MALATYA	670.144	766.494	96.350	14
20	ADANA	1.768.735	2.082.674	313.939	18
21	MARDİN	483.400	443.592	-39.808	-8
22	ORDU	570.724	663.540	92.816	16
23	KOCAELİ	2.638.066	2.744.339	106.273	4
24	ANKARA	10.008.089	9.548.090	-459.999	-5
25	KAYSERİ	1.267.324	1.414.917	147.593	12
26	VAN	821.033	844.775	23.742	3
27	SAMSUN	1.189.889	1.257.506	67.617	6
28	DİYARBAKIR	1.132.592	1.121.852	-10.740	-1
29	G.ANTEP	2.201.898	2.163.533	-38.365	-2
30	Ş.URFA	1.545.843	1.254.943	-290.900	-19

Kaynak:<https://muhasibat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-verilerinden-derlenmistir> (Erişim Tarihi:02.11.2023)

Tablo 2-12’de ise söz konusu kanun öncesinde ve sonrasında 30 büyükşehirin gider durumları gösterilmiştir. Giderleri en çok artan il olarak Tekirdağ, Balıkesir ve Erzurum ilk üç sırada yer almaktadır. Bu illerden Balıkesir ve Tekirdağ’ın giderlerinin artış oranının fazla olmasının bir nedeni olarak, 6360 yasa öncesinde büyükşehir statüsünde değilken, 6360 yasa sonrası büyükşehir olmaları ve hizmet alanlarının tüm il mülki sınırı olması dayanak gösterilebilecek iken, Erzurum’ un söz konusu yasadaki evvel 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı KHK ile büyükşehir olmuş olmasından dolayı, bu ilimizdeki yapılan yatırımların artış

miktarının yüksek olabilmesi düşünülebilir (Bulut ve Dönmez, 2020: 288). Yine tabloda eksi yönde bir artış gösteren, yani giderleri fazla artmayan ilk üç il olarak Şanlıurfa, Hatay ve Mardin görülmektedir. Bu üç ilimiz 6360 yasa sonrası büyükşehir statüsüne geçmiş olup, giderlerinin fazla artış göstermemesinin nedenlerinden biri olarak, il düzeyinde yapılan mal, hizmet ve malzeme alım giderleri gibi cari harcamaların aksine yatırım harcama miktarlarının daha düşük kalmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Bununla birlikte söz konusu 30 büyükşehir belediyesinin Genel Bütçe gelirleri tahsilâtından aldıkları payların yıllar içindeki artış oranlarının anlamlı bir bütün ifade etmesi için son iki yılın da verilerine bakmamız anlamlı hale getirebilecektir.

Tablo 2.13. Büyük Şehir (İl Bazında) Genel Bütçe Vergi Geliri Pay Toplamı (Bin TL.)

İLLER		2021 (6360 Sayılı Yasa Sonrası)a	2022 (6360 Sayılı Yasa Sonrası)b	FARK (b-a)	Değişim Oranı %
1	TRABZON	1.749.126	3.673.424	1.924.298	110
2	SAKARYA	2.370.872	4.850.488	2.479.616	104
3	DİYARBAKIR	3.205.645	6.497.772	3.292.127	102
4	KOCAELİ	8.425.949	17.074.291	8.648.342	102
5	ANTALYA	7.574.033	15.341.561	7.767.528	102
6	MALATYA	1.865.052	3.746.737	1.881.685	100
7	ANKARA	18.927.784	37.920.115	18.992.331	100
8	Ş.URFA	3.728.509	7.440.077	3.711.568	99
9	G.ANTEP	5.854.555	11.664.252	5.809.697	99
10	İSTANBUL	58.512.281	115.778.307	57.266.026	97
11	BALIKESİR	3.448.910	6.797.149	3.348.239	97
12	MUĞLA	3.312.692	6.525.105	3.212.413	96
13	TEKİRDAĞ	3.083.241	6.070.659	2.987.418	96
14	KONYA	7.392.943	14.413.199	7.020.256	94
15	MERSİN	5.076.362	9.863.446	4.787.084	94
16	SAMSUN	3.035.598	5.827.398	2.791.800	91
17	ESKİŞEHİR	2.343.498	4.460.002	2.116.504	90
18	DENİZLİ	2.801.539	5.308.177	2.506.638	89

19	ORDU	1.735.285	3.272.094	1.536.809	88
20	ADANA	4.925.707	9.252.849	4.327.142	87
21	BURSA	8.114.285	15.221.568	7.107.283	87
22	İZMİR	15.952.116	29.632.213	13.680.097	85
23	MANİSA	3.365.759	6.247.549	2.881.790	85
24	VAN	2.305.347	4.240.673	1.935.326	83
25	AYDIN	2.726.201	4.974.102	2.247.901	82
26	MARDİN	1.428.443	2.599.768	1.171.325	82
27	HATAY	3.662.498	6.636.956	2.974.458	81
28	K.MARAŞ	2.573.065	4.640.687	2.067.622	80
29	KAYSERİ	3.787.652	6.768.422	2.980.770	78
30	ERZURUM	2.481.962	4.305.083	1.823.121	73

Kaynak:<https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-verilerinden-derlenmistir> (Erişim Tarihi:06.11.2023).

Yukarıdaki Tablo 2.13'te ise 30 büyükşehir belediyelerinin 2021-2022 yılı genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtlarından aldıkları paylar görülmektedir. 2023 yılı verileri ise, bütçe rakamları tam olarak gerçekleşmediğinden göz ardı edilmiştir. İlk tablonun aksine, merkezi yönetimden pay alan büyükşehirlerin yıllar içerisinde sıralamalarının değiştiği görülmektedir. Son iki yıl itibarıyla (2021-2022) payları %90'dan fazla artan 17 il bulunmaktadır. Ancak bu pay artışlarının temelinde yüksek enflasyon oranlarının da olduğu düşünüldüğünde, 2022 Ocak ayında gerçekleşen bir önceki yıl enflasyon oranının gelir paylarına oranlanması neticesinde reel artış doğru bir şekilde söylenebilir. Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) verilerine göre 2022 yıl sonu enflasyonu yüzde 64,27 olarak gerçekleştiği tespit edilmiş olup, (www.data.tuik.gov.tr) söz konusu 30 büyükşehir belediyesinin 2021 gelir paylarına %64,27 oranının uygulanması ve ortaya çıkan rakamının 2022 yılı gelir paylarından çıkarılması neticesinde reel olarak enflasyondan arındırılmış bir artış oranına ulaşılabilecektir. Örneğin Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin 2021 yılı Genel Bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) aldığı pay 1.749.126.000-TL olup bu payın 2022 yılında 3.673.424.000-TL olduğu görülmektedir. Böylelikle %110' luk bir artış ortaya çıkmaktadır. Ancak söz konusu gerçekleşen enflasyon oranı olan %64,27 kadar bir farkı 2022 yılı gelir payı olan 3.673.424.000-TL den

çıkardığımızda, 1.312.514.395-TL tutarı bulunmaktadır. Dolayısıyla 2021 gelir payı olan 1.749.126.000-TL tutarı, 1.312.514.395 TL' ye oranlandığında artış oranının %110 değil, %75'lik bir artışın olduğu görülecektir. Bu durum diğer tüm büyükşehirler için de geçerli olabilmektedir. Yine yüksek enflasyondan kaynaklı nominal artışların yanında, söz konusu dönemde Genel Bütçe vergi gelirlerinin de arttığı dikkate alınacak olursa, yerel yönetimlere aktarılan kaynakların net artışlar göstermediği söylenebilir.

Bununla birlikte merkezi yönetimden yerel yönetim birimi olarak büyükşehirlere aktarılan kaynakların 2021-2022 yılları arasında bir artış olmasının yanında söz konusu büyükşehir belediyelerinin aynı dönemde sunmuş oldukları mal/hizmetler için yapmış oldukları giderler de dikkate alınmalıdır. Bu giderler aşağıdaki tabloda 2021-2022 yıllarını kapsayacak şekilde gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 2.14.30 Büyük Şehir (İl Bazında) Genel Bütçe Giderleri Toplamı (Bin TL.)

İLLER	2021 (6360 Sayılı Yasa Sonrası)a	2022 (6360 Sayılı Yasa Sonrası)b	FARK (b-a)	Değişim Oranı %
1 TRABZON	2.024.902	3.892.533	1.867.631	92
2 SAKARYA	2.368.917	5.182.030	2.813.113	119
3 DİYARBAKIR	3.405.437	7.643.169	4.237.732	124
4 KOCAELİ	7.480.812	18.402.593	10.921.781	146
5 ANTALYA	7.188.934	14.933.477	7.744.543	108
6 MALATYA	1.945.141	4.391.350	2.446.209	126
7 ANKARA	17.547.458	39.685.257	22.137.799	126
8 Ş.URFA	3.690.457	8.617.653	4.927.196	134
9 G.ANTEP	5.383.769	13.444.200	8.060.431	150
10 İSTANBUL	57.351.720	129.535.959	72.184.239	126
11 BALIKESİR	3.518.532	7.258.944	3.740.412	106
12 MUĞLA	3.100.107	6.708.258	3.608.151	116
13 TEKİRDAĞ	2.919.057	5.704.469	2.785.412	95
14 KONYA	7.021.664	17.006.593	9.984.929	142
15 MERSİN	5.332.408	11.452.045	6.119.637	115
16 SAMSUN	3.307.656	6.857.639	3.549.983	107
17 ESKİŞEHİR	2.204.262	4.288.733	2.084.471	95
18 DENİZLİ	2.490.523	5.569.729	3.079.206	124
19 ORDU	1.958.230	3.873.614	1.915.384	98
20 ADANA	4.748.553	9.136.169	4.387.616	92
21 BURSA	7.267.578	16.172.745	8.905.167	123
22 İZMİR	18.047.747	31.880.687	13.832.940	77
23 MANİSA	3.423.261	6.600.766	3.177.505	93
24 VAN	2.180.479	5.666.790	3.486.311	160
25 AYDIN	2.878.182	5.514.064	2.635.882	92
26 MARDİN	1.287.735	3.390.460	2.102.725	163
27 HATAY	3.730.715	7.654.149	3.923.434	105
28 K.MARAŞ	2.314.363	5.728.117	3.413.754	148
29 KAYSERİ	3.608.512	7.886.278	4.277.766	119

30	ERZURUM	2.465.793	5.722.817	3.257.024	132
----	---------	-----------	-----------	-----------	-----

Kaynak: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri> verilerinden derlenmiştir.(Erişim Tarihi:08.11.2023)

Yukarıdaki 2.14 no'lu Tablo'da 30 büyükşehrin 2021-2022 yılları genel giderleri gösterilmekte olup, genel olarak bakıldığında tüm büyükşehirlerin giderlerinin bir önceki yıla göre büyük oranda %77 ile %163 arasında arttığı görülmektedir. Sırasıyla söz konusu iki yıl içerisinde gideri en çok artan iller, Mardin %163 ile birinci, Van %160 ile ikinci, Gaziantep ise %150 ile üçüncü sırada bulunmaktadır. Yine gideri oransal olarak en az artan iller ise İzmir % 77 ile sondan birinci, Aydın, Adana, Trabzon %92 ile sondan ikinci, Manisa %93 ile sondan üçüncü olduğu görünmektedir. 2021 ve 2022 yılları arasında 30 büyükşehir yerel yönetim biriminin giderlerinin artmasının nedenleri arasında, hizmet götürülen yerlerin coğrafi olarak büyük, dağınık, engebeli olabileceği, bu illerimizin önceki yıllarda ihmal ettikleri yatırımları yapmaya girişmiş olabilecekleri ihtimali olmasının yanında, ülkemizde son yıllarda görülen yüksek fiyat artışları da nominal olarak yapılan gider rakamlarının büyük çıkmasında bir etken olarak düşünülebilmektedir. Görüleceği üzere 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehir yerel yönetiminin gelirleri artmış olsa da, giderlerinin, gelir artış oranından daha fazla arttığı görülmektedir.

Türkiye'de Genel Bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) büyükşehirlere ve yerel yönetimlere aktarılan payların tahsisinde söz konusu yerel yönetim birimlerinin gider yapısının belirlenmesinde nüfus kriterinin ağırlıklı olarak kullanılması, bunun dışında yerel yönetim biriminin demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi durumlarının yeterince dikkate alınmaması neticesinde önemli dengesizlikler ortaya çıkmaktadır (Yüksel, 2016:754). 2012 yılında yasalaşan ancak 2014'te yerel seçimlerden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa kapsamında yapılan düzenlemeler ile temel olarak yerel yönetimlerin idari ve mali yapıda, katılım, hizmet sunumu, imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler öngörülmüş, yetki, görev ve hizmet alanları yönünden de yeni yaklaşımlar belirlenmiştir (Dönmez ve Bulut, 2020:294). Bu kapsamda yukarıdaki tablolarda izah edilmeye çalışıldığı üzere, mali yapıdaki değişiklikler 30 büyükşehir belediye başkanlığının gelirlerini artırmış olmakla birlikte, giderlerinin artan gelir artışlarından daha fazla arttığı görülmektedir. Mali yerelleşme yönünden bakıldığında ise yukarıda bahsedildiği üzere, belediyelerin öz gelirleri, merkezi yönetim tarafından aktarılan transfer gelirlerinin yanında oldukça düşük bir düzeyde kalmaktadır. Büyükşehir belediyeleri gelir ve gider yapılarında 6360 sayılı Yasanın yarattığı pozitif ve negatif durumlar karşısında söz konusu yasaya olumlu ve olumsuz eleştiriler yöneltilmesine neden olunmuştur.

2.3 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yapılan Değerlendirme ve Eleştiriler

Ülkemizde büyükşehir belediyesi sistemi 1984 yılından itibaren yönetsel sistemimizde yer almaya başlamış olup, sistem, uygulama netice ve sonuçlarına göre sonraki yıllarda gerek yapısal gerekse fonksiyonel yönlerden değişiklikler görmüştür. Bu değişikliklerin sonuncusu olarak, 2012 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan ancak yürürlük tarihi olarak 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrası olarak belirtilen 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetim ve özellikle büyükşehir belediye sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı yasa hakkında önceki bölümlerde yaptığımız açıklamaları özetle belirtmek gerekirse, Kanun’un 1.maddesiyle, Balıkesir, Denizli, Aydın, Manisa, Hatay, Malatya, Mardin, Kahramanmaraş, Muğla, Tekirdağ, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde, yine aynı isimleri ile büyükşehir belediyeleri kurulduğu ve büyükşehir statüsüne kazandığı belirtilmiştir. Bu bağlamda tüm büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı yetki sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiş, 750 000 nüfuslu belediyeler büyükşehir belediyesi olmuştur. Yine kanun kapsamında büyükşehir statüsünü alan illerdeki il özel İdareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyesi (BŞB) olan illerde 25 yeni ilçe kurulmuş; bazı illerde ise mevcut ilçeler ve beldeler nüfus kriterlerine göre yeniden yapılandırılmıştır. Bu aşamadan sonra, köylerin, beldelerin ve il özel idare müdürlüklerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması yanında, büyükşehir statüsü olmayan 51 ilde ise, bu birimlerin kamu tüzel kişilikleri devam etmektedir. Dolayısıyla kanuna bu yönü ile bakıldığında, Türkiye’de illerin yönetiminde, ikili bir yönetim sistemi olduğu görülebilecektir. Söz konusu kanun çeşitli yazar ve akademik çevrelerce, yasa ve yasanın genel gerekçesi hakkında, yönetsel ve mekânsal etkileri bakımından, mali ve siyasi sonuçları ana başlıklar dâhilinde olumlu ya da olumsuz yönden eleştirilmiştir (Emre Ekinci,2019: 1-27).

2.3.1 Genel Gerekçesi Hakkında Yapılan Eleştiri ve Değerlendirmeler

6360 sayılı Kanun’un mimarı Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) 2012 yılında yayımlanmış oldukları raporda (2012:9) ”Yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının mülki sınıra genişletilmesi suretiyle en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapıya ulaşmak” şeklinde ifade ile oluşacak yeni yerel yönetimler sisteminin genel hatlarını ifade etmişlerdir. Bu çizilen çerçevede, büyükşehir hizmetlerinin il mülki sınırı olarak belirlenmesi ve tek elden sunulmasının ölçek ekonomileri açısından olumlu sonuçlar doğuracağı, hizmetlerin hızlı ve etkin olacağı, imar bütünlüğünün sağlanacağı, ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları üst ölçekli planlar için büyükşehir belediyesi ile görüşebileceği ve bu konuda ortaya çıkan sorunların yine büyükşehir belediye meclisinde

çözümüne kavuşturulacağı gibi konularda yeni büyükşehir belediyesi kanunun önemli avantajlar getireceğinden söz edilmiştir. Bu kapsamda söz konusu 6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde de **“küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, vatandaşın artan beklentisini karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak, yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gerekmektedir”** ifadeleri ile genel amaç ve hedefleri belirtmiştir. Bu aşamada yapılan eleştiriler, yasanın hazırlık aşamasında belirtilen hedefler için dünyadaki uygulama örneklerine ilişkin bir araştırma, analiz ya da ölçüm yapılmadığı, ülkenin şartlarının getirilecek olan sisteme uyumlu olup olmadığının bilimsel bir analizle ortaya konmadığına ayrıca hükümetin yaklaşımının büyük oranda ekonomik ve politik beklentiler içerdiği hakkındadır (Zengin,2014:108-109).

Yine yasanın gerekçesinde “İstanbul ve Kocaeli’nde geçerli olan büyükşehir belediyesi sınırıyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiği” ibaresi görülmektedir. Zengin (2014:101-102) bu durumu, belli illerde alınmış başarıların, kapsama alınacak 28 ilde de sağlanmasının rasyonel bir temele dayanmadığını ifade etmiştir. Koyuncu ve Köroğlu (2012:8-9) kanun tasarının kırsal bölgede yaşayan vatandaşların yerel yönetime katılım bakımından dezavantajlı bir duruma düşeceği, tasarı hakkında halkın görüşünün alınmamasının da yasanın anayasal açıdan birçok soruna sebebiyet verebileceğini ileri sürmüştür. Bu durumu Çelikyay (2014 :20) Anayasanın 127. maddesi bağlamında, Anayasa değişikliği yapılmadan söz konusu kanun ile il özel idareleri ve köylerin kaldırılmasının ve ilçe belediyelerinin büyük şehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin hukuksal bir temeli bulunmadığı belirtmiştir. Benzer bir şekilde söz konusu kanunun anayasal temelde sorunlu olduğunu ileri süren Gözler (2016) il, ilçe ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını ya da dönüştürülmesini hem hukuki hem de yerindelik bakımından eleştirmiştir. Bu eleştirilerini, 4/3/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunun 4’üncü maddesi: **“il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sonra erer”** hükmü doğrultusunda yaparak, ilin olduğu her yerde il özel idaresinin doğal olarak bulunması gerektiğini, bir ilin ortadan kaldırılmadan, il özel idaresinin de ortadan kaldırılamayacağını böylelikle büyükşehir belediye sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin Anayasa’ya aykırı olarak tüzel kişiliklerine son verildiğini ifade etmiştir (Gözler, 2013: 4). Ancak Karaarslan (2015:147) Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun

Üzerine Bir Değerlendirme adlı makalesinde, Gözler'in tespitinin aksi yönünde, Anayasanın 127. maddesine atıfta bulunarak, mahalli idarelerin tanımından hareketle, somut olarak il özel İdaresinin adının geçmediği, söz konusu maddenin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan yönetimlerden söz ettiğinden, il özel idarelerinin kaldırılarak yerine büyükşehirlerin kurulmasında Anayasa'ya bir aykırılık olmayacağı kanaatini belirtmiştir.

2.3.2 Yönetmel ve Mekânsal Etkilere İlişkin Eleştiri ve Değerlendirmeler

6360 sayılı yasanın büyükşehir olan iller üzerindeki yönetmel ve mekânsal etkileri, ölçek ekonomisi düşüncesi ile büyükşehir sorumluluk alanlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi, il özel idaresi, belde ve köy gibi yerel idari birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, merkezileşme-yerelleşme olgusu ve yerel demokrasi üzerinde eleştiri ve değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

2.3.2.1 Ölçek Düzenlemesi

6360 sayılı yasa temelinde büyükşehirlerin etkin, verimli, fiziki ve mali olarak yeterli düzeyde hizmet verebilmeleri “ölçek konusu” kavramı ile ilişkilendirilmiş ve il içerisindeki köy, belde gibi idari birimlerin, tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına da bir dayanak teşkil etmiştir (Akıllı ve Kızılboğa Özarslan,2015: 158). Literatürde söz konusu yasaya yapılan eleştirilerin temelinde ölçek ekonomisi kaygılarıyla yerel yönetim birimlerinin hizmet sınırlarının değişmesi olmuştur. Ancak bir yerel yönetim birimi olan belediyenin tüm il sınırında yetkili sayılmasının dünyada örnekleri bulunmadığı ve Türkiye’de ise bunun hangi gerekçeler ile alındığının belirsiz olduğu ileri sürülmüştür (Çukurçayır, 2012: 22-23). Ayman Güler (2012: 35-37) yerel birimleri ölçek ekonomisi bağlamında değerlendirmiş ve bir yerel hizmet biriminin sırf çöp-su-kanalizasyon gibi hizmetleri etkin ve verimli sağlaması için mülki sınırların il belediyesi hizmet sınırı olarak belirlenemeyeceğini bunun bir optimal ölçek kıstası olamayacağını belirtmiştir. Bu bağlamda yasa kapsam, gerekçe, maddelerine ve Ak Parti’nin raporuna (2012: 12) bakıldığında, ölçek ekonomisi ve ekonomik kaygıların ön planda olduğu hatta raporda, yeni büyükşehir olacak 14 il ve eski 16 il büyükşehir belediyesinin yasa öncesi ve sonrası “gelir” durumları da gösterilmeye çalışılmıştır. Ancak Keser ve Gökmen (2012: 39), il büyükşehir belediyesi kurulmasının ve tüm il mülki sınırları ile sorumluluk alanı belirlenmesinin ekonomik beklentilerin değil sosyo-kültür yapısının, gelişmişlik düzeylerine, fiziki-coğrafi alan gibi durumlarının da öncelikle dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Yine bunun yanında ilçe ve mahalle sınırlarının il merkezine çok uzak kaldığı büyükşehir belediyelerinin yüklendiği hizmetleri yapabilmesi için yeni bürokratik kademe yaratması da kaçınılmazdır. Yani bu durum yerelleşmenin aksine, daha büyük bir

bürokratik yapının ortaya çıkmasına neden olacaktır (Taşcier 2018: 660). Büyükşehir oluşturulmasında ekonomik ve verimlilik kapsamında ölçek kavramı temelinde il sınırlarının değiştirilmesi gerek literatür gerekse çeşitli raporlarda çeşitli yönleri ile eleştiriye konu edilmiş olsa da Çelikyay (2014: 14-15), ölçek düzenlemeleri ile hizmet alanlarının değiştirilmesinin, daha kaliteli hizmet sunulacağı, özellikle bütüncül imar planlarının yapılmasında, il sınırı içindeki vatandaşların aynı hizmeti alma şartlarının doğacağı, mali kaynaklarında etkin ve verimli bir şekilde kullanma imkanları verebileceği gibi konularda fayda sağlayacağını ifade etmiştir. Temel ve Karagöz (2018:124) ise il mülki sınırlarının belediye hizmet sınırı olarak belirlenmesinin heterojen karar almaya imkân vereceğini neticede ise organizasyon-yönetim maliyetlerinin azalacağını bu nedenle 6360 sayılı Yasa'nın, yönetsel anlamda maliyet avantajı sunduğunu ileri sürmüştür.

2.3.2.2 İl Özel İdaresi, Belde ve Köy Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun hakkında yapılan bir diğer eleştiri de Anayasa'da tanımlı yerel yönetim birimlerinin kaldırılması konusunda olmuştur. Söz konusu yasa ile büyükşehir belediyesi statüsü verilen 30 ildeki İl özel idarelerinin yanı sıra, aynı illerde 16 bin 220 köy ve toplam 1.583 beldenin tüzel kişiliği kaldırılmış, 1.053 belde ise mahalleye dönüştürülmüştür (Eryılmaz, 2022:69-70). 6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde **“etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır”** denilmiş olmasına rağmen bu noktada ortaya çıkan eleştiri, yerel birimlerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılması sürecinde merkezi idare tarafından, asıl muhatap olarak o yerlerde yaşayan halkın fikir ve düşüncelerinin alınmamış olması konusudur (Günay vd, 2014:67).

Yine belde halkından görüş alınmadan 6360 sayılı yasa sonrası belediye sınırlarında yapılan değişiklikler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı beşinci maddesine açık aykırılıklar taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5.Maddesi: **“Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”** Bu aykırılık, ilgili maddeye göre belediye sınırlarının ilgili birimlere önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı, bu danışma şeklinin de bir referandum yoluyla olabileceği üzerinedir. Söz konusu madde bu kadar açık iken 6360 sayılı yasa tasarısı ve bu yasa ile meydana gelen değişiklikler konusunda hiçbir şekilde yöre halkının veya yerel toplulukların görüşüne başvurulmamış ve görüşleri alınmamıştır. Bunun

yanı sıra Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının diğer maddelerinin uygulanmasına şerh veya çekince koyarken, beşinci maddesine herhangi bir çekince de koymamıştır (Karakılçık ve Küçük, 2019:90).

6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehirde belde belediyelerinin kapatılmasına ilişkin olarak bir tartışma ve eleştiri konusu da turizm yönünden ve özellikle yaz dönemlerinde yoğun bir turist akını olan küçük belde belediyelerinin durumu hakkında ortaya çıkmıştır. Bu konuda Güler (2012:41) Alaçatı, Bozburun gibi turizm potansiyeli yüksek olan beldelerin kapatılmasının, büyükşehir merkezinden uzaklıkları nedeniyle önemli bir uzaklık/hizmet ilişkisine maruz kalacağını belirtmiştir. Yine Kızılboğa Özaslan vd. (2014:226-229) kapatılan bu belde belediyelerinden Gümüşlük (Bodrum-Muğla) halkı ile yaptığı anketler ve görüşmeler neticesinde, mevcut hali ile bu belde belediyesinin sorunları kaynağında çözüme kavuşturduğunu, belediye imkânlarının yeterli olduğunu, fizik ve mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanıldığını, ancak bu beldenin kapatılması halinde önemli sorunlar yaşanabileceğinin tespitini ortaya koymuştur. Bu bağlamda Ak Parti Raporu'nda ileri sürülen küçük beldelerin etkin ve verimli hizmet sunamadıkları görüş ve tespitinin de Gümüşlük gibi turizm potansiyeli yüksek beldeler için yerinde olmadığına kanaat getirilmiştir.

Yine söz konusu kanun ile 30 büyükşehirde köylerin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesi kararının da birçok yönden olumlu bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Öncelikle kent sınırlarına dâhil olan köylerde yaşayan vatandaşlar kendilerini bir kentli gibi hissetmediklerini, aksine değişen durumun bir tabela indirmekten ibaret olduğunu, bunun yanında büyükşehir belediyesi vergilerine muhatap olduklarını, yetkililere ulaşmakta sorunlar yaşandığını dahası büyükşehir merkezi gibi aynı seviyede hizmet alamadıkları ortaya çıkmıştır (Ökmen vd, 2016:). Çiftçi ve Tomar (2013:417) söz konusu kanunun kırsal alan üzerindeki etkilerinin neler olacağına dair yaptığı çalışmada ise köy tüzel kişiliği üzerine kayıtlı olan arazi-mera ve otlakların imar baskısına maruz kalacağını, köydeki vatandaşların artan mali yüklerin karşısında kente göç edeceğini, tarım ve hayvancılığın büyük bir gerileme yaşayacağını, ortaya koymuş, köylülerin bir yasa ile kentli sayılmasının yerelleşme bağlamında çelişkiler ortaya koyacağını ileri sürmüştür.

Söz konusu yasa ile il özel idaresinin büyükşehir statüsüne geçen 30 ilde kaldırılması ancak diğer 51 ilde varlıklarını korumaları çeşitli yönlerden eleştiri konusu olmaktadır. Özellikle, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi bakımından 6360 sayılı yasanın 24. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi bütçesi üzerinde yetki merciini belirleyen 45. maddesi üzerinde yapılan değişikliktir. İl Özel İdaresi Kanunu 45. maddesi”
“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” şeklinde düzenlenerek, bütçe üzerinde onay yetkisinin il genel meclisinde olmasına dikkat edilmiş iken, bu durum 6360 sayılı yasa ise **“bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığı’na bildirir. İçişleri Bakanı’nın otuz gün içinde vereceği karar kesindir”** hükmü ile İçişleri Bakanlığı’nın il özel idaresi üzerinde bir üst mercii gibi yeni bir vesayet makamı getirilmiş görünmektedir (İzci ve Turan, 2013: 128).

Bununla birlikte il özel idarelerinin varlıklarını devam ettirdiği 51 ilde bütçe yetkisine getirilen kısıtlamanın yanında il encümeninin yapısında da bir takım değişiklikler getirilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ilk haliyle daha demokratik, katılımcı ve etkin bir il encümeni oluşturmak için; il genel meclisinin her yıl için kendi üyelerinden gizli oyla beş üye seçmesinin yanında, bunun karşısında, valinin, her yıl birim amirleri arasından beş üyeyi seçme ilkesi benimsenmiştir. Ancak, 6360 sayılı yasa ile bu uygulamaya son verilmiş, il encümeninin **“valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden”** teşkil edeceği şeklinde değişim yapılarak, valiyi il encümenin başkanı yapmış hem de daha önce meclis tarafından seçilen 5 üye, 3 e düşürülerek, çoğulcu-katılımcı bir yönetim anlayışına ters düşerek yerel kararlar üzerinde bir baskınlık durumu ortaya çıkartılmıştır (Günel vd. 2014:65).

Söz konusu yasaya bir başka eleştiri noktası da, 6360 sayılı yasa ile 30 ilde tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin yerine getirdikleri birçok görev büyükşehirlere devir edilmiş olmasının yanında merkezi hükümetin valilik aracılığı ile getirmesi düşünülen görevler için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (Yikob) kurulması üzerinedir. 6360 sayılı yasa ile merkezi idare her ne kadar yerel yönetimleri güçlendirme karar ve azminde olduğunu çeşitli raporlar ile kamu oyuna anlatmaya çalışsa da kurulan YİKOB’lar aracılığı ile merkezi yönetimin illerdeki temsilcisi olan valiliklerin yönetsel ve operasyonel imkânlarının artırılması yoluna gidilmiştir. Bir nevi yerelde merkezileşme durumu ortaya çıkmış olmakta ve kontrolün merkezi yönetimde/valide olduğu bir mekanizma kurulmuştur (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4). Kapatılan il özel idare organlarının yerel halkın oyları ile teşkil ederken, Yikob’ların doğrudan vali veya görevlendireceği vali yardımcısına bağlı olması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinde tanımlanmış yerindelik (subsidiarite) ilkesine de açıkça karşı tutum olarak görülmektedir (Karakılçık ve Ünal, 2019:88-89). Taşcılar’ın (2018: 8)’de belirttiği üzere seçimle meydana gelen il özel

idarelerinin ülkenin 30 ilinde kapatılması, 51ilinde ise varlığını devam ettirmesi yerel katılım bakımından iller arasında haksızlığa ve eşitsizliğe neden olabilecektir.

2.3.3 Mali Konulara ilişkin Eleştiri ve Değerlendirmeler

6360 sayılı yasanın yerel yönetimler bakımından ekonomik ve mali yönden ne gibi etkileri olduğu oldukça önemlidir. Söz konusu yasanın gerekçesine temel olabilecek Ak Parti raporunda (2012) mali beklentilerin önde olduğu, 30 büyükşehirde yasa ile sağlanacak gelirlerin ne kadar olduğu hakkında da bir gösterge tablosu yapılmıştır. Her ne kadar söz konusu raporda beklentilerin mali anlamda yüksek olduğu görülmüş olsa bile, sağlanacak yardımların daha çok merkezden aktarılan kaynaklar olduğu dikkate alındığında, yerel yönetim birimlerinin mali özerkliklerinin güçlenmediği aksine daha da merkeze bağımlı hale geldiği, beklenen olumlu sonuçlara ulaşılamadığı görülmektedir (Dağ ve Kılınç, 2017:435-436). Bununla birlikte Oktay (2016: 123-124), merkezi hükümetten aktarılan payların, il ve ilçeleri söz konusu yasa kapsamında artan mali sorumluluklarını karşılayacak miktarda olmadığını, paylaşım yapılır iken hizmet alanın yüz ölçümünün dikkate alınmadığı, yasa sonrası devir alınan kurumların borçlarının ek bir yük getirdiği ve bunun neticesinde yerel birimlerin mali yönden zor durumda kaldığını yaptığı çalışmalar ile ortaya koymuştur. Büyükşehirlerin artan hizmet alanı karşısında yeni yerel vergilerin de olmayışından dolayı daha az vergi ile daha fazla alana hizmet götürme durumları ile karşı karşıya kalmaları (Genç, 2014: 10) ile yerel birimlerin mali sistemdeki bu dengesizliği gidermek için özelleştirmelerin daha da artacağı, daha fazla borçlanma yoluna gidecekleri netice bir sarmal şeklinde hizmet maliyetlerinin artacağı belirtilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 135).

Merkezden gelir paylaşımı yapılır iken, sadece nüfus kriterinin baz alınması çeşitli yöre ve iller için adil bir gelir paylaşımı sağlamayacak olup, ekonomik ve ticari yönden farklılıklar barındıran iller için örneğin Kocaeli, Diyarbakır veya Erzurum Belediyeleri farklı usul ve esaslar belirlenmesi daha hakkaniyetli olacaktır (Karaarslan, 2015: 155).

2.3.4 6360 Sayılı Yasa'nın Teorik Açıdan Değerlendirilmesi

Tezimizin bu kısmında genel olarak 6360 sayılı yasanın yerel yönetimler üzerinde değişen organizasyon maliyetlerini nasıl etkilediği, hizmet kalitesindeki etkilerini, merkez çevre ilişkilerini, yerel yönetimler arasındaki rekabeti ve hizmet kalitesi üzerinde ne gibi etkileri olduğundan kısaca bahsedilecektir.

Panizza (1999: 98) yerel yönetim birimi olarak, idarelerin ne kadar küçülürse, yönetim maliyetlerinin de o ölçüde artacağını ve pareto optimum bir etkinlik noktasından uzaklaşacağını ileri sürmüştür. 6360 sayılı yasa bu kapsamda büyükşehir belediyesi hizmet

alanlarını il mülki sınırı ile eşitlediği için, yönetimin hizmet maliyeti yönünden bir avantaj sağladığı düşünülebilir. Yine yerel birimlerin yarı kamusal bir mal üretmeye karar verdiklerinde aynı bölge içerisinde olmalarına karşılık, idari ve mesafe olarak kopuk olmaları, aynı malı üretmekte taraflara daha yüksek bir maliyet ortaya koyacaktır. 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyeleri arasında çıkan ihtilaflarda düzenleyici ve denetleyici bir yetki vermiş olması ve aynı nitelikteki hizmetleri gerçekleştirmek isteyen birimler arasında bir koordinasyonun kurulması daha az maliyetli üretim ve hizmet yapılabilmesine olanak sağlayacaktır (Temel ve Karagöz, 2018: 124).

Yerel yönetim birimlerinin özel sermaye olan ilişkilerinde, büyük ölçekte olan yerel birimler, daha küçük birimlere göre ihale, altyapı yatırımları, borçlanma vb. işlerde dolaylı ya da dolaysız olarak daha fazla ilişki içine girmektedir (Falay vd.,1996'dan akt. Temel ve Karagöz, 2018: 125). 6360 sayılı yasa küçük ilçe ve beldelere göre daha büyük bir organizasyon yapısı ile büyükşehir belediyelerine imkân tanıdığı için özel sermaye ile ilişki düzeyi de daha fazla olabilmektedir. Teoriksel düzlemde 6360 yasa ile ilgili olarak değerlendirilebilecek bir başka konu da, yerel birimlerin işlem maliyetleridir. Bu maliyetler tarafların piyasadaki bilgilere yeterince sahip olup olmadıklarına göre eğilim göstermekte ve tarafların bilgilere sahip olması durumunda ise maliyet etkinliği ortaya çıkarmakta ve fırsatçılığı önlemektedir (Karabacak, 2012:402). Bu 6360 sayılı yasa, daha küçük (atomisite) yerel yönetim sınırlarından ziyade, il bütününe organizasyonel bir yapı olarak şekillendirdiğinden, asıl vekil ilişkisi içeren bu durum bilgi asimetrisi yaratmakta ve hizmet sürecinin işlem maliyetlerini de önemli ölçüde arttırmaktadır (Karabacak, 2012: 403). Bir başka yaklaşım da kamu hizmetlerinin etkinliği yönündedir. Treisman, eğitim, sağlık, ulaşım ve altyapı gibi temel hizmetlerin merkezi hükümetlerce yerine getirilmesi gerektiğini, yerel yönetimlerce bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinin, çok fazla yerel yönetim biriminin taraf olacağı ve yolsuzluğun da daha fazla olacağı ve dolayısı ile verimsizliğin ortaya çıkacağını ileri sürmüştür (Treisman, 2002: 7). Bu bakımdan yerel yönetimlerin 6360 sayılı yasa ile daha fazla hizmet alanına, daha fazla bütçeye, daha kaliteli ve teknik personele sahip olması, kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği artıracığı düşünülebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI YASA’NIN ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NİN MALİ VE EKONOMİK DURUMUNA ETKİSİ VE YÖNETİCİLER İLE YAPILAN GÖRÜŞMELER

3.1 Araştırmanın Kapsamı

Çalışmamızın bu bölümünde 6360 sayılı yasanın Antalya iline etkileri incelenecek ve ayrıca Antalya Büyükşehir Belediyesinin Faaliyet Raporlarından yararlanılarak büyükşehir belediye yöneticilerinin bilgi ve fikirlerine başvurulacaktır.

3.1.1 Amaç

Çalışmanın bu kısımdaki amacı, 6360 sayılı yasa yürürlüğe girdiği 9 yıldan fazla bir zaman üzerinden, yasanın etkilerinin irdelenmek üzere hizmet alanı tüm Antalya ili mülki sınırları ile eşitlenen Antalya Büyükşehir Belediyesini iki senaryo kapsamında, ele almaktır. Yasadan önceki 2013 yılı ile yasanın ilk uygulandığı yıl sonrası olan 2015 yılı göz önünde tutularak, gelir ve gider durumundaki değişiklikler analiz edilecek ve son dönemi anlamak açısından 2020-2021-2022 yılları gelir ve gider dengesindeki değişimler ortaya konmaya çalışılacaktır. Ulaştığımız sonuçlar hakkında birim yöneticileri ile de derin mülakat yapılacaktır.

3.1.2 Yöntem

Araştırmamızda yöntem olarak görüşülen yetkili ve tecrübeli kişi veya birim sorumluları ile karşılıklı konu ile ilgili görüşlerini almak üzere sorular sorulacaktır. Gerek iş yükü ağırlığı gerekse de programlarının yoğunluğu nedeniyle sınırlı sayıda yönetici ile görüşme yapılabilmektedir. Mülakat kayıt aşamasında isim ve unvanlarının yazılması görüşmecilerin kendi takdirlerine bırakılacaktır.

3.1.3 Sınırlar

Araştırmamızın sınırı 6360 sayılı yasanın Antalya Büyükşehir Belediyesi mali yapısına etkilerinin, yasa öncesi ile sonrası durumu çeşitli verilerden kayıtlardan yararlanarak yorumlanmaya çalışılacaktır.

3.2 6360 Sayılı Yasa'nın Antalya Büyükşehir Belediye Bütçesi Üzerindeki Etkileri

6360 sayılı yasa Türkiye'deki yerel yönetimleri gerek idari gerekse de mali alanda önemli ölçüde etkilemiş olup, bu etkilerin ortaya koyduğu sonuçların değerlendirilmesi ise yasanın uygulanması üzerinden belli bir zaman geçmesi ile mümkün olabilmektedir. Türkiye'deki diğer iller gibi Antalya ili de gerek coğrafi konumundan gerekse de turizm kenti olarak sunulan hizmetlerin çeşitliliğinden kaynaklı olarak yasa karşısında önemli mali etkilerle karşı karşıya kalmıştır. Bu etkileri analiz etmek için Antalya Büyükşehir Belediyesinin 6360 sayılı yasa öncesi olan 2013 yılı gerçekleşen bütçe gelir ve giderlerinin, o yıldaki mevcut personel ve il nüfus durumuna oranı ile yasa sonrası ilk uygulama yılı olan 2015 yılındaki bütçe gelir ve giderlerinin personel ve il nüfusu oranlanması yapılmaya çalışılacaktır.

3.2.1 6360 Sayılı Yasa Öncesi Seçilmiş Yıllar İtibariyle Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Gider ve Gelirleri

Yerelde farklı bir yönetim anlayışı getirmeye çalışan 6360 sayılı yasa temel olarak, ölçek ekonomilerinden yeterli seviyede yararlanılamaması, kaynak israfının önlenmesi, küçük yerel yönetimlerin kendi kaynakları ile çevre, ulaşım gibi problemleri çözememeleri, il düzeyinde planlama ve koordinasyon eksiklikleri gibi alanlarda çözüm üretmeyi amaçlamayı hedeflemiştir (Çelikyay, 2014: 11). Belirtilen hizmetlerin il mülki sınırları içerisinde yapılacak olması, hizmet alanının da büyümesine neden olmakta neticede büyükşehir yönetimlerinin de giderlerinin artmasına neden olmaktadır. Artan giderlerin finansmanı olarak ta 6360 sayılı yasa' da, büyükşehirlere, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %6'sının verileceği belirtilerek bu oran %5'ten 6'ya çıkarılmıştır. Yine bu %6'lık payın dağıtımında ise ilk olarak %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir hesabına, kalan %40'ın %70'i nüfusa ve %30'u ise yüz ölçüme göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması öngörülmüştür (Karaarslan, 2015: 153).

Büyükşehir belediyesi giderleri ise temel olarak 5216 sayılı büyükşehir kanunu, 5393 sayılı belediye kanunu ve diğer mevzuatların belediyeleri ilgilendiren hükümleri ile belirlenmektedir.

Aşağıdaki Tablo'da Antalya büyükşehir belediyesinin, 6360 sayılı yasa öncesi olan 2013 ile yasa sonrası olan 2015 yıllarının başta mal ve hizmet alım, sermaye giderleri ve personel giderleri gibi toplam bütçe giderleri ve gelirleri karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Tablo 3.1. 2013 ve 2015 Yılı Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplam Bütçe Giderleri (Bin TL.)

	2013(a)	2015(b)	Fark(c)	Değişim Oranı(c/a)
Bütçe Giderleri Hesabı (Toplam)	2.457.218	2.833.937	376.719	0,15
Personel Giderleri	461.225	496.620	35.395	0,07
Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	76.070	82.099	6.029	0,07
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.078.431	1.382.125	303.694	0,28
Faiz Giderleri	70.484	69.548	-936	-0,01
Cari Transferler	53.903	55.092	1.189	0,02
Sermaye Giderleri	715.189	723.643	8.454	0,01
Sermaye Transferi	1.521	6.936	5.415	3,56
Borç Verme	395	17.874	17.479	0,15

Kaynak: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri> (Erişim Tarihi:30.11.2023).

Tablo 3.2. 2013 ve 2015 Yılı Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplam Bütçe Gelirleri (Bin TL.)

	2013(a)	2015(b)	Fark(c)	Değişim Oranı(c/a)
Bütçe Gelirleri Hesabı (Toplam)	2.262.301	2.989.484	727.183	0,32
Vergi Gelirleri	361.004	529.918	168.914	0,46
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	555.751	659.990	104.239	0,18
Alınan Bağış ve Yardımlar	279.737	187.538	-92.199	-0,32
Faizler Paylar ve Cezalar	933.051	1.463.198	530.147	0,56
Sermaye Gelirleri	128.208	141.855	13.647	0,10
Alacaklardan Tahsilatlar	4.550	6.985	2.435	0,53

Kaynak: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri> (Erişim Tarihi:04.12.2023)

3.1 numaralı Tablo’da 6360 sayılı yasadan evvelki yıl 2013 yılında toplam bütçe gideri olarak 2.457.218 TL iken, yasa sonrasında %15’lik bir artış ile 2.833.937 TL’ye yükselmiştir. Bu gider artışının en büyük kaleminin ise yaklaşık üç kattan fazla bir şekilde %356 bir artışla sermaye giderleri olduğu görülmektedir. İkinci olarak en fazla artışın %28 ile mal ve hizmet alımlarından kaynaklı alımlar olduğu görülmektedir. Mal ve Hizmet giderlerindeki bu dörtte birden fazla artış yerel yönetim birimi olan belediyelerin, hizmet sınırlarının genişlemesi neticesinde kaynaklarının önemli bir kısmını yerel sorumluluklarını yerine getirmek için kullandığı söylenebilir.

nceki bölümde belirtildiği üzere 6360 sayılı yasa ile getirilen yeni düzenleme ile özel tüketim vergisi hariç, 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. Yine 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 (İzci ve Turan, 2013: 134).Görüleceği üzere burada pay dağıtımında nüfus ta önemli bir etken olmaktadır. Bu nedenle söz konusu 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediye bütçelerinin mali durumlarına

etkisini daha rasyonel olarak görmek için gelir ve gider dengelerinin nüfus yönünden de orantılanması gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda Antalya büyükşehir belediyesinin yasanın uygulanma yılı öncesi olan 2013 yılı ile yasanın uygulandığı ilk yıl olan 2015 yılındaki bütçe gelir-gideri ile nüfus durumunun değişime etkisi gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 3.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Gelir ve Giderlerinin 2013 Yılı Nüfusa Oranlanması (Bin TL.)

GİDERLER	2.457.218		GELİRLER	2.262.301	
NÜFUS	2.158.265		NÜFUS	2.158.265	
GİDERLER/NÜFUS	1,138515		GELİRLER/NÜFUS	1,048203	

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Antalya Valiliği İnternet Sitesinden derlenmiştir.
<http://www.antalya.gov.tr/nufus> , <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018> (Erişim Tarihi:28.11.2023).

Yukarıdaki Tablo 3.3 de Antalya Büyükşehir belediyesinin senaryo 1 diyebileceğimiz 6360 sayılı yasa öncesindeki gelirleri ve giderlerinin o yılki nüfusuna oranlanmış durumunu görmekteyiz. Bu yılda kişi başına gider 1,138515 TL iken kişi başı gelir ise 1,048203 TL olarak hesaplanmış olup gelir-gider dengesi, gider yönünde ağır basmaktadır.

Tablo 3.4. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Gelir ve Giderlerinin 2015 Yılı Nüfusa Oranlanması (Bin TL.)

GİDERLER	2.833.937		GELİRLER	2.989.484	
NÜFUS	2.288.456		NÜFUS	2.288.456	
GİDERLER/NÜFUS	1,238362		GELİRLER/NÜFUS	1,306332	

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Antalya Valiliği İnternet Sitesinden derlenmiştir.
<http://www.antalya.gov.tr/nufus> , <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018> (Erişim Tarihi:06.12.2023)

Yukarıdaki Tablo 3.4’ te görüleceği üzere Antalya ili’nin nüfusu 2015’te 2013 yılına göre 130191 kişi artmıştır. Bunun yanında 2013 yılı kişi başına düşen gider, gelirden fazla iken, 2015 yılında kişi başı giderin gelirden daha az olduğu görülmektedir. Antalya büyükşehir belediyesinin 6360 sayılı yasa sonrası kişi başına gelirlerinin artmış olduğu görülse bile, bu artış oranın çok küçük seviyede olduğu da açıktır. Fakat unutulmaması gereken bir nokta da hesaplamamızda kullanmış olduğumuz nüfus faktörüne, başta turistik

amaçlı olmak üzere kısa süreli oturum izni alarak gelmiş olan yerleşimci sayıları dikkate alınmamıştır. Bu nüfusun da dikkate alındığı durumda Antalya ilinin gelirlerinin, giderlerine oranla çok daha düşük bir seviyede kalacağı açıktır.

Söz konusu kanunun Antalya büyükşehir belediyesi mali durumuna 2013 ve 2015 yıllarını içeren etkilerinin yanında sonraki yıllarda etkilerinin nasıl bir seyir izlediğini görmek için de öncelikle uygulama sonuçlarının alındığı 2022 yılı gelir ve giderlerinin ilgili yıl nüfusuna oranlanması ve analizi yapılmaya çalışılacaktır.

Tablo 3.5. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Gelir ve Giderlerinin 2022 Yılı Nüfusa Oranlanması (Bin TL.)

GİDERLER	14.933.477		GELİRLER	15.341.561	
NÜFUS	2.688.04		NÜFUS	2.688.04	
GİDERLER/NÜFUS	5.555594		GELİRLER/NÜFUS	5,707341	

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Antalya Valiliği İnternet Sitesinden derlenmiştir. <http://www.antalya.gov.tr/nufus> , <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018> (Erişim Tarihi:06.12.2023).

Yukarıdaki Tablo 3.5'te görüleceği üzere 2022 yılında Antalya ilinin gelir ve giderlerin nüfusa oranı birbirine yakın görünmektedir. Önceki Tablo 3.3 'te 6360 sayılı yasa öncesi olan 2013 yılı giderlerin nüfusa oranı gelirlerin nüfusa oranından fazla olduğu görülür iken, 3.4 no'lu Tablo'da ise yasanın uygulanması sonrası tam yıl olarak 2015 yılında gelir-gider/ nüfus dengesinin gelir lehine değiştiği görülmektedir. 6360 sayılı yasanın gelir transferinde nüfus ölçütünü kullanması büyükşehir belediye sistemine bir miktar da olsa pozitif yönde katkı yapmış gibi görünebilmektedir.

Merkezi yönetim tarafından 6360 sayılı yasa ile yerel yönetim birimlerine aktarılan payların il seviyesinde, dönemsel artan nüfuslar, coğrafi yerleşim yerlerinin düz ya da dağınık olması gibi etkenlerin dikkate alınmadan yapılmış olması iller arasındaki gelir gider denge sorunlarının giderilemediğini ortaya çıkarmıştır. Özellikle Antalya ili için artan dönemsel nüfus ve yerleşim yerlerinin dağınıklığı ve büyüklüğü faktörünün yanında bir diğer olumsuz durumda, il düzeyinde faaliyet gösteren vergi mükelleflerinden tahsil edilen vergi gelirlerinin büyükşehir belediye bütçesine belli bir oranda aktarılması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu sorun özellikle turizm alanında faaliyet gösteren firmaların merkezlerinin Antalya dışında olması ve ödemekle yükümlü oldukları vergilerin, merkezlerinin olduğu vergi dairesi tahsil yetkisinde olduğundan, büyük bir gelir kaynağından mahrum olunmasına yol açmaktadır. Bu konuda merkezi yönetimce bir düzenleme yapılması, özellikle işyeri ve kanuni merkezi farklı firmaların kazanç sağladıkları illerin bütçe gelirine dâhil edilmesi gerekmektedir.

3.3 Antalya Büyükşehir Belediyesi Yöneticilerinin 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Düşünceleri

Tezimizin bu kısmında 6360 sayılı yasadaki beklenen etkilerin olumlu ve olumsuz yönlerinin özellikle de hizmet sınır alanının büyümesi ve ölçek ekonomilerinin açısından mali etkinlik durumunun yıllar itibarıyla gelişimini Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı birim yöneticilerinin görüşlerine yer verilmek suretiyle değerlendirmeye çalışacağız.

3.3.1 Hizmet Sunulan Alan ve Ölçek Ekonomisi Yönünden Değerlendirmeler

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin yetki ve hizmet sınırı 2008 yılına kadar Kepez, Konyaaltı ve Muratpaşa merkez ilçeleri ile sınırlı iken 5747 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Aksu ve Döşemealtı ilçesinin de katılması ile 5 merkez ilçeye yükselmiş sonrasında ise 6360 sayılı yasanın yürürlük tarihi olan 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrası, hizmet alanının tüm il mülki sınırları olması ile 14 ilçe daha eklenmiş ve sayı 19 olmuştur. Böylelikle Antalya Büyükşehir belediyesi Şekil 3.1'de de görüleceği üzere Gazipaşa-Kaş arasında 20.909 km alan içerisinde 2022 yılı itibarıyla yerleşik 2.688.004 kişiye hizmet götürmeye çalışmaktadır (Faaliyet Raporu, 2022: 18). Antalya Valiliği verilerine göre ise Antalya'ya 2023 yılı ilk sekiz ayında gelen turist sayısı ise 10 milyon 64 bin 782 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle yaz aylarında artan nüfus karşısında büyükşehir yönetimlerinin oldukça fazla bir kitleye hizmet götürme yükümlülüğü de doğmaktadır.



Şekil 3.1. Antalya ili Haritası

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Faaliyet Raporu (2022:19)

Yukarıda açıklanan bilgiler doğrultusunda Antalya Büyükşehir Belediyesi üst yönetici Genel Sekreter Yardımcısı Dr. Durmuş Ali ARSLAN'a "6360 sayılı yasa öncesi hizmet alanı 5 merkez ilçe sınırı iken 6360 sayılı yasa sonrası tüm Antalya mülki il sınırı olmuştur, bu durumun sunmuş olduğunuz hizmetlerin etkinliğine ve verimliliğine ne gibi katkıları ya da olumsuzlukları olmuştur?"

"Antalya Büyükşehir Belediyesi yetki alanındaki yerleşim yerlerine hizmet götürmede avantajlı illerimizden biri değildir. Yani çok uzun bir sahil şeridi var, yedi iklime sahip, çok geniş bir saha artı nüfusumuz sadece yerleşiklerden ibaret değil, her mevsim turist alan bir kent özellikle yaz aylarında sizler de biliyorsunuz bu sene 10 milyon üzerinde turist aldık, nüfusumuzun neredeyse 5 katı bir rakam bu. Tüm bu insanlara hizmet vermek büyük bir bütçe gerektiriyor ama hal böyle iken merkezi hükümetten yeterli destek göremiyoruz. Nüfus, alan ve hizmet götürme kriterleri bakımından dezavantaja sahibiz. Biz sözkonusu 6360 sayılı yasadan evvel 5 merkez ilçe hizmet alanından sorumlu idik, kompakt bir alandı, bu alanlara hizmetlerimiz daha yoğun idi ve ona göre de bütçe ödeneklerimiz vardı. Ama şimdi ilin en ücra köşesine hizmet vermede etkin ve verimli olamamaktayız. Kaldı ki belediyeler bir metropol bir kent yönetim biçimidir yani bir kırsal alan yönetim biçimi değildir. Dağ köylerinin bir kent yönetimi ile ne ilgisi olabilir ki? Bu yasa ile merkez ilçe olan Muratpaşa'daki fener mahallesi ile Serik ilçesinin Dorumlar köyü, ki şimdi mahalle oldu, aynı hizmeti görmek istiyor. Bu yöre halkına istedikleri hizmeti tam olarak vermek olmuyor, sonunda şikayetler artıyor. Bu yasanın ilk çıktığı 2014'ten bu yana var olan sıkıntılar halen devam ediyor, yani merkezi yönetimce bir destek, teşvik ve kılavuzluk görmedik. Benim bu yasa hakkındaki görüşlerim genelde olumsuzdur. Kent işlerini belediye, köy işlerini ise merkezi idare yapmalı idi. Yine başka bir örnek, Büyükşehir olarak il genelinde ulaşım hizmeti veriyoruz ve bunu da otobüslerimiz ile yapıyoruz, Antalya'nın doğu ucu olan Gazipaşa ilçemizin son yerleşim yerine kadar bu hizmeti sunmamız bekleniyor, otobüsün ücra bir mahallede bozulması durumunda müdahale etmemiz çok zor oluyor, bu sorunu çözmek için ya da oraya bir istasyon kurmak istesek bina, personel, ekipman maliyeti yüksek olmaktadır. Bu işin yerel birimler tarafından yapılması elzemdir. Ancak bunun yanında biz itfaiye, su işleri gibi hayati önemdeki hizmetlerimizde istasyonlarımızı tamamlamış bulunmaktayız. Ancak bu yatırımlarımız karşılığında genel bütçe vergi gelirlerinden yeterince pay alamıyor ve destek de göremiyoruz, yani vergi gelirlerimiz merkeze bağlı ve yeterli de değil.

Katılımcı üst yöneticimize yönelttiğimiz sorulara vermiş olduğu cevaplar, araştırmamızda ortaya koyduğumuz hususlar ile de büyük ölçüde örtüşmektedir. Özellikle Antalya ili'nin kendine özgü karakteristik yapısı nedeniyle yerel birimler geniş bir alana hizmet götürmede zorluklar yaşamaktadır. Bunun yanında çalışmamızın ikinci bölümünde yaptığımız tespitlerden de anlaşılacağı üzere yerel birimlere genel bütçe gelirlerinden yeterince pay verilmemekte olduğu gerçeği de ortaya çıkmaktadır.

Yine, Antalya Büyük Şehir Belediyesi üst yönetici olan ve adının ve soyadının baş harfinin belirtilmesi isteyen İ.A nezdinde “6360 sayılı yasa öncesi hizmet alanı 5 merkez ilçe sınırı iken 6360 sayılı yasa sonrası tüm Antalya mülki il sınırı olmuştur, bu durumun sunmuş olduğunuz hizmetlerin etkinliğine ve verimliliğine ne gibi katkıları ya da olumsuzlukları olmuştur?” şeklindeki sorunun cevabı şu şekilde olmuştur.

“Benim kanaatim uzak birimlere Antalya merkezden değil de, ilçelerden hizmet götürülmesi gerektiğidir yani hizmet daha dar kapsamlı olmalı ve yerinde görülmelidir. Doğru olan daha yerelden hizmeti sunabilmektir. Yerelleşme de kendi arasında daraltılmalıdır. 6360 sayılı Yasa’dan evvel bizim merkez ilçe dışındaki ilçelere hizmet götürme yükümlülüğümüz yoktu. İl Özel İdaresi bu işleri yapıyordu şimdi ise biz yapıyoruz. Örnek olarak yol bakım, sulama işleri gibi. Şu anda gerek mali kaynak yetersizliği, gerek ekipman gerekse de personel yetersizliği yüzünden uzak birimlere hizmet götürme tam olarak istediğimiz şekilde olmuyor, imkanlar dahilinde yapmaya çalışıyoruz. Vatandaşımız eskiden olduğu gibi halen doğrudan ilçe yerel birimlerine talepte bulunuyor oysa talepte bulunduğu iş büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde oluyor. Tam olarak vatandaşlarımız hangi hizmeti ilçe belediyesi hangi hizmeti büyükşehir belediyesi yapacağı noktasında bir kafa karışıklığı yaşamaktadır. Tüm hizmet alanının il mülki sınırı olması ve dağ köylerinin de ihtiyaçlarının büyükşehirce karşılanacak olması, elimizde daha çok mali kaynak ve ekipman olmasını gerektirmektedir. Örneğin Manavgat yangınında tüm imkanlarımızı seferber ettik, ancak uçak gibi araçlarımız olsa idi daha da etkin mücadele edebilirdik. Bu ise mali imkanlar meselesidir. Yine merkezi hükümetten, yerel birimler adil bir şekilde hizmet alamamaktadır. Farklı uygulamalar olmaktadır. Yatırımlar vs konularda kendi bütçemiz büyük yatırımlar için yetersiz kalabiliyor.

Katılımcının hizmet-alan ilişkisinin etkinlik ve verimlilik seviyesine katkısı konusunda verdiği yanıtlar, hizmetin en yakın yerel birimler tarafından sunulmasının önemini ortaya koymaktadır.

3.3.2 6360 Sayılı Yasa’nın Büyükşehir Mali Yapısına Etkileri Bakımından Değerlendirmeler

Çalışmamızın önceki kısmında Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin hizmet sunduğu alanın yasa öncesinde 5 merkez ilçe ile sınırlı iken yasa sonrası mülki sınırlara erişmesi yani 19 ilçeyi kapsaması bağlamında üst yöneticilerin hizmet alanı ve verimlilik hakkında fikirleri alınmaya çalışılmıştı. Bu alt başlıkta ise, tezimizin ikinci bölümünde yer alan tespitler doğrultusunda yasanın beklenen etkilerinden olan, hizmet ölçek alanı büyüdükçe yerel birimlerin hizmet götürme maliyetlerinin azalacağı, kaynak kullanımında etkinlik sağlanacağı öngörüsü ile sunulan hizmetlerin mali olarak merkezi yönetim tarafından yeterince desteklenip desteklenmediği ve büyükşehir belediyesinin gelir-gider durumları hakkında değerlendirmeleri ele alınacaktır.

Bu bağlamda yine katılımcımız Antalya Büyük Şehir Belediyesi üst yönetici Genel Sekreter Yardımcısı Dr. Durmuş Ali ARSLAN’a “mali yerelleşme hakkında ne biliyorsunuz, yasa ile hizmette bir maliyet etkinliği oldu mu, merkezi yönetim yeterince gelir desteğinde bulunuyor mu, yerel yönetimler kendi gelir kaynaklarını yaratmak için vergi de koyabilmeli midir?” soruları yönetilmiştir.

Yanıt olarak;

“Mali yerelleşme kavramı hakkında bir bilgim yok, yerel yönetimler kendi kaynaklarını yaratmada merkezi yönetimce desteklenmemektedir ancak ülkemiz üniter bir yapıda olduğu için yerel yönetimlerin yerel vergi ihdas etmesi çeşitli sıkıntılara yol açabilir, çünkü vergi koymak kanunla olmaktadır yani yasama yetkisini kullanmak demektir, yasama yetkisini de kullanan tek irade TBMM dir. Vergi koymak dışında çeşitli gelir kaynakları yaratmamız desteklenmelidir. Bir de şimdi biz genel bütçe vergi gelirlerinden pay alıyoruz, Antalya ilimizde birçok turizm şirketi otel, acente gibi hizmetler gerçekleştiriyor, ancak bu şirketlerin merkezleri çoğu zaman İstanbul ve diğer illerde olmaktadır. Bu şirketlerin ödemiş oldukları vergilerden biz bir pay alamıyoruz. Bunun düzenlenmesi lazım. Parayı kazandığı hangi şehir ise o şehrin vergi gelirine dâhil edilmelidir. Merkezi hükümet belediyemize yeterli gelir desteğinde bulunmuyor, yeterli yatırım yapılmıyor, kendiniz yapın, diyorlar, Antalya’yı varlıklı bir şehir olarak görüyorlar. Birde imar sorunları var, ilçe belediyeleri ile sorunlar yaşıyoruz, 6360 sayılı yasa, çıkan anlaşmazlıkları büyükşehir meclisi çözer diyor ama iş uygulamada öyle olmuyor yani yasanın beklenen etkileri fiiliyatta görülüyor.”

Aynı soru, Antalya Büyük Şehir Belediyesi üst yönetici olan ve adının ve soyadının baş harfinin belirtilmesi isteyen İ.A’ ya sorulmuş olup, cevap olarak;

“Mali yerelleşme” hakkında teorik bir bilgim yok. Öncelikle belediye bütçemiz yetersizdir. Bütçe vergi gelirlerinden yeterince pay alamıyoruz, aldığımız paylar ilimizdeki toplanan vergilerin miktarına bağlıdır. Bu noktada şu sorun ortaya çıkıyor: İlimizdeki büyük otel ve şirketlerin merkezleri genelde Antalya dışında bulunmaktadır. Bizim İlimizde elde ettiklerin gelirlerin vergisini merkezlerinin bağlı olduğu il vergi dairesine ödüyorlar, dolayısı ile o ilin gelirin sayılmış oluyor. Bu durum adil değildir. Bizim, merkezi hükümetin aktardığı vergi gelirlerinin dışında olan kaynaklarımız çok sınırlı, Emlak vergisi topluyoruz, ilan ve reklam vergisi alıyoruz, hal vergisi vs gibi ama bunlar hizmetlerimiz yanında çok cüz’i. Yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını yaratması lazım. Yerel yönetimlerin vergi yapma durumuna gelince, bu ülkemiz için geçerli olmayan bir şey ama bazı Avrupa ülkelerinde yerel idarelerin böyle bir yetkisinin olduğunu sanıyorum.

İki katılımcımızda yerel yönetimlerin kendi meclislerinde vergi yasası yapma imtiyazına olumlu bakmamıştır. Vergi koyma yetkisinden ziyade, vergi kanunlarındaki düzenlemeler ile il sınırlarında hizmet veren şirket ve kurumların gelir elde ettikleri yerin vergi idaresine bağlı olmalarını ve ödemiş oldukları vergilerin de bu il bütçe gelirine yazılması yönünde düşünceleri olmuştur.

6360 sayılı yasanın büyükşehir mali sistemine etkilerinin yıllar içindeki gelişimi bir diğer büyükşehir yönetim birimi olan mali hizmetler dairesi başkanlığı yöneticisi E.S ile irdelenmeye çalışılmış olup, kendisine, mali yerelleşme kavramı, 6360 sayılı yasanın mali

yerelleşmeye ne gibi katkıları olduğu, olumlu ve olumsuz yönleri hakkında sorular sorulmuş cevap olarak,

“Mahalli idareler kavramı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile tanımlanmış idarelerdir. Söz konusu tanımlamada mahalli idarelerin yetkilerinin belirli bir coğrafi alanla kısıtlı olduğu ve yine kendilerine ait bütçelerinin olduğundan bahseder. Mahalli idarelerin bütçe yapısına detaylı baktığımızda ise gelir yapısının daha çok merkezi yönetim tarafından aktarılan paylardan oluştuğu görülmektedir. İşte mali yerelleşme kavramı tam olarak burada devreye girmektedir. Mali yerelleşme yerel yönetimlerin gelir yapılarının merkeze bağımlılıktan çıkararak daha çok öz gelirleri üzerine dayanmasını kast eder diye düşünüyorum.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırları hizmet sunma zorunluluğu getirmesine rağmen mali yerelleşmeye bir katkısı olduğunu düşünmüyorum, merkeze bağlılık çeşitli yönlerden hala devam etmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanlığımızın gelir yapısına bakıldığında %87 oranında hala merkezi yönetim gelir paylarından oluştuğu görülebilir.

Yasanın olumlu ve olumsuz yönleri ise, evet, büyükşehrin sorumluluk alanları batıda kaş'tan doğuda Gazipaşa'ya kadar genişledi, ancak bu durum 5216 sayılı yasa ile yüklenen sorumlulukları da düşününce sürdürülmesi mümkün olan bir şey değildir. Bir diğer olumsuz hususta yetki karmaşasının yaşanmasıdır. Sözgelimi hizmet götürülecek alanlarda karayolları, diğer ilçe belediyeleri gibi kurumlarla sürekli bir çekişme hali mevcuttur. Yani ölçeğimiz büyüdü ama etkinlik ve verimlilik yok.

Yine katılımcımıza söz konusu yasanın orantılı gelir kaynakları yaratılıp yaratılmadığı, borçlanma durumuna, harcama tahsisine ve mali transferlere ne gibi etkileri olduğu sorulmuş olup cevap olarak,

“Büyükşehir belediyemizin gelir yapısı incelendiğinde merkezi yönetimden aktarılan payların en büyük gelir kaynağı olduğu görülmektedir. Aktarılan paylarda nüfus, yüz ölçümü gibi kriterler mevcut olsa da adil bir yapı yoktur. Antalya ya da İstanbul gibi turizm, ticaret ağırlıklı ve mevsimsel olarak nüfusun yükseldiği yerlerde belediyelerin sunduğu hizmetlerden yararlanan insan sayısı sürekli değişkenlik gösterse de aktarılan paylar yerleşik nüfus üzerinden hesaplanmaktadır. Yani kentte yaşayan kişi sayısı fazla olsa da alınan gelir o oranda değildir.”

“Harcama Tahsisi olayına bakacak olursak, büyükşehirlerin kanunla kendilerine yüklenmiş görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Kurum bu durumlar dışında harcama yapma yetkisine sahip değildir. Aksi halde 5018 sayılı yasa ile karşı karşıya kalınmakta ve kamu zararına muhatap olunmaktadır. Harcama konusunda yine hali hazırda merkezi yönetim tarafından açıklanan yıllık ve orta vadeli program gibi metinlere uymak zorunluluğu vardır. Personel harcamalarına baktığımız da ise toplam bütçe içinde bu pay da kanunla belirlenmiştir. O sınırı geçememekteyiz. Dolayısıyla büyükşehirlerin tam bir harcama özerkliğinden bahsetmemiz mümkün değildir. Sadece üst yönetime kanun ve mevzuat çerçevesinde tanımlanan kaynakları yönetme hakkı tanınmıştır.”

“Borçlanma konusuna gelecek olursak, belediyelerin borçlanması belli kriterlere bağlanmıştır. Belli bir orana kadar kendi meclislerinden onay alarak borçlanabilir iken, belli bir miktardan sonra ise merkezi yönetimin ilgili bakanlığından onay alınması gerekmektedir. Bu sınır büyükşehir belediyelerinin mali özerkliğini zedeleyici nitelik haline dönüşmüş bulunmaktadır. Eğer ki merkezi yönetim bu borçları üstlenecek ise belediyenin gelirine de giderine de borçlanmasına da

karışır. Yani yerel yönetimin bir mali özerkliği ortadan kalkacaktır bu durumda. Zaten şu anda yerel yönetimler merkezi yönetimin vesayeti altında iş yapan aracı kurumlar niteliğine dönmüş durumdadır.”

“Mali transferler konusu ise Büyükşehir gelirlerinin %90 civarı merkezden aktarılan paylardan oluşmaktadır. Bu durum 2 aşamada incelenebilir. O şehirden toplanan vergilerden belediyenin nüfusu, yüzölçümü gibi kriterlerle pay alması mantıklı gibi görünür iken, ki 6360 sayılı yasa ile bu durum düzenlenmiştir, bunu merkezden aktarım yoluyla alması belediyeleri kendi öz gelirlerini artırma veya tahakkuk ettirdikleri vergileri toplama konusunda daha gevşek davranmaya itmektedir. Burada belediyelere, mali özerkliklerini pekiştirme açısından daha çok vergiyi tahsil etme imkanının sağlanması imkanı tanınmalıdır. Böylece öz gelirleri artacak hem de üst yöneticilerin halka hesap vermesi-gelir gider dengesi gibi mali açılardan-imkanı daha da artacaktır. Mevcut durumda üst yöneticiler tüm planlarını merkezden aktarılabilecek paylara göre yapmakta ve öz gelirlerinin artırılması için çok da çaba sarfetmemektedir.”

Katılımcının yasa hakkındaki görüşlerini genel olarak değerlendirecek olursak, söz konusu yasanın büyükşehir mali sistemine olumlu yönde bir katkısının olmadığını, merkezi hükümete mali yönden bağıllığın devam ettiğini, öz gelirlerinin yetersiz olduğunu ifade etmiştir. Yasanın gerek amacından gerekse de gerekçe raporlarında teorik olarak önemli kazanımlar sağlayabileceği öne sürülmüş ise de katılımcılarımızın uygulayıcı pozisyonda olmaları ve fiilen gerçekleşen durumları bire bir yaşamalarından dolayı daha spesifik sonuçlar ortaya koyabilmektedirler.

Tezin ikinci bölümünde ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere 6360 sayılı yasa ile 30 il’de büyükşehir belediyesi kurulmuş olup bununla birlikte bu şehirlerdeki il özel idareleri kapatılmış ve görevlerinin bir kısmı büyükşehir belediyelerine bir kısmı da valilik bünyesinde kurulan yikob’lara verilmiştir. Verilen bu görevlerle birlikte il özel idaresine ait olan taşınır ve taşınmaz mallarda yine büyükşehir ve yikob’lar arasında paylaşımına konu olmuştur. yikob’ların kurulması akademik literatürde çeşitli yazarlarca “merkezde yerelleşme”, “ikili yönetim” kavramı ile tartışmaya açılmıştır. Yine bu bağlamda bahsedilen durumlar yikob’ların kurulması, gelişimi ve gerekliliği hakkında Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (yikob) birim yöneticileri ile mülakat yoluyla irdelenmeye çalışılacak ve görüşlerine yer verilecektir.

Antalya Valiliği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı birim yöneticisi N.P.İ’ye yukarıda bahsedilen konularla ilgili olmak üzere “*Yikob’lara neden gereksinim duyuldu, İl Özel İdaresinin eksikliği kapattı mı, bu değişimi nasıl değerlendiriyorsunuz?*” sorusu yöneltilmiş ve cevap olarak,

“Gereksinim duyulmasının nedeni, İl özel idareleri kapanınca, valilik bünyesinde yapılması düşünülen birtakım işlerin örneğin, sahip olunan binaların bakım onarım giderleri, lojmanların idaresi, inşaat işleri, acil çağrı işleri, temsil tanıtım işleri gibi, Antalyamızda 19 ilçe var tüm bu saydığım işler bu

ilçeler bazında yapılmak zorunda. İl Özel İdareleri daha başka bir kurumdur, meclisi olan, kararların seçimle alındığı, genel sekreterlik makamı, daire başkanlıkları olan daha kapsamlı ve daha büyük bir alana hizmet veren bir kurumdur, yikob'lar ise daha dar kapsamlı işleri yapan çok farklı bir yapısı olan bir kurumdur. Birbirinin yerine düşünülmesi pek mümkün değildir. İl özel idaresinin imkanları daha genişti, yikob'ların imkanları ise çok daha kısıtlı.”

Aynı soru bir diğer Antalya Valiliği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı birim yöneticisi N.U.B'ye yöneltilmiş olup yanıt olarak,

“30 büyükşehir bütünşehir oldu böylelikle belediye hizmet sınırı il mülki sınırı olmuştur. Köyler mahalle statüsüne geçti, artık oralara da hizmeti büyükşehir götürmeye başladı. Ancak valiliklerin ve kaymakamlıkların sunacağı hizmetlerin gereği olarak, binaların, lojmanların tamiri, araçların bakım onarımı, doğal kaynakların ruhsat işleri gibi bir takım işlerin yürütülmesi için yikob'ların kurulması zaruri idi. Bu işleri büyükşehir yönetimine bırakmak doğru olmazdı. Yikoblar ilk kurulduğunda kapsamının dar olacağı planlanmıştı, ancak zaman içerisinde bazı fiili durumların hasıl olması ile mesela Milli Eğitim Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı'nın bina inşaat işlerinin yürütülmesi gibi. Aslında bu işler Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından da yapılabilmektedir. İl özel idaresi kapatıldığında zaten çoğu işler bu müdürlüğe devredilmişti. Ancak daha sonra yikob bu işleri devraldı. Bu ise yine bazı işlerin birden fazla müdürlük tarafından yapılmasına neden olmaktadır, örneğin okul bina inşaatlarını milli eğitim müdürlüğünün kendisi de yapabiliyor iken yikob ta yapabilmektedir. Yine örneklere devam edersek, emniyet müdürlüğü ve jandarma binaları da bu şekilde.

Yine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının bir diğer birim yöneticisi E.İ.'ye “Yikob'lara neden gereksinim duyuldu, İl Özel İdaresinin eksikliğini kapattı mı, bu değişimi nasıl değerlendiriyorsunuz?” şeklinde aynı soru yöneltilmiş ve cevap olarak,

“Aslında iki kurum farklı, yikob'lar ile il özel idaresini karşılaştırmak doğru değil, birbirini ikame de etmezler. İl özel idaresinin yapmış olduğu işler aslında büyükşehire verildi, yalnızca bazı spesifik işler valilik bünyesinde kaldı, ki bu işler de zaten valilik kurumu ile yakından ilgili işler. Bu işlerin yürütülmesi için de yikob lar kuruldu. Başkanı da vali oldu. Bu kurum olmasaydı ildeki vali adına yapılacak olan işleri kim yapacaktı, büyükşehir olamazdı, il özel idare de kaldırılmış, işte bunun için yikoblar kuruldu. Büyükşehir ile yikobların çelişen bir yanı yoktur. Kurum yıllar içerisinde kendisini geliştirmeye çalıştı, bir yol da alındı. Ama ülkemizde hala 51 ilde il özel idaresi faaliyetini devam ettirmektedir. 30 ilde ise kapatıldı ve görevleri büyükşehire devredildi. Aslında bir ikili yapı var gibi görünmekte, bu doğru, zaten küçük illerde bu değişim olmadı, metropol olan yada olmaya aday olan illerde değişim oldu. Yine tekrar edeyim, değişim olan büyük illerde de bir ikilik mevcut değildir. Büyükşehir Belediyesinin görevi farklı yikob'ların görevi farklıdır. Ancak yerel demokrasi noktasında evet il özel idareleri katılımcı bir yapıya sahipti, zaten büyükşehirde o şekilde ikame olarak düşünür isek.”

Katılımcımızın belirttiği üzere İl özel idareleri kapatıldığında, valilik adına yapılan bir takım işlerin yine valilik bünyesinde kalması adına Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Altı adet müdürlük şeklinde kurulan bu birim aslında ilde kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı iş ve işlemleri izleme ve koordinasyon birimi olarak

düşünülmesine rağmen fiilen birçok görevi bizzat icra etmektedir. Özellikle il genelinde Milli Eğitim, Jandarma, Emniyet Müdürlüğü gibi merkezi yönetimin taşra uzantısı olan kurumların bina yapım, onarım ve tadilat işlerini de ihale yolu ile yaptırmaktadır.

Yine katılımcımıza Türkiye’de 30 il’de büyükşehir yönetimi diğer 51 ilde ise il özel idaresi yönetimi devam ettiği, bunun bir “ikili yönetime” evrilme olduğundan bahsedildiği belirtilmiş “Sizce 51 ildeki il özel idareleri kapatılıp yerine Yikob’lar mı kurulmalı yoksa tam tersi mi olmalı” sorusu yöneltilmiş olup, cevap olarak,

“Çalışır bir durumdaki sistem bence öyle kalmalı, evet ülkede ikili bir yerel yönetim yapısı oluşmuş durumda, ama çalışıyor ise devam etmeliler. Sürekli yeni bir kurum inşa edilmesi kurumların hafızasının silinmesine de neden olabiliyor. Şöyleki mesela bir binanın ömrü 40-50 senedir, bu bina ile ilgili yapılan işlemler statik, inşaat, projeler vb bir hafızadır. Bu binanın devri bu aşamanın kaybolmasına neden olabilmektedir. kurumlar da böyledir, personel değişimi, yer mekan değişimi, uygulama değişiklikleri hafızayı etkiler.”

Aynı katılımcımıza “Yikob’lar etkin ve verimli çalışabiliyor mu” sorusu yöneltilmiş olup, cevap olarak,

“Evet, ama kişisel gayret, bireysel özveri ile işler yürütülmekte, kurumun üzerinden 9 yıl geçmiş olmasına rağmen henüz bir oturmuş sistem yok, örneğin bizim üzerimizde hali hazırda 70 adet inşaat işi bulunuyor, yeterli personelimiz bulunmamakta olup özveri ile işler yürütülmektedir. İl özel idarelerinin bu konuda önemli personel ve ekipmanları mevcuttu. Yikob olarak kurulduğumuz 2014 yılından bu yana gerek yönetsel gerekse yasal düzenlemeler olarak gelişme gösterdik, kurum kimliği oluşturulması yönünde önemli adımlar atıldı ancak bunun nedeni çalışanlarımızın eski il özel idare personeli olmasındandır.”

Aynı soru bir diğer Antalya Valiliği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı birim yöneticisi N.U.B’ye yöneltilmiş olup yanıt olarak,

“Öncelikle 30 büyükşehir dışındaki illerde il özel idaresi sistemi devam ediyor, bunların kaldırılmasına gerek yok çünkü bu kurumlar daha demokratik ve yerel halkın tercihlerini daha iyi yansıtıyor. Oysa yikob’larda böyle bir durum yok. İl özel idareleri anayasal bir kurumdur, kanunla kurulmuştur, illerin var olmasından ayrılamaz zaten anayasada da bu belirtilmiştir. İl genel meclisleri ve encümen var, TBMM’ nin bir kopyası gibi düşünün, yani daha demokratik, yerel halka daha yakın, yöre halkı sorunlarını il özel idaresine çeşitli yollardan aktarma imkanına sahipti. Oysa yikob’lar içe kapanık bir yapı ve 2016 yılında tüzel kişilik kazandırılmaya çalışıldı. Hala daha sistem oturmuş değil.”

Aynı soru bir diğer Antalya Valiliği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı birim yöneticisi E.İ’ye yöneltilmiş olup yanıt olarak,

“Hayır, diğer illerde yikoblar kurulmamalı, dediğim gibi, ilin bir çok özelliği yönünden zaten büyükşehir yapılmaktadır. 51 ilde il özel idareleri gayet iyi çalışmaktalar, oralarda yikob kurmak mantıklı olmaz. il özel idaresinin yapacağı işler meclis kararı ile olmakta idi, yerel halkın isteklerini en iyi şekilde aktardıkları bir yapıdır. Yikob’ta ise karar organı validir. Zaten bir meclislik iş yok yikoblarda, merkezi yönetimin taşra birimleri arasında koordinasyon sağlayan bir birim gibi

düşünün. Bütçesi bile çeşitli kamu kurumlarının paylarından oluşuyor. Yani küçük illerde il özel idaresi olması avantajdır, büyük illerde ise kaldırılması ve görevlerinin büyükşehir belediyesine aktarılması isabetli olmuştur. Ama yikob çalışanları çoğunlukla eski il özel idaresi çalışanlarıdır. Bu personelin il özel idare zamanında hakları daha iyi idi, sosyal denge, ikramiye vs meclis kararı ile alınıyor, miktarlar artırılabilirdi. Ama yikob bünyesinde böyle bir şey durum yok. Yikoblar 2014 ten bu yana gelişme içindeler, 2018 de özel bütçeli tüzel kişilik oldu, aslında ilde hizmet potansiyeli yüksek bir kurum olarak düşünülmüştü, fonksiyonlarını icra etmesi ise daha zamanla oturacaktır.”

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları kurulduklarından bu yana katılımcılarımızın da belirttiği üzere, hukuki ve kurumsal kimliğini tam olarak oluşturamamış, daha çok bireysel gayretler ile bir noktaya taşınmaya çalışılmaktadır. Bu kurumun işleyişine baktığımızda, tam olarak eski il özel idare müdürlüğü fonksiyonlarını taşımamaktadır. Daha çok valiliklerin yapması gereken özellikli bir takım işlerin, katılımcımızın da belirttiği üzere lojmanların bakım onarımı, merkezi yönetime bağlı kurumların il içerisindeki bina yapım vb. işlerin bir aracı olarak yaptırılmasıdır. Aslında büyükşehir içerisinde bir “ikili” yapı durumu söz konusu değildir. Ancak ülke genelinde düşünüldüğünde, 51 ilde il özel idaresi devam ederken diğer 30 ilde ise büyükşehir belediye başkanlıkları ile yikob’ların kurulması, bir ikili yapıdan söz edilebilecektir.

SONUÇ

Geçmişten günümüze küreselleşme ve yerelleşme kavramı her ülkenin kendi toplumsal gereksinimlerine göre şekillenip bir devinim almaktadır. Bu devinimde ülkelerin yerel-merkezi politik anlayışı, kültürü, coğrafi konumları da önemli bir faktör olarak öne çıkmaktadır. Yerelleşme bağlamında öne sürülen çeşitli fikirlere bakıldığında bu kavramın yerel halkın her derdine deva bir uygulama olmadığı ortaya çıkmaktadır. Ancak çeşitli uluslar arası kurum ve kuruluşlar, yerelleşmenin ülke yönetimlerinde yaygınlaştırılması için önemli bir çaba içine girmişlerdir. Bunun temel nedeni 1980 sonrası dünyada neoliberal akımın öğretileri doğrultusunda ortaya çıkan ve yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik, yerel aktörlerin yönetimde söz sahibi olması gibi teşvikler ile ilerleyen yeni bir ekonomik anlayıştır.

Yerelleşmenin kendi içinde, siyasi, idari, ekonomik ya da mali yerelleşme olarak birçok türlere ayrılmıştır. Her ülkenin siyasi yapısına, etnik ve kültürel özelliklerine göre şekillenme derecesi olan yerelleşme olgusu kendi içinde olumlu ya da olumsuz birçok faktörü de barındırmaktadır. Ülke yönetimlerinin hangi tür yerelleşmeyi uygulamayacakları, hem kendi iç taleplerinden hem de ilişkide bulunduğu ülkeler ya da organizasyonların talepleri ile şekillenebilmektedir.

Bu yeni yönetim alanının içerisinde mali yerelleşme, merkezi ve yerel yönetimler arasında, ülkenin kıt kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmak için çeşitli mali enstrümanları kullanılabileceği bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali yerelleşme farklı yaklaşımlar ile tanımlanmakla birlikte ülkelerde mevcut merkez ve yerel birimler arasında, harcama, gelir, borçlanma ve idareler arası transferlerin nasıl yapılacağı, kimin hangi yetki çerçevesinde hareket edebileceği, alınacak finansal ve ekonomik kararlarda yerel birimlerin de söz sahibi olması, bunun ülke yönetim ve ekonomisine ne gibi yansımaları olabileceği noktasında toplanmaktadır. Bu uygulama biçimi elbette şüphesiz ki ülkelerin kendi iç dinamiklerine de uygun olmak zorundadır. Merkezi yetkilerin özellikle vergilendirme ve gelir toplama yetkisinin yerel birimlere aktarılması tüm ülke otoritelerinin durumu çok yönlü anlayıp kavraması ile mümkün olabilecektir. Örneğin bir bölgeye verilen vergilendirme yetkisi bölgenin mali özerkliğine katkı sağlayabilecektir. Ancak bu durumun zıttı da ortaya çıkabilecektir, örneğin vergiye duyarlı bir bölgeye yüksek oranda vergi uygulamak, o

bölgenin tepkisine de neden olabilecektir. O nedenle mali yerelleşme çok yönlü düşünülmesi gereken bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde de yerel yönetim birimlerinde yerelleşme, özellikle mali yerelleşme alanında bir takım yönetim uygulamaları örnekleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. 1980 yılı askeri darbesinin ardından özellikle de Avrupa Birliği'ne katılım hedefi doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin de şekillendirilmesine çalışılmıştır. 1984 yılında kurulan ilk büyükşehir belediyelerinin ardından 2004 yılına kadar önemli bir ilerleme sağlanılamamış olsa da bu yılda çıkarılan “Belediyeler Kanunu” ile “Büyükşehir Belediye Kanunu” yerel hizmet birimlerinde hizmet, alan ölçeği, katılımcılık, ekonomik verimlilik gibi konular dikkate alınmaya başlanılmıştır.

6360 sayılı büyükşehir yasası yerel yönetimler alanında düzenlenmiş olan son yasa olarak, kentlerin ekonomik, idari, siyasi ve mali yapılarında önemli değişiklikler getirmiştir. Bu yasanın uygulanması ve sonrası aşamalarında gerek mali gerekse de idari konularda birçok tartışmalar gündeme gelmiştir. Bu tartışmalar ve itirazlar özellikle, yasanın, Anayasaya aykırı hükümleri olduğu, yerel birimler arasında eşitsizlikler yarattığı, merkezi yönetimin yerel idareler üzerinde özellikle mali egemenliğinin azaltılmasında bir değişme olmadığı gibi hususlarda ortaya çıkmıştır.

Söz konusu yasa 30 ilde il özel idaresi, belediyeler ve köylerin kaldırılması buralarda yaşayan yerel halkın yönetime katılımcılık ve karar alma mekanizmalarına uzak kalma durumlarına neden olmuştur. Üstelik yerel yönetimler birimlerinin lağvedilir iken orada yaşayan yerleşik halkın fikrinin bir referandumla alınmasını düzenleyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi' ne hükümlerine de uyulmamıştır. Yasanın zaman içinde uygulanmasında özellikle köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi ile köy tüzel kişiliği adına kayıtlı olan meraların, köy ortak mallarının da büyükşehir belediyesine devredilmesi birçok mağduriyete neden olmuştur. Bu konu son zamanlarda sık sık yazılı ve görsel yayın organlarına da yansıdığı haliyle, köy ve köy halkına tanımlı olan arazi, arsa ve meraların maden şirketlerine, taş ocağı şirketlerine verilmesi, köylünün geçim kaynağı olan ormanlık alanların ortadan kaldırılması ile tartışılır hale gelmiş ve yasanın genel gerekçesinde belirtilen hedeflerin gerçekçi olmadığı kanaati ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerde mali yerelleşme derecesine etki edecek örneğin merkezi idareden yerel yönetimlere aktarılan katkı paylarının yükseltilmesi gibi kararlar alınmıştır. Ancak mali yerelleşmenin özünü ve ruhunu yansıtan yerel yönetimlere öz gelirler yaratma imkânı verilmemesi, yasadan beklenen mali yerelleşme hedeflerini yansıtmamaktadır. Bununla birlikte yine mali yerelleşmenin unsurları arasında olan merkezi

yetkilerin yerel yönetim birimlere devredilmesi hususunda da etkili adımlar atılmamıştır. Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde il özel idarelerinin kapatılması sonrası, yetkilerin büyük çoğunluğunun büyükşehir belediyesine devredilmesi durumu ortaya çıkmıştır. Geriye kalan yetkilerin ise yine merkezi yönetimin taşrada bir aparatı konumuna yerleşen Yikob'lar kurulmuştur. Buradan da anlaşılacağı üzere merkezi yönetim, yetkilerini yerel birimlere devredilmesi konusunda pek de istekli davranmamıştır. Yine bunun başka bir örneği, yerelleşmenin unsurlarından olan, yerel hizmetlerin merkezi yönetimlerce yapılması durumudur. Merkezi hükümet yasa ile 30 il içindeki ulaşım hizmetlerini hem yerel yönetimlere bırakmış hem de kendi bakanlık bünyesinde aynı hizmeti vermeye devam etmiştir. Örneğin İstanbul büyükşehir belediyesi kent için ulaşım metro hatları yaparken, Ulaştırma Bakanlığı da -finansmanı belediye sağlamış olduğu halde- aynı şekilde metro yaparak yerel yönetim ile yarış içerisine girmiştir.

Yine 6360 sayılı yasa ile mevcut il sınırlarının büyükşehir belediyesinin hizmet sınırı ile eşitlemesi, mali yerelleşmenin ölçek ekonomisi amacına uygun olsa da bir bölgenin her bir ilin kendi iç dinamikleri farklı olduğundan bu ölçek kapasite etkinlik ve verimliliği tam anlamıyla sağlanmış görünmemektedir. Her ne kadar yasanın ekonomik etkileri ön planda tartışılmış ise de, yasa ile bir ilin en ücra köşesindeki köy statüsünde bulunan bir birimi mahalle olarak tanımlamak, esasında bir kent yönetimi olan belediye kurumunun da zayıflamasına ve kır-kent olgusunun birbirine geçmesine neden olmaktadır. Yasa ile bir ilin yerleşiklerinin kentli olarak tanımlanması, gerçekte, köylü nüfusun kentli yerleşiklerin sosyo-ekonomik sevelerine gelmiş olduğu anlamını da vermemektedir.

Söz konusu 6360 sayılı yasaya Antalya ili ölçeğinde bakıldığında, büyükşehir belediyesinin gelir gider yapısına etkileri ise ortaya koymuş olduğumuz istatistiki verilerden de anlaşılacağı üzere önemli bir artış ve iyileştirme sağlamamıştır. Her ne kadar rakamlarda bir artış görünse bile bu artışlar enflasyondan kaynaklanan nominal artışlardır. Yasa ile merkezi idareden aktarılan payların oranı arttırılmıştır. Bu artışta 6360 sayılı Yasa'dan önceki duruma göre nüfusun yanına yüzölçümü faktörü de eklenmiştir. Bu gelir paylaşımında bir adil durum yaratmış gibi görünebilmektedir. Ancak Antalya ilinin doğu-batı arasındaki uzaklığının yaklaşık 600 km olması, dağlık ve çoğu hizmet götürmeye engel yapısının bulunması bu kaynak artışının olumlu etkisini kırmıştır. Bununla birlikte nüfus faktörüne göre kaynak artırımının da yapıldığını göz alırsak isek, bu yasanın Antalya ili için yine dezavantajlar durum yarattığı görülebilir. Örneğin Antalya ili yılın hemen hemen her ayı dışarıdan turistik göç alırken yaz aylarında özellikle kendi nüfusu 2 milyon 688 bin iken, 10

milyondan fazla bir nüfusa ulaşması, yerine getirilmesi gereken hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulamamasına neden olmaktadır.

Antalya büyükşehir belediyesinin gelir gider dengesi, 6360 sayılı yasanın uygulamaya konmasından öncesi olan 2013 yılına ve yasanın ilk uygulanması olan 2015 yılına göre, genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay yaklaşık %32 artmış görünmektedir. Bu artış şüphesiz söz konusu yasanın gelir paylaşım sistemini değiştirmesinden kaynaklanmıştır. Yine aynı dönemlerdeki giderlerine baktığımızda ise %15'lik bir artış görünmektedir. Çünkü büyükşehir henüz büyük ölçekli il geneli alt yapı yatırımlarına girişmemiştir. Örneğin tezimizin 2. kısmında da görüleceği üzere yasanın uygulanmasının çok sonrası olan 2021 ve 2022 yılları arasındaki gider gerçekleşme oran farkı %108 şeklinde gerçekleşmiş olsa da bu rakamda ülkenin mevcut enflasyonist yapısındaki dalgalanmaların etkisi söz konusudur.

Tezimizin 2. Kısımındaki tablo ve grafiklerin incelenmesinden ortaya çıkarabileceğimiz sonuçlara dayanarak, söz konusu yasa ile Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın giderlerini karşılayacak bir imkan ve ortam yaratılamamıştır. Bununla birlikte Antalya, merkezi yönetim vergi gelirlerine önemli bir oranda katkı yaparken, yasa gereği il dâhilindeki toplanan vergi gelirlerinin, özel tüketim vergisi hariç, diğer iller gibi %6'sı oranında bir gelir aktarımı almaktadır. Bunun nedeni ise Antalya ilinde hizmet veren büyük otel ve işletmelerin genel merkezlerinin Antalya dışında olmasından kaynaklanmaktadır. Bu şirketler Antalya ilinden kazandıkları gelirlerini genel merkezlerinin bağlı oldukları il vergi dairesine ödediklerinden, Antalya iline ise sunmuş olduğu hizmetlerden daha düşük oranda vergi geliri aktarımı yapılmasına neden olunmaktadır.

Antalya ili ölçeğinde söz konusu yasadan kaynaklanan bir çok sorun, yasanın ilk çıkarılması aşamasında yeterince araştırma, değerlendirme yapılmamasından, yasanın muhatap kıldığı paydaşların görüş ve önerilerine yeterince yer verilmemesinden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerde ölçek bazında etkinlik ve verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları ile tanıtılan yasanın uygulanma aşamasından 10 yıl geçmiş olmasına rağmen gerek yerel yöneticiler gerekse de Büyükşehir sınırları dahilinde yerleşiklerce tam olarak uyum sağlanamamış ve kent- kır ayrımı dikatomisi arasında sıkışılıp kalınmıştır.

Tezimizde ortaya konulan söz konusu yasa hakkındaki mevcut tespitlerin uygulayıcılar tarafından nasıl görüldüğünün bir değerlendirmesini yapmak amacıyla, Antalya Büyükşehir Belediyesi birim yöneticileri ile gerçekleştirmiş olduğumuz mülakat neticesinde, 6360 sayılı yasanın Antalya ili özelinde pek bir avantajının olmadığı, özellikle ilin doğu-batı arasındaki yerleşim yerlerinin merkeze uzak olması nedeniyle, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde ulaştırılamadığı, yani hizmet ölçeğinin artmış olmasından dolayı sıkıntılar yaşandığı

görülmüştür. İldeki vatandaşların, yasanın uygulamaya konmasından bu yana halen köylerinin isimlerinin mahalle olmasına alışamadıkları, köy olarak sağlanan birçok avantajın ortadan kalkması ve çeşitli vergiler ile karşı karşıya kalmaları, yasadan memnun olunmadığını ortaya koymaktadır. Bunun yanında yasanın il içerisindeki imar planlarının yapılmasında bir bütünlük sağlaması içinde yöneticiler tarafından olumlu yanı olarak değerlendirilmiştir.

Birim yöneticilerinin yasanın getirmiş olduğu mali hükümleri hakkındaki fikirleri de, yasa ile büyükşehirin öz gelirlerinde bir artış yaratılmadığı, aksine giderlerinde artış olduğu, merkezi idareye daha çok bağımlı hale geldikleri yönünde olmuştur. Yöneticilerin yerel yönetimlerin borçlanmalarının tamamen merkezi idare kontrolünde olduğunu, son çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile artık iç borçlanmada da izin istenmesinin bunun göstergesi olduğu belirtilmiştir. Mali yerelleşmenin söz konusu yasa ile pek mümkün olmayacağı, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin artırılmasının doğru olacağı mütalaa edilmiştir.

6360 sayılı yasa gerek kanun gerekçesinde gerekse de beklentiler çerçevesinde önemli yönetişim fikirlerini öne çıkarmış olsa da, yıllar süren uygulama neticelerinden, henüz beklenen olumlu sonuçlara ulaşamadığı ortaya çıkmıştır. Bu yasanın hazırlanış aşamasında ve sonrasındaki uygulama örneklerinden, merkezi hükümetin sosyo-politik beklenti ve kaygıları çizgisinde bir hal aldığı görülmektedir.

Mevcut dünya ekonomik işleyişi içinde, yerelleşme ve mali yerelleşme kaçınılmaz bir olgu olarak ülke yönetimlerinin karşısına çıkmaktadır. Bu kapsamda yapılacak olan yasaların ve düzenlemelerin, ülke vatandaşlarının, yerel halkın görüş ve önerileri doğrultusunda olması büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda 6360 sayılı yasanın, yerelleşme ve mali yerelleşme bakımından yeniden revize edilmesi bu yapılırken de yerel halkın ve yöneticilerinin görüşlerinin alınarak etkinlik ve verimlilik ilkesi doğrultusunda şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcılığın yaşama geçirildiği bir yasa yapılması zaruriyet olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Ahmad, E., & Tanzi, V. (2002). *Managing Fiscal Decentralization*. London: Routledge.
- Akman, Ç. (2015). Türkiye'de Mali Yerelleşme:Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Teorik,Yasal ve algı Ölçümüne Dayalı Bir İnceleme. *Yayımlanmamış Doktora Tezi* . Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Isparta.
- Akman, Ç. (2018). Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak. *TESAM Akademi Dergisi* , 113-140.
- Aksuoğlu, O. (2021). Fiscal Decentralization In Metropolitan Municipalities: The Turkish Case. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*.Middle East Technical University,Ankara .
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli. *Yerel Politikalar* , 48-96.
- Arıkboğa, Ü. (2016(a)). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 276-297.
- Arıkboğa, Ü. ((2016b)). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* , 276-297.
- Arıöz, H. H. (2019). *Türkiye’de Mali Yerelleşme Ve Kamu Harcamaları Kompozisyonu İlişkisi*.Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi . Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Ankara.
- Atlı, A. (2009). 6360 sayılı yasanın yerel yönetimler üzerindeki ekonomik etkileri - Meram Belediyesi örneği. Selçuk Üniversitesi Sosoyal Bilimler Enstitüsü,Konya.
- Bağlıcak, S. (2022). Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinde Sinek Kâğıdı Etkisinin Ampirik İncelemesi.Yayımlanmamış Yüksek Lisnas Tezi. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Kırıkkale.
- Bahl, R. (1999). Fiscal Decentralization as Development Policy. *Public Budgeting & Finance* , 19 (2), 59-75.
- Bahl, R. (1996). Implementation rules for fiscal decentralization. *International Studies Program Working Pape* , 30.
- Berkan, K. (2015). Türkiye’de Mali Yerelleşme Emareleri ve Yatay Eşitsizlik Sorunu. *Sosyoekonomi* , 23 (26), 139-164.
- Bird, R. M. (1994). Decentralizing infrastructure : for good or ill? *Policy Research Working Paper* (128), 1-38.

- Bird, R. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization. *National tax journal* , 207-227.
- Bird, R. (2000). Transfers and incentives in intergovernmental fiscal relations. *Decentralization and Accountability of the Public Sector. Washington, DC: Banco Mundial* , 111-126.
- Braun, J., & Grote, U. (2000). Does Decentralization Serve the Poor? *Center for Development Research* (s. 1-32). Bonn: University of Bonn.
- Broadway, R., & Tremblay, J. (2012). Reassessment of the Tiebout model. *Journal of Public Economics* , 1063-1078.
- Canıkalp, E. (2022). Mali Yerelleşmenin Kamu Kesimi Büyüklüğüne ve Harcama Kompozisyonuna Etkisi.Yayımlanmamış Doktora Tezi. Sosyal Bilimler Enstitüsü,Çukurova Üniversitesi.
- Ceyhan, S., & Tekkanat, S. S. (2018). 6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi* , 20-42.
- Cihan, Y. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* , 71 (3), 731-756.
- Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1996). Methodological Issues. *Harvard institute for International Development* , 1-32.
- Conyers, D. (1984). Decentralization and development: A review of the literature. *Public Administration & Development* , 4 (2), 1-187.
- Crowley, G. R., & Sobel, R. S. (2011). Does Fiscal Decentralization Constrain Leviathan? New Evidence From Local Property Tax Competition. *Public Choice* (149), 5-30.
- Çamdere, M. A., & Genç, F. N. (2018). 6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi:Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari BilimlerFakültesi Dergisi* , 8 (2), 36-60.
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. Sayı 101, Temmuz,İstanbul:Seta Analiz.
- Çetinkaya, Ö., & Demirbaş, T. (2011). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (53), 1-18.
- Dağ, M., & Kılınç, F. (2017). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 6 (2), :426-443.
- Demir, A., & Yüksel, C. (2019). Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeylerinin Ölçülmesi.

- Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi* , 5 (4), 13-28.
- Dennis A., R. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative sciences* , 47 (2), 133–145.
- Dönmez, D., & Bulut, Y. (2020). Türkiye’de Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Değişim ve Dönüşüm. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi* , 283-297.
- Dönmez, D., & Tamer, M. (2021). 6360 Sayılı Yasanın Uygulanmasına Yönelik Halkın Algısı: Hatay Büyükşehir Belediyesi Örneği. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* , 11 (18), 1-27.
- Ebel, R. D., & Yılmaz, S. (2002). *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. Washington: World Bank Institute.
- Ebel, R. D., & Yılmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization*. World Bank Publications, Washington.
- Eryılmaz, B. (2022). Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları Bağlamında 6360 Sayılı Kanun Sonrasında İlçe Belediyelerinin Mali Değerlendirmesi.Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Onyediy Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Çanakkale.
- Falay, N., & Kesikçayır, A. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*. Seçkin Akademik Mesleki Yayın,Ankara.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review* , 99 (3), 327-346.
- Fiscal Decentralization, Fiscal Rules and Fiscal Discipline. (2013). *Economics Letters* , 121 (3), 528–532.
- Fiva, J. H. (2006). New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending. *Finanz Archiv / Public Finance Analysis* , 62 (2), 250-280.
- Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 1 (5), 1-29.
- Greco, L. G. (2003). Oates' Decentralization Theorem and Public Governance. *Econpublica Working Paper* . University of Padua - Department of Economics.
- Günel, A., Avtur, S., & Okudan Dernek, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 19 (3), 55-70.
- Güner, A., & Yılmaz, S. (2006). *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*.

Güner,İstanbul.

- Hankla, C. R. (2009). When Is Fiscal Decentralization Good For Governance? *The Journal of Federalism* , 34 (4), 632-650.
- İngram, G. K., & Hong, Y.-H. (2008). Fiscal decentralization and land policies. Cambridge,Lincoln Institute of Land Policy.
- İpek, S., & Engin, R. (2016). Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi* , 14 (28), 467-482.
- Kara, K. Ö. (2020). Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkiseliliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 25 (3), 221-235.
- Karaarslan, M. (2015). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 17 (18), 123-162.
- Karabacak Nacar, B. (2012). Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma mı? *Maliye Dergisi* (163), 389-415.
- Karagöz, B. (2015). Türkiye’de Mali Yerelleşme Emlakları ve Yatay Eşitsizlik Sorunu. *Sosyoekonomi* , 23 (26), 139-164.
- Karakılçık, Y., & Küçük, Ü. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* , 27 (1), 81-96.
- Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali ilişkiler ve Türkiye Uygulaması. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* , 5 (10), 74-103.
- Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review* , 60 (6), 488-497.
- Kingsley, G. T. (1996). Perspectives on devolution. *Journal of the American Planning Association* , 62 (4), 419–426.
- Koyuncu, E. (2012). *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye Ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*. <https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/594> (erişim tarihi:15.09.2023).
- Koyuncu, E., & Köroğlu, T. (2012). *Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*. <https://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-> (erişim tarihi:19.09.2023).
- Litvack, J. I., Ahmad, J., & Bird, R. M. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank Publications, Washington D.C.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. The World

- Bank, Washington D.C.
- Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys* , 31 (4), 1095–1129.
- Mello, L. R. (2000). Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital? *Public Finance Review* , 32 (1), 4-35.
- Miller, K. (2002). Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization *Carribean Conference on Local Government and Decentralisation*. Georgetown,1-17.
- Mills, A., Vaughan, J. P., Smith, D. L., & Tabibzadeh, I. (1990). *Health System Decentralization: Concepts, Issues, and Country Experience*. World Health Organization, Geneva.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Book Company, London.
- Mutlu, A. (2006). Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu. Ayşe G.-Serdar Y. (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*. Güncel Yayıncılık, İstanbul, 30-58.
- Nacar Karabacak, B., & Karabacak, Y. (2014). Mali Yerelleşme Teorilerinin Temel Yerel gelir Türlerine Bakışı. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 23 (1), 251-266.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Neyaptı, B. (2010). Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence. *European Journal of Political Economy* , 26 (2), 1-25.
- Neyaptı, B. (2005). Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation. *METU Studies in Development* (32), 433-465.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Jornal of Economic Literature* , 37 (3), 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* , 12 (4), 349-373.
- Ökmen, M., & Arslan, R. (2014). Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 1 (5), 88-101.
- Önen, S. M., & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* , 15 (56), 216-234.
- Özer, A. (2016). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar* (3), 97-126.
- Öztürk, K. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme-Merkezileşme

- Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi* , 11 (2), 133-148.
- Öztürk, N. K., & Tozak, E. (2021). Türkiye’de Metropoliten Alan ve Büyükşehir Yönetimi Bakımından 6360 Sayılı. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 19 (3), 294-306.
- Porcelli, F. (2009). Measurement of Technical Efficiency. A Brief Survey On Parametric And Non-Parametric Techniques. *University of Warwick* , 11 (527), 1–27.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers Of Decentralization. *The World Bank Research Observer* , 10 (2), 201-220.
- Rondinelli, A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analysing Decentralization Policies İn Developing Countries: A Political-Economy Framework. *Development And Change* , 20 (1), 57–87.
- Rondinelli, D. A. (1983). Implementing Decentralization Programmes İn Asia: A Comparative Analysis. *Public Administration & Development* , 3 (3), 181-207.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization İn Developing Countries: A Review Of Recent Experience. *World Bank Staff Working Papers ; Management And Development Series* , 581 (8), 1-110.
- Rondinelli, D., Ford, J., & (ed.). (2002). *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute, Washington.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization And Measurement. *Studies in Comparative International Development* , 38 (3), 32-56.
- Sharma, C. K. (2009). Emerging Dimensions of Decentralisation Debate in the Age of Globalisation. *Indian Journal of Federal Studies* , 1 (2009), 47-65.
- Simamora, J. R. (2011). *Decentralisation, Participation, Downward Accountability: The case of Indonesia*. Institute of Social Studies, The Netherlands.
- Spina, N. (2013). Explaining Political Decentralization in Parliamentary Democracies. *Comparative European Politics* , 11 (4), 428–457.
- Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review Of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Tanzi, V., & Ahmad, E. (2002). *Managing Fiscal Decentralization*. Routledge, London.
- Taraktas, A. (2010). Türkiye’de Mali Yerelleşme ile Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Taşcier, A. M. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme Yerelleşme Gerilimi: İl Özel

- İdareleri,Yikob Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 5 (14), 650-662.
- Taşcıer, A. M., & Övgün, B. (2019). Devletin Sınırlandırılmasına Yerelleşme Üzerinden Bakmak. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* , 28 (3), 21-42.
- Temel, R., & Karagöz, B. (2018). 6360 Sayılı Yasa'nın Yerel Yönetimler Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi* , 8 (15), 117-132.
- Tiebout, C. M. (1961). *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*. Princeton University Press,Los angeles.
- Tommasi, M., & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis. 9 (2), 369-389.
- Treisman, D. (2002). *Defining and Measuring Decentralization:A Global Perspective*.University of California,Los Angeles.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 12 (21), 259-287.
- United Nations Development Programme. (1999). *Decentralization:A sampling of Definitions*. Newyork.
- United Nations Development Programme. (2005). *Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction*. NewYork.
- Vo, D. H. (2010). The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economic Surveys* , 24 (4), 657–679.
- Von Haldenwang, C. (2010). Taxation, Fiscal Decentralisation and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru. *Development Policy Review* , 28 (6), 643–667.
- Work, R. (25-27 Temmuz 2002). Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. *International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States?* Manila, 1-20.
- Yalçın, A. Z., & Gök, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mali Durumuna Etkisi:Balıkesir İli Örneği. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 19 (36), 687-723.
- Yao, G. A. (2007). Fiscal Decentralization and Poverty Reduction Outcomes: Theory and Evidence. Yayınlanmamış Doktora Tezi.Andrew Young School of Policy Studies,Atlanta.

Yıldırım, Ö., Karagöz, U., & Kaçar, K. (2020). Kamu Yatırımının Yereldeki Yeni Aktörü: YİKOB. *İdarecinin Sesi Dergisi* , 1 (198), 19-24.

Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* , 71 (3), 731-756.

İnternet Kaynakları

<http://web.undp.org/evaluation/pdf> (Erişim tarihi: 14.01.2023)

<https://muhasibat.hmb.gov.tr> (Erişim tarihi: 19.10.2023)

<http://www.mevzuat.gov.tr> (Erişim tarihi: 25.11.2023)

<http://www.antalya.gov.tr/nufus> (Erişim tarihi: 28.11.2023)

<https://www.tepav.org.tr/tr/yayin> (Erişim tarihi: 15.09.2023)

<https://www.antalya.bel.tr> (Erişim tarihi: 30.11.2023)

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Mehmet DEMİRCİ
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Hassa Lisesi
Lisans Diploması	Afyon Kocatepe Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi-Maliye Bölümü (1994-1998)
Yüksek Lisans Tez Konusu	6360 Sayılı Yasanın Mali Yerelleşmeye Etkileri: Antalya İli Örneği
Yabancı Dil / Diller	İngilizce-Upper Intermediate
İŞ DENEYİMİ	
Çalıştığı Kurumlar	Antalya Vergi Dairesi Başkanlığı (Gelir Uzmanı), Antalya Cumhuriyet Başsavcılığı (Uzlaştırmacı)