

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

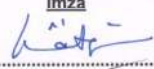
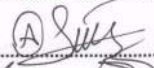
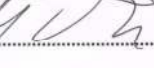
TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK
SÜRECİNİN BELEDİYELERİN MALİ
UYGULAMALARINA ETKİSİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ

Ayşe ATILGAN YAŞA

DANIŞMAN
Prof. Dr. Kâmil TÜĞEN

İZMİR - 2013

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

Üniversite	: Dokuz Eylül Üniversitesi	2010800126
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü	
Adı ve Soyadı	: Ayşe ATILGAN	
Tez Başlığı	: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Belediyelerin Mali Uygulamalarına Etkisinin Değerlendirilmesi	
Savunma Tarihi	: 08.07.2013	
Danışmanı	: Prof.Dr.Kamil TÜĞEN	
JÜRİ ÜYELERİ		
<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Kamil TÜĞEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Ayşe GÜNAY BEKAR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Yunus Emre ÖZER	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Oybirliği ☒		
Oy Çokluğu ()		
Ayşe ATILGAN tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Belediyelerin Mali Uygulamalarına Etkisinin Değerlendirilmesi" başlıklı Tezi () / Projesi() kabul edilmiştir.		
Prof.Dr. Utku UTKULU Enstitü Müdürü		

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **“Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Belediyelerin Mali Uygulamalarına Etkisinin Değerlendirilmesi”** adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

..../..../.....

Ayşe ATILGAN YAŞA

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Belediyelerin Mali Uygulamalarına Etkisinin Değerlendirilmesi

Ayşe ATILGAN YAŞA

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Yerel yönetimler, bu yönetimlerin önemli bir unsuru olan belediyeler demokrasinin beşiği kabul edilmektedir. Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde daha demokratik ve daha katılımcı belediyeler oluşturmak temel bir amaç durumundadır. Birliğe üye olma yolunda müzakere sürecinde bulunan Türkiye de bu amacı benimsemiştir.

AB üyesi ülkelerin kamu yönetim yapısı içinde merkezi yönetimin nispi ağırlığı azalmaya başlarken belediyelerin ağırlığı artmaktadır. AB ülkelerinde vatandaşların yaşadığı yerin sorunlarına ve çözüm arayışlarına bizzat katılmasına çalışılmaktadır. Yerel halkın aktif katılımı yapılan yasal düzenlemelerle garanti altına alındığı gibi, mali yönetimle ilgili yeni gelişmelerden de belediyeler faydalanmaktadır.

AB'ne adaylığı 1999 yılında kabul edilen ve 2005 yılında Birlikle müzakerelere başlayan Türkiye, müktesebatını Birlikle uyumlu hale getirme yolunda belediyeler konusunda önemli adımlar atmıştır. AB, İlerleme Raporlarında atılan adımları değerlendirerek Türkiye'nin yaptıklarını ve yapması gerekenlerini ortaya koymaktadır. Çalışmamızda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin belediyelerin mali uygulamalarına etkisi değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Belediyeler, Hizmette Yerelin Önceliği İlkesi, Mali Özerklik, Mali Uygulamalar.

ABSTRACT

Master's Thesis

Evaluation of the Effect of Municipal Financial Applicants of Turkey's European Union Membership Process

Ayşe ATILGAN YAŞA

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

Public Finance Program

Local governments, which is an important element of the governments of the municipalities is considered the cradle of democracy. It is an important aim for all democratic countries, like European Union countries to build more democratic and more participant local managements. Turkey which takes important steps about being a member of Union, has adopted these aims.

In European Union member states, it has been increasing that the weight of public administration increases in the municipalities whereas the weight of the central government began to decrease. In EU countries there is an effort to participate the individual in the search for solutions to common problems of the place where he lives. As the active participation of local people is taken to guarantee with legal regulations , the municipalities also benefit from new developments related to financial management.

Turkey whose candidate position to EU is adopted in 1999 and who started to negotiations in 2005 has taken important steps with municipalities in the way to allign with acquis. EU Progress Reports are evaluating the steps taken to by Turkey and they reveal that they did and what is necessary to do. In our study the observed changes in financial management of municipalities in Turkey's European Union accession process such as are going to be evaluated.

Key Words: The European Union, Municipalities, Principle of the Subsidiarity, Fiscal Autonomy, Fiscal Applications.

**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNİN
BELEDİYELERİN MALİ UYGULAMALARINA ETKİSİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
EKLER LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLER VE GELİŞİMİ**

1.1.YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ	3
1.1.1. Siyasal Nedenler	3
1.1.2. Ekonomik Nedenler	4
1.1.3. Hukuki Nedenler	5
1.1.4. Yönetimsel Nedenler	6
1.1.5. Toplumsal Nedenler	6
1.2. İDARİ VE MALİ PAYLAŞIMDA YEREL YÖNETİMLER	7
1.3. DÜNYADA YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ	12
1.3.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimlerin Gelişimi	12
1.3.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi	14
1.3.3. Almanya’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi	16
1.3.4. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi	20

1.3.5. Japonya’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi	26
1.3.6. Rusya’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi	29
1.3.7. Mısır’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi	32
1.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ YAPISI VE GELİŞİMİ	32
1.4.1. İl Özel İdareleri	35
1.4.1.1. İl Özel İdarelerinin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi	37
1.4.1.2. İl Özel İdarelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	39
1.4.1.3. İl Özel İdareleri’nin Organları	42
1.4.1.3.1. İl Genel Meclisi	42
1.4.1.3.2. İl Encümeni	43
1.4.1.3.3. Vali	44
1.4.2. Belediyeler	44
1.4.2.1. İl ve İlçe Belediyeleri	46
1.4.2.1.1. Belediyelerin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi	46
1.4.2.1.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	50
1.4.2.1.3. Belediyelerin Organları	51
1.4.2.1.3.1. Belediye Meclisi	52
1.4.2.1.3.2. Belediye Encümeni	54
1.4.2.1.3.3. Belediye Başkanı	56
1.4.2.2. Büyükşehir Belediyeleri	57
1.4.2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi	57
1.4.2.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	61
1.4.2.2.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları	62
1.4.2.2.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi	63
1.4.2.2.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni	64
1.4.2.2.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı	64
1.4.3. Köyler	66
1.4.3.1. Köylerin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi	66
1.4.3.2. Köylerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	67
1.4.3.3. Köylerin Organları	68

1.4.3.3.1. Muhtar	69
1.4.3.3.2. Köy Derneği	69
1.4.3.3.3. İhtiyar Meclisi	70
1.4.4. Mahalli İdare Birlikleri	71
1.4.4.1. Mahalli İdare Birliklerinin Görev ve Yetkileri	74
1.4.4.2. Mahalli İdare Birliklerinin Organları	74

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

2.1. İL VE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI	81
2.1.1. Belediyelerin Gelirleri	82
2.1.1.1. Öz Gelirler	86
2.1.1.1.1. Vergiler	87
2.1.1.1.2. Harçlar	99
2.1.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları	106
2.1.1.1.4. Ücrete Tabi İşler	109
2.1.1.1.5. Diğer Paylar	109
2.1.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Ödenekler	109
2.1.1.3. Borçlanma, Cezalar ve Diğer Gelirler	117
2.1.2. Belediyelerin Giderleri	118
2.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI	121
2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri	122
2.2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri	125
2.3. BELEDİYELERİN İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	127
2.3.1. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özellikleri	129
2.3.2. Belediye İktisadi Teşebbüslerin Hukuki Dayanakları	130
2.3.3. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Mevcut Durumu ve Değerlendirilmesi	132
2.4. BELEDİYELERİN BORÇLANMASI VE İLBANK A.Ş.	134
2.4.1. Belediyelerin Borçlanması	134

2.4.2. İlbank A.Ş. (İller Bankası)	139
2.4.2.1. İlbank A.Ş. 'nin Kuruluşu ve Amaçları	139
2.4.2.2. İlbank'ın A.Ş. 'nin Görevleri	140
2.4.2.3. İlbank A.Ş. 'nin Mali Yapısı	141
2.4.2.4. İlbank A.Ş. 'den Yerel Yönetimlere Aktarılan Yasal Paylar	142
2.5. BELEDİYELERDE BÜTÇE VE MUHASEBE UYGULAMALARI	143
2.5.1. Bütçenin Hazırlanması ve Kabulü	144
2.5.2. Kesin Hesap ve Denetim Komisyonu	146
2.5.3. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçeleri	148
2.5.3.1. Büyükşehir Belediye Bütçelerinin Hazırlanması	148
2.5.3.2. Büyükşehir Belediye Bütçelerinin Görüşülmesi ve Onaylanması	149
2.5.3.3. Büyükşehir Belediye Bütçesinin Uygulanması	150
2.5.4. Belediyelerde Muhasebe Sistemi	150

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNİN BELEDİYELERİN MALİ UYGULAMALARINA ETKİSİ

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE AVRUPA'DA BELEDİYE YÖNETİMLERİ	153
3.1.1. Avrupa'da Belediyelerin Tarihsel Gelişimi	154
3.1.1.1. Fransa'da Belediyeler ve Gelişimi	158
3.1.1.2. İngiltere'de Belediyeler ve Gelişimi	159
3.1.1.3. Almanya'da Belediyeler ve Gelişimi	161
3.1.1.4. İtalya'da Belediyeler ve Gelişimi	163
3.1.1.5. İsveç'te Belediyeler ve Gelişimi	165
3.1.2. Avrupa Birliği'nin Kısaca Tarihçesi	166
3.2. AVRUPA BİRLİĞİ İÇİNDE BELEDİYELERİN KONUMU VE GELİŞİMİ	172
3.2.1. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesi	174
3.2.1.1. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesinin Tanımı ve Tarihsel Kökeni	175

3.2.1.2. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesinin Anayasa ve Antlaşmalardaki Yeri	177
3.2.2.Bölgeler Komitesi	179
3.2.3.Bölgesel Politika ve Fon Yardımları	181
3.2.3.1. Bölgesel Politika	181
3.2.3.2.Yapısal Fonlar	183
3.2.3.2.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu	184
3.2.3.2.2. Avrupa Sosyal Fonu	184
3.2.3.2.3. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu	185
3.2.3.2.4. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı	185
3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YÖNETİM VE UYGULAMALARINDAKİ DEĞİŞİMLER	186
3.3.1. Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi	186
3.3.2. Üyelik Sürecinde Belediyelere İlişkin Yasal Düzenlemeler	190
3.3.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	194
3.3.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	196
3.3.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	198
3.3.2.4. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	199
3.4. ÜYELİK SÜRECİNİN BELEDİYELERİN MALİ UYGULAMALARINA ETKİSİ	203
3.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Etkileri	206
3.4.2. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesinin Etkileri	209
3.4.3. Avrupa Kentsel Şartı'nın Etkileri	210
3.4.4. Yerel Yönetimler Arasında İş Birliği ve Sınır Ötesi İş Birliği Uygulamalarının Etkileri	211
3.4.5. AB'nin Yerel Yönetimlere Mali Kaynak ve Finansman Sağlamadaki Etkileri	212
SONUÇ	217
KAYNAKÇA	223
EKLER	

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABKF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Birliği
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
EURATOM	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
OTP	Ortak Tarım Politikası

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Fransa’da Sayılar İtibariyle Yerel Yönetimler	s. 20
Tablo 2: Fransa’da Yerel Yönetimlerde Yapılan Reformun Mali Özerkliğe Etkisi	s. 26
Tablo 3: Türkiye’de Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı	s. 33
Tablo 4: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2007-2012)	s. 34
Tablo 5: Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri (2007-2012)	s. 36
Tablo 6: Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı	s. 45
Tablo 7: Türkiye’de Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları	s. 71
Tablo 8: Türkiye’de Mahalli İdare Birliklerinin Bütçe Gerçekleşmeleri	s. 73
Tablo 9: Türkiye’de Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2007-2012)	s. 78
Tablo 10: Türkiye’de Belediyelerin Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırması (2012)	s. 79
Tablo 11: Türkiye’de Belediyelerin Gelirlerinin 2007-2012 Yılları Ekonomik Sınıflandırması	s. 80
Tablo 12: Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2010 - 2011)	s. 86
Tablo 13: Türkiye’de Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2010-2012)	s. 98
Tablo 14: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Verilen Pay Oranları (2000-2012)	s. 112
Tablo 15: Türkiye’de Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (2010-2012)	s. 113
Tablo 16: Türkiye’de İlçe ve Belde Belediyeleri 2007-2012 Yılı Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması	s. 119
Tablo 17: Türkiye’de Büyükşehir Dışı İl Belediyelerinin 2007-2012 Yılı Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması	s. 120
Tablo 18: Türkiye’de 2007-2012 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirleri	s. 124
Tablo 19: Türkiye’de 2007-2012 Yılları Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Giderleri	s. 126

Tablo 20: Türkiye’de 2007-2012 Yılları Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri	s. 127
Tablo 21: Türkiye’de Belediyelerin Borç Dağılımları (2007-2011)	s. 138
Tablo 22: İlbank’a Aktarılan Belediye Paylarının Yıllara Göre Miktarları	s. 142
Tablo 23: IPA Kapsamında Türkiye’ye Sağlanan Destekler	s. 214
Tablo 24: Hibe Programlarının Dağılımı (Faydalanıcı Kuruluşlara Göre)	s. 215

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Almanya'nın Yönetim Yapısı	s. 19
Şekil 2: Fransa'nın Siyasi ve İdari Teşkilatı	s. 24
Şekil 3: Japonya'da Hükümet Sistemi Aşamaları	s. 28
Şekil 4: Japonya'da Yerel Yönetimlerin Sınıflandırılması	s. 29
Şekil 5: Rusya'nın Bölgelerinde Devlet Organizasyonu Yapısı	s. 30

EKLER LİSTESİ

EK 1: Vergilerin Merkezi ve Yerel İdareler Arasında Paylaşımı (1998)	ek s.1
EK 2: AB Ülkelerinde Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamalarının GSYİH'ye Oranı	ek s.2
EK 3: Avrupa'daki Yerel Yönetimler: Kademeler ve Büyüklükler	ek s.3
EK 4: Seçilen ülkelerde Yerel Yönetim Borçlanmasına İlişkin Sınırlamalar	ek s.4

GİRİŞ

Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde ve dünyanın pek çok ülkesinde ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanda hızlı değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Bu hızlı gerçekleşen değişimler kamu yönetimi ve kamu mali yönetiminde de değişimleri zorunlu kılmaktadır. Söz konusu değişimlerin yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere yansması, yasal düzenlemelerle bu yönetimlerin görev ve yetkileri ile birlikte mali kaynaklarının artırılması, daha demokratik, saydam, hesap verebilir, etkin, verimli çalışan yönetimler haline getirilmesi şeklinde olmaktadır.

Türkiye gibi üniter sisteme sahip devletler, gün geçtikçe merkezdeki yetkilerini yerele devretme gereği duymaktadırlar. Bu gerekliliğin nedeni olarak, hizmette halka yakınlık ilkesinin benimsenmesi ve talep edilmesi görülebilmektedir. Vatandaşlar, bürokratik işlemlerin getirdiği zaman kaybından ve alınan kararların kendi taleplerini yansıtmamasından duydukları sıkıntıdan dolayı, yerel yönetimlere verilen yetkilerin artmasını talep etmektedirler. Türkiye de yerelleşme ve yerel yönetimlerin etki alanının artması konularında ilgili mevzuatta değişiklikler yaparak bu anlamda adımlarını atmış bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin yetkilerinin artması konusunda ise AB'nin oldukça önemli etkileri bulunmaktadır. AB, üyeler arasında Birliğin belirlediği ortak politikaların uygulanmasını, ortak bir müktesebatın geçerli olmasını beklemektedir. 1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, AB'ye aday ülke statüsü kazanan Türkiye, AB müktesebatına uyum sağlama çabası içindedir. AB tarafından hazırlanan İlerleme Raporları'nda dikkat çekilen noktalara göre mevzuatını değiştirme ve uyumlu hale getirme çabasında olan hükümet, sık olarak yayınladığı Ulusal Programlarla uyum konusunda hangi aşamada olduğunu, neler yapıldığını ve yapılacağını yazılı olarak belirtmektedir.

Türkiye'de AB'ne üyelik sürecinde Birlik mevzuatındaki düzenlemelere paralel olarak yerel yönetimler ve özellikle belediyeler konusunda yasal düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. 2000'li yıllarda 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yanında Yerel Yönetimlerle ilgili Reform çerçevesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302

Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu mecliste kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren bu kanunlarla beraber yerel yönetimlerin yapısında ve işleyişinde büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak çok yönlü açılımlar getirmiştir. Yeni kanunlar yeni kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerde ve özellikle belediyelerde katılımı ve paylaşımı arttıran, saydamlığa, hesap verebilirliğe, etkinliğe, verimliliğe, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı bir mali yönetim anlayışının hakim kılındığı görülmektedir.

Çalışmamızın birinci bölümünde, yerel yönetimlerin varlık nedenlerine değinilerek, ana hatları ile dünyada yerel yönetimlerin gelişimi ve Türkiye’de yerel yönetimlerin idari yapısı ve gelişimi üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye’de belediyelerin mali yapısı anlatılmıştır. Bu bölümde belediyelerin mali yapısı, il ve ilçe belediyelerinin mali yapısı; büyükşehir belediyelerinin mali yapısı, belediyelerin iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin borçlanması ve İlbank A.Ş. ve belediyelerde bütçe ve muhasebe uygulamaları olarak ele alınmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinin belediyelerin mali uygulamalarına etkisi incelenmiştir. Bu bağlamda öncelikle Avrupa’da belediye yönetimlerinin ve AB’nin tarihsel gelişimi, AB içinde belediyelerin konumu ve gelişimi incelenmiş; AB’ye üyelik sürecinde Türkiye’deki belediyelerin mali yönetim ve uygulamalarındaki değişimler değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE GELİŞİMİ

Belirli coğrafi bölgelerde belli gereksinimleri karşılamak üzere oluşan ve merkezi yönetimden farklı bir yönetim birimi olan yerel yönetimler, toplumların tarihsel gelişimlerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır.

Çalışmamızın bu bölümünde yerel yönetimlerin varlık nedenleri, dünyada yerel yönetimlerin gelişimi, Türkiye’de yerel yönetimlerin idari yapısı ve gelişimi ele alınmıştır.

1.1.YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin varlığı çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkmaları ve ülke yönetim yapısı içindeki konumları siyasal, ekonomik, hukuki, yönetsel ve toplumsal sebepler barındırmaktadır.

1.1.1. Siyasal Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri olan siyasal nedenlerin oluşmasında, özgürlükçü bir düşünce yapısına bağlı yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olarak görülmesi ve yerelde özgürleşmenin gerçekleşmesi gerektiği düşüncesi etkili olmuştur. Bu nedenle yerel yönetimlerin varoluşlarının siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatmaktadır.

Demokrasi anlayışının gelişmesi ve demokratik bilincin kökleşmesiyle birlikte yerel yönetimlerin önemi artmıştır¹. Demokrasi kavramı Eski Yunanca “Demokratia” kavramından gelmektedir ve “demos” eski Yunancada “deme” (mahalle) sözcüğünden türetilmiş olup “mahallede yaşayan halk” anlamı taşımaktadır. Eski Yunancada “kratia” ya da “cratos” sözcüğü ise İngilizcede “government” sözcüğü ile eş anlamlı olup “yönetim” anlamına gelmektedir². Bu yönüyle demokrasi için halkın kendi kendini yönetmesi anlamına varabilmekteyiz.

¹ Eyüp Beyhan, “Demokratik Katılımda Yerel Yönetim”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Ekim, 2008, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim2008/10.pdf>, (15.03.2012), s.36.

² Alaeddin Şenel, **Çağdaş Siyasal Akımlar**, İmaj Yayıncılık, No:14, Ankara, 1995, s.15.

Yerel yönetimler de yerel halkın kendi kendini yönetme isteğinin ortaya çıkması ile oluşmuşlardır. M.Dills HILL'e göre yerel yönetimler demokratik gelişmede önemli bir yere sahip olup, yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim tercih edilmelidir³. Demokratik yerel yönetimlerin bir takım temel ilkeleri mevcuttur. Bunlar; yerel özerklik, halkın yönetime katılımı, halk denetimi ve saydamlık⁴ gibidir.

Yerel yönetimlerin varlığının geliştiği toplumlarda birey ve grup hakları keyfi yönetim uygulamalarına karşı korunmakta ve aynı zamanda yetki mekânsal olarak bölüşüldüğü için ve merkezden yetkilerin merkezin dışındaki birimlere aktarımı ile merkezin gücü sınırlandırılmaktadır⁵.

1.1.2. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmalarında ve ülke yönetim yapısı içinde yer almalarında ekonomik nedenler, kıt kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesinin koşullarından biri olan arzın tüketici tercihlerine uydurulması gereği ile ortaya çıkmıştır⁶. Tüketici tercihlerini yakından takip etme fırsatını bulabilen yerel yönetimler, kaynakları daha etkin kullanabilecek ve tüketici tercihlerine de daha uygun cevap verebileceklerdir.

Dünya genelinde kamusal hizmetler sunumu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı sonucunda, bazı kamu hizmetleri geleneksel olarak merkezi idare tarafından yerine getirilirken bazıları yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir⁷.

³ M.Dills Hill, **Democratic Theory and Local Government**, London, 1974, s.23.

⁴ Erdal Bayrakçı, "Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:7, <http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/dergi/sayi7.htm>, (02.02.2013), s.94.

⁵ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi, Kavramlar-Yaklaşımlar**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul, 1994, s.35.

⁶ Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, "Merkezi idare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilerin Dünyü ve Bugünü (Türkiye Örneği)", **VII. Maliye Eğitimi Sempozyumu Kitabı**, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 23-25.05.1991, s.76.

⁷ Duran Bülbül, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri", **4.Yerel Yönetimlerin Mali Forumu**, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 26-27.11.2011, (Kamu Kesimi Bütçesi), http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Duran_Bulbul.pdf, (07.07.2012), s.1.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün tayininde genellikle iktisadi ölçülerden hareket edilir. Burada iktisadi ölçütten kasıt, hizmetin faydasının dağıldığı alan ve dışsalılıklar, hizmetlere olan talebin optimum bir şekilde belirlenmesi ve bunun sonucu olarak üretim ünitelerinin optimum ölçekte kurulabilmesidir⁸.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari ve mali paylaşım sıralı bir şekilde gerçekleşmiştir. İlk önce hizmet paylaşımı yapılmış daha sonraki aşamada da hizmetlerin paylaşımına da uygun olarak mali kaynakların paylaşılması gündeme gelmiştir⁹. Gelir kaynaklarının paylaşımı konusunda ülkelerin merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yapıları bu konuda farklılıklar oluşturmaktadır. Gelir kaynaklarının paylaşımı daha çok merkeziyetçi ülkelerde görülürken, adem-i merkeziyetçi yapıda bu paylaşıma pek gidilmemiştir.

1.1.3. Hukuki Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri aslında onlara duyulan ihtiyacı yansıtmaktadır. Bu nedenle de yerel yönetimlere yüklenen çeşitli anlamlar mevcuttur. Bunlardan birincisi yerel yönetimin özerk olması, ikincisi yerel nitelikli gereksinimleri karşılayan bir örgüt olması, üçüncüsü ise merkezi yönetimin bir alt birimini oluşturmalarıdır. Yerel yönetimlerin sayılan anlamlarını yerine getirebilmeleri için, hukuksal düzenlemelerin varlığına da ihtiyaç vardır. Bu anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkmalarında ve ülke yönetim yapısı içindeki konumlarında, bu yönetimlerin siyasal bir organizasyon olan devletin idari yapısı içinde nasıl bir hukuki statüye kavuşturulmaları gerekeceği hukuki nedenine örnek oluşturabilir¹⁰.

⁸ Demet Özdenkoş, “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 1999, s.82.

⁹ Duran Bülbül, **İdari ve Mali Paylaşım**, Takav Matbaacılık ve Yayıncılık A.Ş., Ankara, 1998, s.19.

¹⁰ Halil Nadaroğlu ve Nezih Varcan, **Yerel Yönetimler**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1650, Eskişehir, 2005, s.24.

1.1.4. Yönetisel Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetisel nedenler de yer almaktadır. Kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulması çok zordur. Özellikle 20. yüzyılın ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşulları kamu hizmetlerinin boyutlarını, dolayısıyla da devletin görev ve fonksiyonlarını önemli ölçüde artırmıştır¹¹. Bu durumda merkezin yükünü hafifletecek bir dengenin kurulması zorunlu hale gelmiştir. Bu denge kurulurken, yerel yönetimler için optimal hizmet alanı ve sınırları çok iyi belirlenmeli, yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak kaynak savurganlığı önlenmeli ve yerel yönetimlere en iyi yapabilecekleri işler bırakılmalıdır¹².

Merkezi yönetim ve yerinden yönetimin güçlü ve güçsüz yanları vardır. Birinin güçsüz yanı diğerinin güçlü yanını oluşturur. Bu nedenle yerinden yönetim, merkezi yönetimin eksik yönlerini tamamlamak için kullanılabilir. Nitekim her ülkede bu yönetim biçimlerinin her ikisinden de yararlanılır¹³.

Başarılı bir idareler arası mali ilişkiler sisteminin kurgulanabilmesi, öncelikle, kamu sektörüne ilişkin sorumlulukların yürütülmesi için gerekli karar alma gücünün de ilgili idari birimlere transfer edilmesini gerektirir¹⁴.

1.1.5. Toplumsal Nedenler

Toplumsal gelişme süreci, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile oldukça ilişkilidir. Yerel yönetimlerin, toplumsal gelişmeye katkısı, halkın emek, kaynak ve düşünce potansiyelini yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına aktarmakla sağlanacaktır. Bu nedenle yerel yönetimleri toplumsal gelişme sürecinden dışlamak, gerçeklere ters düşecektir.

Toplumun demokratik düzeyi, katılımcı ve sürdürülebilir bir hizmet yönetimini talep etmesi gibi nedenler yerel yönetimlerin gelişimi için oldukça

¹¹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.42.

¹² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, (Siyaset), s. 22.

¹³ Keleş, Siyaset, s. 23.

¹⁴ A.Kadir Topal, “İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı:2, Haziran 2005, s.28.

önemlidir. Aksi takdirde, demokratik eğilimin az olduğu ve yönetime katılımın önemsenmediği toplumlarda yerel yönetimlerin gelişmesi beklenemez.

Güçlü ve etkili yerel yönetimlerin varlığı, orada yaşayan toplumun yereli benimsemesi ve geliştirme istediği ile de yakından ilişkilidir. Toplum ne kadar yaşadığı yeri benimserse, oranın gelişiminde o kadar rol oynayacaktır. Hizmet beklentisinin finansman ihtiyacına katılımı daha bilinçli olacak ve o ölçüde temsilcilerini seçebilecektir.

1.2. İDARİ VE MALİ PAYLAŞIMDA YEREL YÖNETİMLER

Toplumun genel anlamda ortak ihtiyaçları devlet tarafından sağlanan kamu hizmetleri ile karşılanmaktadır. Kamu hizmetlerini yalnızca merkezi hükümetin üstlenmesi beklenmemelidir. Dünya çapında kamu hizmetleri, merkezi hükümet yanında federe devletler, yerel yönetimler gibi siyasi ve idari birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin bölüşüldüğü anlamına gelmektedir. Kamu hizmetlerinin bölüşülmesi de, hizmeti sağlayabilmek için gerekli olan finansmanın temini bakımından gelirlerin de bölüşümünü zorunlu hale getirmektedir.

Yerel yönetimler, belirli bir alan sınırları içerisinde beldenin güzelleştirilmesi, belde halkının mahalli, müşterek ve medeni temel ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan, karar organları belde tarafından seçilen tüzel kişilerdir¹⁵. Bir başka deyişle, yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini yürütmek için merkezi yönetim dışında yerleşik demokratik toplum kuruluşlardır¹⁶. Bu yönüyle de yerel yönetimler ile merkezi idare arasında görev ve gelir dengesinin sağlanması oldukça önemlidir. Eğer görevler verilirken kaynak verilmiyorsa, ilgili birim o görevi yerine getiremez; aksi durumda kaynağı bol tutup, görevi dar tutulursa o kaynakta israf edilebilir¹⁷. Bu nedenle de mali tevzin yerel yönetimler açısından oldukça önemli bir kavram olarak görülmektedir.

¹⁵ Orhan Pirlar, **Yerel Yönetimler Reform Tasarısı**, Türk Belediyeler Birliği Derneği Yayınları, Ankara, 2000, s.14.

¹⁶ Tarık Vural, **Local Authorities in Turkey**, Turkish Ministry of Interior General Directorate of Local Authorities, Ankara, 1999, s. 25.

¹⁷ Nihat Falay vd., **Belediyelerde Mali Yönetim**, TESEV Yayınları, 1998, (Mali Yönetim), s. 53.

Mali tevzin, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki gelir ve gider bölüşümünü ifade etmektedir. Tevzin, denkleştirme veya dengeleme anlamına gelmektedir. Ruşen Keleş bu terimi “akçal denkleştirme” olarak adlandırmaktadır. Mali Tevzin teriminin İngilizce karşılığı olarak kullanılan "intergovernmental fiscal relations" deyiimi aslında federal devletler için geçerli olabilecek, iki kademeli mali ilişkileri kapsamaktadır. Bu terim yerine son dönemlerde "fiscal federalism" deyiimi kullanılırken, İngiltere’de ise gelirin bölüşümü "revenue sharing" deyiimiyle ifade edilmektedir¹⁸. Keating ve Midwinter mali tevzini kısaca şöyle tanımlamaktadır : “yetki alanları arasındaki dengesizlikleri azaltmak amacıyla kaynakların yeniden dağıtılmasıdır.”¹⁹

Mali tevzinde yalnızca kamu hizmetlerinin idareler arası bölüşülmesi olmadığından, gelir bölüşümü de söz konusudur. Bunun bir sonucu olarak da merkezi idareler yerel yönetimlere çeşitli amaçlarla gelir transferleri yapmaktadırlar. Bu amaçları şöyle sıralamak mümkündür²⁰:

- > Çeşitli idari kademeler arasındaki uyumsuzluğu düzeltmek,
- > Aynı idari kademe içindeki yatay mali dengesizlikleri koordine etmek,
- > Dışsalıkları içselleştirmek,
- > Merkezi idare amacıyla yerel idarelerin harcamalarını koordine etmek,
- > Yerel idarelerin gelir artırıcı çabalarını teşvik etmek,
- > Makro ekonomik istikrar politikalarını izlemek için uygun esneklikleri

merkezi idareye sağlamaktır.

Merkezi idareler yerel yönetimlere yukarıdaki amaçlarla gelir transferinde bulunmaktadır fakat, yerel yönetimlerin tam anlamıyla hizmet sunumlarını gerçekleştirebilmeleri için mevcut gelir yapıları - yalnızca merkezi yönetimden gelen transferlere göre değil, öz gelirlerini arttırarak ve merkezi idare ile gelir paylaşımında bir takım değişikliklere giderek - genişletilmelidir. Federal devletlerde, bu paylaşım anayasa tarafından garanti edilmiştir. Üniter devlet sisteminde ise merkezi yönetim,

¹⁸ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul, 1989, (Mahalli), ss.67-69.

¹⁹ Michael Keating ve Arthur Midwinter, “The Politics of Central-Local Grants in Britain and France”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, Cilt:12, ss.178-179’den aktaran İsa Sağbaş ve Muhlis Bağdıgen, **Local Government Finance in Turkey**, Z Ajans Afyon, Kasım 2003, s.14.

²⁰ Seyfi Yıldız, “Yerel Yönetimlere Yapılan Merkezi İdare Transferleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Kasım 2000, Cilt: 5, Sayı: 11, Ekim 2000, s.38’den aktaran Murat Aydın, “Belediyeler Açısından Vergilendirme Yetkisinin Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Çanakkale, s.526.

yerel yönetimlerle ilgili görevler ve bu görevleri yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları yasalarla belirlemektedir. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmek için ayrı bir bütçeye ve karar mekanizmalarına sahip olmaları yerel özerklik olarak adlandırılmaktadır. Yerel özerklik de idari ve mali özerklik olarak ayrılmaktadır.

Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelire sahip olmalarıyla sağlanabilir²¹.

“Avrupa ülkelerinde yerel yöneticilerin mali özerklik algılamaları üzerine yapılan bir araştırmaya göre, mali özerklik İngiltere’de yerel yöneticilerin yerel halkın taleplerini karşılayabilme yetisi olarak tanımlanırken daha çok yerel hizmetlere ve dolaylı olarak da yerel harcamalara odaklanmaktadır. Fransa’da ise mali özerklik algılaması genellikle vergi özerkliği içerme ve yerel yönetimlere bırakılan vergi kaynaklı gelirlerin kapsam veya en azından oranlarına merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerin kendilerinin karar vermesi anlamına gelmektedir. Almanya’da ise mali özerklik yerel yönetimlerin kendi gelecekleri üzerinde egemenlik hakkı oluşturabilme yeteneği olarak tanımlanırken mali özerkliğin ötesinde geniş bir özerklik anlayışının altı çizilmektedir. İspanya ve Belçika’da ise yerel yönetimlere bırakılan vergilerin kendilerinin değil ama verimliliklerinin yerel mali özerklik için daha belirleyici olduğu düşünülmektedir. Bu düşünceye göre merkezi yönetimden elde edilen genel bir transfer dağıtımı ve kullanımı konusunda tam yetkili olan bir yerel yönetim birimi için mali özerklik sağlanabilmektedir²².”

Türkiye’de ise mali özerkliğin gerçekleşebilmesi veya kısmen sağlanması için vergilendirme yetkisinin kullanımı, yerel yönetimlerin vergi oranlarını ve vergi tabanını belirleme serbestliğine kavuşturulmasını gerektirir. Mali özerkliğe ilişkin

²¹ Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I Reform**, (Ed. Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.285.

²² Richard Frizon vd., “La perception de l’autonomie financière des collectivités locales en Europe: Quels enseignements pour la France?”, CNPFT, **Institut Nationale des Etudes Territoriales**, Strasbourg, 2002, ss.7-8’den aktaran Dilek Özkök Çubukçu, “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı:1, s.103.

olarak vergilendirme yetkisinin artırılmasının en önemli koşullarından biri bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin süratle hayata geçirilmesidir.²³

Batılı ülkelerde genellikle, önemli yetkilere sahip özerk yerel yönetim sistemleri benimsendiği için, bu birimlere “yerel hükümet” (local government) denilmektedir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında kendi kendine varlığını sürdürebilen yerel idari birimler olmaları gerektiği yasal çerçevelerinde sık sık vurgulanmıştır.

Avrupa ülkelerinde, yerel yönetimler, merkezi yönetimlerden transferler almaktadır. En düşük seviyede ulusal bütçe transferlerine sahip ülkeler – toplam yerel bütçelerin yaklaşık üçte biri – federal devletler (Avusturya, Almanya) ve yüksek öz gelir veya paylaşılan gelir seviyesine sahip ülkelerdir (İsveç, Finlandiya, Fransa, Çek Cumhuriyeti, Estonya). Bunların çoğu, çok yerelleşmiş ülkeler grubuna girmektedir.

Yüksek oranda ulusal bütçe transferlerine sahip ülkeler de bulunmaktadır. Büyük Britanya, Hollanda ve Yunanistan’da, yerel gelirlerin üçte ikisinden fazlası ulusal bütçe transferleri ve hibelerinden kaynaklanmaktadır. Bu ülkeler arasında Hollanda gibi yerelleşmiş ülkeler de bulunmaktadır ve en yerelleşmiş olanı Yunanistan’dır. Dolayısıyla bu durum, yalnızca yönetimler arası transferlerin kapsamının değil, aynı zamanda tahsis yöntemlerinin yerelleşme seviyesini belirlediğini kanıtlamaktadır. Türkiye dâhil tüm diğer ülkeler bu iki grup arasındadır.

Genel eğilim, yüksek yerelleşme seviyesi ile hibe bağımlılığının azalmasıdır. Geniş işlevlere ve GSYİH içinde yüksek yerel harcama yüzdesine sahip olan yerel yönetimlerin gelirleri arasında genellikle daha az transfer vardır. Ve bunun tersi şekilde, az yerelleşmiş yönetimler daha çok transfer alma eğilimindedir. Ancak Fransa veya daha az yerelleşmiş ülkeler arasındaki bazı geçiş ülkeleri veya daha çok yerelleşmiş ülkeler arasındaki Danimarka, Belçika gibi istisnalar da vardır. Bu istisnaların arkasında farklı nedenler yatmaktadır: Devredilen hizmetlerin türü (örneğin devredilen eğitim, daha yüksek hibe oranı gerektirmektedir), idari yapı (federasyonlarda bölgeler, daha çok paylaşılan gelire sahiptir ve ulusal bütçe hibeleri, belediyeleri

²³ Haluk Egeli ve Funda Diril, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:84, Ocak-Mart 2012, (Vergilendirme Yetkisi), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der84m2.pdf>, (01.05.2013), s.38.

*daha az hedeflemektedir) ve paylaşılan gelirlere yerel erişim (örneğin; İskandinav ülkelerinde) hibe bağımlılığını tanımlamaktadır.*²⁴

Türkiye’de ise idari ve mali paylaşımın merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü konusunda yasal olarak bir tek kriter benimsenmiştir. Bu da, Anayasa’nın yerel yönetimler için belirlediği “belde halkının yerel müşterek ihtiyaçları”na ilişkin yapılacak hizmetlerde kendini göstermiştir. Fakat, “yerel müşterek ihtiyaçlar”ın diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda iki kriterden söz edilebilir: Bunlardan birincisi, ihtiyacı karşılamak için yürütülen hizmetin faydasının mekansal dağılımı, ikincisi ise, hizmetin ekonomik olarak üretilebilme büyüklüğüdür²⁵. Bu ifadelerle göre, faydasının yayılma alanı bir belde içinde kalan, bölgesel bir nitelik gösteren bir hizmet söz konusu olduğunda, bu hizmetin yerel yönetim birimi tarafından yürütülmesi gerekecektir.

Uygulamada merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kaynak paylaşımı şu yollarla yapılmaktadır²⁶ :

Vergi kaynaklarının paylaşılması: Bu sistemde çeşitli vergilerin tarh ve tahsili yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Örneğin, gelir ve kurumlar vergileri merkezi idare tarafından; emlak vergileri yerel yönetimler tarafından toplanmakta ve kullanılmaktadır. Yerel yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi verilmesi söz konusu değildir.

Merkezi idare vergilerinden yerel yönetimlere pay verilmesi: Bu yöntemde vergilerin tarh ve tahsil yetkisi merkezi idareye ait olmakla birlikte, vergi hasılatının belli bir payı, belli kriterler dâhilinde, yerel yönetimlere dağıtılmaktadır.

Hazine yardımları: Belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak genel bütçeye konulan ödeneklerle karşılanan ödemelerdir. Yerel vergilerin, belirli sınırlamalar dâhilinde, yerel yönetimlere tahsis edilmesinde ve hazine yardımları konusunda pek fazla denecek söz yoktur.

Mali paylaşım sırasında birtakım değişkenlerin göz önüne alınması oldukça önemlidir. Kaynak kullanımında etkinlik, toplum ihtiyaçlarının en üst düzeyde

²⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı, Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler, **Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi LAR II. Aşama**, 13.07. 2011, Ankara, <http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf>, (10.02.2013), s.68.

²⁵ Metin Meriç ve Duran Bülbül, **Mali Yapı**, Kariyer Akademi Yayınları, Ankara, 2012, (Mali), s.188.

²⁶ Bülbül, Kamu Kesimi Bütçesi, s.10.

karşılanması, paylaştırılmış olan görevleri gerçekleştirmeye yeterli finansal güce sahip olma, israfın önlenmesi, ağır mali yük altında kalınmasının önlenmesi, mali destek sağlanması ve yerel yönetim kuruluşlarına verilen görevlerin gerektirdiği kaynakların sağlanması, mali paylaşım sırasında dikkate alınması gereken faktörlerdir²⁷. Bunlara dikkat edildiği ölçüde mali paylaşım daha etkili ve amacına yönelik olarak gerçekleşebilecektir.

1.3. DÜNYADA YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

Yerel yönetimler, hem yerel hizmetlerin görülmesinde hem de demokrasinin gelişmesinde oynadığı olumlu rolden dolayı dünya çapında gerek üniter yapıli ülkelerde gerekse federal yapıli ülkelerde var olan ve önemi gün geçtikçe artan birimlerdir. Yerel yönetimler farklı yönetim yapısına sahip ülkelerde varlığını sürdürse de, tüm ülkeler için geçerli tek bir yerel yönetim modeli söz konusu değildir. Bu nedenle de, yerel yönetimlerin türleri, görevleri, mali yapıları, organları, seçim usulleri ve merkezi idare ile ilişkileri ülkelere göre değişkenlik göstermektedir.

Dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde demokrasinin gelişimi, yerel kaynakların ülkenin kalkınmasında kullanılmasında, yerel nitelikli hizmetlerde maliyet ve bürokrasinin azaltılmasında yerel yönetimlerin rolü oldukça önemlidir. Hedeflenen sonuçlara ulaşma bakımından gelişmekte ya da az gelişmiş ülkelere göre gelişmiş ülkeler yerel düzeyde başarılı olarak kabul görmektedir. Bu nedenle dünyada yerel yönetimlerin gelişimini anlayabilmek için bazı ülkelere bu gelişimin nasıl gerçekleştiğini ortaya koymak faydalı olabilecektir.

1.3.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), çoğulcu demokrasiye dayalı, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Bir başka deyişle, Amerika Birleşik Devletleri'nin federal devlet yapısı, “adem-i merkeziyet” anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Bu anlamda Amerika'da yerel yönetimler tek merkezli bir niteliğe sahip değildir. Ülkede uzun yıllardır farklı etnik grupların, farklı

²⁷ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005, (Kamu Maliyesi), s. 376.

din ve mezheplere sahip olan göçmenlerin yaşaması tek bir üniter devlet yapısının benimsenmemesinde oldukça etkilidir.

ABD’de yerel yönetimlerin kökeni 18. yüzyıla dayanmaktadır. Amerikan eyaletleri bağımsızlıktan önce de ayrı ayrı örgütlendikleri için merkezi hükümete yetki bırakma konusunda kışkanç bir tavır takınmışlardır. Federal bir devlet kurmayı da, ancak halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerine bırakılması şartıyla kabul etmişlerdir. Bundan dolayı, yerel konularda her eyaletin yetkisi; iş örgütlenmesi, çalışma koşulları, evlenme, boşanma, yerel vergilendirme, olağan polisiye yetkiler öyle düzenlenmiştir ki, iki komşu eyaletin aynı konularda çoğu zaman farklı Kanun’ları olabilmektedir²⁸.

20. yüzyıla doğru yerel yönetimler temel yönetim birimleri arasına girmiş, hatta belediyeler “devletin bir parçası değil, sivil toplumun bir parçası olarak” algılanmaya başlanmıştır. Fransız düşünürü Tocqueville “bir ulusun bağımsız bir hükümet kurabileceğini, ancak belediye kuruluşlarına sahip olmadan bağımsızlık heyecanına sahip olamayacağını” söylemiştir²⁹.

Amerikan Federal Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili hükümleri düzenleme yetkisini Federal Anayasa sınırları içinde kalmak şartıyla, federe devletlere yani eyaletlere bırakmıştır. Bu nedenle de yerel yönetimler, federal devletin değil, eyaletlerin birer birimidir sonucuna varılabilmektedir.

ABD’nin tamamında geçerli standart bir yapılanma bulunmamaktadır. Aynı türde sayılabilen yerel yönetim birimleri, farklı eyaletlerde farklı adlarla anılabilmektedirler. Nedeni ise, örgütlenmenin geleneksel temellere dayanmasıdır³⁰.

ABD’de yerel yönetimler, country, belediye yönetimi, kasaba yönetimi, özel amaçlı ilçe yönetimi olarak sınıflandırılabilir. Bu farklı birimler arasındaki görev dağılımı, eyaletten eyalete değişmektedir ve birimlerin konum ve yetki paylaşımları açısından bir genelleme yapmak zordur. Yine de yönetim birimlerinin ortak özellikleri şu şekilde belirlenebilir: “County”ler kent yaşamına dair birçok hizmeti yerine getirmektedirler. Kasaba ve köyler ise alt birimler olarak

²⁸ Mustafa Şahin, “Ülke Ülke Yerel Yönetimler : Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, Nisan 1999, s. 121.

²⁹ Ufuk Ayhan, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70, Temmuz-Eylül 2008, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der70m5.pdf>, (15.01.2013), s.105.

³⁰ Muammer Türker, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, (Ed. Muammer Türker), T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 27, Ankara, 1999, s.595.

“county”lerin daha küçük yerleşim birimlerine ayrılması suretiyle kurulmaktadır ve hizmetlerin yerel düzeyde sağlayıcısı konumundadırlar. Belediyeler ise belirli bir bölgede yaşayan insanların bağlı oldukları eyalette dilekçe ile başvurmaları sonucunda kurulan tüzel kişiliklerdir³¹.

Özel amaçlı ilçe yönetimi ise, belirli tek bir hizmet alanı için oluşturulmuş, “genel amaçlı” yerel yönetim birimlerine nazaran önemli oranda idari ve mali özerkliğe sahip olan birden çok idari birimi kapsayacak biçimde oluşturulan bağımsız idari kuruluşlarıdır³².

1.3.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi

İngiltere çok eski ve köklü yerel yönetim geleneğine sahip üniter bir ülkedir. 15. yüzyıldan beri değişik isimler ve yetkilerle yerel yönetim birimleri varlıklarını sürdürmüşlerdir.

İngiltere’de yerel yönetimler, geleneksel olarak merkezi kontrol altında sıkı mali kısıtlamalar ve yasal sınırlamalara tabi ve dolayısıyla tek tip bir yerel yönetim sistemi olarak görülmektedir. Fakat, denetim tüm yönetimlerde eşit düzeyde değildir³³.

Ülkenin siyasi yapılanması içinde hizmetlerin yürütümünde merkezi idarenin önemli bir ağırlığı vardır. Ülke çapında yürütülen bazı hizmetler (elektrik, gaz, demiryolu gibi), kamu sermayeli kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Özerk kuruluşlar da sağlık gibi hizmet alanlarında ülke ve bölgeler bazında teşkilatlanmıştır. Özerk nitelikli yarı kamusal kuruluşlar da birçok hizmetin yürütülmesinde söz sahibidir³⁴. Bazı hizmet alanları (su sağlanması ve dağıtımı gibi) ise tamamen özelleştirilmiştir.

³¹ Serkan Çınarlı, “ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1, 2011, s.269.

³² Ann. O Bowman ve Richard C. Kearney, **State and Local Government**, Houghton Mifflin Company, New York, 2009, s.279.

³³ Ben Worthy ve diğerleri, **Town Hall Transparency? The Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local Government in England**, The Constitution Unit, London, Aralık 2011, <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-local-government/town-hall-transparency.pdf>, (05.04.2013), s.11.

³⁴ Hasan Canpolat, “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, (Ed. Muammer Türker), T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 27, Ankara, 1999, s. 319.

İngiltere’de yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı 1972’de yapılan ve 1 Nisan 1974’den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Kanunu ile, 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974’den itibaren yürürlüğe konan Yerel Yönetimler Kanunu ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur³⁵. Bu sınıflamaya göre il (county), bölge (district) ve köyler (parishes) yer almaktadır.

1992’de çıkartılan Yerel Yönetimler Kanunu ise, İngiltere’deki yerel yönetimlerin yapısında önemli değişikliklere yol açmıştır. Yerel Yönetim Komisyonu’nun yaptığı çalışmalar sonucunda, her yerel yönetimin bireysel ihtiyaçları temel alınarak, taşra yerel yönetimlerinin gözden geçirilmesi ile alanında il ve bölge meclislerinin daha önce sahip oldukları sorumlulukları ve görevlerin tümünü yerine getiren, tek kademeli bir yerel otorite tipi olan “Üniter Otorite Bölgeleri” oluşturulmuştur³⁶.

İngiltere’de yerel idare bütçelerinin denk olarak hazırlanması zorunludur. İlk hazırlıklar yerel idarenin ilgili birimleri tarafından hazırlanmaktadır. Sonra, hazırlanan taslak, seçilmiş üyelerden oluşan inceleme komisyonuna sunulur. Orada kabul edilen bütçe de, yerel meclis genel kuruluna sunulmaktadır³⁷.

İngiltere üniter devlet statüsünde olmasına rağmen, yerel yönetimlerin yargı yetkisini kullanma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Yerel nitelikte mahkemeler “country court’lar” faaliyet göstermektedir³⁸.

İngiltere’de kamu sektöründe hizmet dağıtımı ve değerlendirmesine bakış açısı, son yirmi yılda oldukça gelişmiştir. Kamu sektöründe hesap verilebilirliği gösterme anlamında performans gösterge ve ölçülerine büyük önem verilmiştir.

³⁵ Jeffrey Stanyer, **Understanding Local Government**, Second Edition, Billingham Sans Limited, Oxford, 1980, ss.46-47’den aktaran Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:16, Aralık 2006, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16.htm>, (12.10.2012), s.126.

³⁶ What is the structure of UK Local Government?, <http://www.gvydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm>, (05.01.2013).

³⁷ Nuri Tortop, “İngiltere’de Yerel İdare Bütçeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 5, Eylül 1994, s.47.

³⁸ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s.76.

Performans göstergeleri ve önceden belirlenmiş hedefler, organizasyonun amaçlarını gerçekleştirmede verimliliği ve etkinliği ölçmede kullanılmaktadır³⁹.

1.3.3. Almanya’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

1949 yılında yürürlüğe giren Anayasası’na göre “demokratik ve sosyal bir federal devlet” olan Almanya 16 eyalet*ten oluşmaktadır ve buna bağlı olarak her eyalet gerçek bir devlet niteliği taşımaktadır. Her eyaletin genel seçimle belirlenmiş bir meclisi, bir hükümeti, yüksek mahkemeler dahil yargı düzeni bulunmaktadır⁴⁰. Federal bir devlet olan Almanya’da ayrıca ilçeden bağımsız büyükşehirler, ilçeler ve belediyeler ülkenin idari sistemini oluşturmaktadır. Almanya’da siyasi ve idari yapıya yön veren ilke, federalizmdir. Almanya’da kamu hizmetlerinin görülmesi görevi temel olarak devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır.

Almanya’da köylü kentli ayrımı kültürel bir süreç olarak yaşanmıştır. Kentliler siyasi gücü ellerinde bulunduran asillerden oluşmuştur. Aynı zamanda bu kişiler imtiyazlılar sınıfını oluşturmuştur. İmtiyazsızlar ise, köylerde asillerin arazisine bağlı köylüler, kentlerde ise, esnaf, tüccar ve serbest meslek erbabı olmuştur. Bir Almanın kentli olabilmesi için yirmi beş yaşına gelmesi, meclis onayı ile evlenmiş olması ve bir loncaya kayıtlı olması yeterli iken, 18. yy’da bir yabancıntın kentli olabilmesi için tüm erkek, kadın ve çocuklar için meclise para ödemesi yükümlülüğü vardı. Ayrıca o dönemde bir yabancıntın kentte mülk sahibi olabilmesi yasaktı⁴¹.

Tüm bu genel sıkıntılara dayanılarak 1808’de Prusya şehir düzenlemesi yapılmıştır. Almanya’da çağdaş yerel yönetimciliğe, Prusya devlet adamı Freiheer vom Stein hazırladığı “Prusya Kentler Şartı”(1808) ile öncülük etmiştir. Devletin yapısını aşırı merkeziyetçilikten kurtarmak hedeflenmiştir. Buna göre; seçimle iş başına gelen erkeklerden oluşan şehir meclisi kurulmuştur. Devletin aşırı gözetiminin

³⁹ Semih Bilge, “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Performans Ölçüm ve Uygulamaları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, Haziran 2007, s.5.

* Bu eyaletler; Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen eyaletidir.

⁴⁰ Mehmet Selim Bağlı, “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:473, Aralık 2011, s.45.

⁴¹ Özer Bostanoğlu, “Federal Almanya’da Halk Katılımı ve Türkler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, Ankara, 1989, ss: 46-48.

ve loncaların tekel olmalarından kaynaklanan ekonomik sıkıntıların engellenmesi ve kentlilerin yönetime daha fazla katılımlarını sağlamak amaçlanmıştır⁴².

Almanya’da federal yönetim neredeyse bütün önemli alanlarda politikayı belirler, birkaç alan dışındaki federal yasalar eyaletlerce uygulanır. Federal yönetim yetkilerini federe birimlerle iş birliği yaparak kullanır. Federal Konsey, 16 eyaletin temsilcilerinden oluşur. İsviçre ve A.B.D gibi diğer federal devletlerdekinin aksine seçilmiş halk temsilcilerinden değil, eyalet hükümetlerinin üyeleri ya da onların temsilcilerinden oluşur⁴³. Federal Konsey aracılığıyla eyaletler federal yönetim ve kanun koyma çalışmalarına katılabilmektedirler.

Yerel yönetimlerin genel yönetim içindeki rolü ve statüsü dayanağını Federal Anayasadan almakta, eyalet anayasası ve belediye kanunu, yerel yönetimlerin yönetim yapılarına ilişkin düzenlemeleri getirmektedir. Federal ve eyalet anayasa mahkemeleri, yerel yönetimlerin hak ve yetkilerini yasal olarak güvence altına almışlardır⁴⁴.

Federal Almanya’nın yerel yönetim yapısı idarenin eyaletler arasında farklı teşkilatlanmasını ve farklı uygulamalardan alınan sonuçların değerlendirilebilmesini mümkün kılmaktadır. Almanya, bu farklılığı mümkün kılan özelliği sayesinde mahalli özerklik, yönetim hakkı, doğrudan demokrasi, idari reformlar gibi alanlarda Avrupa’da öncü ve örnek ülke durumundadır⁴⁵.

Yerel yönetimlerin özerkliği, Nazi döneminde ortadan kaldırılmış fakat 1984’te yeniden yapılanma aşamalarından sonra, bugün gösterdiği aşama ile büyük bir gelişme göstermiştir. Demokratik gelişmenin bir göstergesi olan yerel yönetimlerde halk katılımının ise bu ülkede yerleştiği görülmektedir. Bu sonucun oluşmasında federalizmin etkisi olduğu düşünülmektedir.

Almanya’da hukuksal olarak yerel hizmetleri, yerel yönetimlerin kendi görevleri ile merkezi hükümetçe kendilerine aktarılan hizmetlere ilişkin görevleri

⁴² Ruşen Keleş, Siyaset, s.46.

⁴³ Oktay Uygun, **Federalizm**, BDS Yayınları, İstanbul,1996, ss:19-20.

⁴⁴ Salih Batal, “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye’deki Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Sayı:147, Mart 2010, <http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm>, (12.01.2013).

⁴⁵ Kadir Koçdemir, “Almanya’da Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, , (Ed. Muammer Türker), T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:27, Ankara, 1999, s.7.

olmak üzere iki ana gruba ayırmak mümkündür⁴⁶. Almanya Anayasası birinci gruba giren yerinden yönetim hakkı garantisi ile yerel yönetimlere bu konuda oldukça geniş bir yetki tanımaktadır. Yerel yönetimlere aktarılan görevler ise ikinci gruba girmektedir ki bunlar da, Almanya'daki eyalet ya da federal düzeyde mevzuat ile belediyeler tarafından yerine getirilmesi belirlenen hizmetlerdir.

Almanya'da yerel yönetim birimleri olan belediyeler ve ilçelerin yerinden yönetimi ile ilgili ayrıntılı kurallar eyalet yasalarında yer almakta; ayrıca yargının da hizmette yerelin önceliği (subsidiarity) ilkesine uyulmasını sağlamak için önemli işlevler üstlendiği görülmektedir⁴⁷.

Almanya'da yerel yönetim kuruluşları belediyeler ve ilçelerdir. İllerin tüzel kişiliği bulunmamaktadır ve iller eyaletlerin taşra birimi konumundadır. Bu sistem içinde belediyeler; ilçe içinde yer alan belediyeler ve ilçe dışı belediyeler olarak gruplandırılır. Kırsal alan yerel yönetimleri belediye ve ilçe olarak iki kademelidir. Kırsal nitelikteki yerleşim birimlerine hizmet üreten belediyeler, temel hizmet birimidir. Üst basamak olan ilçe yerel yönetimi, belediyelerin yapamadıkları hizmetlerle belediyeler arası ortak hizmetleri yapmaktadır. Ancak ilçelerle belediyeler arasında ast-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Kentsel niteliği ağır basan belediyeler ise, ilçe ile herhangi bir bağlantısı olmadan örgütlenmiş birimlerdir⁴⁸.

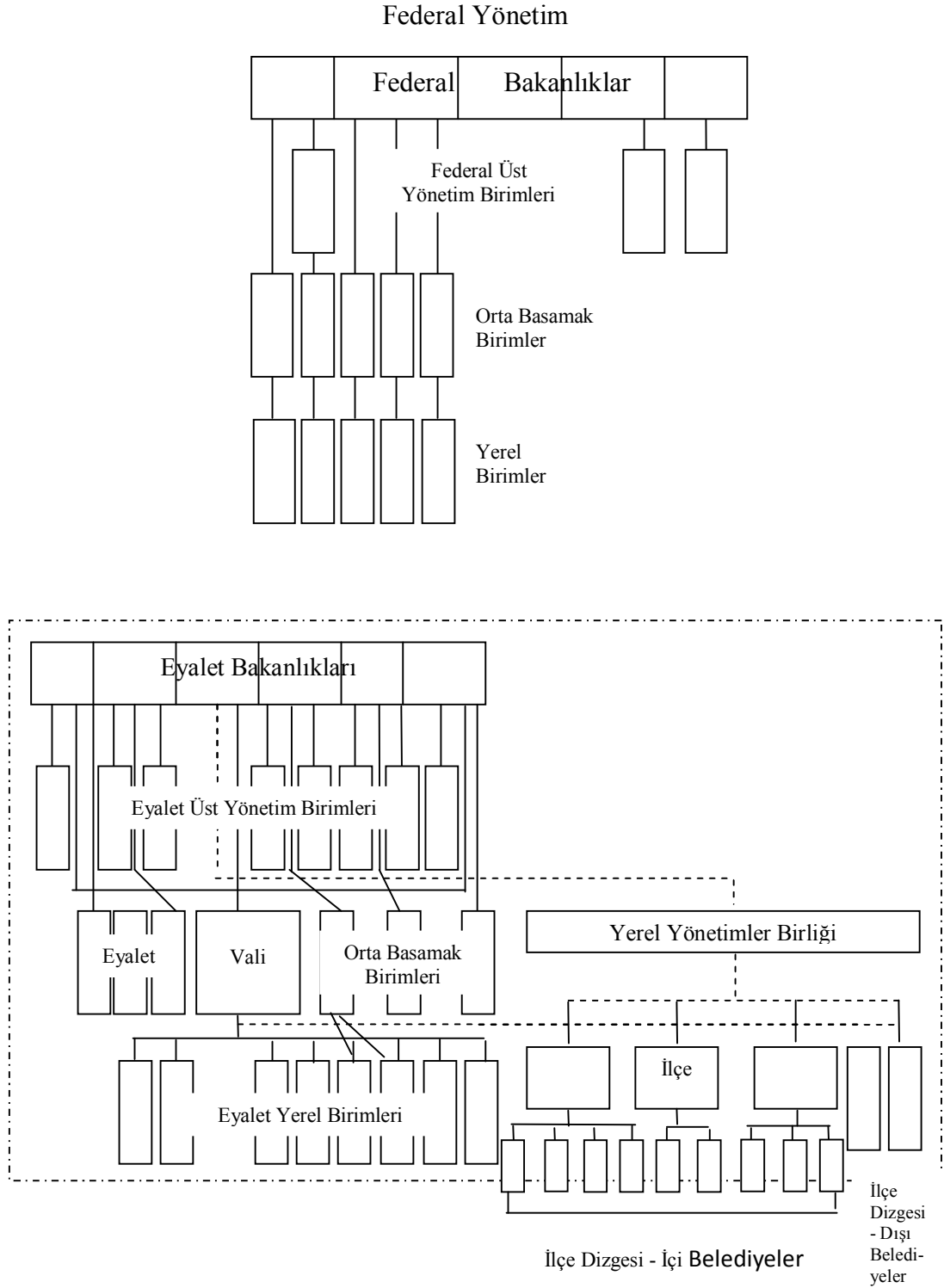
Yerel yönetimlerin, Federal Almanya genel yönetsel yapısı içindeki yeri, Şekil 1'deki örgüt şemasında görülmektedir.

⁴⁶ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., C. H. Beck, München, 1990, s.493'den aktaran Enis Yeter ve Kadir Koçdemir, "F.Almanya'da Yerel Yönetimlerin Bütçe Yapısı (1)", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı :2, Nisan 1997, s.48.

⁴⁷ Ruşen Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 1999, (Avrupa'nın Bütünleşmesi), s.39.

⁴⁸ Selçuk Yalçındağ, "Federal Almanya' da Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı : 1, Mart 1989, ss.35-36.

Şekil 1: Almanya'nın Yönetim Yapısı



Kaynak: Selçuk Altındağ, "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, Mart 1989, s.36.

Şekil 1’de görüldüğü gibi, Almanya’nın yönetim yapısı, federal yönetim ve eyalet yönetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Federal yönetim bünyesinde, federal bakanlıklar, federal üst yönetim birimleri, orta basamak birimler ve yerel yönetimler yer almaktadır. Eyaletlerde ise, eyalet bakanlıkları, eyalet üst yönetim birimleri, orta basamak birimleri ve yerel yönetimler birliği bulunmaktadır. Yerel yönetim birliği kapsamında ise ilçe dizgesi içi belediyeler ve ilçe dizgesi dışı belediyeler yer almaktadır.

Almanya’da yerel yönetimlerin mali yapısını gelirleri ve giderleri olarak ele aldığımızda; gelirlerinin vergilerden, devlet ödeneklerinden, ücret ve katkılardan, varlık yönetimi gelirlerinden ve diğer gelir ve borçlanmalardan oluştuğu; giderlerinin ise, personel giderlerinden, işletme maliyetlerinden, faiz ödemelerinden, ek ödeneklerden, sosyal yardımlar ve diğer harcamalardan oluştuğu görülmektedir.

1.3.4. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Fransa üniter yapıya sahip bir ülkedir. 1789 Fransız Devrimi sonrasında, o zamana kadar varlığını koruyan bölgesel çeşitlilik yok olmaya başlamıştır. Bunun yerine, her biri bölgesindeki idari birimlere bölünmez bir ulus ilkesi altında merkezi yönetim görevlileri tarafından yönetilen iller kurulmuştur. 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası’nın 72.maddesine göre, Fransa Cumhuriyeti’nin yerel yönetimleri şunlardır: belediyeler (commune), iller (departmentler), bölgeler, özel statülü idareler ve denizaşırı bölge idareleridir. Fransa yerel yönetim yapısı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: Fransa’da Sayılar İtibariyle Yerel Yönetimler

Belediyeler (Commune)	36.737
Metropolitan Fransa	36.570
DAT (Denizaşırı Topraklar)	217
İller (Departments)	100
Metropolitan Fransa	96
DAT	4
Bölgeler	26
Metropolitan Fransa	22
DAT	4

Kaynak: Fikret Toksöz vd., **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, Ağustos 2009, İstanbul, s.58.

Tablo 1’den görüldüğü gibi, Fransa’da 36.737 belediye (commune), 100 il (department) ve 26 bölge bulunmaktadır. Özel statülü idareler ve deniz aşırı topraklar da sayılan yerel yönetim birimleri içerisinde yer almaktadır.

1958 tarihli Anayasa ile yerel yönetimlerin, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek yetkilerinin tamamı için gereken kararları alabilecekleri ve yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclislerince serbest biçimde yönetilebilecekleri belirtilmiştir. Görevlerini yapabilmek için düzenleyici işlem yapma yetkisine de sahiptirler.

1963 yılında bölgesel ekonomik planlama meclislerinin kurulması idari bir reform sayılmış ve 1972 yılında da bölgesel meclisler kurulmuştur⁴⁹. 1980’lere kadar Fransa, Paris’ten atanan valiler aracılığıyla kontrole tabi tutulan iki kademeli yerel yönetimler ve merkezi devlet tarafından idare edilmiştir.

1982’den sonra bu iki kademe üzerindeki merkezi yönetsel kontrol kaldırılmış ve görevlilerin bir kısmı, maliyetleri de kapsayan gelirleri ile birlikte merkezi yönetimden yerel yönetimlere transfer edilmiştir. Aynı zamanda, sadece ekonomik gelişme ile ilgili danışmanlık görevi gören bölgesel yönetimler, mali ve idari güce ve seçimle gelen bir yönetime sahip olan üçüncü kademeye dönüşmüştür⁵⁰.

Fransa’da yerelleşme hareketleri her ne kadar Fransız İhtilali’nden itibaren başlatılabilirse de, aslında bu alanda reformlar 1980’den itibaren başlamıştır. Bu tarihten itibaren, iller ve bölge yönetimlerinin kararları üzerindeki vesayet kalkacak, bölge yönetimleri sade idari birimler olmaktan çıkıp gerçek yerel yönetimlere dönüşecekler, Bölge Meclisleri ve İl Genel Meclisleri’nin yürütme organları artık devletin temsilcileri olan valiler tarafından değil, bu meclislerin kendi içlerinden seçecekleri üyelerden biri aracılığıyla yerine getirilecektir. 1980 sonrası bu gelişmeler, yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılmasına ve diğer gelişmelerle pekiştirilmesine yardımcı oldukları gibi, sonrasında gelen iktidarlar bu kazanımları almaya çalışmamışlar aksine, üstüne ekleme yapmışlardır.

⁴⁹ Azim Öztürk, **21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, Şubat 1997, İstanbul, (Yönetim Modeli), s. 97.

⁵⁰ Sabrina Kayıkçı, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, s. 24

1982 ve onu izleyen on yıl içinde Fransa’da gerek merkezi gerekse yerel yönetimleri yeniden düzenlemeye tabi tutan söz konusu çalışmalarla pek çok alana müdahale edilmiştir. Bu yeniden düzenleme çalışmalarında en belirgin eğilim merkez ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak dengesini bir daha gözden geçirmek ve merkezden yerel yönetimlere doğru önemli ölçüde görev, yetki ve kaynak aktarmak suretiyle yerel yönetimleri güçlendirmek ve demokratik rejimi geniş bir tabana oturtmak ve halkın yönetime etkin bir biçimde katılmasını sağlamak şeklinde olmuştur⁵¹. 2001 yılında ulusal parlamentoda kabul edilen kanun ile nüfusu 80.000 üzerindeki tüm yerel yönetimlerde “Semt Meclisleri”nin kurulması zorunluluk haline getirilmiştir. Bu sayede halkın belli ölçülerde karar alma mekanizmalarına gönüllü katılımına imkân sağlanmıştır⁵².

Fransa’da 1980 sonrasında yerelleşme ve bölgeselleşmeye ihtiyaç duyulmasının nedenleri beş temel başlık altında toplanabilmektedir⁵³:

> Birinci neden, Fransız toplumunun geçirdiği evrimden kaynaklanmaktadır. Toplum, devlette tıkanıklığın aşılmasını, yerel karar alma süreçlerinin bir parçası ve kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olmayı istemektedir. Dolayısıyla reform halkın daha çok demokrasi talebini karşılamak amacıyla yeni yetkiler vererek yerel yönetim birimlerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

> İkinci neden, ekonomiktir. İşsizlik problemine çözüm bulmak, yerel düzeylerde yeni iş imkânları sağlamak ve kamusal yatırımları daha isabetli, yerel ihtiyaca daha uyumlu ve yanıt verir kılabilmek için reform uygun görülmüştür.

> Üçüncü neden, sosyal içeriklidir. Ülke sınırları içinde yaşayanların sosyal eşitliğini sağlayabilmek için devletin artık yeteri derecede maddi ve insani materyali bulunmamaktadır.

> Dördüncü neden, yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerin çok karmaşık ve dağınık olmasıdır.

⁵¹ Jean Michel de Forges, **Droit Administratif**, 1^{er} édition 1991, Şubat, ss.115-153, çev. Ahmet Özer, “Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 396, Eylül 1992, s.25.

⁵² Fikret Toksöz ve diğerleri., **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, s.70.

⁵³ E. O. T. Kızılkaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga, 03–04.12.2004, s.92.

> Beşinci neden ise Avrupa Birliği oluşumuna ilişkin süreçtir. Bu süreçte yer alan, kararların mümkün olduğunca halka en yakın merciden alınması gerektiği kuralı, yerel inisiyatifin geliştirilmesine temel neden olmuştur.

Fransa’da yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü ile ilgili olarak ise özetle şunlar söylenebilir: Bölge yönetimleri, ekonomik planlama ve ekonomik hizmetlerin izlenmeye bağlanması gibi geleceğe yönelik görevleri yerine getirirler. Mesleki öğretim, çıraklık eğitimi ve liselerle, tarım öğretimi konuları bölgelere bırakılmıştır. İl yerel yönetimleri, daha çok, dayanışma yardım hizmetleriyle görevlidirler. Köy hizmetleri, kent dışı ulaşım ve kolejlerin yönetimiyle ilgili görevler bunlar arasındadır. Belediyeler ise, gerçekten yerel sayılabilecek, halka en yakın, günlük hizmetleri yerine getirirler. Kent içi ulaşımın yanı sıra, şehircilik, kitaplık ve müze hizmetleri bunlara örnek gösterilebilir⁵⁴.

Fransa’nın yerel yönetimleri ile ilgili yasal çerçevesine bakacak olursak, belediyeleri yöneten yasama hükümleri Belediyeler Kanunu ile düzenlenmiştir. 1884’den itibaren farklı zamanlarda yürürlüğe girmiş olan hükümlerden oluşan Belediyeler Kanunu belediyeler arası işbirliğini artırmak için geliştirilen 6 Şubat 1992 tarihli kanunla değişikliğe uğramıştır. İlleri yöneten yasama hükümleri, genel haliyle 10 Ağustos 1871 Kanunu, 2 Mart 1982 Kanunu ve yetki paylaşımı ile ilgili geliştirilen kanunlardan gelmektedir. Bölgeler için ise asıl referanslar 5 Temmuz 1972 Kanunu, 2 Mart 1982 Kanunu ve yetki paylaşımı ile ilgili kanunlardır.

Fransa’da yerel yönetimler Komün (Belediye), İl (Department) ve Bölge düzeyinde mutlaka bir “başkan”, “yerel meclis” ve başkanın uygun göreceği durumlarda ise yürütme görevini yerine getiren bir “encümen”den oluşur. Bunun yanında üç yerel yönetim yapısı için de geçerli olan “Yerel Meclisler” karar ve onay makamı, “encümen” ise yürütme organı olarak görev yapar. Encümen, başkanın uygun göreceği görev alanlarında, çalışmaların etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla yerel meclis içerisinde ve başkan yardımcıları sıfatıyla oluşturulur. Fransa’nın siyasi ve idari teşkilat yapısı ayrıntılı olarak aşağıdaki şekilde görülmektedir.

⁵⁴ Ruşen Keleş, “Fransa’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, Ocak 1994, s.12.

Konseyi bölünmezlik ve yerelleşme ilkeleri arasındaki dengeyi gözetmektedir. Devlet temsilcileri de, ulusal çıkarlarını gözetme, idari denetim ve kanun koymak ile yetkilidirler⁵⁵.

Fransa'da yerel yönetimlerin bütçe gelirleri ise, vergi gelirleri, merkezi hükümetten transfer gelirleri, sübvansiyonlar, diğer transferler ve diğer kaynaklar ve de borçlanmalar olarak gerçekleşmektedir. Vergi gelirleri, 2010 yılı için toplam yerel yönetim gelirleri içinde % 51 oranında, GSYİH oranı ise % 4.5'dir. Yerel vergileri ise, konut vergileri, bina vergileri, arazi vergileri, iş vergisi olmak üzere ayrılmaktadır. Bazı ulusal vergiler de yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Bunlar da yağ vergisi, sigorta vergisi, gayrimenkul işlemler üzerinden vergi ve araç vergileri gibidir. Merkezi hükümetten aktarılan paylar ise, 2010 yılı için toplam yerel yönetim gelirleri içinde % 23 oranındadır. Sübvansiyonlar, diğer transferler ve diğer kaynakların ise, 2010 yılı için toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payı %18 oranındadır. Borçlanma gelirlerinin ise, 2010 yılı için toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payı % 8'dir.

Fransa'da yerel yönetimlerin bütçe giderleri ise, 2010 yılı için 213 Milyar Euro'dur. Bu tutarın, toplam kamu harcamalarına oranı % 21,6, GSYİH oranı ise % 11'dir. Harcamalarının %70'i operasyonel harcamalar, %30'u ise yatırım harcamaları olarak gerçekleşmiştir.

Fransa'da 2010 yılında yapılan yerel vergilendirme reformu ile mali özerkliği azaltılmış olan bölgeler ve illerin yerel yönetimlerce vergilendirme yetkisinde değişikliğe gidilmiştir. Anayasal konsey, bu reformlar ile yerel yönetimler için mali özerkliği anayasal bir ilke olarak kabul etmiştir. Tablo 2'de, Fransa'da yerel yönetimler alanında yapılan reformun yerel yönetimlerin mali özerkliklerine olan etkisi reformdan önce ve reformdan sonra olarak ele alınmıştır.

⁵⁵ Gerard Marcou, **Country Profile: France, United Cities and Local Governments (UCLG)**, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/France.pdf, (15.05.2013), s.5.

Tablo 2: Fransa’da Yerel Yönetimlerde Yapılan Reformun Mali Özerkliğe Etkisi*

Mali Özerklik:	Reformdan Önce	Reformdan Sonra, 2010
Bölgeler	%32	%15
İller	%30	%17
Belediyeler	%44	%49

Kaynak: Martin Launay, **Local Finance in France**, 4th Forum on Financial Management of Local Authorities, Ankara, 26 Kasım 2011, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Martin_Launay.pdf, (05.05.2013), s.14.

Yukarıdaki tablodan izlenebileceği gibi, reformdan önce bölgelerin ve illerin borçlanma dışı toplam gelirleri içinde dolaysız vergi oranlarının yüksek olduğunu ve buna bağlı olarak daha özerk mali yönetimlere sahip olduklarını fakat, reformdan sonra ise, her ikisinin de gelir elde etme özerkliklerinin kısıtlandığı anlaşılmaktadır. Belediyeler içinse, reform sonrası durum aynı gerçekleşmemiştir. Reform, mali özerklik açısından belediyelere daha geniş gelir elde etme yetkisi tanıyarak, yerel yönetimler içinde belediyelerin yeri ve önemini arttırıcı yönde sonuçlanmıştır.

1.3.5. Japonya’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Japonya üniter yapıyı benimsemiş, anayasal monarşi ile birlikte parlamenter hükümetin var olduğu bir ülkedir. Japonya’nın yerel yönetimler sisteminin temeli İmparator Meiji’nin “Aydınlanmış Yönetimin Dönemi” olarak anılan döneme dayanmaktadır. Bu dönem 1868-1912 yılları arasını kapsamaktadır ve merkeziyetçi bir sistem niteliği taşımaktadır.

1868 yılı öncesinde “Han” denilen ve vilayetlerden daha küçük bölümlere ve ciddi derecede bir bağımsızlığa sahip olan feodal beyliklere ayrılmıştır. Bu feodal beylikler Meiji hükümetinin modernizasyon programı çerçevesinde 1871 yılında kaldırılmıştır⁵⁶.

* Burada mali özerkliği ölçmek için, dolaysız vergiler / borçlanma dışı toplam gelirler oranından yararlanılmıştır.

⁵⁶ Ahmet Ulusoy ve Tarık Vural, “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 6, Haziran 2001, s. 25.

1900’lü yılların başından savaş yıllarına kadar geçen sürede siyasi partiler yerel demokrasiyi yaymak için, merkezi hükümet ise yerel menfaatleri ön plana çıkarmak için yerel meclisleri kullanarak yerleşikleri harekete geçirmiştir. 1920’li yıllara gelindiğinde yerel özerkliği ve mahalli idarelerin gücünü artıran ve merkezi idarenin vesayetini azaltan düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, 1930’lu yıllarda askeri yönetimin iktidarı ele geçirmesiyle, mahalli idare sistemi sıkı bir denetim altına alınmıştır. Savaş zamanında atılan adımlar ülkeyi tamamen yeniden merkezileşmeye doğru yönlendirmiştir. Merkezileşme ile birlikte, merkezi yönetimin otoritesi güçlendirilirken, savaşın bitmesiyle birlikte demokratikleşme ve yerel yönetimlerin özerkliğinin ve gücünün artırılması yönünde adımlar atılmıştır⁵⁷.

İkinci Dünya Savaşı’ndan büyük bir yıkıma uğrayarak çıkan Japonya, işgal kuvveti Amerika Birleşik Devletleri’nce hazırlanan anayasa ile reform süreci uygulamaya koymuştur ve belediyeler ve valiliklerin organlarının seçimle iş başına gelmeleri sağlanmıştır⁵⁸. Bu kapsamda yerel düzeydeki meclislerin ve bu meclisteki seçilmiş kişilerin konumları önemli bir düzeye getirilmiştir.

Yerel yönetimlerle ilgili hükümler, Japon Anayasası’nın 92. ve sonraki maddelerinde yer almıştır. 92. maddesine göre; “Yerel yönetimlerin örgütlenmesini ve çalışmasını ilgilendiren kurallar, yerel özerklik ilkesine uygun olarak ve yasayla düzenlenir.” şeklindedir. Bu çerçevede içinde, 1947 yılından bu yana yerel yönetimlerle ilgili birçok Kanun çıkartılmıştır⁵⁹.

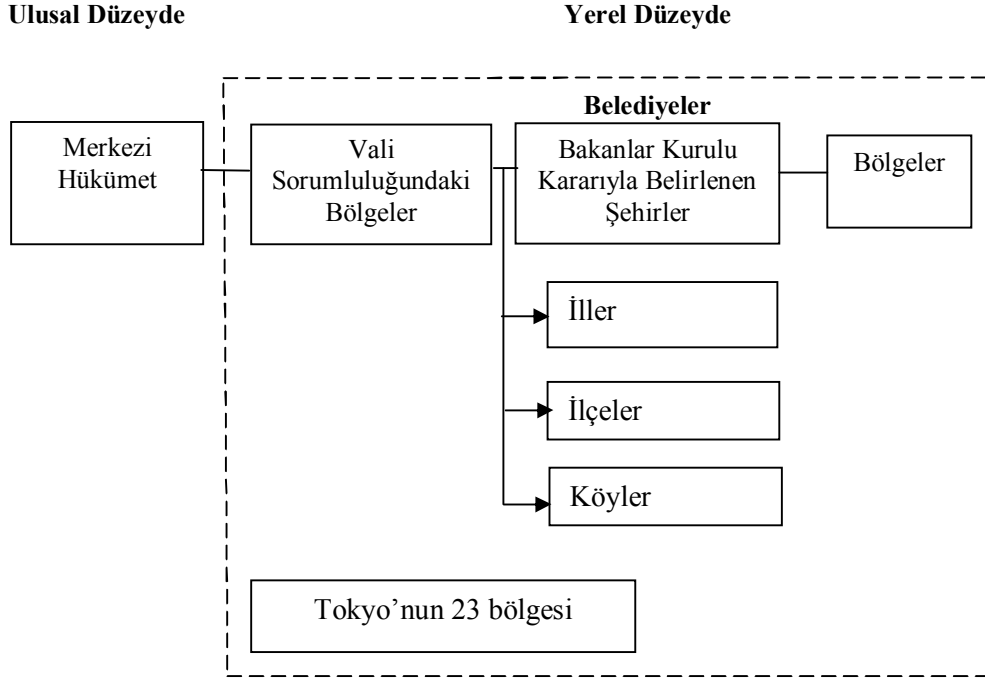
Şekil 3’te de Japonya’da hükümet sisteminin aşamaları yerel ve ulusal düzeyde gösterilmektedir.

⁵⁷ Yoo-Sung Choi ve Deil S. Wright, “Intergovernmental Relation (Igr) In Korea and Japan: Phases, Patterns, and Progress Toward Decentralization (Local Autonomy) in A Trans-Pacific Context”, **International Review of Public Administration**, Cilt: 9, No:1, 2004, ss.10,11’den aktaran Tekin Akdemir ve Serkan Benk, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, 2010, s.166.

⁵⁸ A.Argun Akdoğan, “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, Nisan 1997, s. 83.

⁵⁹ Ruşen Keleş, “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 2, Haziran 1986, s.104.

Şekil 3: Japonya’da Hükümet Sistemi Aşamaları



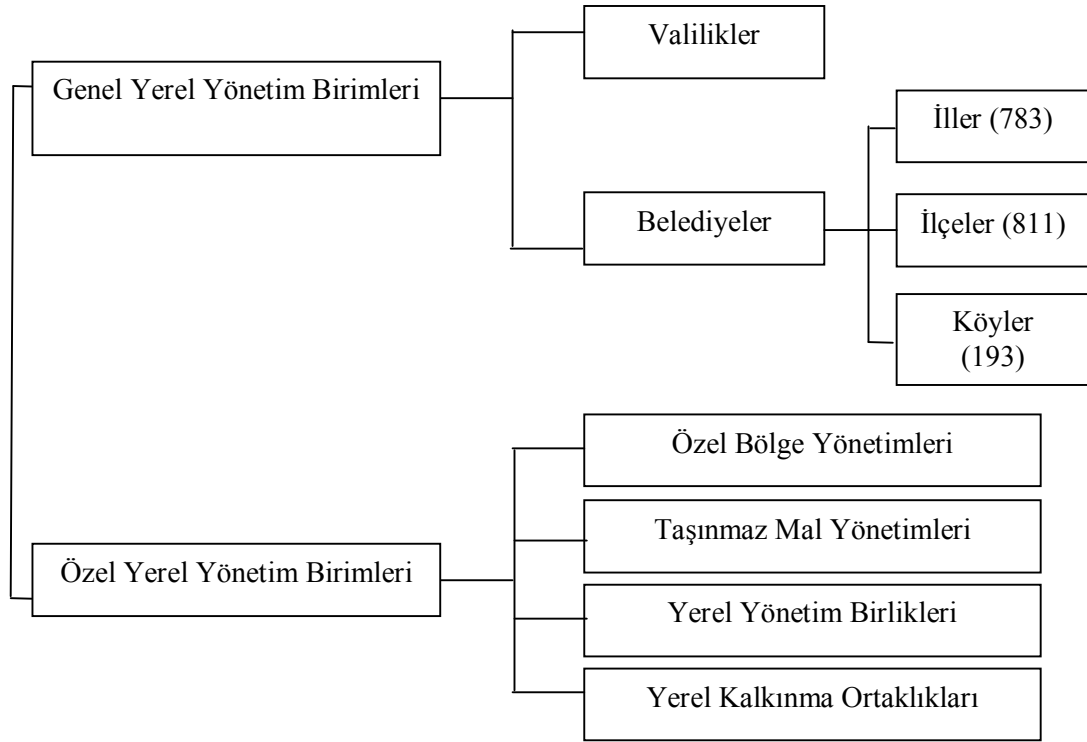
Kaynak: Statistical Handbook of Japan 2008, Ministry of Internal Affairs and Communications, <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c17cont.htm>, (10.02.2013), s.197.

Yukarıdaki şekilden izlenebileceği gibi, Japonya’da hükümet sistemi ulusal düzey ve yerel düzey olmak üzere iki aşamada gerçekleşmiştir. Sistem içinde ulusal düzeyi, merkezi hükümet temsil etmektedir. Yerel düzeyi ise vali sorumluluğundaki bölgeler, belediyeler ve bölgeler oluşturmaktadır. Tokyo’ya ait 23 bölgede hükümetin yerel düzeyine ait birimlerdir.

1947 yılında çıkarılan mali özerklik ile ilgili kanuna göre, yerel yönetimler ya genel nitelikli ya da özel nitelikli idarelerden oluşmaktadır⁶⁰. Japonya’da yerel yönetimlerin sınıflandırılmasının gösterildiği Şekil 4’te de görüleceği üzere genel nitelikteki yerel yönetimler valilikler ve belediyelerden, özel nitelikteki yerel yönetimler ise, özel bölge yönetimleri, taşınmaz mal yönetimleri, yerel yönetim birlikleri ve yerel kalkınma birliklerinden oluşmaktadır.

⁶⁰ Tekin Akdemir ve Serkan Benk, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 11, 2010, s.166.

Şekil 4: Japonya’da Yerel Yönetimlerin Sınıflandırılması



Kaynak: Statistical Handbook of Japan 2008, Ministry of Internal Affairs and Communications, <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c17cont.htm>, (10.02.2013), s.198.

Japonya’da vergilendirme yetkisi ise daha çok merkezi yönetime ait olduğundan yerel yönetim gelirlerinin önemli bir bölümü transfer türü gelirlerden oluşmaktadır. Japonya’da gelir vergileri valilikler ve belediyeler tarafından il, ilçe ve köylerde yaşayan insanlardan alınan vergilerden oluşmaktadır⁶¹.

1.3.6. Rusya’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Rusya Federasyonu Anayasası 95. maddeye göre, Rusya Federasyonu 83 federal bölgeden oluşmaktadır ve her bir bölge Federal Konsey’de eşit şekilde temsil edilmektedir ve de her bir bölgenin konseye 2’şer temsilci gönderme hakkı bulunmaktadır⁶².

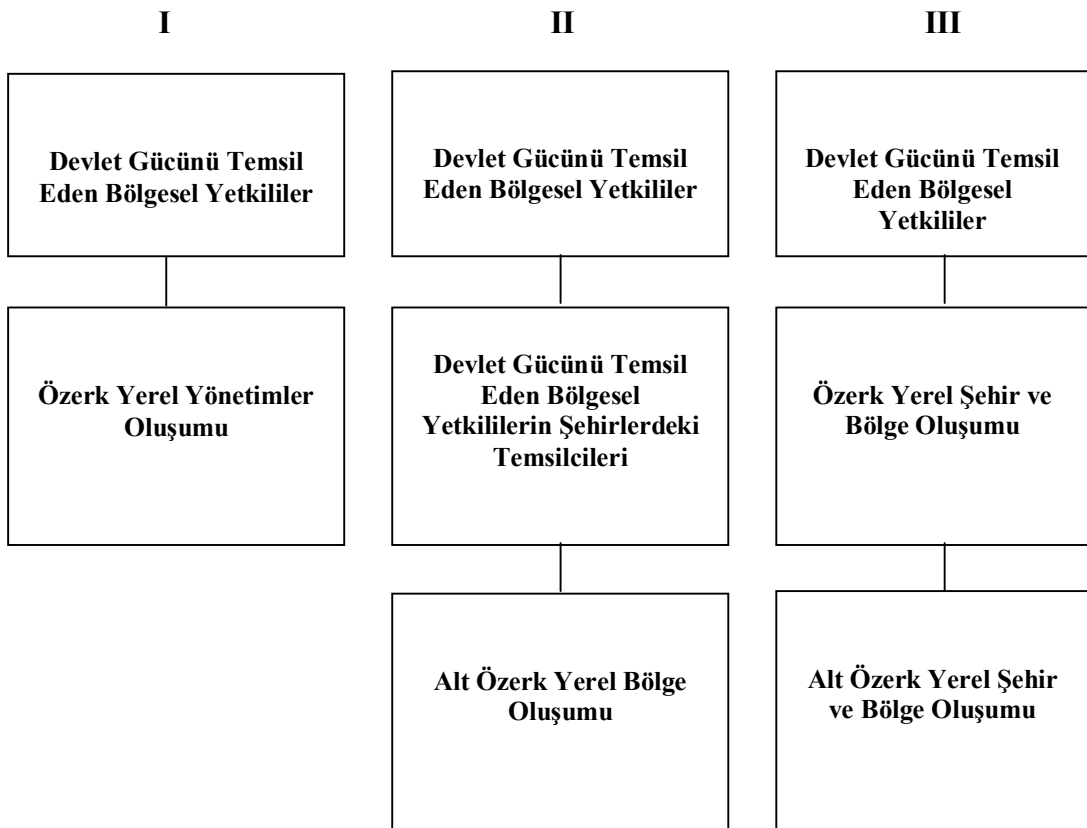
⁶¹ OECD, “Japan” in Taxing Wages 2011”, **OECD Publishing**, 2012, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2011-25-en, (10.05.2013), s.373.

⁶² Alesker Aleskerli, “Rusya Federasyonu Anayasası”, **Türk Anayasa Hukuku Sitesi**, 2005, <http://www.anayasa.gen.tr/rusya.htm>, (05.04.2013).

Rusya’da yerel yönetimlerin hukuki çerçevesini Anayasası ve 1985 yılında Yerel Yönetimler hakkında Avrupa Şartı gibi imzaladığı uluslararası anlaşmalar ve ilkeler ve federal mevzuatlar oluşturmaktadır.

Rusya’nın bölgelerinde 46 adet “oblast” olarak ifade edilen idari bölgeler, 21 cumhuriyet, 9 “kray” yani bölge, 4 otonom “okrug” veya bölge, 1 otonom oblast olan Yahudi Otonom Bölgesi, 2 federal kent (Moskova ve St.Petersburg) bulunmaktadır⁶³. Rusya’nın bölgelerinde devlet teşkilat yapısı Şekil 5’te yer almaktadır.

Şekil 5: Rusya’nın Bölgelerinde Devlet Organizasyonu Yapısı



Kaynak: Galina Kurlyandskaya vd., **Local Governments in Russian Federation, Open Society Institute-Budapest,**

<http://english.fpcenter.ru/common/data/pub/files/articles/1895/Local%20Governments%20in%20the%20Russian%20Federation.pdf> , (05.04.2013), s.62.

Rusya’da yerel yönetim yapısını değerlendirebilmek için 1917 yılında kurulan Sovyetler Birliği içinde yer alan yerel yönetimlerin yapısına da değinmek

⁶³ Rusya’da Yaşam, **UNIVERUS: Uluslararası Eğitim ve Kariyer Danışmanlığı**, <http://www.univerus.org/rusyadayasam.html>, (05.04.2013).

gerekmektedir. Bu bakımdan Doğu Avrupa’da yerel yönetim sistemi, Batılı ülkelerdeki modellerden üç temel özellik ile ayrılmaktadır⁶⁴:

- (1) Yerel Sovyetler aynı federal ve federe meclisler gibi iktidar organı olarak tanımlanmışlardır.
- (2) Yerel yönetimler arasında hiyerarşik ilişki vardır.
- (3) Yerel yönetim birimleri çifte bağımlılık ilkesine göre çalışır.

Yukarıdaki üç temel özellik değerlendirildiğinde, ülkemizde ve Batılı ülke modellerinde yerel yönetimler siyaset dışı kurumlar olarak görülürken, sosyalist devlette tam tersi olarak yerel yönetimlerin siyasal kurumlar olarak kabul edildiği sonucuna varılabilmektedir.

İkinci özellikte, yerel yönetimler arasında bir ast-üst ilişkisinin varlığı kastedilmiştir. Halbuki, Türkiye’de ve yine Batılı birçok ülke modelinde yerel yönetimlerin birbirlerinden bağımsız olarak farklı yapılandıklarını görülebilmektedir.

Son olarak üçüncü özellikte ise, çifte bağımlılık kavramından söz edilmektedir. Burada çifte bağımlılık, yerel yönetim hizmet birimlerinin bir yandan ait olduğu yerel meclise, bir yandan da bir üst yerel meclisin aynı işi yapan hizmet birimine karşı sorumlu olması demektir⁶⁵.

Rusya’da devlet yapısının tarihsel, sosyo-kültürel, siyasal ve coğrafik özelliklerinden dolayı merkezileşme ve bölgeselleşme bakımından bu ülkede her iki kavramın da farklı zamanlarda ön plana çıktığı görülmektedir. Fakat, genel olarak Sovyetler döneminde de görülen merkezi devlet yapılanmasıdır.

Rusya’da yerel yönetim ve yerel özyönetim kavramları farklı anlamlar ifade etmektedirler. Birincisi, ülkedeki merkezi düzeyden aşağıdaki yönetimi, ikincisi ise belediye yönetimini ifade etmektedir⁶⁶.

Rusya Federasyonu Anayasası’na göre, yerel yönetimler halk tarafından yerel önem taşıyan konuların serbestçe çözümünü, zilyetlik ve intifa haklarını ve belediye mülkiyeti üzerinde sahipliklerinin korunmasını sağlar. Anayasa’nın 131.maddesine göre de, yerel yönetimler şehir, köy yerleşim birimlerinde ve diğer bölgelerde oluşturulur. Yerel yönetim organları yapısı da halk tarafından belirlenmektedir.

⁶⁴ Birgül Güler, “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, (Doğu Avrupa’da), s.36.

⁶⁵ Güler, Doğu Avrupa’da, s. 37.

⁶⁶ Jale Akhundova, “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, **Avrasya İncelemeleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2012, s.70.

1.3.7. Mısır’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Mısır Arap Cumhuriyeti ulusal düzeyde halk meclisi ve Şura olmak üzere iki yasama organı olan üniter bir devlettir. Bu organların yerel yönetimlerle ilgili konulardan sorumlu komiteleri mevcuttur.

Mısır’da yerel yönetimler pek çok üniter yapıya sahip olan ülkelerde olduğu gibi sahip oldukları yetkileri kullanmaları açısından kaynakları ile sınırlandırılmışlardır. Bu durum da Mısır’da yerel yönetimlerin karşılaştığı en önemli sorunlardan biridir.

Yönetimsel bakımdan Mısır 26 vilayete, 145 ilçeye ve 869 köye bölünmüştür. Vilayetler idari açıdan başbakanlığa bağlıdır. Ülke aynı zamanda, ekonomik planlama bakımından 8 bölgeye ayrılmaktadır. Yerleşme merkezleri ise, kentler, ilçeler, kasabalar ve köylere⁶⁷. Bunlar aynı zamanda Mısır’ın yerel yönetim yapısını oluşturan birimleridir.

Mısır’da yerel yönetimler benzer bir şekilde yapılanmıştır. Her yerel yönetim biriminin bir halk meclisi bulunmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden gelebilecek kaynaklara umut bağlamışlardır⁶⁸.

1.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ YAPISI VE GELİŞİMİ

Türkiye’de Anayasal düzenleme bakımından yerel yönetim birimleri, “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy”lerden oluşmaktadır. Ancak, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 2.maddesine göre mahalli idarelerin genel yönetim kapsamına alındığı ve mahalli idare birimi olarak il özel idareleri ile belediyelerin belirtildiği görülmektedir. 09.06.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ndan farklı olarak il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile belediyelere bağlı olarak özel kanunla kurulan idareler 5018 sayılı kanun kapsamındadır. Buradan hareketle, tamamı köy tüzel kişiliklerinin kendi aralarında kurdukları köy birlikleri 5018 sayılı Kanun kapsamına dahil edilmemiştir.

⁶⁷ T.C.İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Dünyada Mahalli İdareler**, Şubat 1999, Ankara, s.695.

⁶⁸ Turgay Ergun, “Mısır’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s.78.

Ancak köy tüzel kişiliklerinin belediye ve il özel idareleri katılımı ile oluşturdukları mahalli idare birlikleri ise 5018 sayılı kanun kapsamında yer almaktadır.

Türkiye’de türlerine göre yerel yönetim sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Türkiye’de Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı *

Türü	İl Özel idaresi	Belediye	Köy	Toplam
Sayısı	81	2.950	34.283	37.314

* Gökçeada ve Bozcaada mahalli idareleri hariç

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran 2012, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALIYETRAPORU.pdf>, (05.07.2012), s.11.

Tablo 3’de görüldüğü gibi, ülkemizde 81 il özel idaresi, 2.950 belediye, 34.283 köy bulunmaktadır. Ancak, 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un madde 1/5.fıkrası ile 29 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Kanun’a göre, il özel idarelerinin kaldırılmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanacaktır.

Türkiye’de mevcut üniter merkezîyetçi yapı içerisinde halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları oluşturan yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir⁶⁹. Anayasada yerel yönetimler ile ilgili belirli ilkeler geliştirilmiştir. Bu ilkeler:

- > Yerel yönetimler birer kamu tüzel kişisidir.
- > Yerel yönetimlerin genel karar organları seçmenler tarafından seçilir.
- > Yerel yönetimlerin seçilmiş organları ancak yargı yolu ile görevden alınabilir.
- > Yerel yönetim seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli ve denetim altında yapılır.

⁶⁹ Meriç ve Bülbül, Mali, s.187.

- > Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi vardır.
- > Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yerel yönetimlerin asıl görevleri kendi sınırları içindeki halkın müşterek yerel ihtiyaçlarını karşılayabilmektir. Anayasa’da bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına, yani ayrı bir bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları ifade edilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak anayasal bir zorunluluk olarak belirtilmektedir. Ancak, Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, Anayasamızda vurgulanan yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki paylaşımı ile mali paylaşım yapılamamıştır⁷⁰.

Türkiye’de, yerel ve merkezi idare ilişkileri bugüne kadar istenilen düzeyde sistemli esaslara dayanmamıştır. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı, çoğunlukla devlet gelirleri olmuştur. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne girme sürecinde siyasi ve yönetim anlayışında yerel ihtiyaçlarla ilgili idari ve mali paylaşımı yerinden yönetim esaslarına göre yürütmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısı incelendiğinde ise, 2007 ve 2012 yılları itibariyle yerel yönetimlerin bütçe gerçekleştirmeleri Tablo 4’te gösterilmiştir.

Tablo 4: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2007-2012) (Bin TL)

	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2007	39.383.398	35.474.232	-3.909.166
2008	45.941.555	38.841.851	-7.099.704
2009	48.227.119	42.477.177	-5.749.942
2010	52.226.305	53.582.118	1.355.813
2011	61.011.336	63.415.789	2.404.453
2012	69.298.699	69.263.300	-35.399

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (01.02.2013).

⁷⁰ Veysel K. Bilgiç ve Serdar K. Gül, “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, **VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, <http://gear.pol.tr/Yrd.Do%C3%A7.%20Dr.S.Kenan%20G%C3%9CL1/Yerelle%C5%9Fme%20Politikalar%C4%B1.pdf>, (11.08.2012), s.613.

Yerel yönetimlerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2007 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 90,07'sini, 2008 yılında % 84,55'ini, 2009 yılında % 88,08'ini, 2010 yılında % 102,6'sını, 2011 yılında % 103,94'ünü karşıladığı, 2012 yılında ise % 99,95'ini karşıladığı; 2007, 2008 ve 2009 yıllarında bütçe açıklarının olmasına karşın 2010 ve 2011 yıllarında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. 2010-2011 yıllarında, tüm mahalli idarelerin gelirlerinin giderlerini karşılama oranındaki artışta temel etkenin, mali disiplin uygulamaları ve gelir kaynaklarındaki artış nedeniyle bütün mahalli idare türlerinin gelir gider dengesinde yaşanan olumlu gelişmeye bağlı olduğu görülmektedir.

2012 yılında ise, bütçe gelir ve giderleri birbirine yakın olmakla birlikte, giderler lehine bir fazla söz konusu olduğu için az da olsa bütçe açığı oluşmuştur. 2012 yılında yerel yönetimler dengesi açısından risk unsuru taşıyan husus reel büyümede ve cari açıktaki olası bir daralmanın merkezi yönetim vergi gelirlerinden bu kurumlara aktarılan vergi gelirleri paylarında bu yılın aksine bir azalma yaratması ve bunun bu kurumların bütçe dengesini olumsuz olarak etkilemesi⁷¹ dir.

1.4.1. İl Özel İdareleri

İl Özel İdaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur. Bu coğrafi alanın içine sadece şehir, kasaba ve köyler gibi yerleşim birimleri değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi araziler ve keza akarsular ve yollar da girer. Bu bağlamda, il özel idaresi bir nevi 'bölgesel' bir kuruluştur⁷². Yerel yönetim birimi olan il özel idareleri merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il'in genel idaresinden farklı bir yönetim birimi olduğu gibi, ayrı bir tüzel kişiliği, özerkliği,

⁷¹ TEPAV, "2012 Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve", **Mali İzleme Raporu İstikrar Enstitüsü**, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1328783545-](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1328783545-9.Mali_Izleme_Raporu_2012_Mali_Yili_Butcesi_ve_Makro_Cerceve.pdf)

9.Mali_Izleme_Raporu_2012_Mali_Yili_Butcesi_ve_Makro_Cerceve.pdf , (01.03.2013), s.12.

⁷² Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007. s.73.

görev ve yetkileri vardır⁷³. Bir başka ifade ile, il özel idareleri merkezi yönetimin illerdeki uzantısıdır⁷⁴.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Tanımlar başlıklı 3.maddesinde “*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 kişisi*” olarak tanımlanmıştır. Tanıma göre, il özel idarelerinin mümkün olduğunca özerk ve yerindelik ilkesi gereğince ele alındığı düşüncesi oluşmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim bütçesi içindeki yeri ve önemini anlayabilmek için il özel idarelerinin mali yapısına değinmek gerekmektedir. 2007 ve 2012 yılları itibarıyla il özel idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri Tablo 5’te gösterilmiştir.

Tablo 5: Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri (2007-2012) (Bin TL)

	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2007	6.177.932	6.099.586	-78.346
2008	6.838.966	7.121.956	282.990
2009	7.553.284	7.299.672	-253.612
2010	8.652.767	9.752.093	1.099.326
2011	10.216.828	11.678.259	1.461.431
2012	11.517.481	12.440.479	922.998

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, İl Özel İdaresi Bütçe İstatistikleri, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (01.02.2013).

Özel idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2007 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 98,7’sini, 2008 yılında % 104,1’ini, 2009 yılında % 96,6’sını, 2010 yılında % 112,7’sini, 2011 yılında % 114,3’ünü karşıladığı, 2012 yılında ise %108,01’ini karşıladığı, 2007 ve 2009 yıllarında bütçe açıklarının olmasına karşın 2008, 2010, 2011 ve 2012 yıllarında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. 2010 ve 2011 yıllarında il özel idare

⁷³ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, (Mahalli), s.177.

⁷⁴ Nurettin Bilici ve Adem Bilici, **Kamu Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s.199.

gelirlerinin giderlerini karşılama oranında önemli bir artış olduğu görülmektedir. 2012 yılında ise, karşılama oranında hafif bir düşüş yaşanmıştır.

1.4.1.1. İl Özel İdarelerinin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi

İl özel idareleri, kuruluş kanunu bakımından oldukça eski bir geçmişe sahip ve Osmanlı'dan günümüze miras kalan yerel yönetim birimleridir. 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile “eyalet” teşkilatının yerini “vilayet” teşkilatı almıştır. Bu düzenleme ile illerde, genel yönetimin yanında bir de “il özel yönetimi” nin bulunması öngörülmüştür. Her Sancak'tan seçilip gönderilecek Meclis-i Umumi (bugünkü il genel meclisi)'nin başkanlığı, merkezi yönetimce atanan valiye bırakılmıştır⁷⁵.

1864 ve 1870 Nizamnameleri'nde tüzel kişilik verilmeyen ve gerçekte bir yerel yönetim olarak kabul edilmeyen il özel idaresi, 1876 Kanun-i Esasi ile hükmi tüzel kişilik kazanmış, 1913'teki Geçici Yasa ile temel yasasına kavuşmuştur. Osmanlı Devleti tarafından I.Meşrutiyet Dönemi'nde geliştirilerek yasal ve kurumsal boyutta olgunlaşmış olan il özel idarelerinin organları, görevleri ve çalışma esasları 1913 yılı “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu” ile düzenlenmiştir. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanunla, söz konusu Kanun “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiş, böylece çağın gelişmelerine uygun olarak il özel idarelerinin işlerlik kazanması amaçlanmıştır⁷⁶.

Cumhuriyet döneminin ilk döneminde il özel idareleri daha özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri olarak çalışırken, özellikle son elli yıldır, elindeki görev ve yetkilerin bir kısmı merkezi yönetimin il teşkilatlarına kaydırılmış, kaynakları kısıtlanmış birer yönetim unsuru haline gelmişlerdir⁷⁷. Bu nedenle de yerel yönetimler içinde en az bilineni ve en az işlevsel olanı il özel idareleri olarak görülmektedir.

Ülkemizde özellikle, 1990'lı yıllarda ve 2000 sonrası dönemde, genelde kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde geliştirilen yeniden yapılanma girişimleri

⁷⁵ Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.39.

⁷⁶ Ulusoy ve Akdemir, Mahalli, s. 179.

⁷⁷ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Alfa-Aktüel, Şubat 2010, s. 155.

yasaların ayrı ayrı yürürlüğe girmesi ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte, il özel idareleri de köklü ve kapsamlı yeniden yapılanmaya tabi tutulmuş, sistem geniş çaplı değiştirilmek istenmiştir.

22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kanun, il özel idaresi karar organlarının yapısını korumuş, il encümeninin karar organı değil, yürütme organı olmasını öngörmüştür.

5302 sayılı Kanun ile, özel idarelere merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir ara düzey konumu ve il düzeyinde koordinasyon yapma işlevi verilmiştir. Bu amaçla il özel idareleri için ikili bir görev yapma yapısı öngörülmüştür. Buna göre, il özel idareleri, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan hizmetlerini belediye ve köyler dahil olmak üzere il çapında yerine getirirken; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ise belediye sınırları dışında yerine getirecektir.

5302 sayılı Kanun ile öngörülen düzenlemelerin bir bölümü, il özel idarelerinin daha demokratik, saydam ve katılımcı hale getirilmesine yönelik; bir bölümü de il özel idarelerinde etkili ve verimli bir yönetim kurmaya yöneliktir.

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılması, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen hükümler çerçevesinde gerçekleşmektedir. Yasalar incelendiğinde, il özel idarelerinin daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata sahip yerel birimler olarak tasarlandığı ve vilayet genelinde etkin bir idari mekanizma konumuna getirildiği dikkat çekmektedir⁷⁸.

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un madde 1/5.fıkrası ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

⁷⁸ Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s.84.

Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur.

Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresine şartlı olarak bağışı yapılan taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kurum veya kuruluş, bu taşınır ve taşınmazların bağış amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Diğer bağış ve yardımlar hakkında 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre işlem yapılmaktadır.

22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 13. maddesinin 1.fıkrasına "Valinin önerdiği hususlar" ibaresinden sonra gelmek üzere "meclisin ilk toplantısında" ibaresi eklenmiştir.

6360 sayılı Kanun'a göre, il özel idarelerinin kaldırılmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanacaktır. Ayrıca, bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi ilk mahalli idareler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunur denilmektedir. Tüzüklerinde hüküm bulunmayan hallerde bu Kanun'un devir, tasfiye ve paylaştırmaya ilişkin hükümleri uygulanacaktır. İl Özel İdareleri Kanunu'nun yayımı tarihinden itibaren, yeni personel istihdam edemeyecekler, taşınır ve taşınmaz mal edinemeyecekler, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malları satamayacaklar, hizmet alımına ilişkin sözleşme ve borçlanma yapamayacaklardır.

1.4.1.2. İl Özel İdarelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 6. maddesinde il özel idaresinin görev ve sorumlulukları şu şekilde düzenlenmiştir :

“İl Özel İdaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.”

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkra göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkra da öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.

İl özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar yapılabilir. İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni plânı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu

kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışındadır.

İl Özel İdareleri'nin yetki ve imtiyazları 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 7. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir :

“a) Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

b) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

d) Borç almak ve bağış kabul etmek.

e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek (Ek cümle: 6/3/2007-5594/4 md.). Ancak, sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı dahil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Bu konuya ilişkin usûl ve esaslar Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünce hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.”

İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi hükümleri il özel idaresi taşınmazları hakkında da uygulanır.

İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.

5302 sayılı Kanun'da il özel idarelerine tanınan muafiyetler ise 8. maddede “il özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir

getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaftır” şeklinde düzenlenmiştir.

1.4.1.3. İl Özel İdareleri’nin Organları

İl özel idaresinin yönetimini oluşturan organlar; il genel meclisi, il encümeni ve validir. Bu organlardan il genel meclisi karar, vali ve il encümeni yürütme organıdır.

1.4.1.3.1. İl Genel Meclisi

İl Genel Meclisi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun ikinci kısım il özel idaresinin organları başlıklı birinci bölümünün 9.maddesinde, “İl özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.” şeklinde düzenlenmiştir.

İl genel meclis üyelikleri için beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde son genel nüfus sayımı sonuçları esas alınmak üzere; nüfusu 25.000’e kadar olan ilçelerde 2, nüfusu 25.001-50.000 arasında olan ilçelerde 3, nüfusu 50.001-75.000 arasında olan ilçelerde 4, nüfusu 75.001-100.000 arasında olan ilçelerde 5, nüfusu 100.000’den yukarı ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için ilave bir üye asıl ve yedek olmak üzere seçilir.

İl genel meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde ve belirlen toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. İl genel meclisinin toplantıları açıktır.

İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları,

yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşölmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşölməsi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur⁷⁹.

İl genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay kararı ile feshedilir⁸⁰.

İl genel meclisi'nin görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ikinci kısım İl Özel İdaresi'nin Organları başlıklı birinci bölümünün 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bunların başlıcaları: Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak gibi görevlerdir.

1.4.1.3.2. İl Encümeni

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 25.maddesinde; "İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir." şeklinde düzenlenmiştir. İl encümeni İl özel idaresinin karar ve yürütme organıdır.

Encümenin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun'un 26.maddesinde başlıca şöyle belirtilmiştir: Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı

⁷⁹ T.C İçişleri Bakanlığı Genel Müdürlüğü, İl Özel İdareleri, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> , (15.08.2012).

⁸⁰ T.C İçişleri Bakanlığı Genel Müdürlüğü, İl Özel İdareleri, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> , (15.08.2012).

inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

6360 sayılı Kanun ile il özel idaresi bünyesindeki il encümeninin yapısı “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 üye”den oluşacak şekilde değiştirilmiştir.

1.4.1.3.3. Vali

5302 sayılı Kanun’un 29.maddesinde Vali, “İl Özel İdaresi’nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” şeklinde belirtilmiştir. Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir⁸¹.

Vali’nin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun’un 30.maddesinde başlıca şöyle açıklanmıştır: İl Özel İdaresi teşkilâtının en üst amiri olarak İl Özel İdaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresi’nin hak ve menfaatlerini korumak, İl Özel İdaresi’ni stratejik plâna uygun olarak yönetmek, İl Özel İdaresi’nin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, İl Özel İdaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, İl Özel İdaresi’ni devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek.

1.4.2. Belediyeler

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 3/a’ya göre belediye, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir.

⁸¹ T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İl Özel İdareleri, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> , (15.08.2012).

Belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yönetilmekle birlikte; nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir.

Türkiye'de belediyeler sayıları itibariyle ve türlerine göre Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: Türkiye'de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayısı	30	519	51	397	395	1.392

Kaynak: TÜİK, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Ordu ilinin büyükşehir belediyesi olması ile birlikte oluşan yeni belediye sayılarına göre hazırlanmıştır.

1.392 belediyenin 30'u büyükşehir belediyesi, 51'i il belediyesi, 519'u büyükşehir ilçe belediyesi, 397'si ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 395'i ise belde belediyesidir. Tabloda ifade edilen türlerine göre belediye sayıları, ilk yerel seçim tarihinden itibaren geçerli olacaktır.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan düzenlemelerden önce büyükşehir belediye sayısı 16 iken, Kanun ile 13 büyükşehir belediyesi eklenmiş ve bu aynı Kanun'un birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi ile birlikte 1 büyükşehir belediyesinin eklenmesiyle mevcut sayı 30'a çıkmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı ilgili kanun değişikliğinden önce 143 iken bu sayıya, Ordu ile birlikte 13 büyükşehirin ilçe belediyeleri eklenmiş ve sayı 519'a ulaşmıştır. İl belediyelerinin sayısı ise kanun değişikliği öncesinde 65 iken, değişiklik sonrasında 51'e düşmüştür. Söz konusu kanun değişikliği öncesi 749 olan ilçe belediyesi sayısı ise 397'ye inmiş bulunmaktadır. Değişiklik öncesi 1.977 olan belde belediyeleri sayısı da 395'e inmiştir.

1.4.2.1. İl ve İlçe Belediyeleri

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 4.maddeye göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.

İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

1.4.2.1.1. Belediyelerin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi

Mahalli idareler tarihsel süreç içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve birtakım yerel hizmetleri yürütmek üzere devletle beraber ortaya çıkmıştır. Avrupa'da kentleşmenin ve taşrada mahalli yönetime katılmanın uzun bir tarihsel gelişimi olmasına karşın⁸², toprak rejimine dayalı merkezi bir yönetim sisteminin var olduğu Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda çağdaş bir belediye kurma çabası ve eğilimi Tanzimat Fermanı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. Öncesinde belediye

⁸² Ulusoy ve Akdemir, Mahalli, s.219.

hizmetlerinin görülmediği anlamına gelmemektedir. Belirli kurum ve müesseseler aracılığıyla mahalli ve beledi hizmetler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır⁸³.

Tanzimat'ın ilk yıllarına kadar Osmanlı taşra yönetimi eyalet esasına dayalı olarak sürdürülmüştür. Taşra yönetiminde, kuruluş devrinden itibaren Osmanlı padişahları bir bölgeye başlıca iki yönetici yollamışlardır. Biri, yürütme kuvvetini temsil eden Bey (Beylerbeyi, Sancakbeyi), diğeri de yargı kuvvetini temsil eden Kadı'dır⁸⁴. Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'tan önceki dönemin örgütlenme biçiminin beldeye ilişkin birtakım hizmetleri gerçekleştirmeye yeterli olmayacağı açıktır. Bu dönemde, su, kanalizasyon, itfaiye v.b. hizmetler bazı mesleki gruplar ve halk tarafından yerine getirilirdi⁸⁵.

Yasal olarak ilk belediyenin kuruluşu 16 Ağustos 1854'te İstanbul Şehremaneti ile olmuştur. Başında, padişah tarafından atanan Şehremini bulunuyordu. Atama ile gelen 12 üyeli bir şehir meclisi de vardı. Belediye idaresi konusunda tecrübeli ve bilgili kimselerden oluşturulamadığı için Şehremini başarılı olamamıştır⁸⁶.

1856 yılında intizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuş, yabancı dil bilen Müslim ve Gayrimüslimler ve bazı yabancılar bu komisyona üye yapılmıştır. Bu komisyon tarafından hazırlanan ve 1858 yılında padişah tarafından onaylanan bir Nizamname-i Umumi ile İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüştür⁸⁷.

1858 yılı içinde, gayrimüslimlerin yoğun yaşadığı Beyoğlu ve Galata Semtlerinde Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Paris Belediyesi örnek alınarak kurulan belediyenin kısmi olarak, mali özerkliği bulunmakta, dairenin başkanı ve meclis üyeleri merkez tarafından atanmaktaydı. Bu uygulamanın tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması için 1869 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayımlandı. Nizamnameye göre 14 alt dairenin halk tarafından seçilmiş üyeleri ve merkez tarafından atanmış başkanları bulunmaktaydı. Halk tarafından seçilen bu meclislerin seçtikleri üçer kişi ile bu günkü büyükşehir belediye yapılarını andıran ve

⁸³ Ökmen ve Parlak, s.189.

⁸⁴ Ulusoy ve Akdemir, Mahalli, s.219.

⁸⁵ Nadaroğlu, Mahalli, s.296.

⁸⁶ Muharrem Es, "Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler", **Yerel Siyaset Dergisi**, Mart 2008, (Osmanlı), <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/6.pdf>, (10.05.2012), s.33.

⁸⁷ Cenk Reyhan, "Osmanlı Devletinde Merkez-Taşra İlişkilerine Dair Tarihsel-Kavramsal Bir Değerlendirme", **TODAİE Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 1-2 Kasım 2000, Ankara, s.26.

bir üst meclis olan Cemiyet-i Umumiye oluşturulmuştur. Bu meclise Şehremini ise yine merkezi yönetim tarafından atanmıştır⁸⁸.

1868’de Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü bütün İstanbul dışında, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Taşrada belediye kurulması ilk olarak 1871 yılında mümkün olmuştur. Taşrada ilk kurulan belediyeler, Avrupa ile ticari ilişkilerin yoğun olduğu, ticari kapitalizmin geliştiği Selanik, Beyrut ve İzmir gibi kentlerde ortaya çıkmıştır⁸⁹.

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörülmüştür. 1913 yılında Dersaadet Belediye Kanunun yerini “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat”ı almıştır⁹⁰.

1923 yılında Ankara’nın başkent yapılmasından sonra 417 sayılı kanunla Ankara’da da İstanbul Şehremaneti’nin sahip olduğu görev ve yetkilere haiz bir şehremaneti kurulmuştur. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun çıkarılmasıyla birlikte, tüm bu kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır⁹¹.

Belediyelerin yönetimine ilişkin olarak 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun yayımına kadar yürürlükte kalmıştır. 5272 sayılı Kanun, halen yürürlükte olan 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Belediye yönetiminin temel esaslarını oluşturan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamı dışındaki tüm il, ilçe ve belde belediyelerinde ve 5216 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda ilgili Kanuna aykırı olmamak kaydıyla ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde de uygulanmaktadır.

⁸⁸ Muhammet Kösecik, ve Hüseyin Özgür, “Transformation of the Turkish Local Government to Governance From Historical Perspective”, Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organizations in South East Europe, Mikro Vintar and Primoz Pevcin (Ed.), Univerza v Ljubljani, Ljubljani, s. 157’den aktaran Süleyman Yaman Koçak ve Ali Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:21, Mayıs 2010, s.298.

⁸⁹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 75.

⁹⁰ Es, Osmanlı, s.33,

⁹¹ Nadaroğlu, Mahalli, s. 300.

Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemez. Bir il dahilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır.

Belediye Kanunu'nda beldede yaşayanların belediye yönetimine katılmasına ilişkin hususlara da yer verilmiştir. Bunlardan, mahalle yönetimi ve hemşehri hukukuna ilişkin olanlara değinmek gerekir⁹².

Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır⁹³.

⁹² T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=8> , (30.07.2012).

⁹³ T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/IIlceBeldeBelediyeleri.aspx>, (30.07.2012).

1.4.2.1.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görevleri sayılmıştır. Kanunda belediyelerin görevleri tek tek sayılmamış, hizmet alanlarının belirtilmesi ile yetinilmiştir.

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.”

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin yetkileri ve imtiyazları sayılmıştır.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıca şunlardır: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, Kanun'ların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik

çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek, özel Kanun'ları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmaktır.

Belediyeler, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmektedir. Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75.maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyelerin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemezdir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16. maddesinde belediyelere tanınan muafiyetler, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır şeklinde düzenlenmiştir.

1.4.2.1.3. Belediyelerin Organları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi olan belediye yönetiminin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Anayasanın 127. maddesi gereğince belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

1.4.2.1.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye meclisi üyelikleri için Anayasanın 127. maddesi gereğince beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde; son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001-20.000 arasında olan beldelerde 11, nüfusu 20.001-50.000 arasında olan beldelerde 15, nüfusu 50.001-100.000 arasındaki beldelerde 25, nüfusu 100.001-250.000 arasında olan beldelerde 31, nüfusu 250.001-500.000 olan beldelerde 37, nüfusu 500.001-1.000.000 arasındaki beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde ise 55 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilir.

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır.

Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller konusunda, 09.10.2005 tarih ve 25961 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği” hükümleri uygulanır. Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir, her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırır, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Belediye meclisinin; Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

Belediye meclisinin başlıca görev ve yetkileri: Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır, borçlanmaya karar vermek gibi görevleri vardır.

1.4.2.1.3.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyelerin yürütme organıdır. Belediye başkanının başkanlığında;

“a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.”

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır: Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek olarak düzenlenmiştir.

1.4.2.1.3.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan, beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde belediye sınırları içinde ikamet eden seçmenlerin oylarıyla 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir. Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak; a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan, b)Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.

Belediye başkanının görev ve yetkileri başlıca şöyledir: Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, Meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmektir.

1.4.2.2. Büyükşehir Belediyeleri

10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediyesi, “En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanırken, 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyesi, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev yetki ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmış ve büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak genişletilmiş ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerine yeni görev ve yetkiler verilmiştir.

1.4.2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi

1982 Anayasası dönemine kadar, ülkemizde belediyelerin yönetimine ilişkin hususlar, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş ve

belediyelerin büyüklüğüne göre farklı bir yönetim biçimi öngörülmemiştir. 4 Aralık 1981’de çıkarılan 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, nüfusu 300.000’i geçen belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin, yakınında bulunan ana belediyeye bağlanmasına imkan vermiştir.

Büyükşehir belediye yönetiminin hukuki altyapısı ilk olarak 1982 Anayasasının 127. maddesinin 2. ve 3. fıkrasındaki “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”, “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükümleri ile oluşturulmuştur. 1982 yılında çıkarılan 2680 sayılı Yetki Kanunu’na istinaden 08.03.1984 tarihinde yayımlanan 195 sayılı Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan İstanbul, Ankara ve İzmir’de Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 25 Mart 1984’te yapılan mahalli idare seçimleri ile bu illerdeki büyükşehir belediyeleri faaliyete başlamıştır.

2004 yılına kadar yürürlükte kalan ve büyükşehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanun döneminde; 05.06.1986 tarih 3306 sayılı Kanun ile Adana, 18.06.1987 tarih ve 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep aynı tarih ve 3399 sayılı Kanun ile Konya, 07.12.1988 tarih ve 3508 sayılı Kanun ile Kayseri, 02.09.1993 tarih ve 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun, 14.01.2000 tarih ve sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sakarya illerindeki il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ve büyükşehirlerin yönetimini yeniden düzenlemiştir. Bu Kanunla; İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il sınırı olarak değiştirilmiş, diğer büyükşehir belediyelerinde ise mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla nüfusu bir milyona kadar olanlarda yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olanlarda

yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak belirlenmiştir⁹⁴.

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir belediyelerini; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır. Kanun, ilçe belediyelerini; büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi, ilk kademe belediyelerini; büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye olarak tanımlamıştır.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir ve onun altında ilçe ve ilk kademe belediyelerden oluşan iki düzeyli bir yönetim yapısı öngörmüştür. Öte yandan büyükşehir çapında bazı hizmetleri yürütmek için özel kanunlarla kurulmuş olan kurumların varlıkları devam ettirilmiştir. Ancak denetim ve koordinasyon bakımından bu kurumların büyükşehir belediyesine bağlılıkları arttırılmıştır⁹⁵.

5216 sayılı Kanun ile yeni kurulacak büyükşehir belediyelerine ilişkin olarak; 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 belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hususu düzenlenmiştir.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla da, toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hüküm altına alınmış olup, illerin fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine ilişkin kriter kaldırılmıştır.

⁹⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyeleri, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=4> , (02.03.2013).

⁹⁵ Nihat Falay ve diğerleri, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, (Sorunları ve Geleceği), s.198.

Büyükşehir sınırlarının yanında ilçe belediyelerinin sınırları da “bu ilçelerin mülki sınırları” olarak yeniden değiştirilmiştir. Yine aynı Kanun ile büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000’den az olmaması şartı, 20.000 olarak değiştirilmiştir. Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulmaması öngörülmüştür.

Ayrıca, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulduğu illerde, il özel idarelerinin yürüttüğü yetki, görev ve sorumluluklarının, ilgisine göre bakanlıklar, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları, ilçe belediyeleri, valilikler tarafından kullanılması ve yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Büyükşehir belediyesine sahip olan illere bağlı olan ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köyler, mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyesine sahip olan illerin bucakları ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır.

2012 yılı itibariyle ülkemizde 16 büyükşehir belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun) ve bu büyükşehirlerde 143 büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte 13 büyükşehir belediyesi (Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Malatya, Mardin) kurulmuştur.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve birinci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir. Böylece mevcut büyükşehir sayısı ilk yerel seçimler sonrası geçerli olmak şartıyla 30 olmuştur.

1.4.2.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını başlıca şu şekilde düzenlemiştir: İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 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 ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak, 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 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasına, mabetlerin yapımı, bakımı ve onarımının yapılması, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, kadınlar ve çocuklar için konukevlerinin açılması, sporu teşvik etmek amacıyla ayni ve nakdi yardım yapılması, müsabakalar düzenlenmesi gibi yetki ve sorumluluklar eklenmiştir.

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır: Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak, büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak, sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek, birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüler,

kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır⁹⁶.

10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 8. ve 9. maddelerine dayanılarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği gereğince büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyonu, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikte belirlenen kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katıldığı Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) tarafından yürütülür.

Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonu, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde belirlenen kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katıldığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından yürütülür. Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

1.4.2.2.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin organlarına ilişkin düzenlemeler getirmiş, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin organları ve bunların çalışma usul ve esasları konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinin geçerli olduğunu belirtmiştir. Büyükşehir

⁹⁶T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyeleri, <http://www.migm.gov.tr/Belediyeler.aspx> , (09.10.2012).

belediyesinin yönetim ve karar organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

1.4.2.2.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 12. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir. “Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır”.

Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Kanun’un 13. maddesinde “Her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur” şeklinde düzenlenmiştir.

5216 Kanun’un 14. maddesinde de “Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir” şeklinde düzenlenmiştir.

Adı geçen kanunun 15. maddesinde “Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması

suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir” şeklinde düzenlenmiştir.

Büyükşehir meclislerine ait görevler 5216 sayılı yasanın çeşitli maddelerinde başlıca şunlar olarak gösterilmiştir: İlçe ve ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçını mali külfeti anılan belediyeler tarafından karşılanması ve bunların istekte bulunması kaydıyla ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılmasına karar vermek, Büyükşehir belediyesi bünyesinde hizmet birimleri kurulmasına, kaldırılmasına veya bunların birleştirilmesine karar vermek, Büyükşehir belediyesine ait olan iktisadi kuruluşların safi gelirinden belediye bütçesine aktarılacak miktarın oranını tespit etmek.

1.4.2.2.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 16. maddesi “Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir” şeklinde düzenlenmiştir.

1.4.2.2.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’nun 17.maddesi “Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere

göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz” şeklinde düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri başlıca şöyledir; belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu Başkanlıklar, 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 denetlenmesini gerçekleştirmekle görevli ve yetkilidir.

1.4.3. Köyler

Ülkemiz yerel yönetim yapısı içinde en küçük birim köylerdir. Köyler 17.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre idare edilmektedir. Tüzel kişilikleri, gayrimenkul ve menkul varlıkları vardır. 442 sayılı Kanun'un 1.maddesinde köy; nüfusu 2.000'den az bir yerleşim yeri olarak tanımlanmaktadır.

1.4.3.1. Köylerin Hukuki Yapısı ve Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan bu yana köyler, bağımsız bir sosyal yapı olarak toplumumuzda yer almıştır. Sosyal, idari ve siyasal ihtiyaçların doğal sonucu ile bir yerleşim birimi olarak belediye ve il özel idarelerinin öncesinde kurulmasına rağmen, örgütlenmelerine ilişkin hükümler ancak Tanzimat sonrası olmuştur.

Köylerin bir mahalli idare birimi olarak düzenlenmesine ilişkin ilk hükümler 1281 (1864) tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi"nde yer almıştır. 1870'te yürürlüğe giren, "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile merkezi idarenin taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. 1876 yılında İdare-i Nevahi Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur. Köylerin yönetimine ilişkin temel düzenlemeleri barındıran 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile köyler tüzel kişilik kazanmışlardır. Bu Kanunda köy; cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte teşkil ettikleri, nüfusu iki binden az olan yerleşim birimi olarak tanımlanmıştır. Köy yönetimi, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları seçmenler tarafından oluşturulan bir mahalli idare birimidir. 2011 yılı itibariyle ülkemizde köy sayısı 34.396'dır⁹⁷.

İdari sistemimizi düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlıklarının görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yapılır. Köylerin aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesinde de aynı usul uygulanır.

⁹⁷ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Köyler, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=14> , (10.11.2012).

Köy kurulması ve kaldırılmasına ilişkin işlemler 11.05.1988 tarih ve 19811 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yürütülür.

1.4.3.2. Köylerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

442 sayılı Köy Kanunu’na göre köye ait görev ve sorumlulukların köylüler tarafından yerine getirilmesi esası konulmuş ve bu işler iki gruba ayrılmıştır. Bunlar; “mecburi” ve “isteğe bağlı” işlerdir.

Köylü, zorunlu olan işleri görmezse ceza görür. İsteğine bağlı olan işlerde ceza uygulanmaz. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu karar verir ve il merkezine bağlı köylerde vali ve ilçeye bağlı olan köylerde kaymakamın onayı alınır, o iş bütün köylü için zorunlu olur ve yapmayana ceza uygulanır. Ancak bu hükümler günümüzde büyük ölçüde uygulanamamaktadır.

Köylünün mecburi işleri şunlardır: Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprütülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek, köylerdeki kuyu ağızlarına bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek, her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak, köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak, köyde bir mescit yapmak, köyde milli eğitim idarelerinin vereceği örneğe göre bir okul yapmak, köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek, köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeğe zorluk verecek şeyleri kırmak, köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini, ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek, yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklama çayırıları biçmemek, ihtiyar meclisleri tarafından şahitlik için çağrılınca herhalde gelmek ve eğer gelmeyecek kadar mazereti varsa bildirmek görevlerindendir.

Yapılması köylünün isteğine bağlı olan işler şunlardır: Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içersine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprüntü dökmemek, herkes mezarlarına iyi bakmak, pazar ve çarşı yerleri yapmak, köyün sınırı içinde uygun yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek, köye ortaklama her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak, köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek, yemek vererek ve para ile köy yoksullarına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve yoksul cenazelerinin kefen ve diğer benzeri şeylerin tedarikine çalışmak, kazaen yanan veya yıkılan yoksul evlerini bütün köy yardımı ile yapmak, bütün köy için bankadan ödünç para almak ve tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere vermek ve bu paranın her sene borçlarını toplayarak bankaya yatırmak, köyde sağlık işlerine bakmak üzere bir sağlık korucusu bulundurmak, yok ise il veya kaza merkezinde açılacak sağlık derslerine adam göndererek yetiştirmek suretiyle köyde istihdam etmek, hükümet tarafından sağlık işlerinde kullanılmak üzere verilecek ilaçları korumak, köye elektrik tesisatı yapmak görevlerindendir.

Köylerin gelirlerinin bu görev ve sorumlulukları yerine getirmede yetersiz kalması ve hizmetlerin aksaması nedeniyle Köy Kanunu ile köylüye verilen bu görev ve sorumluluklardan; sağlık, eğitim, tarım, mera, hayvancılık, orman, içme suyu, yol, kanalizasyon ve sosyal yardım hizmetlerine ilişkin görevler zaman içerisinde merkezi idareler tarafından üstlenilmiş ve köylere yönelik bu hizmetlerin büyük bir bölümünün sorumluluğu 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine verilmiştir.

1.4.3.3. Köylerin Organları

Köy yönetiminin organları; muhtar, köy derneği, ihtiyar meclisidir.

1.4.3.3.1. Muhtar

Muhtar hem köy idaresinin başı, yürütme organı hem de devletin köydeki temsilcisidir. Köy Kanununa göre; köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar, köy derneği tarafından köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. İhtiyar meclisi üyeliğine seçilme şartları muhtarın seçiminde de geçerlidir. Muhtar ve yapılacak işlerde ona yardımcı olan kişiler, görevlerini kötüye kullandıkları anlaşılırsa devlet memuru gibi yargılanırlar ve ceza görürler. Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelenler de devlet memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler. Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir ancak, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez, karar yine köylü tarafından verilir. İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçeye bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı uyarıda bulunurlar. Buna rağmen görevini yapmayan muhtar yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır.

Köy muhtarının göreceği işler devlet ve köy işleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devlet işleri; köy muhtarına genel idare işlemlerinin köyde uygulanması amacıyla verilen görev ve yetkileri içerir. Bunlar: Hükümet emirlerini köyde duyurmak, kanun ve diğer mevzuatla kendine verilen görevleri yerine getirmek, köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak gibi işlerdir.

Köy işleri ise; köyün zorunlu işlerini ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak, köyün isteğe bağlı işlerinin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek, ihtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırma, ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak, köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcanması için emir vermek gibi işlerdir.

1.4.3.3.2. Köy Derneği

442 sayılı Köy Kanunu'nda köy derneği; "köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin topluluğu" olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan, köyde ikamet eden on sekiz yaşını dolduran kadın ve

erkeklerin köy derneğinin doğal üyesi olduğu sonucu çıkmaktadır. Köy derneğine belirli konularda karar verme yetkisi verilmiştir. Gerekli hallerde muhtarın çağırısı ile toplanır.

Köy Derneğinin Görevleri: Köylünün isteğine bağlı olan işlerin mecburi hale getirilmesine karar vermek, köylü kadın ve erkekler arasından köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin köy tüzel kişiliği ile davacı veya davalı olması durumunda köy tüzel kişiliğini temsile yetkili birini seçmek gibi görevleri mevcuttur.

1.4.3.3.3. İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi, köy yönetimine ilişkin kararların alındığı, üyeleri köy derneğince seçilen karar organıdır. İhtiyar meclisi üyeliği seçimleri her beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde gerçekleştirilir. İhtiyar meclisine üye seçilebilmek için, en az altı aydan beri o köyde oturmak, 25 yaşını doldurmak, Türk vatandaşı olmak ve 2972 sayılı Mahalli idareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda ve bu Kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak gerekir.

İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanır. İhtiyar meclisini toplanmaya muhtar çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir. İhtiyar meclisi kararları bir deftere kaydolunur ve kararlar üyeler tarafından imzalanır.

İhtiyar Meclisinin görevleri Köy Kanunu'nda gösterilmiştir. Buna göre ihtiyar heyeti; köy işlerini sıraya koyar, imece ve salmaya karar verir, köy muhtarının harcamalarını denetler, köy bütçesini kabul eder, köylüler arasındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma yolu ile gidermeye çalışır, köyün zorunlu işlerini yapmayanlara ya da paylarını ödemeyenlere para cezası verir.

1.4.4. Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli İdare Birlikleri Anayasa'nın 127. maddesindeki yetkiye göre ve 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na uygun olarak kurulmaktadır. Belediye birliklerini diğer birliklerle karıştırmamak gerekir. Belediye birliği, birden fazla belediyenin görev alanına giren kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde yürütülmesi için yerel yönetim birimlerinin güçlerini birleştirmek amacıyla kurdukları ve finanse ettikleri kurumlardır. Köylere hizmet götürme birlikleri, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere o ilçedeki tüm köylerin iştiraki ile kurulan ve köy ve hane halkına hizmet sunan kuruluşlardır⁹⁸.

2007 yılından itibaren türlerine göre mahalli idare birliklerinin sayıları Tablo 7'de gösterilmiştir.

Tablo 7: Türkiye'de Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları

S.No	Türü	2007	2008	2009	2010	2011
1	Ulusal Düzeyde Birlikler	2	2	2	2	2
2	Belediye Hizmet Birliği	64	67	64	63	68
3	Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	14	14	15	15	15
4	Kalkınma Birliği	12	13	14	13	13
5	Çevre Altyapı Hizmet Birliği	90	108	115	125	132
6	Turizm Birliği	30	51	66	70	70
7	Sulama Birliği	370	376	391	411	0
8	İçmesuyu Birliği	123	139	155	164	170
9	Köylere Hizmet Götürme Birliği	878	896	908	909	910
10	Diğer	20	20	20	21	22
	Toplam	1.603	1.686	1750	1793	1402

Kaynak:T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran 2012, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf>, (05.07.2012).

2011 yılı sonu itibariyle; 910'u köylere hizmet götürme birliği (KHGB), 170'i içme suyu birliği, 68'i belediye hizmet birliği, 70'i turizm birliği, 132'si çevre altyapı hizmet birliği, 15'i özel idare-belediye hizmet birliği, 2'si ulusal düzeyde birlik, 13'ü

⁹⁸ Hakan Yılmaz ve diğerleri, **Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Mali Hizmetler Derneği Yayın No:10, Ankara, 2012, s. 60

kalkınma birliği ve 22'si diğer birlikler olmak üzere toplam birlik sayısı 1.402'dir. Sulama Birlikleri, 08.03.2011 tarih ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kapsamı dışına çıkarılmıştır⁹⁹.

Mahalli idarecilik literatüründe, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu mahalli idare birlikleri konusunda özgün ilk Kanun'dur. Sistem esasında, eskisinden çok farklı değildir. 5355 sayılı Kanun yeni bazı hükümler getirmekle birlikte, mahalli idare birlikleri daha sık konuşulmakta, noksanlıklar daha fazla gündeme getirilir olmaktadır. Bu durumun, daha iyiyi yakalamak adına olduğunu ve Avrupa Birliği uyum sürecinde, mahalli idare birliklerinin daha önemsenir oluşumlar olmasından kaynaklandığı¹⁰⁰ düşünülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda köyler, yerel yönetim birimi olarak sayılmamıştır. Yine aynı Kanun'da "birlik" kavramının belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlikleri kapsadığı ifade edilmiştir. Bu açıdan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, sulama birlikleri ile köylere hizmet götürme birliklerini kapsamamaktadır.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda; mahalli idare kavramının, il özel idaresi, belediye ve köyü kapsadığı ve bu tanımdan yola çıkarak mahalli idare birliği "birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanarak, belediyelerin ve il özel idarelerinin kuracakları birliklere, köylere hizmet götürme birliği gibi köylerin kurdukları birlikler de dâhil edilmiştir.

Mahalli idare birlikleriyle ilgili uluslararası bazı hukuki düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1985 tarihli "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"dir. Bildirgenin 9. maddesinde birliklere ilişkin şu düzenlemeler yer almaktadır: "Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarların savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlanması için birlik kurma yetkisine sahip kılınmalı; diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunu da, yerel yönetim birliklerine danışmalıdır."¹⁰¹

⁹⁹ T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Birlikler, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=18> , (10.11.2012).

¹⁰⁰ M. Volkan Canalıoğlu, "Türkiye'de Belediye Birlikleri ve Belediyelerin Geleceği", <http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf> , (12.03.2013).

¹⁰¹ Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, **Yerel Net**, <http://eski.yerelnet.org.tr/yyeb.php>, (12.03.2013).

Mahalli idare birlikleriyle ilgili hükümlerin yer aldığı uluslararası sözleşmelerden diğeri de yine 1985 tarihli AYYÖŞ'tür. Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanan ve bazı maddelerine çekince konularak Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe giren AYYÖŞ'ün 10.maddesi, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını şu şekilde düzenlemektedir: “Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.”¹⁰²,

Mahalli idare birliklerinin bütçe gerçekleştirmeleri ise 2009 ve 2012 yılları itibariyle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Türkiye’de Mahalli İdare Birliklerinin Bütçe Gerçekleşmeleri (2009-2012)

(Bin TL)

	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2009	1.570.746	1.291.325	-279.421
2010	2.294.549	2.317.412	22.863
2011	2.694.867	2.221.391	-473.476
2012	2.714.271	2.152.998	-561.273

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (01.02.2013).

Mahalli idare birliklerinin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2009 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 82,2’sini, 2010 yılında % 101’ini, 2011 yılında % 82,4’ünü, 2012 yılında ise %79,3’ünü karşıladığı; 2010 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olmasına karşın 2009, 2011 ve 2012 yıllarında bütçe açığının olduğu görülmektedir.

¹⁰² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.uhdigim.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coklaraflisoz/ak/turkce/122_tur.pdf, (12.03.2013).

1.4.4.1. Mahalli İdare Birliklerinin Görev ve Yetkileri

Birliğin kuruluşu, Tüzüğü ve Yetkileri 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 4.maddede belirtilmiştir. Birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanırlar. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulu'nun izni aranmaz. Ayrılımda ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir. Mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

1.4.4.2. Mahalli İdare Birliklerinin Organları

Mahalli idare birliğinin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

5355 sayılı Kanun'un 7.maddesine göre,

“Birlik meclisi, birliğin karar organı olup birlik üyesi mahalli idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur. Ancak dışarıdan seçileceklerin sayısı mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte birini geçemez. Asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçilir.”

Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz. Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dahildir. Vali ve belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir.

Üye mahalli idarelerden herhangi birinin birlik meclisindeki asıl üyeliklerinde boşalma olursa, birlik başkanı o mahalli idarenin yedek üyelerini göreve çağırır. Çağrılacak yedek üye seçimi yapar. Birlik meclisinin feshedilmesi durumunda yeniden asıl ve yedek üye seçimi yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.”

“İl Özel İdaresi, belediye ve köy idarelerindeki görevleri sona erenlerin birlik meclisi üyeliği de sona erer. Birlik meclisi üyeliği, üyeliğin düşmesini gerektiren bir sebeple sona erenler, bir sonraki dönemde birlik meclisi üyeliğine seçilemezler. Birlik tüzüğünde, üye mahalli

idarelerin birlik meclisinde nüfus ve katılım payı oranına göre temsil edilmesine dair esas getirebilir. Birlik başkanı, aynı zamanda birlik meclisinin de başkanıdır.”

Mahalli idare birliği meclisi; yatırım planı ve çalışma programını görüşmek ve kabul etmek; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, kiralanmasına ve takasına karar vermek; Birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek; birlik tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek; birlik başkanıyla birlik encümeni arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak görev ve yetkilerine sahiptir.

Mahalli İdare Birliği Encümeni'nin görev ve yetkileri, 5355 sayılı Kanun'un 12.maddesine göre; “Mahalli idare birliği encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşur. Ülke düzeyinde kurulan birliklerde bu sayı iki kat olarak uygulanır. Bu üyeler, birlik meclisince, dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla bir yıllığına görev yapmak üzere seçilir. Birlik başkanı, encümeninin de başkanıdır.”

Birlik encümeni birlik tüzüğünde belirtilen sürelerle toplanır. Bu süre bir ayı aşamaz. Herhangi bir sebeple yıl içinde seçilen birlik encümeni, dönem başına kadar görev yapar. Birlik meclisi üyeliği sona erenlerin birlik encümeni üyeliği de sona erer. Üye sayısı dört veya daha fazla olan mahalli idare birliklerinde, encümen üyelerinin ayrı ayrı mahalli idarelerin meclis üyeleri arasından seçilmesi zorunludur.

Birlik meclisinin feshi durumunda, yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve birlik encümenine ait görevler, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İçişleri Bakanlığınca, diğer birlikler için birlik merkezinin bulunduğu yer mülki idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişilik bir heyet tarafından yürütülür.

Mahalli idare birliği encümeni, yatırım planı ve çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip birlik meclisine görüş bildirmek; kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği kamu yararını almak; öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; kanunlarda öngörülen cezaları vermek görev ve yetkilerine sahiptir.

Mahalli İdare Birliği başkanının görev ve yetkileri, 5355 sayılı Kanun'un 14.maddesine göre; "Birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Birlik başkanı, birliği yönetmek ve birliğin hal ve menfaatlerini korumak; yatırım planı ve çalışma programı ile bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili olarak hazırlayacağı yıllık faaliyet raporunu meclise sunmak; birliği temsil etmek veya vekil tayin etmek; birliğin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek; birlik meclisi ve birlik encümeni kararlarını uygulamak; birlik personelini atamak görev ve yetkilerine sahiptir." şeklinde ifade edilmektedir.

Ayrıca ilgili Kanun'da, birlik bütçesinin harcama yetkilisi birlik başkanıdır. Birlik başkanı bu yetkisini birlik genel sekreterine veya birlik müdürüne devredebilir ifadeleri yer almaktadır. Mahalli idarelerin birlik kurması birçok ülkede teşvik edilmekle birlikte ülkemizde bu konuda geliştirilmiş teşvik mekanizmalarının etkin bir biçimde işletildiğini söylemek mümkün değildir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

Kamu mali kesimi içinde yer alan, merkezi idare dışında söz sahibi olan kurumlar; mahalli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, özerk bütçeli idareler, bütçe dışı fon kuruluşları ve döner sermaye işletmelerinden oluşmaktadır. Ülkemizde bu idarelerin bütçeleri bütçe ilkelerinden özellikle birlik ilkesinden sapmalar çerçevesinde genel bütçe dışında bütçe uygulamalarına örnektir¹⁰³. Mali yapı içerisinde yer alan bu kurumlar her ne kadar merkezi idare kadar söz sahibi olmasa da, mali yapılanma içerisinde önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetim kuruluşlarından biri olan belediyeler de bir yandan halkın mal ve hizmet taleplerinin karşılanmasını, öte yandan da siyasal ve toplumsal katılımın ve bu yolla yerel demokrasinin gerçekleşmesini sağlayan birimler olarak adlandırılır.

Belediyeler, ülke genelinde görülen hızlı sosyo-ekonomik ve kültürel değişimlerin ortaya çıkardığı sorunlarla birlikte, hem idari ve yasal sınırlarla hem de mali yapılarının temel özelliklerinden kaynaklanan bir dizi sorunla karşı karşıya bulunmaktadır¹⁰⁴. Bu nedenle belediyeler hem görevlerini yerine getirmek için çaba sarf etmekle hem de bu görevlerin gerçekleşmesini sağlayacak olan finansman yönetimini sağlamakla yükümlüdür.

Belediyeler yüklendikleri görevleri bütçeleri ile gerçekleştirmektedirler. Bu nedenle belediyelerin mali yapısının ortaya konması; gelir kaynaklarının, harcamalarının, borçlanma usullerinin, bütçeleme tekniklerinin ve bu hususların birlikte değerlendirilmesini gerektirmektedir¹⁰⁵.

Belediye bütçeleri bir mali yıldaki gider ve gelirleri kapsamaktadır. Gider kısmını yerine getirilecek görevler için yapılacak harcamalar oluştururken, gelir kısmı ise, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler, borçlanma, cezalar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. 2006 mali yılı ile birlikte belediye

¹⁰³ Kâmil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Başsaray Matbaası, Eylül 2012, İzmir, s. 45.

¹⁰⁴ Nihat Falay, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, Nisan 1997, (Eğilimler), s.3

¹⁰⁵ Ahmet Aktaş, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediyelerin-mali-yapisi-ve-butceleme-sureci-12-11.pdf>, (20.03.2013), (Bütçeleme Süreci), s.92.

bütçeleri analitik bütçe sınıflandırmasına ve çok yıllık bütçelemeye göre hazırlanmaktadır. Bu bütçelerin hazırlanmasına, görüşülmesine, onaylanmasına ve denetlenmesine ilişkin esaslar 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmiştir. Bu Kanun'a göre, belediye bütçelerinin hazırlanmasında önce gelir bütçesinin hazırlanması ve gelire göre gider yapılması gerekmektedir. Halbuki, genel bütçede bu durum tersi olarak gerçekleşmektedir. Bir diğer farklılık da genel bütçenin Kanun niteliği taşımasına rağmen belediye bütçelerinin kararname niteliği taşımasıdır.

Belediye gelirlerine ve bütçesine geleneksel yaklaşımların aşılması, belediyelerin elindeki potansiyel kaynakların ve sermaye varlıklarının rasyonel bir şekilde kullanılması, bütçelerinin statik bir bürokratik uygulama olmaktan çok dinamik bir yönetim aracı olarak kullanılmasına çalışılmalıdır¹⁰⁶.

Belediyeler görevleri doğrultusunda gelir elde edemediklerinde giderlerini karşılamak amaçlı belirlenmiş usul ve esaslar çerçevesinde borçlanma yapabilirler. Belediyelerin borçlanma yöntemlerinden biri de sermaye piyasalarına tahvil ihracı yoluyla finansman sağlamaktır¹⁰⁷. Bu finansmanı sağlamak amacıyla kanunla belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde tahvil ihracı ile borçlanma yapabileceklerdir. Hatta belediyeler kendi görev ve hizmet alanlarında olmak şartıyla ilgili mevzuatta belirtilen usul ve esaslara göre de şirket kurabileceklerdir.

2007 ve 2012 yılları itibarıyla belediyelerin bütçe gerçekleştirmeleri ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Türkiye’de Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (2007-2012) (Bin TL)

Yıllar	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2007	25.832.553	23.648.122	-2.184.431
2008	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
2009	31.048.589	26.844.961	-4.203.628
2010	34.474.935	34.233.863	-241.072
2011	41.132.755	40.740.227	-392.528
2012	46.988.113	45.131.525	-1.856.588

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (01.02.2013).

¹⁰⁶ İdris Güllüce, **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s.71.

¹⁰⁷ Soner Yakar ve Serkan Yılmaz Kandır, “Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması”, **Maliye Dergisi**, Sayı:162, Ocak-Haziran 2012, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/162/22.pdf, (10.02.2013) s.431.

Belediyelerin bütçe gerçekleşmeleri incelendiğinde; 2007 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 91,54'ünü, 2008 yılında % 83,13'ünü, 2009 yılında % 86,46'sını, 2010 yılında % 99,30'unu, 2011 yılında % 99,05'ini, 2012 yılında ise % 96,05'ini karşıladığı, diğer yıllara göre 2010 ve 2011 yıllarında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranında önemli bir yükseliş olduğu görölmektedir. 2012 yılında ise, hafıf bir düşüş yaşanmış olsa da bütçe gelirlerinin bütçe giderlerine yaklaştığı görölmektedir.

Türkiye'de belediyelerin 2012 yılı giderlerinin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırması Tablo 10'da yer almaktadır.

Tablo 10: Türkiye'de Belediyelerin Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırması (2012) (Bin TL)

	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Prim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	3.405.299	518.844	5.858.126	1.189.199	1.251.142	1.154.616	475.240	1.466.340	15.318.806
Savunma Hizmetleri	6.601	937	30.672		16	104			38.330
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1.093.759	165.016	677.915		15.197	138.917	1		2.090.805
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	1.098.592	196.790	2.973.466		37.695	5.333.238	24.254		9.664.035
Çevre Koruma Hizmetleri	656.705	115.008	3.639.764		9.515	565.826	1.967		4.988.785
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	1.295.666	227.747	2.633.656		18.033	6.210.498	9.493		10.395.093
Sağlık Hizmetleri	169.216	27.759	294.080		10.088	11.049			512.192
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	401.513	65.342	2.018.481		193.767	409.420	15.988		3.104.511
Eğitim Hizmetleri	10.611	1.174	143.462		2.048	2.898	220		160.413
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	74.790	10.582	282.835		323.977	22.872	87		715.143
Toplam	8.212.752	1.329.199	18.552.457	1.189.199	1.861.478	13.849.438	527.250	1.466.340	46.988.113

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (01.02.2013).

Tablo 10'a göre, Türkiye'de belediyelerin fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2012 yılı için toplam giderlerinden en yüksek payı alan %32,60 ile genel kamu hizmetleri olmuştur. Bu oranı, %22,12 ile iskan ve toplum refahı hizmetleri ve %20,57 ile ekonomik işler ve hizmetleri takip etmiştir. Savunma hizmetlerinin ise %0,08 pay oranı ile en düşük gider olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Belediyelerin ekonomik sınıflandırmaya göre giderlerinin toplam giderleri içerisindeki paylarına bakıldığında, en yüksek pay %39,48 ile mal ve hizmet alım giderleri olmuştur. Bu oranı, %29,47 ile sermaye giderleri takip etmiştir. Personel giderleri ise %17,48 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri %1,12 ile, borç verme %3,12 ile en düşük oranda gerçekleşen giderler olmuştur.

Türkiye'de belediyelerin 2007-2012 yılları arası gelir türlerine göre sınıflandırılması ise Tablo 11'de gösterilmektedir.

Tablo 11: Türkiye'de Belediyelerin Gelirlerinin 2007-2012 Yılları Ekonomik Sınıflandırması (Bin TL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vergi Gelirleri	3.678.464	4.077.274	3.631.028	5.854.566	6.878.140	7.232.437
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.742.518	3.751.749	4.123.985	4824.058	5.365.883	6.505.295
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	578.895	496.871	375.120	444.597	626.713	645.662
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.687.222	15.709.413	16.787.113	20.408.332	24.391.216	27.437.036
Sermaye Gelirleri	1.897.844	1.664.835	1.243.331	2.533.815	3.351.272	2.988.174
Alacaklardan Tahsilat	63.179	35.870	684.384	168.495	127.003	322.921
Toplam Gelirleri	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (01.02.2013).

Tablo 11'den izlenebileceği gibi, toplam gelirler içindeki oranları itibarıyla faizler, paylar ve cezalardan sonra en yüksek paya sahip vergi gelirleri 2007 yılında

%15,55, 2008 yılında %15,84, 2009 yılında %13,53, 2010 yılında %17,10, 2011 yılında %16,88 ve 2012 yılında ise %16,03 oranında pay almıştır. Bu oranlara bakıldığında, belediyelerin vergi gelirlerinde 2007'den 2010 yılına kadar ciddi bir artış yaşandığı görülmektedir. 2010 yılından 2012 yılına kadar ise, yaklaşık %1 oranında bir düşüş gerçekleşmiştir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, toplam gelirler içerisinde, 2007 yılında %15,83, 2008 yılında %14,58, 2009 yılında %15,36, 2010 yılında %14,09, 2011 yılında %13,17 ve 2012 yılında %14,41 oranında gerçekleşmiştir.

Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, toplam gelirler içerisinde, 2007 yılında %2,45, 2008 yılında %1,93, 2009 yılında %1,40 2010 yılında %1,30, 2011 yılında %1,54 ve 2012 yılında %1,43 oranında gerçekleşmiştir.

Belediye gelirleri içerisinde en yüksek paya sahip olan faizler, paylar ve cezalar, 2007 yılında %57,88, 2008 yılında %61,04, 2009 yılında %62,53, 2010 yılında %59,61, 2011 yılında %59,87 ve 2012 yılında %60,79 oranında pay almışlardır.

Sermaye gelirleri, toplam gelirler içinde, 2007 yılında %8,03, 2008 yılında %6,47, 2009 yılında %4,63, 2010 yılında %7,40, 2011 yılında %8,23 ve 2012 yılında %6,62 oranında gerçekleşmiştir.

Belediye gelirleri içinde en düşük paya sahip olan alacaklardan tahsilatlar ise, 2007 yılında %0,27, 2008 yılında %0,14, 2009 yılında %2,55, 2010 yılında %0,49, 2011 yılında %0,31 ve 2012 yılında %0,72 oranında pay almışlardır.

2.1. İL VE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4.maddesine göre; "nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz."

Günümüzde mahalli idareler içinde en fazla iş yüküne sahip olan belediyelerin yüklendikleri görevleri yerine getirirken önemli gelir kalemlerine

ihtiyaçları bulunmaktadır. Aşağıda öncelikle belediye gelirleri, ardından belediye giderleri ele alınacaktır.

2.1.1. Belediyelerin Gelirleri

Belediyeler temel hizmet birimleri oldukları için, ekonomik, sosyal, sağlık, imar ve altyapı gibi alanlarda çok önemli görevler üstlenmişlerdir. Belediyelerin geniş bir alanı kaplayan bu hizmetleri yapmak veya yaptırmak için gelirlere ihtiyaç vardır. Belediye gelirlerinde özellikle 1990'dan itibaren yapılan değişiklikler belediyelerin finansman sıkıntılarını daha da ağırlaştırıcı etki yapmıştır. Belediyelerin nüfuslarında meydana gelen artışın da etkisiyle hizmetlerini karşılamakta zorluk eker hale gelmişler ve gelirlerini aynı oranda arttıramamışlardır. Belediyelerin gelir yapılarını düzenleyen kanunlarda yapılan değişiklikler bu durumu iyileştirmek amacıyla yapılsa da günümüz itibariyle yeterince iyileştirici bulunmamakta ve yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde belediyelerin gelir yapısı farklı kanunlar ile belirlenmektedir. Bunlar; 29.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 15.07.2008 tarih 5779 sayılı İl zel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve diğer gelir kanunlarıdır.

Belediyeler, vergi kanunları ile kendilerine verilen vergilendirme yetkisi sınırları içinde vergi, resim ve harç gibi gelirler toplamaktadırlar. Bu yükümlülükler dışında belediyeler, herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile yeni vergi ve harç koyamayacaklar, yasa ile kendilerine tanınmış yetki dışında oran ve miktarları değiştirmeyecekler, vergi ve harç konusunu teşkil eden işlemler için ayrıca ücret tarifesi dzenlemeyeceklerdir¹⁰⁸.

Belediyeler, kanunların kendilerine tanıdığı geniş görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi sırasında karşılaştıkları mali kaynak temini sorununa, kısmen de olsa çözüm getirebilmek için bazen kendileri ticari nitelikteki işlere girişmekte ve bu amaçla şirketler, işletmeler, fonlar ve birlikler kurabilmektedirler.

¹⁰⁸ Falay vd, Mali Yönetim, s. 19.

Belediyelerin vergi, resim, harç ve benzeri mali kaynakları, Anayasa tarafından 73. madde ile güvence altına alınmıştır. Buna göre belediyelerin, ancak yasa ile konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kılındığı vergi ve harçları tarh, tahakkuk ve tahsil edebilmeleri mümkündür. Bu konuya ilişkin Anayasa’da yer alan bir başka düzenleme de 127.maddede yapılmıştır. Bu maddeye göre, devlet sahibi olduğu vergilendirme yetkisini uygun göreceği ölçülerde yerel idarelere özellikle belediyelere devredebilir. Devredilen bu vergilendirme yetkisi ölçüsünde belediyeler, mali özerkliğe sahip olurlar. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde özellikle bu konuda yapılacak düzenlemelerin, belediyelerin vergilendirme yetkisi ile donatılması ve mali özerkliğe sahip olması bakımından demokratik ilkelere de uygun olacağı düşünülmektedir.

Günümüzde ülke nüfusunun büyük bir çoğunluğu belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Nitekim Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre de, il ve ilçe merkezlerinde ikamet edenlerin oranı 2011 yılında %76,8 iken 2012 yılında %77,3 olarak gerçekleşmiştir¹⁰⁹. Belediyelerde ikamet edenlerin sayısında görülen artış belediyelerin sayılarında da görülmüş ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediye başına düşen payın azalmasına neden olmuştur. Ayrıca bazı belediye gelirlerinin verimsiz, fiyat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az matrahlardan oluşması, belediyelerin mali yapısını ve gelirlerini etkileyen bir faktördür¹¹⁰. Fakat, belediyelerin başarılı olması, fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için, çalışmalarını etkin kılacak belli bir ekonomik düzeye sahip olması beklenir. Bunun için de belediyelere vergilendirme yetkisinin verilmesi önerilmektedir. Belediyelere vergilendirme yetkisinin verilmesinin faydaları olduğu gibi sakıncaları da söz konusudur.

Belediyelere vergilendirme yetkisinin verilmesinin faydaları ve sakıncaları¹¹¹’nı şöyle sıralamak mümkündür :

¹⁰⁹ Türkiye İstatistik Kurumu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **Haber Bülteni**, Sayı:13425, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13425> , (28.01.2013).

¹¹⁰ Falay, Eğilimler, ss.3-13.

¹¹¹ Ahmet Ulusoy, “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 145, Ekim 2000, s.133.

Faydaları :

- Yerel tercihlere göre hâsılayı düzeltmek mümkün olacaktır. Sunulan hizmetlerin bireylerin tercih ve beğenilerini kazandığı ölçüde toplam tatmin düzeyini yükselteceğini, kaynak kullanımında etkinliği arttıracaklarını,
- Yönetimler arasında rekabeti teşvik edeceği,
- Etkinlik artacağı, çünkü karar birimleri küçüldükçe halka yakın karar alma yeteneği artacağı,
- Şeffaf yönetim ortaya çıkacağı,
- Vergi almak isteyen yönetici halkı ikna etmek ve kaliteli hizmet sunmak zorunda kalacağı,
- Yerel sorumluluk öne çıkartılacağı ve merkezi yönetime hoş görünmekten vazgeçileceği,
- Vergi türleri itibarıyla kabul edilecek makul oranın üzerinde bir vergi konulması, özerkliğin kötüye kullanılması neden olacak iken halk karar ve davranışlarıyla belediyeleri denetleme şansına sahip olacağı,
- Belediyeler harcamalarındaki değişmelere, artışlara bağlı olarak kendi gelirlerini değiştirebilme esnekliğine sahip olacağı,
- Yerel vergilendirme bilincinin gelişeceği,
- Merkezi yardımların büyüklüğü, harcamaların ve israfın artmasına yol açabilecek eğer vergilendirme yetkisi devredilmediği takdirde,
- Mali kaynak ve idari yönetim yönünden merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetim yapılanması, yerel politikacıların yerel seçmene karşı sorumluluğunu azaltacağından bunun önleneyeceği,
- Yardım ve hibe şeklinde, merkezi idareden yardım alan belediyeler, bu kaynakları harcarken merkezi idarenin müdahalesiyle karşılayacağı, eğer vergilendirme yetkisi devredilirse kendilerinin gelirlerini bularak özerkliklerini sağlayabileceğini belirtebiliriz.

Sakıncaları :

- Dışsallık sorunu: Genellikle bir yerel yönetim birimince üretilen hizmetlerin faydası o yerel birim sınırları içinde bulunan tüketicilere yansıtacağı

kabul edilmektedir. Oysa her yerel birim yapmış olduğu hizmetlerin diğerk birimleri etkileyen pozitif ve negatif dışsalılıklara yol açacağı bir gerçektir.

- Ölçek ekonomisi sorunu: Kamusal mal ve hizmetlerden yararlanan kişilerin sayısı arttıkça birim maliyetler de gittikçe azalacağı,

- Etkin olmayan vergileme sorunu yaşanacağı,

- Adaletin sağlanması sorunu: Yerel idareler arasında gelir farklılığı sonucu belediyeler arasında uçurum büyüyeceğı,

- Yerel idarelere vergi koymanın getireceğı direncin yerel finansman aleyhine bir eğilim yaratacağı,

- Belediyelere vergi koyma ve toplama hakkı verilmesi bazen aynı kaynağı vergilendirmeden dolayı kaynağın kuruyacağı sorununa neden olabilir.

Türkiye’de, 1981 yılına gelinceye kadar belediyelerin gelirleri oldukça yetersiz ve dağınık durumdaydı¹¹². Bu tarih öncesinde belediye gelirleri 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile, 26.05.1981 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na dayanmaktaydı. Fakat, 1980 sonrası dönemde yapılan değişiklik ile belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi usulü kaldırılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesini öngören 02.02.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur. 01.07.1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kaldırılarak yerine 29.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu getirilmiştir.

1980 sonrası daha başka önemli gelişmeler de olmuştur. 1985 yılında Emlak Vergisi genel bütçe vergi gelirlerinden çıkarılarak mahalli idarelere bırakılmıştır. 1993 yılında Çevre ve Temizlik Vergisi uygulamaya konularak belediye gelirlerine dâhil edilmiştir. Değişimler yaşanmış olmasına rağmen belediyelerin finansman ihtiyacı yeterince karşılanamamıştır. 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda kısmi bir artış sağlanmıştır. Belediyelerin merkezi idareden aktarılan transferlere olan bağımlılığını artıran bu düzenlemeye rağmen, belediyelerin özerkliği açısından önem taşıyan öz gelirleri artırıcı düzenlemeler hayata geçirilememiştir.

¹¹² Ulusoy ve Akdemir, Mahalli, s.230.

Belediye gelirleri; öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve ödenekler ve borçlanma, cezalar ve diğer gelirler olarak sıralanabilir.

2.1.1.1. Öz Gelirler

Belediyenin öz gelirleri; 29.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda sayılan gelirler ve paylar, 29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre tahsil edilen Emlak Vergisi, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kira, satış veya başka bir surette değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerden oluşmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen öz gelirler de kendi içinde; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücrete tabi işler ve diğer paylar olarak ayrılabilir¹¹³.

2010 ve 2011 yılları itibariyle türlerine göre belediyelerin öz gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 12: Türkiye'de Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2010 - 2011) (Bin TL)

	2010			2011		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	4.650.915	13.322.111	34,91	5.224.550	15.560.584	33,58
İl Belediyeleri	2.065.791	3.872.328	53,35	2.312.508	4.518.688	51,18
İlçe ve Belde Belediyeleri	9.953.330	17.039.424	58,41	12.115.748	20.660.955	58,64
Toplam	16.670.036	34.233.863	48,69	19.652.806	40.740.227	48,24

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2012, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAP_ORU.pdf, (05.02.2013), s.101.

¹¹³ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **İl, İlçe ve Belde Belediyeleri, Mali Yapı**, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=10>, (04.10.2012).

2011 yılında büyükşehir belediyeleri 5.224.550.000 TL, il belediyeleri 2.312.508.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 12.115.748.000 TL öz gelir elde etmişlerdir.

2011 yılı itibarıyla belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı % 48,24'tür. Bu pay büyükşehir belediyelerinde % 33,58, il belediyelerinde % 51,18, ilçe ve belde belediyelerinde % 58,64'tür.

2.1.1.1.1. Vergiler

Belediyelerin tahsile yetkili olduğu vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda şöyle belirtilmiştir:

İlan ve Reklam Vergisi : Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisi'ne tabidir. İlan ve Reklam Vergisi'nin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar. Ayrıca,

- Türkiye Radyo Televizyon Kurumu tarafından yayınlanan ve yapılan ilan ve reklamlar,
- Her türlü gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar,
- Gerçek kişilerin ikametgâhlarının iç veya dış kapılarına konan ve kimliklerini gösteren levhalar,
- İşletmelerin iştigal veya imal konusu maddelerinin ambalajları üzerinde bulunan ve kendi işlerine ait ilan ve reklamları ile ambalaj muhtevassından olan prospektüs ve tarifnameler,
- Gerçek veya tüzel kişilere ait işyerlerinin içine veya dışına asılan iş sahibinin kimliği ile işin mahiyetini gösteren ve alanı 1/2 metrekareyi aşmayan ışsız levhalar, (Alanı 1/2 metrekareyi aşan levhalar, aşan kısım üzerinden vergiye tabidir.)

■ Genel ve özel bütçeli idareler ile il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin ve bunların kuracakları birliklerin ve Posta - Telgraf - Telefon ve T.C. Devlet Demiryolları İşletmeleri'nin yapacakları her türlü ilan ve reklamlar,

■ Siyasi Partiler Kanunu'na göre, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacakları ilan ve reklamlar,

Altıncı bentte yazılı idarelerle, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından ülke ürünlerinin ve turizminin reklamını yapmak ve herhangi bir ticari ve sınai kuruluşa ait olmamak üzere hazırlanan her türlü levha ve afişlerle, aynı kuruluşlar tarafından Türkiye'deki ticaret, sanayi, tarım ve mesleki müesseselerinin isim ve ticaret unvanları ile ad ve adreslerini ihtiva etmek üzere yayımlanacak kitap, broşür, katalog ve dergiler,

■ Umumi mahallere reklam amacı ile konulacak sıra, bank ve benzeri gereçler üzerindeki ilan ve reklamlar,

■ Sinema ve tiyatroların kendi programlarına ilişkin olarak gösterinin yapıldığı binanın içinde ve dış yüzünde yaptıkları ilan ve reklamlardan vergi alınmayacaktır.

Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20.günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1.,2.,3.,4.,5. ve 6. bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayımlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir. İlan ve reklam vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Belediye meclisleri vergi tarifesinin 1., 2. ve 4. bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler. 30.12.2004 tarih ve Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 16.maddesi ile 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 15. maddesinde yer alan ilân ve reklam vergisi tarifesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Türkiye’de İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi (TL)

	En az	En çok
Dükkan, ticari ve sınai müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi sabit bütün ilan ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak	20	100
Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilan ve reklamların her bir metrekaresinden yıllık olarak	8	40
Cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilan ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak	2	10
İşıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlardan her metrekare için yıllık olarak	30	150
İlan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için	0,01	0,25
Mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden	0,02	0,50

Kaynak : 29.05.1981 tarih ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, md.15, (Değişik Tarife: 30.12.2004 -5281/16 md.), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.pdf> , (10.02.2013)

Eğlence Vergisi : Bu verginin konusu, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleridir. Eğlence vergisinin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir. Eğlence vergisinin matrahı ;

- Biletle girilen eğlence yerlerinde bilet bedeli olarak elde edilen hasılat,
- Müşterek bahislerde iştirakçilerden tahsil edilen tutardan KDV düşüldükten sonra kalan tutar,
- Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, disko, taverna vb. yerlerde işin niteliğine göre çalışılan her gün için belediye meclislerince takdir edilecek miktardır.

Türkiye’de Eğlence Vergisi Nispet ve Miktarları:

	Verginin Nispeti (%)	
I - Biletle Girilen Yerlerde :		
1. Yerli film göstermelerinden	20	
2. Yabancı film göstermelerinden	50	
3. Tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve orta oyunundan	5	
4. Spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden	10	
5.Sirkler,lunaparklar,çalgılı bahçeler vb.	20	
II - Müşterek Bahislerde:	5	
III- (5281 Sayılı Kanunun 17. maddesiyle değişen (2) fıkra; Yürürlük: 1.1.2005 tarihinden geçerli olmak üzere 31.12.2004) Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden (Günlük, TL)	5 (10.000)	100 (200.000)

Vergi, biletle girilen yerlerde bilet bedellerine eklenmek suretiyle hesaplanır ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir. Müşterek bahislerde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilir ve aynı sürede ödenir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ise, her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılır. Yerli ve yabancı film gösterilerine dair eğlence vergisinin %25’i ilgili belediyeye kalır. %75’i ise, Kültür ve Turizm Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına aktarılır.

Aşağıda belirtilen eğlence faaliyetlerinden bu vergi alınmaz:

■ Ulusal bayramlar veya tarihi özellik taşıyan günler nedeniyle genel ve özel bütçeli idareler ile il özel idareleri, belediyeler, köyler ve bunların kurdukları birlikleri tarafından düzenlenen ve kazanç amacı gütmeyen tören, şenlik, müsabaka ve gösterilerle balo, temsil ve benzeri faaliyetler,

■ Genel ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler tarafından kültürel, sosyal, turistik ve ekonomik amaçlarla düzenlenen kongre,

konferans, fuar, festival, şenlik, sergi ve benzeri faaliyetler ile tertip edilen eğlenceler ve konserler.

■ Eğitim ve öğretim kuruluşları ile okul dernekleri, kamu yararına çalışan dernekler, orduevleri, askeri gazinolar ve askeri dinlenme tesislerinde tertiplenen eğlenceler.

■ Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından düzenlenen müşterek bahis oynanması.

■ Bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kahvehane, kıraathane, çayhane ve çay ocakları olduğu belirtilen yerler.

Haberleşme Vergisi : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) haberleşme vergisine tabidir. Bu verginin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresidir.

Verginin matrahı, tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Matraha gider vergileri dahil edilmez. Haberleşme vergisinin oranı % 1'dir. Ancak genel ve özel bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmaz. Bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir. Beyannamelerin şekil ve muhtevası İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na tayin ve tespit olunur.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir. Elektrik ve havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini ödemekle mükelleftirler.

20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize

sanayi bölgelerinde tüketilen elektrik enerjisinin vergisini organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder¹¹⁴.

Aşağıdaki yazılı yerlerde ve şekillerde tüketilen elektrik ve havagazı vergiden istisnadır:

1. Kazanç amacı gütmemek şartıyla işletilen; hastane, dispanser, klinik, sağlık ocağı ve merkezleri, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkez ve kurumları, doğum ve çocuk bakımevleri, kreşler, sanatoryum, Prevantoryum gibi sağlık kuruluşları ile düşkünler evi, yetimhaneler, Çocuk Esirgeme Kurumu ve korunmaya muhtaç çocukları koruma birliklerine ait çocuk yurtları ve bunlara bağlı işyerleri gibi sosyal yardım kuruluşlarında,

2. Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan cami, mescit, kilise ve havra gibi ibadethanelerde,

3. Milletlerarası panayır, sergi ve fuarlarda, bunların giriş yerlerinde, mal teşhir edilen ve satılan pavyonlarda,

4. Doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten dağıtım ve istihsal müesseselerinde.

Verginin matrahı; elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedeli ile havagazının satış bedelidir. Matraha vergi, fon ve paylar dahil edilmez.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi aşağıda gösterilen nispetlerde alınır:

a) İmal ve istihsal, taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1,

b) (a) bendi dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 5,

c) Havagazının satış bedelinden % 5.”

Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve

¹¹⁴ 31/12/2008 tarihli ve 27097 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 27/12/2008 tarihli ve 5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Bütçe Kanunu’nun 29. maddesi uyarınca 1/1/2009 tarihinden sonra verilmesi gereken Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyannamelerine uygulanmak üzere bu fıkra da yer alan “ilgili belediyeye” ibaresi, 2009 yılı için “kurumlar vergisi yönünden bağlı bulundukları vergi dairesine” şeklinde uygulanır.

vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazı gibi işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükümden müstesnadır.

Yangın Sigorta Vergisi : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir. Yangın Sigortası Vergisini, sigorta şirketleri ödemekle mükelleftir.

Yangın Sigortası Vergisinin matrahı, yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarıdır. Sigorta şirketleri vergilendirme dönemi içinde iptal edilen yangın sigorta muamelelerine ait primleri, iptalin vuku bulduğu döneme ait matrahtan indirilebilirler. Yangın Sigortası Vergisinin nispeti % 10'dur.

Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı bulundukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Beyannamelerin şekil ve muhtevası Maliye ve Gümrük ve Ticaret Bakanlıkları'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'na tayin ve tespit olunur.

Çevre Temizlik Vergisi : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Bu vergi, 24.07.1993 tarih ve 21647 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye Gelirleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yürürlüğe girmiştir.

Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar. Boş bulunan, hiçbir şekilde kullanılmayan binalar ile ilgili, 10 Ocak 2004 ve 25342 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Maliye Bakanlığı'nın Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No:30)'ne göre; "*Boş bulunan, dolayısıyla hiçbir şekilde kullanılmayan binalar, 01.01.2004 tarihinden itibaren çevre temizlik vergisine tabi tutulmayacaktır*" hükmüne yer verilmiştir.

Belediyeler tarafından tahsil edilen bu verginin %10'u tahsilatı izleyen ayın 15. günü akşamına kadar Çevre Kirliliği Önleme Fonuna aktarılacaktır¹¹⁵.

¹¹⁵ Tüğen, s. 77.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesinde, "belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu; konutlara ait çevre temizlik vergisinin, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 15 Kr, diğer yerlerde 12 Kr olarak hesaplanacağı; işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanacağı; bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı" hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığı'nca 2012 yılı için yeniden değerlendirme oranı % 7,80 olarak tespit edilmiş ve 419 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile ilan edilmiş bulunmaktadır. Buna göre; 01.01.2013 tarihinden itibaren konutlar ile işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi aşağıdaki tutarlara göre tahsil edilecektir.

Konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi; su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehir belediyelerinde 24 Kuruş, diğer belediyelerde 19 Kuruş olarak hesaplanacaktır. Belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece veya büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerince tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi, aşağıda yer alan ilgili tarifelerin yedinci grubunun belediye meclislerince en son intibak ettirilen derecelere ait tutarlar üzerinden tahakkuk ettirilecektir.

İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde aşağıdaki tarifelere göre uygulanacaktır.

Türkiye’de Belediyeler İçin Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)

Bina Grupları	1.Derece	2.Derece	3.Derece	4.Derece	5.Derece
1.Grup	2.300	1.800	1.500	1180	970
2.Grup	1.500	1.100	860	700	590
3.Grup	970	750	590	470	370
4.Grup	470	370	280	230	180
5.Grup	280	230	160	150	118
6.Grup	150	118	80	70	50
7.Grup	50	40	28	24	19

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde Çevre Temizlik Vergisi; su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilecek, tahsil edilecek verginin %80’i büyükşehir dahilindeki ilçe ve belde belediyelerine, %20’si de münhasıran çöp imha tesislerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesine devredilecektir. Büyükşehir belediyelerinde uygulanacak olan Çevre Temizlik Vergisi tarifesi ise şu şekildedir.

Büyükşehir Belediyeleri İçin Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)

Bina Grupları	1.Derece	2.Derece	3.Derece	4.Derece	5.Derece
1.Grup	2.875	2.250	1.875	1.475	1.212
2.Grup	1.875	1.375	1.075	875	737
3.Grup	1.212	937	737	587	462
4.Grup	587	462	350	287	225
5.Grup	350	287	200	187	147
6.Grup	187	147	100	87	62
7.Grup	62	50	35	30	23

2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44. maddesinin 12. fıkrasında, "Bakanlar Kurulu; beşinci fıkradaki tarifede yer alan bina gruplarını belirlemeye ve bu maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan tutarları yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar artırmaya yetkilidir." hükmü yer almaktadır.

Bu hükmün verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanan 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 7. maddesine göre; konut, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalar için belirtilen tutarlar, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunanlar hariç olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5000'den az olan belediyelerde % 50 indirimli olarak uygulanacaktır.

Buna göre, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5000'den az olan belediyelerde bulunan konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına 9 Kuruş olarak hesaplanacak; işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi tutarları ise ilgili tarifeye göre hesaplanacaktır.

Emlak Vergisi: 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 1970 yılında kabul edilmiştir. 1986 yılına kadar merkezi idare tarafından toplanan bu verginin yönetim ve gelirleri 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı kanunla 01.01.1986 tarihinden itibaren emlak vergisinin tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil işlemleri belediyelere bırakılmıştır¹¹⁶. Dolayısıyla kanun maddelerinde sıkça geçen ilgili vergi dairesi tabiri ile anlatılmak istenen kurum belediyelerin gelir birimleri olmaktadır¹¹⁷.

Birçok ülkede yerel vergi niteliğinde olan emlak vergisi, ülkemizde 1971 yılına kadar il özel idareleri tarafından yürütülmüş, bu yıldan sonra yönetimi merkezi idarece üstlenilmiş ve 1981 yılına kadar bu sistem yürürlükte kalmıştır. Bu süre içinde Emlak Vergisi hasılatından belediyelere %45 il özel idarelerine de %35 oranında pay verilmiştir¹¹⁸. 1981 yılından itibaren tamamen merkezi idare geliri haline getirilerek pay verme de kaldırılmıştır.

¹¹⁶ Semih Öz, "Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, No: 4, 2012, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1769/18725.pdf>, (03.08.2012), s.75.

¹¹⁷ Mehmet Tosuner ve Zeynep Arıkan, **Türk Vergi Sistemi**, İzmir, 2011, s. 416.

¹¹⁸ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.140.

Emlak Vergisi, yerel yönetim vergileri içinde oldukça önemli bir yer teşkil eder. Türkiye sınırları içinde bulunan bina, arazi ve arsaların mükellefleri tarafından beyan ve kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri üzerinden alınan ve tahsil olunan aynı zamanda bir servet vergisidir.

Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınacak vergiler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır¹¹⁹.

Emlak Vergisi, bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Emlak Vergisi dört yılda bir defa olmak üzere arsa ve arazilerin vergi değerini belirlemeye yönelik takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ve Şubat aylarında belediyeler tarafından tarh edilmektedir.

5272 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önceki uygulamalarda belediyeler tarafından tahsil edilen Emlak Vergisi'nin %15'i özel idare payı olarak ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediyesi varsa, Emlak Vergisi gelirlerinin %50'si büyükşehir payı olarak ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra belediyeye kalan tutardan %15'i il özel idaresi payı ayırıp daha sonra %20 büyükşehir belediyelerine pay verilmiştir¹²⁰.

24.12.2004 tarihinden itibaren Emlak Vergisi'nden belediyelere ve il özel idarelerine pay verme usulü kaldırılmıştır.

Emlak Vergisi'nin matrahı; bina, arsa ve arazilerin beyanname verme tarihindeki alım satım bedelidir. Ancak yeni inşa edilen bina veya binaların vergisi arsanın vergisinden az olamaz¹²¹.

Emlak Vergisi'nin mükellefi, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerdir. Bir binaya paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Bu durumda malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar. Arazilerde ise, arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa araziye malik gibi tasarruf edenler tarafından ödenir. Bir araziye müşterek mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler.

¹¹⁹ Tosuner ve Arıkan, s.416.

¹²⁰ Duran Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006, (Yerel Yönetimler), s.179.

¹²¹ Bülbül, Yerel, s.179.

Emlak Vergisi'nin oranı binalarda binde 2, konutlarda binde 1, arazilerde binde 1, arsalar için ise binde 3 olarak uygulanır. 4736 sayılı kanunla yapılan değişiklikle bina, arazi ve arsalarla ilişkin oranlarının 2002 yılından itibaren büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlarda %100 artırımını olarak uygulanmaya başlamıştır.

2010 2012 yılları arasında belediye türlerine göre vergi gelirleri ve toplam gelirler karşılaştırmalı olarak Tablo 13'te gösterilmiştir.

Tablo 13: Türkiye’de Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler (2010-2012) (Bin TL)

Türü	2010		2011		2012	
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir
Büyükşehir Belediyeleri	286.067	13.322.111	333.122	15.560.584	256.984	17.228.427
İl Belediyeleri	587.048	3.872.328	595.026	4.518.688	661.356	5.183.880
İlçe ve Belde Belediyeleri	4.981.451	17.039.424	5.949.992	20.660.955	6.314.097	22.719.218
Toplam*	5.854.566	34.233.863	6.878.140	40.740.227	7.232.437	45.131.525

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, (01.02.2013).

Tablo 13’e göre, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı 2010 yılında %2,15 oranında iken 2011 yılında %2,14’e, 2012 yılında ise %1,49’a gerilemiştir. İl belediyeleri incelendiğinde, vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı 2010 yılında %15,16 oranında iken, 2011 yılında %13,17’ye, 2012 yılında ise, %12,76’ya düştüğü görülmektedir. İlçe ve belde belediyelerine bakıldığında ise, vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı 2010 yılında %29,23 iken, 2011 yılında %28,80, 2012 yılında ise, %27,79 oranında gerçekleşmiştir. Belediyelerin türlerine göre ayırım yapmaksızın vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranlarında, 2010 yılından 2012 yılına kadar yaklaşık %1 oranında bir düşüş yaşandığı görülmektedir.

2.1.1.1.2. Harçlar

Harç, kamu tüzel kişiliğinin sunduğu dışsal faydaya sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Hizmetin maliyeti ile herhangi bir bağlantısı olmayan bu bedellerin en önemli özelliği, hizmetin yapılması sırasında alınmasıdır¹²².

Harçların vergilerden farkı, vergiler belirli bir hizmetten yararlanma karşılığında alınmazken harçlarda belirli bir kamu hizmetinden yararlanma söz konusu olur. Yani harçta, devletin toplum yararına sunduğu hizmetlerden ayrıca, özel fayda elde edilmesi dolayısıyla aldığı bir bedel¹²³ söz konusudur. Harçların neredeyse tamamı, kanunda yazılı belirli tutarlar üzerinden ödenmektedir. Bu tutarlar sık sık güncellenmediği için yıllar geçtikçe değerini yitirmektedir. Hatta harçların takip ve tahsil masrafları bazen harçtan daha fazla olabilmekte bu nedenle belediyeler ilgili harçları takip etmeme yoluna gidebilmektedirler¹²⁴.

Belediyenin tahsile yetkili olduğu harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Çeşitli Harçlar: Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile ilgili harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı, Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı olarak sıralanmıştır.

İşgal Harcı : Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcı'na tabidir:

■ Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

¹²² Ulusoy ve Akdemir, Mahalli, s.239.

¹²³ Akdoğan, Kamu Maliyesi, s.102.

¹²⁴ Baki Kerimoğlu, "Türkiye'de Mevcut Siyasi ve Mali Sistem İçinde Yerel Yönetimler: Yerelleşme ve Özerklik Açısından Değerlendirme", **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı: 27, Ocak-Mart 2005'den aktaran Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, "Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53. Seri, 2010, www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/.../7253 , (20.03.2013) s.7.

■ Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

■ Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)

Yukarıda sayılan yerlerin izinsiz işgalleri mükellefiyeti kaldırmaz. 03.03.2004 tarih ve 5101 sayılı Kanun'un 3.maddesi ek fıkra ile 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında korunan eser, icra ve yapımların tespit edildiği kitap, kaset, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin birinci fıkrada bahsi geçen yerlerde satışına izin verilmez.

İşgal Harcını, işgali harca tabi yerleri 52. maddede yazılı maksatlarla işgal edenler ödemekle mükelleftir.

Aşağıda gösterilen kara taşıtlarının işgalleri İşgal Harcından istisnadır.

■ Genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediye ve köylerin ve bunların teşkil ettikleri birliklerin kara taşıtlarının işgalleri,

■ İlgili mevzuata uygun olarak kara ticari taşıtlarının beklemelerine tahsis edilen yerlerin bu taşıtlarla işgalleri.

İşgal Harcı'nın matrahı 52. maddenin 1 ve 2. bentlerinde yazılı işgallerde işgal edilen yerlerin metrekaresi olarak alanı veya hayvan adedi, 3. bendinde yazılı işgallerde taşıt adedidir. İşgal Harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı : Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'na tabidir. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'nın mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişidir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az; 800 TL'den çok olmamak üzere belediye meclislerince tespit edilir. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'nın mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk

edilmesi hallerinde mükellefiyet, çalışılan süreye inhisar eder. Mükellefiyete girilen veya mükellefiyetten çıkılan ay kesirleri tam ay sayılır.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, makbuz karşılığında peşin olarak alınır. Harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli değildir. Adi Ortaklıklarda harç, ortaklık adına ortaklardan birinden alınır. Ortaklardan her biri harcın ödenmesinden müteselsilen sorumludur.

Kaynak Suları Harcı : Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcı'na tabidir. Kaynak Suları Harcı'nı, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler.

Kaynak suları harcı, aşağıdaki hadler içinde düzenlenecek tarife göre alınmaktadır.

	Harcın Tutarı (YTL)	
	En az	En çok
1 litreye kadar olan şişe ve benzeri kaplardan (kap başına)	0,01	0,03
1 litreden büyük şişe ve benzeri kaplardan (beher litre)	0,005	0,015

Kaynak Suları Harcı, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz.

Tellallık Harcı : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, Tellallık Harcı'na tabidir.

Tellallık Harcı'nı, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle mükelleftirler. Gerçek veya tüzel kişiler yapacakları satışları, satış

yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle ödevlidirler. Haber verilmediği takdirde harç % 50 fazlasıyla tahsil olunur.

Tellallık Harcı'nın matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarıdır. Bu tutardan hangi ad ile olursa olsun hiçbir indirim yapılmaz.

Tellallık Harcının nispeti % 2'dir. 100 TL'yi aşan satışlarda aşan kısım için nispet % 1'dir. Tellallık Harcı, belediyelerce görevlendirilecek yetkililer tarafından makbuz mukabili tahsil olunur.

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı'na tabidir. 2678 sayılı Kanuna göre kurulan resmi ve özel kombinalar bu harçtan muaftır. Harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür. Harç, makbuz mukabilinde peşin olarak alınır.

Harç hayvan başına aşağıdaki tarifeye göre hesaplanır.

	Harcın Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
Hayvanın cinsi:		
a) Küçükbaş	1	3
b) Büyükbaş	2,5	7,5

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı : Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcına tabidir. Bu harç damgalama sırasında makbuz karşılığında ödenir.

Bu harç, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında şu tarife göre alınır.

	Harcın Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
a) Tartı ağırlıklarının her birinden	0,5	1,5
b) Uzunluk ölçülerinin her birinden	0,5	1,5
c) Akıcı ve kuru daneli maddelerin hacim ölçeklerinin her birinden	1	3
d) El terazilerinden	2	6
e) Normal masa terazilerinden	3	9
f) Otomatik (ibrelî) terazilerden	4	12
g) Elektronik terazilerden	5	15
h) Kantar ve basküllerden	10	30

Bina İnşaat Harcı : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarifiede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir.

Konut veya işyerlerinin kullanılış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur.

İnşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır. Bu hükümlerin yürürlüğe girmesinden önce inşa edilmiş olan binaların yüzölçümlerine ilave veya binada tadilat yapılması halinde harç, binanın toplam yüzölçümüne göre tabi olduğu tarife esas alınarak ve yalnız ilave edilen kısmın yüzölçümü üzerinden hesaplanır.

Bu hükümlerin yürürlüğe girdiği tarihten sonra inşa edilmiş olan binalarda tadil veya ilaveler yapılması halinde harç, binanın önceki yüzölçümü ile ilave kısmın yüzölçümü toplamı üzerinden hesaplanır. Ancak, daha önce aynı konut ve işyeri birimleri için ödenmiş bulunan bina inşaat harcı yeniden hesaplanan harçtan mahsup edilir.

Aşağıdaki bina inşaatları bina inşaat harcından istisnadır:

■ İnşaat giderleri genel ve özel bütçeler ile il özel idareleri ve belediye bütçelerinden karşılanan her türlü binalar,

■ Hastane, prevantoryum, sanatoryum, dispanser ve benzeri sağlık kuruluşları,

■ Her türlü fabrika, değirmen, sınai nitelikteki imalathaneler ve tersaneler, organize sanayi bölgelerinde yapılan her türlü bina inşaatı ile sera ve benzeri örtü altı tarım yapılan tesisler, ahır, samanlık, kümes, su ürünleri ve hayvan barınağı ile yemlik gibi yapı ve tesis inşaatı,

■ Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı'nca teşviki karara bağlanmış otel, motel ve benzeri turistik tesisler,

■ Kooperatifler eliyle, ana sözleşmelerine uygun olarak, yapılan sanayi ve küçük sanat siteleri ile esnaf çarşıları,

■ Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan ibadethaneler, bunların müstemilatı,

■ Karşılık gözetmeksizin Devlete devrolunmak şartıyla inşa edilen okullar ve öğrenci yurtları,

■ Deprem, su basması, yangın gibi tabii afetler sebebiyle binaları yanan, yıkılan ve kullanılmaz hale gelen kişiler tarafından, afetin vuku bulduğu tarihten itibaren en geç 5 yıl içinde, afetin vuku bulduğu yerlerde veya kamu kuruluşlarınca gösterilen yerlerde inşa edilen binalar,

■ Yangın, su basması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden zarar görmesi muhtemel yerlerdeki binaların sahipleri tarafından, afete maruz kalınacağına yetkili kuruluşlarca tebliğ tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde, kamu kuruluşlarınca gösterilen yerlerde inşa edilen binalar,

■ Bina inşaat harcı ödemek veya istisnadan yararlanmak suretiyle inşaat ruhsatı alınmış olup da İmar Kanunu'nun 10. maddesi gereğince, ruhsatları yenilenen binalar.

Yukarıda belirtilen hallerde, kamu kuruluşlarınca ilgili kanunlarına göre hak sahiplerine teslim edilmek üzere inşa olunan binalar da bu istisnadan faydalandırılır. Şu kadar ki bu bentlerde yer alan istisnadan faydalanacak mükellefler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan veya bu Bakanlığın yetkili kıldığı

kuruluşlardan afete maruz kaldıklarına dair alacakları bir belgeyi belediyeye ibraz etmeye mecburdurlar.

Bina inşaat harcını inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar öder. İnşaata ruhsatsız başlanılmasından mükellef, inşaat ruhsatı almak mecburiyetinde olanlardır. Binanın kullanım tarzının değiştirilmesi halinde mükellef, binanın sahipleridir.

Bina İnşaat Harcının matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleridir. Konut inşaatlarında inşaat alanının tespitinde, sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo, kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlükler hariç tutulur, özel garaj ve özel depo gibi müstemilat dâhil edilir. İşyeri inşaatlarında, inşaat alanına müstemilat ve ortak yerlerden gelen hisselerin tümü dâhildir. Matrahın hesaplanmasında metrekare kesirleri atılır.

Bina İnşaat Harcı, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenir. İnşaatın kısmen yapılması veya hiç yapılmaması halinde inşaat ruhsatı kısmen veya tamamen iptal edilirse, daha önce ödenmiş olan harçta gerekli düzeltme ve iadeler yapılır.

Bina inşaat harcı aşağıdaki tarifeye göre alınır.

1. Konut İnşaatı:	m² başına (TL)	
<u>İnşaat Alanı</u>	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
a) 100 m ² ye kadar	0,50	1,5
b) 101-120 m ²	1	3
c) 121-150 m ²	1,5	4,5
d) 151-200 m ²	2	6
e) 200 m ² 'den yukarı	2,50	7,5
2. İşyeri İnşaatı:	m² başına (TL)	
<u>İnşaat alanı</u>	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
a) 25 m ² ye kadar	2	6
b) 26-50 m ²	3	9
c) 51-100 m ²	4	12
d) 100 m ² 'den yukarı	5	15

2.1.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyenin tahsile yetkili olduğu harcamalara katılma payları; Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı olarak belirlenmiştir.

Yol Harcamalarına Katılma Payı : Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir :

- Yeni yol açılması,
- Mevcut yolların yüzde 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi,
- Kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi,
- Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi,

Yolların kaldırımlar da dâhil olmak üzere (15) metreden fazla genişliklerine düşen giderler, belediyelere ait olup harç payına konu teşkil etmez. İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam, diğer yollara ait pay ise yarım olarak hesaplanır.

Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, aşağıdaki şekilde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır:

- Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,
- Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi,

İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınır.

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde,

dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır:

- Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması,
- Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı.

Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır.

Payların hesaplarının,

■ Harcamalara katılma payları, bir program dâhilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden yüzde yirmi beş noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İl Bank tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz.

Özel devlet yardımları, karşılıksız fon tahsisleri, bu işler için yapılacak bağış ve yardımlar ve istimlak bedelleri giderler tutarından indirilir.

Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin % 2'sini geçemez.

■ Belediyelerin (3030 sayılı Kanun'un uygulandığı şehirlerde hizmeti veren belediyelerin) görüşü alınmak suretiyle, Harcamalara Katılma Paylarını 1/2'ye (peşin ödemede 1/3'e) kadar indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere İçişleri Bakanlığı'na bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate almak suretiyle ve belediyeler itibarıyla tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Payların Tahakkuk Şekli: Yol Harcamalarına Katılma Payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan, Su Tesisleri İle Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89. maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir. Şu kadar ki, ibadet yerleri hakkında harcamalara katılma payı tahakkuku yapılmaz.

Tahakkuk zamanı: Harcamalara katılma paylarının tahakkuku, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine

sunulmuş olmasından sonra yapılır. Ancak, yapılacak yazılı tebliğ ile verilecek süre içinde ilgililerin harcamalara katılma paylarını peşin ödemeyi kabul etmeleri halinde, bu paylar, kabule ilişkin yazılı başvuru tarihinden itibaren bir ay içinde tahakkuk ettirilir.

Payların ilanı: Yukarıdaki maddelerde yazılı esaslar dairesinde hesaplanan paylar, mükelleflerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden pay miktarını gösteren ve mahiyetlerine göre mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle ilan olunur. Katılma payları tutarları mükelleflere ayrıca tebliğ olunur.

Tahsil şekli: Harcamalara katılma payları belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, 92. maddeye göre payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerle tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. Ancak, yukarıda yazılı ödeme sürelerini, ilgili belediyelerin teklifi üzerine, 5 yıla (peşin ödemelerde bir yıla) kadar uzatmaya ve buna göre taksit sürelerini tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bakanlar Kurulu'nca bu yetkinin kullanılması halinde, uzatılan ödeme süreleri için belediyeler, belediye meclislerinin kararı üzerine ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca alınan tecil faizi oranını aşmamak üzere faiz alabilirler.

Satış, hibe ve trampa gibi devir hallerinde ferağ sırasında o tarihe kadar ödenmemiş taksitler peşin olarak tahsil olunur. Harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesi belediyelerce ilgili tapu dairelerine bildirilir. Bu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairesi payın tahsilini sağlamak üzere, belediyeyi haberdar eder ve pay ödenmedikçe intikal işlemi yapılmaz.

Yönetmelikle Tespit Olunacak Hususlar: Harcamalara Katılma Paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye ve Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının görüşleri alınarak İçişleri Bakanlığı'nca düzenlenecek bir yönetmelikte belirtilir.

2.1.1.1.4. Ücrete Tabi İşler

Belediyeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.

2.1.1.1.5. Diğer Paylar

Müze Giriş Ücretleri Payı: Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5’i belediye payı olarak ayrılır. Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15. günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer, (büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir. Büyükşehir belediyelerince tahsil edilen payın % 75’i İçişleri Bakanlığı’nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır.

Maden Payı: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0,2’si oranında belediye payı ayrılır. Bu pay, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenir.

2.1.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Ödenekler

Türkiye’de merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki idari ve mali paylaşım, 1981 yılına kadar daha çok merkezi idareye öncelik ve ağırlık tanıyan bir anlayışa göre belirlenmiştir. Türkiye’de üniter bir devlet yapısının benimsenmesi de bu anlayışın yerleşmesinde oldukça önemli bir faktördür.

1982 Anayasası’nda yürütmeye ilişkin hükümler yer almıştır. İdareyi düzenleyen esaslar ise 123-137. maddelerde açıklanmıştır. 123.maddenin “İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği” başlıklı 1.ve 2. fıkraları hükmü şöyledir: “İdare,

kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”

İdari ve mali paylaşımın düzenlenmesinde merkeziyetçi anlayışın egemen olmasının diğer bir nedeni de Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin diğer kamu yönetim birimleri gibi batılılaşmanın bir unsuru olarak Fransız modeline göre kurulmuş olmalarıdır¹²⁵.

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde idari ve mali paylaşımında yerel yönetimleri inceleyecek olduğumuzda, 12.09.1980 tarihinde başlayan askeri rejim döneminin, 06.09.1983 genel seçimi ile sona ermesi ile yerel yönetimleri oldukça etkilemiş olduğu gerçeği üzerinde durmak gerekmektedir. Ülkemizde yerel yönetimler bu seçimden sonra normal faaliyetlerini sürdürmeye başlamış olsalar da mali sorunlarının çözümüne ilişkin ilk adım 1981 yılında atılmıştır.

01.03.1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden pay verilmesini öngörmüştür. Bir diğer adım da 01.07.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’dur. Bu düzenlemelerin ortak amacı, belediyelere ve il özel idarelerine daha fazla gelir sağlamak olmuştur.

1985 yılında emlak vergisinin belediyelere bırakılmış olması da yerel finansman kaynağı oluşturulması açısından önemli bir karardır. Bir diğer önemli karar da 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkindir. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 2.maddesi ile Türk yerel yönetimler literatürüne “büyükşehir” ve “ilçe belediyesi” kavramları girmiştir.

1989 yılına kadar il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar son nüfus sayımı esas alınmak suretiyle nüfus kriterine göre dağıtılmıştır. Temel kriter olarak nüfusun alınması tek başına yeterli görülmemiş, 1989 yılında bütçe kanunlarında düzenlemeye gidilmiş ve bu doğrultuda belediyelere ayrılan payların dağıtımında nüfus, kalkınmışlık derecesi, mali kaynaklar, coğrafi konum ve turistik oluşum gibi faktörler göz önüne alınabilecektir.

¹²⁵ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayın No:244, Ankara, 1992, ss.140-141.

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile günümüz itibarıyla genel bütçe gelirlerinden ayrılan payların dağıtımında nüfus ve yüzölçümü esasına göre dağıtım benimsenmiş ve gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son verilerin esas alınması, bu endeksin kullanımında il, ilçe ve belde belediyelerinin gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılması öngörülmüş ve bu gruplara ayrılacak paylar, belirlenmiştir¹²⁶.

Anayasanın 127. maddesinde yer alan “Mahalli İdarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmü başta olmak üzere, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri uyarınca yerel yönetimlere gelir kaynakları sağlanır. 5779 sayılı Kanun ile Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilecek Pay ile ilgili oranlar belediyeler için % 5.35, il özel idareleri için de %1.15 oranında belirlenmiştir.

Türkiye’de genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere verilen pay oranları Tablo 14’te gösterilmiştir.

¹²⁶ “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, **Resmî Gazete**, Sayı: 28489, 06.12.2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>, (12.03.2013).

Tablo 14: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Verilen Pay Oranları
(2000-2012)

Yıllar	Belediyelere	İl Özel İdarelerine	Toplam	Büyükşehir Belediyelerine
2000	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2001	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2002	%9.25	%1.70	%10.95	%4.1
2003	%9.25	%1.70	%10.95	%3.5
2004	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2005	%5.00	%1.12	%6.12	%5.00
2006	%5.00	%1.12	%6.12	%5.00
2007	%6.00	%1.12	%7.12	%5.00
2008	%5.35	%1.15	%6.50	%5.00
2009	%5.35	%1.15	%6.50	%5.00
2010	%5.35	%1.15	%6.50	%5.00
2011	%5.35	%1.15	%6.50	%5.00
2012	%5.35	%1.15	%6.50	%5.00
2012*	%6.00	%0.50	%6.50	%6.00

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, Bütçe Gelirleri,
http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm, (15.04.2013).

Tablo 14'e göre, belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylara bakıldığında, 2004 yılına kadar paylar yüksek iken 2004 yılından itibaren geçmişe nazaran düştüğü görülmektedir. 02.07.2008 tarihli ve 5217 sayılı Kanun, söz konusu oranları belediyelere % 5,35, il özel idarelerine %1,15 olarak değiştirmiştir. Bu oranlarda, 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 25.maddesi ile, 5779 sayılı Kanun'un belirlediği oranlarda değişikliğe gidilmiştir. Böylelikle, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı belediyelere, % 0,50'si il özel idarelerine ayrılmaktadır.

* 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla Değişik 2.maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları uyarınca düzenlenmiştir.

Tablo 14'e göre büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylara bakıldığında ise, genel olarak 2004 yılına kadar düşük seyredirken, 2004 yılından 2012 yılı 6360 sayılı Kanun değişikliğine kadar %5 oranına yükselmiştir. Kanun ile, bu paylar %1 oranında arttırılmış, büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde genel bütçeden alınan vergi gelirlerinin etkisiyle bir artış yakalanmak istenmiştir.

Türkiye'de belediye türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve toplam gelirleri ise 2010-2012 yılları arası esas alınarak Tablo 15'de gösterilmektedir.

Tablo 15: Türkiye'de Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (2010-2012) (Bin TL)

Türü	2010		2011		2012	
	G.B.V.G Alınan Paylar	Toplam Gelir	G.B.V.G Alınan Paylar	Toplam Gelir	G.B.V.G Alınan Paylar	Toplam Gelir
Büyükşehir Belediyeleri	8.636.472	13.322.111	10.256.767	15.560.584	11.874.411	17.228.427
İl Belediyeleri	1.781.752	3.872.328	2.164.014	4.518.688	2.438.077	5.183.880
İlçe ve Belde Belediyeleri	6.915.041	17.039.424	8.318.207	20.660.955	9.127.563	22.719.218
Toplam*	17.333.265	34.233.863	20.738.988	40.740.227	23.440.051	45.131.525

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, (01.02.2013).

Tablo 15'e göre, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların toplam gelirleri içinde oranı 2010 yılı için % 64,83'ten, 2011 yılında % 65,92'ye ve 2012 yılı için ise % 68,92'ye yükseldiği görülmektedir. Bu verilere göre, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yıllar itibariyle artış göstermektedir. İl belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların toplam gelirleri içinde oranı 2010 yılı için % 46,01'den 2011 yılında % 47,89'a yükselmiş, 2012 yılında ise çok hafif bir düşüş gerçekleşmiş ve % 47,03'e gerilemiştir. İlçe ve belde belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların toplam gelirleri içindeki oranı 2010 yılı için

%40,58'den 2011 yılında %40,26'ya, 2012 yılında ise %40,18' e gerilediği görülmektedir.

Türlerine göre ayırım yapılmaksızın belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların toplam gelirleri içindeki oranı 2010 yılı için %50,63'ten 2011 yılı için %50,91'e, 2012 yılı için ise %51,94'e yükseldiği görülmektedir. Buradan hareketle, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların yaklaşık %1 oranında bir artış yaşadığı ortaya çıkmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, belediyelerin toplam gelirleri içinde oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Belediyeler, büyük ölçüde merkezden transfer edilen kaynaklara bağımlıdır. 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir içerik sunmazken transfer edilen payları yükselterek merkeze olan bağımlılığı da artırmaktadır¹²⁷.

02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu'nun 2. maddesine göre;

“(1) İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır.

(3) 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (1) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

(4) Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.

(5) Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye

¹²⁷ Emre Koyuncu, “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, **Politika Notu**, TEPAV, Kasım 2012, http://www.tepav.org.tr/upload/files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf, (01.04.2013), s.2.

İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.”

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 25.maddesi ile 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 2. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır.

(3) 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (1) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”

5779 sayılı Kanun’un 5.maddesinde belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslara yer verilmiştir. Madde 5’e göre;

(1) 2 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

(3) 2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.

(4) 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan büyükşehir belediye payının; yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30’luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.

(5) 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan ve bu maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarına göre dağıtılan büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20’sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20’den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir.

6360 sayılı Kanun'un 26.maddesi ile 5779 sayılı Kanun'un 5. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve beşinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

“(2) Birinci fıkroda belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.

(3) 2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.

(4) 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.”

Denkleştirme Ödeneği 6360 sayılı Kanun'un 27.maddesi ile 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrası da aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.”

İlgili Kanun'da ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkroda belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.

Kesinti Yapılması : İl özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete

olan borçları, 28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İlbank A.Ş.'ye olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına ve 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3., 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun geçici 5. maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçları ile bu maddeler kapsamındaki kuruluşlara olan ve 31.12.2006 tarihi itibarıyla tahakkuk etmiş ve uzlaşma sağlanmamış olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İlbank A.Ş. tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

İlgili kapsamdaki borçlardan 01.03.2010 tarihinden önce doğmuş olanlar ile bu tarihten önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullandırılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları için yapılacak kesintilerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara oranı, % 40'ı aşamaz.

Yapılacak kesintilerin oranlarını; alacakların nev'ine, alacaklı kuruluşlara, belirlenecek kriterler çerçevesinde borçlu kuruluşları borç ödeme kapasitelerine göre gruplandırmak suretiyle ayrı ayrı veya topluca tespit etmeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.

2.1.1.3. Borçlanma, Cezalar ve Diğer Gelirler

Belediyelerin borçlanmasına ilişkin hükümler 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde yer almaktadır. Belediye Kanunu'na göre belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.

Belediye teşebbüs ve işletme gelirleri, belediyeye ait taşınır ve taşınmaz gelirleri, belediyelerin her türlü sözleşme taahhütleri dolayısıyla elde ettikleri gelirler, kullanma ve sanayi suyu ücretleri, belediye mezarlık gelirleri ile kira ve

bağışlar belediyenin diğer gelirlerini oluşturmaktadır. Ayrıca 1608 sayılı Belediye Cezaları Hakkındaki Kanun'a ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na göre verilen cezalar da belediyenin vergi dışı gelirleri arasında yer almaktadır.

2.1.2. Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin giderleri; üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere yaptığı giderlerle, bu amaçla görev yapan teşkilatlarına ve personeline yaptığı ödemelerden oluşmaktadır¹²⁸. Belediye giderleri belediye halkının hizmet taleplerinin artmasıyla birlikte sürekli olarak artmakta ve belediye gelirleri, bu giderleri karşılamada oldukça yetersiz kalmaktadır¹²⁹.

Belediyelerin giderlerini cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Belediye giderlerinin yaklaşık olarak %44'ünü cari harcamalar, %21'ini yatırım harcamaları, %35'ini ise transfer harcamaları oluşturmaktadır. Cari harcamaların %57'sini personel harcamaları, transfer harcamalarının %70'ini borç geri ödemeleri oluşturmaktadır¹³⁰.

03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 60'da belediyenin giderleri şöyle sıralanmıştır :

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.*
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.*
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.*
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.*
- e) Belediye zabıta ve ifaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.*
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.*
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.*
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.*

¹²⁸ Ulusoy ve Akdemir, Mahalli, s.168.

¹²⁹ Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/1-24.pdf>, (10.02.2013).

¹³⁰ Aktaş, Bütçeleme Süreci, s.96.

- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j) Dava takip ve icra giderleri.
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri”

Türkiye’de ilçe ve belde belediyeleri 2007-2012 yılı giderlerinin ekonomik sınıflandırılması Tablo 16’da gösterilmektedir.

Tablo 16: Türkiye’de İlçe ve Belde Belediyeleri 2007-2012 Yılı Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (Bin TL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bütçe Giderleri Toplamı	12.672.893	15.242.834	14.123.326	16.801.958	20.716.418	24.663.322
Personel Giderleri	3.315.460	3.919.838	4.146.848	4.549.572	4.892.182	5.282.921
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	478.654	528.359	614.471	756.272	816.005	846.487
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.974.409	6.208.229	5.988.705	7.222.583	9.158.772	11.314.150
Faiz Giderleri	98.037	111.632	197.496	228.044	297.257	330.498
Cari Transferler	573.666	671.419	680.977	824.584	810.548	821.586
Sermaye Giderleri	3.183.221	3.758.035	2.429.848	3.123.553	4.647.892	5.927.316
Sermaye Transferleri	40.296	41.598	41.833	62.936	71.413	91.917
Borç Verme	9.150	3.724	23.148	34.414	22.349	48.447

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **İlçe ve Belde Belediyeleri Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, (05.03.2013).

Tablo 16’den görülebileceği gibi, ilçe ve belde belediyelerinin personel giderlerinin toplam giderleri içindeki oranı 2007 yılında % 26,16, 2008 yılında % 25,72, 2009 yılında % 29,36, 2010 yılında % 27,08, 2011 yılında % 23,61 ve 2012 yılında % 21,42 oranında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin toplam giderleri içindeki oranı 2007 yılında %3,78, 2008 yılında %3,47, 2009 yılında %4,35, 2010 yılında %4,50, 2011 yılında %3,94 ve 2012 yılında ise

%3,43 oranında gerçekleşmiştir. İlçe ve belde belediyelerinin toplam giderleri içinde en yüksek paya sahip olan mal ve hizmet alım giderleri ise 2007 yılında %39,25, 2008 yılında %40,73, 2009 yılında %42,40, 2010 yılında %42,99 , 2011 yılında %44,21 ve 2012 yılında ise %45,87 oranında gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinin toplam giderler içindeki payı 2007 yılında %0,77, 2008 yılında %0,73, 2009 yılında %1,40, 2010 yılında %1,36, 2011 yılında %1,43 ve 2012 yılında ise %1,34 oranında gerçekleşmiştir. Cari transferlerin toplam giderler içindeki payı 2007 yılında %4,53, 2008 yılında %4,40, 2009 yılında %4,82, 2010 yılında %4,91, 2011 yılında %3,91 ve 2012 yılında ise %3,33 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerinin toplam giderler içindeki payı 2007 yılında %25,12, 2008 yılında %24,65, 2009 yılında %17,20, 2010 yılında %18,59, 2011 yılında %22,44 ve 2012 yılında ise %24,03 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye transferlerinin toplam giderleri içindeki payı 2007 yılında %0,32, 2008 yılında %0,27, 2009 yılında %0,30, 2010 yılında %0,37, 2011 yılında %0,34 ve 2012 yılında ise %0,37 oranında gerçekleşmiştir. İlçe ve belde belediyelerinin toplam giderleri içinde en düşük paya sahip olan borç verme giderleri 2007 yılında %0,07, 2008 yılında %0,02, 2009 yılında %0,16, 2010 yılında %0,20, 2011 yılında %0,11 ve 2012 yılında ise %0,20 oranında gerçekleşmiştir.

Türkiye’de büyükşehir dışı il belediyelerinin 2007-2012 yılı giderlerin ekonomik sınıflandırılması ise Tablo 17’de gösterilmiştir.

Tablo 17: Türkiye’de Büyükşehir Dışı İl Belediyelerinin 2007-2012 Yılı Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (Bin TL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bütçe Giderleri Toplamı	2.854.662	3.402.805	3.262.669	3.872.080	4.901.245	5.607.952
Personel Giderleri	770.023	855.869	982.900	1.042.198	1.101.478	1.117.844
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	114.576	122.597	147.871	183.788	199.726	195.582
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.104.040	1.338.569	1.302.278	1.627.621	2.036.898	2.473.867
Faiz Giderleri	30.613	49.057	97.067	90.368	108.175	112.416
Cari Transferler	106.200	140.223	135.713	166.234	138.018	161.481
Sermaye Giderleri	706.100	860.270	581.203	720.345	1.280.962	1.515.781
Sermaye Transferleri	16.962	35.464	12.060	36.243	25.420	18.505
Borç Verme	6.148	756	3.577	5.283	10.568	12.476

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (05.03.2013).

Tablo 17’den izlenebileceği gibi, büyükşehir dışı il belediyelerinin personel giderlerinin toplam giderleri içindeki payı 2007 yılında %26,97, 2008 yılında %25,15, 2009 yılında %30,13, 2010 yılında %26,92, 2011 yılında %22,47 ve 2012 yılında ise %19,93 oranında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin toplam giderleri içindeki payı 2007 yılında %4,01, 2008 yılında %3,60, 2009 yılında %4,53, 2010 yılında %4,75, 2011 yılında %4,08, 2012 yılında ise %3,49 oranında gerçekleşmiştir. Büyükşehir dışı il belediyelerinin toplam giderleri arasında en yüksek paya sahip olan mal ve hizmet alım giderleri 2007 yılında %38,67, 2008 yılında %39,34, 2009 yılında %39,91, 2010 yılında %42,03, 2011 yılında %41,56 ve 2012 yılında ise %44,11 oranında gerçekleşmiştir. Toplam giderleri içerisinde faiz giderleri ise 2007 yılında %1,07, 2008 yılında %1,44, 2009 yılında %2,98, 2010 yılında %2,33, 2011 yılında %2,21 ve 2012 yılında ise %2,00 oranında gerçekleşmiştir. Cari transfer giderlerinin toplam giderleri içindeki payı 2007 yılında %3,72, 2008 yılında %4,12, 2009 yılında %4,16, 2010 yılında %4,29, 2011 yılında %2,82 ve 2012 yılında ise %2,88 oranında gerçekleşmiştir. Toplam giderleri içinde sermaye giderleri payı 2007 yılında %24,73, 2008 yılında %25,28, 2009 yılında %17,81, 2010 yılında %18,60, 2011 yılında %26,14 ve 2012 yılında ise %27,03 oranında gerçekleşmiştir. Toplam giderleri içinde sermaye transferleri 2007 yılında %0,59, 2008 yılında %1,04, 2009 yılında %0,37, 2010 yılında %0,94, 2011 yılında %0,52 ve 2012 yılında ise %0,33 oranında gerçekleşmiştir. Büyükşehir dışı il belediyelerinin toplam giderleri içinde en düşük paya sahip olan borç verme giderleri 2007 yılında %0,22, 2008 yılında %0,02, 2009 yılında %0,11, 2010 yılında %0,14, 2011 yılında %0,22 ve 2012 yılında ise %0,22 oranında gerçekleşmiştir.

2.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyesinin tanımı, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev yetki ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek

oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak değiştirilmiş ve büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak genişletilmiş ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerine yeni görev ve yetkiler verilmiştir.

“Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Büyükşehir belediyesi bütçe ve muhasebe işlemleri 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” hükümleri uyarınca yürütülür¹³¹.”

2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

a) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay: Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay hakkında, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilmiştir.

İlgili değişikliğe göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5’i il özel idarelerine ayrılmaktadır.

06.06.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Ayrılan belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin

¹³¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Belediyeleri**, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=6> , (10.02.2013).

nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İlbank A.Ş. tarafından belediyelere dağıtılır.

Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın % 23'ü birinci gruba, % 21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, % 19'u dördüncü gruba ve % 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.

Ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; % 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, % 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan % 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.

Ayrılan % 6'lık büyükşehir belediye payının % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan % 40'lık kısmının % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.

Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin % 65'ini eşit şekilde, % 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.”

b) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.

c) 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.

- d) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- e) Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- f) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- g) Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- h) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- i) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- j) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- k) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- l) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- m) Şartlı ve şartsız bağışlar.
- n) Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirleri 2007-2012 yılları arasındaki gelişimi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 18: Türkiye’de 2007-2012 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirleri (Bin TL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vergi Gelirleri	227.919	260.409	249.378	286.067	333.122	256.984
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.067.364	946.327	1.348.917	1.397.509	1.302.592	1.893.212
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	74.449	52.812	37.992	58.613	120.000	159.071
Faizler, Paylar ve Cezalar	7.356.708	8.160.677	8.554.912	10.006.684	11.928.431	13.663.037
Sermaye Gelirleri	640.086	415.820	465.096	1.405.948	1.750.415	934.480
Alacaklardan Tahsilat	43.520	24.087	678.999	167.290	126.024	321.643
Toplam Gelirleri	9.410.046	9.860.132	11.335.294	13.322.111	15.560.584	17.228.427

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, (05.03.2013).

Tablo 18’e göre, büyükşehir belediyeleri toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı 2007 yılında %2,42, 2008 yılında %2,64, 2009 yılında %2,20, 2010

yılında %2,15, 2011 yılında %2,14 ve 2012 yılında ise %1,49 oranında oldukça düşük bir düzeyde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı 2007 yılında %11,34, 2008 yılında %9,60, 2009 yılında %11,90, 2010 yılında %10,49, 2011 yılında %8,37 ve 2012 yılında ise %10,99 oranında gerçekleşmiştir. Toplam gelirleri içinde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 2007 yılında %0,79, 2008 yılında %0,54, 2009 yılında %0,34, 2010 yılında %0,44, 2011 yılında %0,77 ve 2012 yılında ise %0,92 oranında gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyeleri içinde en yüksek paya sahip olan faizler, paylar ve cezalar 2007 yılında %78,18, 2008 yılında %82,76, 2009 yılında %75,47, 2010 yılında %75,11, 2011 yılında %76,66 ve 2012 yılında ise %79,31 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 2007 yılında %6,80, 2008 yılında %4,22, 2009 yılında %4,10, 2010 yılında %10,55, 2011 yılında %11,25 ve 2012 yılında ise %5,42 oranında gerçekleşmiştir. Alacaklardan tahsilatların ise toplam gelirler içindeki payı 2007 yılında %0,46, 2008 yılında %0,24, 2009 yılında %5,99, 2010 yılında %1,26, 2011 yılında %0,81 ve 2012 yılında ise %1,87 oranında gerçekleşmiştir.

2.2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri

24.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 24.maddesine göre giderleri şöyle sıralanmıştır:

- a) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.*
- b) Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.*
- c) İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.*
- d) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.*
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.*
- f) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.*
- g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.”*

Büyükşehir belediyeleri bütçe giderleri 2007-2012 yılları arasındaki gelişimi Tablo 19'da gösterilmiştir.

Tablo 19: Türkiye’de 2007-2012 Yılları Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Giderleri (Bin TL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personel Giderleri	987.397	1.169.233	1.300.164	1.369.619	1.585.518	1.811.987
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	154.974	180.263	215.795	251.325	273.531	287.130
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	2.160.787	3.018.959	3.195.186	3.397.423	4.100.762	4.764.440
Faiz Giderleri	305.924	470.745	710.389	725.174	669.269	746.285
Cari Transferler	614.793	681.615	839.004	1.007.278	990.042	928.984
Sermaye Giderleri	5.698.460	6.382.677	5.639.049	5.704.227	5.469.735	6.406.341
Sermaye Transferleri	80.667	59.667	466.575	20.827	757.579	486.796
Borç Verme	301.996	350.286	1.296.432	1.360.377	124.537	1.405.417
Toplam Giderleri	10.304.998	12.313.445	13.662.594	13.836.250	15.570.973	16.837.380

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, (05.03.2013).

Tablo 19’a göre, büyükşehir belediyelerinin bütçe giderleri içinde personel giderlerinin payı 2007 yılında %9,58, 2008 yılında %9,50, 2009 yılında %9,52, 2010 yılında %9,90, 2011 yılında %10,18 ve 2012 yılında ise %10,76 oranında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin toplam giderleri içindeki payı 2007 yılında %1,50, 2008 yılında %1,46, 2009 yılında %1,58, 2010 yılında %1,82, 2011 yılında %1,76 ve 2012 yılında ise %1,71 oranında gerçekleşmiştir. Toplam giderleri içinde mal ve hizmet alım giderleri payı 2007 yılında %20,97, 2008 yılında %24,52, 2009 yılında %23,39, 2010 yılında %24,55, 2011 yılında %26,34 ve 2012 yılında ise %28,30 oranında gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinin toplam giderler içindeki payı 2007 yılında %2,97, 2008 yılında %3,82, 2009 yılında %5,20, 2010 yılında %5,24, 2011 yılında %4,30 ve 2012 yılında ise %4,43 oranında gerçekleşmiştir. Toplam giderleri içinde cari transferler payı 2007 yılında %5,97, 2008 yılında %5,54, 2009 yılında %6,14, 2010 yılında %7,28, 2011 yılında %6,36 ve 2012 yılında ise %5,52 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerinin toplam giderler içindeki payı 2007 yılında %55,30, 2008 yılında %51,84, 2009 yılında %41,27, 2010 yılında %41,23, 2011 yılında %35,13 ve 2012 yılında ise %38,05 oranında gerçekleşmiştir. Toplam giderleri içinde sermaye transferleri payı 2007 yılında %0,78, 2008 yılında %0,48, 2009 yılında %3,41, 2010 yılında %0,15, 2011 yılında %4,87 ve 2012 yılında ise %2,89 oranında gerçekleşmiştir. Borç verme

giderinin ise toplam giderler içindeki payı 2007 yılında %2,93, 2008 yılında %2,84, 2009 yılında %9,49, 2010 yılında %9,83, 2011 yılında %0,80 ve 2012 yılında ise %8,35 oranında gerçekleşmiştir.

Türkiye’de 2007-2012 yılları büyükşehir belediyelerinin bütçe gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda birlikte görülebilmektedir.

Tablo 20: Türkiye’de 2007-2012 Yılları Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin TL)

Yıllar	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2007	10.304.998	9.410.046	-894.952
2008	12.313.445	9.860.132	-2.453.313
2009	13.662.594	11.335.294	-2.327.300
2010	13.836.250	13.322.111	-514.139
2011	15.570.973	15.560.584	-10.389
2012	16.837.380	17.228.427	391.047

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri**, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, (05.03.2013).

Tablo 20’den görüldüğü gibi, büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri bütçe giderlerinin 2007 yılında %91,32’sini, 2008 yılında %80,08’ini, 2009 yılında %82,97’sini, 2010 yılında %96,28’ini, 2011 yılında %99,93’ünü ve 2012 yılında ise %102,32’sini karşılamıştır. Büyükşehir belediyelerinin 2007-2012 yılları arasında bütçe gelirlerinde oldukça önemli ölçüde bir artış gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde güçlü yerel yönetimler hedefine ulaşmak isteyen Türkiye için büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artmış olması, bu birimlerin daha iyi hizmet sunmalarına ve halkın taleplerine cevap vermelerine neden olacaktır.

2.3. BELEDİYELERİN İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Günümüzde yerel yönetimlerin ve önemli bir bölümünü teşkil eden belediyelerin geçmiş yıllara göre daha etkin, verimli ve toplumun beklentilerine cevap verebilir olması gerekmektedir. Her alanda görüldüğü gibi gelişim, yerel hizmetlerde özellikle hızlı kentleşme ile demokratikleşme sürecinde de gözlemlenmektedir. Bunun sonucu olarak yerel hizmetlerin sunumunda yerel

yönetim birimlerinin çeşitli yöntemler geliştirerek uygulamaya geçirmesi zorunlu hale gelmiştir.

Belediyeler, Anayasanın 127. maddesi gereğince “mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması” amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeyi, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır. O nedenle de *yerel yönetimler* içinde işlevsel açıdan oldukça önemli birimler olan belediyeler, yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla bağımsız bütçeli, özel hukuk tüzel kişileri olarak belediye iktisadi teşebbüsleri kurarlar ya da ortak olurlar. Benzer bir düzenleme 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26.maddesinde de yer almaktadır. Yine 5393 sayılı Kanun’un 70. maddesinde belediyelere, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hakkı tanınmaktadır. Bu düzenlemelerdeki ortak payda, bu şirket veya işletmelerin faaliyetlerinin belediyenin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış olmasıdır.

Belediyeler, söz konusu kanuni düzenlemelerden ve diğer ilgili mevzuattan güç alarak 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren birçok farklı amaçla Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) kapsamında şirketler kurmaya başlamışlardır. Belediyelerin ekonomik gelişmelere ve bölgesel kalkınma gereksinimlerini dikkate alarak yapacakları her türlü şirketleşme faaliyeti merkezi idarenin vesayeti ve izni ile ancak olabilecektir¹³².

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin yerel kaynakları en etkin şekilde değerlendirerek, yerel kalkınmaya ve dolayısıyla ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaya dayanak sağlayan, aynı zamanda yerel hizmetleri daha esnek ve dinamik bir yapı ve süreç çerçevesinde sunmalarına olanak tanıyan alternatif bir yöntem olma niteliği ile öne çıkmaktadır¹³³.

Belediye iktisadi teşebbüslerini özetle ifade edebileceğimiz şöyle bir tanıma yer verebiliriz:

¹³² İsmet Titiz, **Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma**, Plato Danışmanlık Eğitim A.Ş., <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/dokumanlar/belediyelervebolgeselkalkinma.pdf#page=61>, (10.04.2013), s.73.

¹³³ Ahmet Berk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der49m2.pdf>, (01.01.2013), s.52.

“BİT’ler; bir kuruluş statüsüne göre yerel yönetimlerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince yerel yönetimin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu yerel yönetim gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden firmalardır.”¹³⁴

2.3.1. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özellikleri

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir¹³⁵:

- Belediye tarafından kurulur (sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olmalı) veya (yönetiminin elde edilmesi şartıyla) belediyece ortak olunurlar.
- Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.
- Yönetim belediyenin elindedir.
- Ticari amaçlı olup Türk Ticaret Kanunu’na tabidirler.
- Belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler.
- Özel hukuk tüzel kişisidirler.

Ayrıca, belediye iktisadi teşebbüslerinin, pazarlanabilen (kişisel) mal ve hizmet üretecekleri, ilke olarak yerel toplumun, sosyal yararını maksimize edecek şekilde kaynak tahsis edecekleri kabul edilir. Bu nitelik onları özel teşebbüslerden ayırt etmektedir¹³⁶.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özelliklerinden hareketle kuruluş amaçları şöyle sıralanabilir¹³⁷:

- Büyük kentlerin devasa sorunlarına çözüm bulmak,
- Hizmetleri bürokrasiden uzak, hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirebilmek,
- Özel hukuk statüsünde kurularak bunun avantajlarından yararlanmak,

¹³⁴ Güneri Akalın, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı:6, Kasım 1994, s.17.

¹³⁵ Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Sayı :73, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> , (15.10.2012).

¹³⁶ Akalın, s. 16.

¹³⁷ Ali Serdar, “Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT)-2”, **Cumhuriyet Dergisi**, 22.06.2002, s.6’dan aktaran Gürbüz Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/71348092368.pdf , (15.10.2012), (Güncel Durum), s.63.

■ DMK'ya göre oluşmuş olan sistemin dışına çıkabilmek, böylelikle kaliteli personeli istediği kadar ve istediği ücrete çalıştırma imkânına kavuşmak,

■ Belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) sayesinde Devlet İhale Yasası, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayıştay Yasası gibi yasaların düzenleyici, denetleyici ve sınırlayıcı hükümlerinden kurtulmak,

■ İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetiminin dışına çıkabilmek,

■ Yeni istihdam imkânları oluşturabilmek,

■ Ticari açıdan karlı olan alanlardaki getirinin yerel yönetimlere aktarılıp yeni kaynaklar oluşturulmasını sağlamak,

■ Belediyelerde makine ve malzeme gibi ihtiyaçları kolayca sağlayabilmek gibi doğrudan amaçlanmış olmasa dahi bazı tali amaçlar da bulundurmaktadır.

Hizmet alımlarını BİT'ler aracılığı ile yaparak, ödemelerde aksaklık veya gecikme olduğu durumlarda hizmetlerin aksamamasını sağlamak gibi amaçlarla kurulan BİT'ler, kurulmaya başladıkları günden beri amaçlarını yerine getirip getirmediikleri konusu sürekli tartışılmaktadır.

2.3.2. Belediye İktisadi Teşebbüslerin Hukuki Dayanakları

Belediyelerin, yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla iktisadî teşebbüsler kurabilmesinin başlıca hukukî dayanaklarını 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu oluşturmaktadır.

Belediye işletmeleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre kurulmaktadır. Belediye Kanunu'nun 70.maddesi; "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." hükmünü taşımaktadır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26.maddesine göre; "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketi kurabilir." İki kanunda da belediyelere şirket kurma yetkisi verilmekle birlikte, belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmaktadır.

5216 sayılı Kanun ile, büyükşehir belediyelerine sermaye şirketi kurma yetkisi yanında, yönetici personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında

yer alması imkanı da verilmiştir. Bunun yanında, ihale mevzuatına bağlı kalınmaksızın, büyükşehir belediyelerine ait büfe, otopark, çay bahçesi gibi gelir getirici faaliyetlerin şirketlere devredilmesi imkanı getirilmiştir. Ancak, yasa hükmüne konulan bu metnin ileride sebep olabileceği sorunlar gözden kaçırılmıştır¹³⁸.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 16.maddesinde; “Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar.” hükmü yer almaktadır.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 26.maddesi ile “Belediyeler ve diğer mahalli belediyeler ile bunların kurdukları birlikler” tarafından ticari işletme kurulmasına önemli bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre söz konusu birimlerce; “ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması” Bakanlar Kurulu’nun iznine tabi tutulmuştur.

Belediyelerce bir işletme veya şirket kurulmak istenmesi durumunda neler yapılacağını göstermek üzere, İçişleri Bakanlığı’nca 16.08.1995 tarih ve 46894 sayılı Genelge yayımlanmıştır. Bu genelge ile, belediyelerin işletme kurmak üzere gerekli Bakanlar Kurulu izninin alınması için, İçişleri Bakanlığı’na yapacakları başvuru ile ilgili yasal prosedür açıklanmakta, başvuruya hangi belgelerin eklenmesi gerektiği belirlenmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile birlikte belediye şirketlerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilecektir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu öncesinde, belediye şirketlerinin denetimi konusunda parçalı ve dağınık bir yapı söz konusudur. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun denetime getirmiş olduğu yenilikler nedeniyle dış denetim nitel ve nicel yönden değişime uğramıştır. Sayıştay’ın denetim alanı genişlemiş, eskiye göre daha farklı özelliklere sahip kurum, kuruluş ve benzeri organizasyonlar, dış denetimin konusu içine girmişlerdir. Böylece Sayıştay’ın

¹³⁸ Mustafa Meşe, “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Dış Denetim Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediye-sirketleri-uzerine-bir-degerlendirme-12-23.pdf>, (12.02.2013), s.205.

denetim alanı, tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini içerecek biçimde yeniden düzenlenmiştir¹³⁹.

Bu düzenlemelerle birlikte kamu kaynağı kullanan şirketler dış denetim alanına dâhil edilerek, hem bu şirketler hem de Sayıştay açısından yeni bir dönem başlamış olmaktadır. Bu nedenle belediye şirketlerinin denetimi, 19.12.2010 tarihinde yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile birlikte büyük bir değişim yaşamıştır.

2.3.3. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Mevcut Durumu ve Değerlendirilmesi

Belediye iktisadi teşebbüslerinin mevcut durumu ile ilgili farklı görüşler mevcuttur. Bu görüşlerden bir kısmı belediye iktisadi teşebbüslerini özel sektör kuruluşu olarak görmekte ve bu şirketleşme uygulamasını özelleştirme yöntemi olarak kabul etmektedir. Bu görüşü ileri sürenlerin dayanağı ise, belediye iktisadi teşebbüslerinin Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmaları ve faaliyetlerini bu kanun hükümlerine göre gerçekleştirmeleridir. Bu kanun hükmünde, belediye iktisadi teşebbüslerinin özel sektör kuruluşları ile eşit şartlara sahip olmaları ve piyasa araçlarından yararlanmada aralarında ayırım yapılmayacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan belediye iktisadi teşebbüsleri özel hukuk kişisi olmakla beraber hisselerinin %50'den fazlası belediyelere ait olduğu için onların sıradan bir özel sektör kuruluşu olarak görünmemesi gerektiğini düşünenler de mevcuttur.

Belediye iktisadi teşebbüsleri belediyelerin yönetiminde faaliyetlerini sürdürdüğü için, kuruluş amaçlarından sapmalarına neden olunmuş, etkin ve verimli çalışma alanı bulunamamış ve de bu teşebbüslerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmelerine duyulan inanç gün geçtikçe zayıflamıştır. Merkezi yönetim de bu teşebbüslerin tasfiyesine ilişkin bağlı bulundukları belediyelerin ihalelerine girmelerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile yasak getirmiştir¹⁴⁰. 2004'te bu yasak kaldırılrsa da mevcut sistemde ihaleyi yapan idare ile ihaleyi alan şirket aynı

¹³⁹ Emre Okutan, "Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem", **Dış Denetim Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2011, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediye-sirketlerinin-denetiminde-6085-sayili-sayistay-kanunu-sonrasi-donem-11-19.pdf>, (05.02.2013), s.158.

¹⁴⁰ Özdemir, Güncel Durum, s.80,

makamca yönetilmektedir. Mevzuata uygun olan bu durumun, etik, hukuki ve de genel ahlaki kurallara uygun olduğunu söylemek mümkün değildir¹⁴¹. Bu nedenle belediye şirketlerinin belediye ihalelerine girmelerinin mutlaka yasaklanması yönünde görüşler de oldukça yaygındır.

Her ne kadar bu teşebbüslerin haksız rekabet ortamı oluşturmaları ve diğer özel sektör kuruluşları karşısındaki avantajları düşünülünce varlıklarının sorgulanması doğal ise de, belediyelerin kaynak oluşturma imkanlarının sınırlı olması, personel rejimindeki sıkıntılar, belediyelerin görevlerini yaparken ihtiyaç duydukları mali ve teknik donanımlarının yetersizliği gibi konular bununla birlikte ön plana çıkmaktadır. Zaten, belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma ihtiyaçlarının en önemlisi de kaynak ihtiyacı ile ilişkilidir.

Ülkemizde belediye iktisadi teşebbüslerinin yapılanması karmaşık bir hal almıştır. Bu nedenle bu şirketlerin sayıları net olarak bilenememektedir. Belediye veya bağlı idarelerin sermayelerinin en az %15 ve en çok %50'sine sahip olduğu anonim şirketler, "belediye iştiraki" olarak nitelendirilmektedir¹⁴². Bağlı idare ise; belediyelere bağlı, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idarelerdir. Ülkemizde belediyelere bağlı idare, sadece büyükşehir belediyelerinde bulunmaktadır. Örneğin; ASKİ, İSKİ, EGO, İETT gibi idareler belediyelerin bağlı idareleridir¹⁴³.

BİT'ler, ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliği olarak bir özel şirketin sahip olduğu avantajlarla etkin ve verimli hizmet üretme potansiyeline sahiptir. Bu nedenle belediyelerin BİT'lerden vazgeçmesi kolay olmayacaktır. Ancak BİT'lerin sahip olduğu bu potansiyel harekete geçirilmediği takdirde, ortaya çıkacak sorunlar belediyeye sürekli yük getirecektir. Bu durum ise kaçınılmaz olarak özelleştirmeyi gündeme getirecektir¹⁴⁴. Özelleştirme konusunda da genellemelerden kaçınmak gerekmektedir ve her bir BİT için ayrı analiz yapılarak özelleştirilip özelleştirilmemesi gerektiğine karar verilmelidir. Aynı şekilde belediyeler doğru analiz yaparak gerektiğinde o şirketi kapatma yoluna da gidebilmelidirler. Bu konu

¹⁴¹ Meşe, s.205.

¹⁴² Başak Dizdar, "Belediye Bağlı İdareleri, İştirakleri ve İşletmeleri", 01.09.2011, <http://www.belediyedeniz.com/kutuphane/makale/1149/belediye-bagli-idareleri-istirakleri-ve-isletmeleri>, (10.09.2012).

¹⁴³ Türkiye Belediyeler Birliği, "Bağlı İdareler", <http://www.tbb.gov.tr/bagli-idareler>, (16.10.2012).

¹⁴⁴ Özdemir, Güncel Durum, s.80,

ile ilgili olarak “belediye ihalelerini kendi şirketlerinin alması belediye kaynaklarını koruyor mu?” sorusuna cevaben aşağıdaki formül çerçevesinde bir değerlendirme şöyledir¹⁴⁵:

“Belediye Net Fayda / Zararı = Belediye Şirketlerinden Alınan Mal ve Hizmet İçin Ödenen Fiyatın Piyasa Fiyatından Farkı + Şirketin Yıl Sonu Net Karı / Zararı

Bu formüle göre, bir belediyeye ait şirket piyasadan daha pahalıya mal ve hizmet sunmasına karşın, şirketin yılsonunda elde ettiği net karın yeteri kadar büyük olması durumunda, belediyeye dönüş net fayda şeklinde olacak ve belediye için bu mal ve hizmeti satın alacağı bir şirket sahibi olmak avantajlı olabilecektir.

Tersi durumda, yani bir belediyeye ait şirket piyasadan daha ucuza mal ve hizmet sunmakla beraber, bu şirketin yılsonunda karşılaştığı zararın büyüklüğü sunduğu fiyat avantajının üzerinde ise, belediye için dönüş net zarar şeklinde olacak ve mal ve hizmet satın aldığı bir şirket sahibi olmanın mali yönden avantajı bulunmayacaktır. Böyle bir durumda belediye için kendi şirketinden alım yapmanın tek makul gerekçesi şirket zararının daha da büyümesini engellemek olacaktır. Buna göre, daha ucuza mal ve hizmet sunsa dahi sürekli zarar eden bir şirkete sahip olmak yerine bu şirketi kapatarak ihtiyacını piyasadan temin etmek hem belediyeler hem de kamu için daha yararlı sonuçlar doğuracaktır.”

2.4. BELEDİYELERİN BORÇLANMASI VE İLBANK A.Ş.

Gün geçtikçe daha çok kaynak kullanan ve yerel hizmetlerin ana yüklenicisi konumuna yükselen belediyeler, hem merkezi yönetimden gelen payların yerel ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalması hem de yerel kaynakların harekete geçirilmesinde yaşanan zorluklar nedeniyle kaynak sıkıntısını giderme aracı olarak borçlanmaya yönelmişlerdir.

2.4.1. Belediyelerin Borçlanması

Genel olarak yerel yönetimlerin özel olarak da belediyelerin mali yönden en büyük sorunu yerel kaynaklarını harekete geçirememesi, mevcut kaynaklarından optimal ölçüde yararlanamamalarıdır. Belediyelerin mevzuatında yapılan

¹⁴⁵ İlhami İlhan, Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasında İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 88, Ocak-Mart 2013, <http://sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der88m1.pdf>, (30.04.2013), s.19.

değişikliklerle her ne kadar yetki ve sorumlulukları artmış olsa da, Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar” hükmü gereğince yeterli kaynak tahsisi yapılamayışı, ülkenin ekonomik şartları ve merkezi yönetimin yetki, sorumluluk ve kaynak devretmede gösterdiği yaklaşım, merkezi yönetim geleneğinin ağırlıklı bir şekilde devam etmesi, yerel yönetimlerin kanunlarında geçen “idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” tanımlamasına uygun bir ekonomik ve mali yapı geliştirilememiş olmasına yol açmaktadır.

Belediyelerin dış borçlanmasında 1990'lı yıllardan itibaren önemli derecede artışlar yaşanmıştır. Belediyelerin dış borç geri ödemesinde gösterdikleri sorumsuz tutum başta olmak üzere dış borçlarının Hazine tarafından silineceği beklentisi, hızlı kur artışlarının bütçelerinde oluşturduğu mali baskılar ve borç ödeme ilke ve etik prensiplerinin yerleşmemiş olması, belediyelerin ve belediyelere bağlı idarelerin dış borç geri ödemelerinin önemli bir bölümünün Hazine tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurmuştur¹⁴⁶. Söz konusu bu üstlenimler Hazine'nin üzerine önemli bir yük getirerek, Hazine'nin borçlanma gereğini artırmıştır. Belediyelerin dış borç ödeme konusunda sergiledikleri sorumsuz tutum ve ortaya çıkan tüm bu ağır bedeller sonucunda, hükümetler ve Hazine Müsteşarlığı harekete geçmiş ve bir takım önlemler almışlardır. Hükümetler ve Hazine Müsteşarlığı tarafından alınan önlemleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür¹⁴⁷;

a)İlk olarak; Bütçe Kanunu'na 1998 ve 1999 yılında konulan sınırlayıcı maddelerle, belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarına üst limit getirilmiştir.

b)İkinci olarak; 09.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, bir yandan dış borç izni için Hazine Müsteşarlığı'na başvuru ve Müsteşarlıktan izin alınması şartını getirirken, diğer yandan da dış borçlanmayı, sadece, yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlamaktadır.

Belediyelerin geçmişte hazine garantisi ile yapmış oldukları borçlanmayı kendilerinin ödemeyip Hazineye ödettirmeleri, 4749 sayılı Kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının ne denli gerekli olduğunu gösteren en önemli kanıt olmuştur.

¹⁴⁶ Aykut Kadir Canca, “Belediyeler Borç Batağında mı?”, 2009, <http://www.stratejikboyut.com/haber/belediyeler-borc-bataginda-mi--28301.html>, (02.04.2013).

¹⁴⁷ Mustafa Gül, “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:74-75, Aralık 2009, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der74-75m6.pdf>, (02.04.2013), s.102.

c)Üçüncü olarak; 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun borçlanmaya ilişkin hükümleri detaylı şekilde düzenlenmiştir. Bu Kanunun çıkarılmasında da, belediyelerce gerçekleştirilen kontrol dışı dış borçlanma ve belediyelerin borçlarını ödeme konusundaki isteksizliklerinin Hazine’yi mali açıdan zorlaması ve bu zorlanmanın kamu mali yönetimindeki disiplinsizliği artırmasının etkisi vardır.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68.maddesine göre;

“Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

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

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

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

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

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

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

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır. Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına,

Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Kalkınma Bakanlığı)’na ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.”

5393 sayılı Belediye Kanunu’ndan önce, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 70.maddesinde belediye meclislerine borç verme ve borç alma yetkisi verilmiştir. Ancak, borç alma ve verme yetkisini, konu, miktar, ödeme şekli ve ödeme süresi bağlamında sınırlandıran bir ifadeye söz konusu Kanunda yer verilmemiştir¹⁴⁸.

Büyükşehir belediyelerinin borçlanma yetkisi ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nun 28.maddesine göre yapılmaktadır. Bu madde de 5393 sayılı Kanun’un borçlanmaya ilişkin hükümlerine aykırı olmamak şartıyla, büyükşehir ve ilçe belediyelerinde uygulanacağı belirtilmiştir. Ayrıca, belediyelerde borçlanmaya karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer almıştır.

Belediyelerin borçlanmalarından bahsederken belediyelerin borçlanma kapasitelerine değinmek gerekmektedir. Borçlanma kapasitesi, bir yerel yönetimin genellikle anapara ve faizin yıllık rakamlarında ifade edilen, finansal kapasitesine zarar vermeden zamanında geri ödeyebildiği (mevcut araçlar veya kaynaklar kullanarak) borç miktarının değerlendirilmesi¹⁴⁹ olarak tanımlanmaktadır. Mali kapasitesi yüksek ve mali yapısı güçlü olsa dahi potansiyel borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanan bir belediyenin borç geri ödemelerini aksatması muhtemeldir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin borçlanma kapasitesi, borç verenler açısından belediyenin en önemli mali göstergelerinden biridir¹⁵⁰.

Belediyeleri borçlanmaya iten çeşitli nedenler bulunmaktadır. Borçlanmanın gelir-gider arasındaki negatif farkın finanse edilmesi olduğu göz önüne alındığında, gelir-gider dengesizliği, gelirlerdeki azalış ve giderlerdeki artış olarak yerel yönetimleri borçlanmaya iten temelde üç nedenden bahsedilebilir¹⁵¹.

Belediyelerin borçlanması ve bu borçların geri ödemesinin ulusal ekonomi üzerinde yaratacağı etkiler ve ülkemizin uluslararası piyasalardaki itibarı da dikkate alınarak borçlanmanın bazı sınırlamalara tabi tutulmasında zorunluluk

¹⁴⁸ Ökmen ve Parlak, s.232.

¹⁴⁹ T.C. Marmara Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Güney-Doğu Avrupa Ülkelerinde Son Gelişmeler**, (Ed. Halil Alparslan, Murat Daoudov, İskender Güneş), İstanbul, 2011, <http://www.marmara.gov.tr/document/kitap/Yerel-Yonetimler-Borclanma-Esaslari.pdf>, (10.04.2013), s.98.

¹⁵⁰ Barış Kurtuluş, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No:2692, Ankara, 2006, s.139.

¹⁵¹ Sezen Güngör, “Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 24, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, <http://www.akademikbakis.org/24/12.pdf>, (05.02.2013), s.3.

görülmektedir. Bu tür sınırlamalara çağdaş demokrasilerde de yaygın olarak başvurulmaktadır. Belediye borçlanmalarında belli sınırlamalar öngörülerek borçlanmanın disiplin altına alınması amaçlanmıştır¹⁵².

2007-2011 yılları itibarıyla belediyelerin borç dağılımları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 21:Türkiye’de Belediyelerin Borç Dağılımları (2007-2011) (Milyon TL)

	Banka Kredileri	Kamu İdarelerine Mali Borçlar	Dış Mali Borçlar	Bütçe Emanetleri	Vergi ve Sosyal Güvenlik	Diğer Yükümlülükler	Toplam Yükümlülük
2007	2.187,9	12.880,6	1.230,7	4.226,9	2.127,9	4.444,8	27.098,8
2008	4.212,2	10.131,9	2.700,0	5.554,8	2.950,9	5.455,0	30.098,8
2009	5.515,9	10.325,2	3.709,8	5.754,6	2.821,4	6.865,7	34.992,7
2010	5.876,3	15.139,5	5.037,8	6.105,8	3.547,8	7.364,8	43.066,0
2011	6.263,4	11.815,9	6.295,9	6.067,2	2.966,7	8.572,0	41.981,1

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf>, (12.04.2013).

Belediyelere ait yükümlülükler incelendiğinde, yükümlülük toplamının 2007’den 2011 yılına kadar sürekli olarak arttığı ancak, 2011 yılında yükümlülük toplamının 41.981.100.000 TL’ye düştüğü görülmektedir.

Genelde yerel yönetimlerin özelde de belediyelerin mevcut uygulamasını ortaya koyma ve aynı zamanda merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki mali paylaşımın tam olarak anlaşılabilmesi için ve ayrıca bu paylaşımda oldukça önemli görevler üstlenmiş olması yönüyle İlbank A.Ş.’nin konumunu ele almakta yarar bulunmaktadır.

¹⁵² Tayfun Moğol, “Mahalli İdarelerin Varlığı İçin Nedenler”, **Mahalli İdareler Maliyesi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No:2983, (Ed. Tufan Çakır), Eskişehir, 2013, s.148.

2.4.2. İlbank A.Ş. (İller Bankası)

2.4.2.1. İlbank A.Ş.’nin Kuruluşu ve Amaçları

Belediyelerin imar faaliyetlerini finans etmek üzere, 11.06.1933 tarihinde 2301 sayılı Kanunla, 15 milyon sermaye ile 'Belediyeler Bankası' kurulmuştur¹⁵³.

Bankanın kuruluş kanunu uyarınca yalnız belediyelere yönelik faaliyetlerde bulunması, kuruluş sermayesinin, hızlı nüfus artışı ve şehirleşmeye paralel olarak artan kredi ihtiyacını karşılayamaması ayrıca, mali kaynağa ve teknik yardıma muhtaç İl Özel İdareleri ile köylerin bu yardım dışında bırakılması ve faaliyet sahasının daha da genişletilmesi gibi hususlar göz önünde bulundurularak, Belediyeler Bankası’nın değişik bir bünyeye sahip kılınması düşünülmüş ve bu düşünceyle kurulan Belediyeler Bankası’nın, Mahalli İdareler İmar Bankası’na dönüştürülmesi için 29.07.1944 tarihinde T.B.M.M.’ne sunulan kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının bütçe komisyonunda görüşülmesi sırasında Banka’nın adı 'İller Bankası' olarak değiştirilmiştir¹⁵⁴.

İl Özel İdareleri, belediyeler ve köyleri de içine alan İller Bankası A.Ş., 13.06.1945 tarihinde kabul edilen ve 23.06.1945 tarihinde de Resmi Gazetede yayınlanan 4759 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle Belediyeler Bankasının görevlerini üstlenerek resmen kurulmuştur. 4759 sayılı Kanun’un 2.maddesine göre; “Bankanın sermayesi 3.000.000.000.000.000 (üç katrilyon) liradır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile beş misline kadar artırılabilir.”

26.01.2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen ve Resmi Gazete'nin 08.02.2011 tarihli nüshasında yayımlanan 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile "İller Bankası Anonim Şirketi" unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur. Bankanın kısaltılmış unvanı “İLBANK”tır ve merkezi Ankara’dadır. Bankanın ilgili olduğu Bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’dır.

¹⁵³ Birgül Ayman Güler, “Kentsel Altyapı Finansmanı Belediyeler Bankası: 1933-1945”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 1, Mart 1996, s. 88.

¹⁵⁴ İlbank Kurum Bilgileri Tarihçesi, <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3>, (05.02.2013).

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 1.bölümünde; "Bankanın Amacı ve Faaliyet Konuları" başlıklı 3.maddesi şu şekilde düzenlenmiştir; bankanın amacı, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.

Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

- a) Ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.*
- b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.*
- c) Bankanın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.*
- ç) Sigorta acenteliği yapabilir.*
- d) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurtiçinde ve yurtdışında şube ve temsilcilik açabilir.*
- e) Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.*
- f) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.*
- g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.*
- ğ) Ana sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür.*

2.4.2.2. İlbank'ın A.Ş.'nin Görevleri

İlbank A.Ş.'nin görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir¹⁵⁵:

"Yerel Yönetimlere;

- Finansman temin etmek,
- Proje geliştirmek,
- Danışmanlık ve teknik hizmet vermek
- Proje yürütmek,
- Yerel yönetimlere genel bütçeden ayrılan payların dağıtımlarını yapmak,

¹⁵⁵ İlbank Kurum Bilgileri Faaliyet Konuları,
<http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=278>, (05.02.2013).

- Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak,
- Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapmak veya yaptırmak,
- Yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumları ile işbirliği yapmak,
- Yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlamak,
- Her türlü taşıt, menkul ve gayrimenkul malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, leh ve aleyhte rehin, ipotek, intifa, irtifak hakları, gayrimenkul mükellefiyetleri ve diğer ortaklıkları tesis etmek,
- Kendi kaynakları dışında finansman temin etmek ve Bankacılık Kanunu'na aykırı olmamak kaydı ile çalışma alanı kapsamında yurtdışında projelendirme ve danışmanlık hizmetleri vermek,
- Projelerin uygulanması için temin edilen finansmanın kullanılmasına aracılık etmek,
- Ortak idarelere dönük her türlü eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmaktır.

2.4.2.3. İlbank A.Ş.'nin Mali Yapısı

Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir. Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar artırılabilir. Sermaye tavanına ulaşınca kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:

- a) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarlar.*
- b) *Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.*
- c) *Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.*

Bu hüküm ile birlikte yerel yönetimlerin yıllık gelirlerinden ve safi kazançlarından % 5 olarak kesilen katkı paylarının % 2'ye düşürülmesinin ve kesintinin sadece genel bütçe gelirlerinden yapılmasının belediyelere ve yerel yönetimlere önemli bir finansman kaynağı yaratacağı açıktır¹⁵⁶.

2.4.2.4. İlbank A.Ş.'den Yerel Yönetimlere Aktarılan Yasal Paylar

Belediyelere Dağıtılan Paylar: 01.03.1981 tarihine kadar 5237 sayılı, 15 Ağustos 2008 tarihine kadar 2380 sayılı, bu tarihten sonra da 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi” hakkındaki Kanunlar gereğince İller Bankası’nda toplanan, nüfus ve gelişmişlik endeksine göre dağıtılan;

- Büyükşehir dışındaki belediyelere % 2,85,
- Büyükşehir ilçe belediyelerine % 2,50’lik payların yıllara göre miktarı Tablo 22’de gösterilmiştir.

Tablo 22: İlbank’a Aktarılan Belediye Paylarının Yıllara Göre Miktarları (Bin TL)

Yıllar	Aktarılan Belediye Payları	Yıl İçinde Dağıtılan	Ertesi Yıla Devir
1948-2003	10.711.024	10.427.804	283.220
2004	4.496.119	4.237.926	541.413
2005	5.287.598	5.261.485	567.527
2006	6.247.598	6.171.950	643.174
2007	7.048.162	6.885.751	805.586
2008	8.368.934	8.331.671	842.849
2009	8.854.892	8.890.731	807.010
2010	11.271.002	10.892.290	1.185.722
2011	13.242.202	13.037.973	1.389.951
2012 (*)	14.441.742	14.253.326	1.578.367
Toplam	89.969. 273	88.390.907	

Not: (*) 2013 yılına devir bakiyesi, Aralık ayı sonunda Hazine’den Kasım ayı payı olarak gönderilen miktarlar olup, 10.01.2013 tarihine kadar 5779 sayılı Kanun esasları doğrultusunda Belediyelere dağıtılacaktır.

2012 yılında 5779 sayılı Kanun gereği gelen 14.441.742 bin TL payın 698,68 TL’si 5747 sayılı Kanunla köye dönüşen belediyelerin borçları için ayrılan miktardır. 404.847,11 TL’si ise muhtelif belediyelerin 2011 yılı nüfusuna ilave edilen nüfus farkları olup, ilgili belediyelere yıl içinde ödenen tutardır.

Kaynak: İller Bankası A.Ş 2012 Faaliyet Raporu,

<http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2012FaaliyetRaporu.pdf> , (01.06.2013), s.29.

¹⁵⁶ Şadi İşleyen, İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri, **Mahalli İdareler Dergisi**, Mart 2011, Sayı: 199,

<http://www.mahalliidarelerdergisi.org/img/EgcOoWHz.pdf#page=44> , (10.10.2012), s.51.

Tablo 22'ye göre, yıl içinde dağıtılan miktar, aktarılan belediye paylarına oranlandığında 1948-2003 dönemi için %97,36, 2004 yılında %94,26, 2005 yılında %99,51, 2006 yılında %98,79, 2007 yılında %97,70, 2008 yılında %99,55, 2009 yılında %100,40, 2010 yılında %96,64, 2011 yılında %98,46, 2012 yılında ise %98,70 olmuştur. Bu oranlara göre, İlbank A.Ş.'ye aktarılan belediye paylarının neredeyse tamamının İlbank A.Ş. tarafından dağıtıldığı sonucuna varılabilmektedir.

2.5. BELEDİYELERDE BÜTÇE VE MUHASEBE UYGULAMALARI

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3.maddesinin f fıkrasında bütçe, *“Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge”* şeklinde tanımlanmıştır.

Bütçe, belediyelerin mali yönetimi açısından önem taşıyan bir takım özelliklere sahiptir. Bunlar¹⁵⁷;

- Bütçe, belediyelerin borçlarını ödeyebilir durumunu korumasına, mevcut yedeklerin ve gerçekçi olarak beklenebilecek gelirlerin ve giderlerin karşılanmasına yönelik bir plandır.

- Bütçe, belediye politikaları ve belde halkının gereksinimleri doğrultusunda hizmetler ve projeler arasında öncelikli alanlar saptar.

- Bütçe, dönemine ilişkin olarak belediyenin kaynaklarını farklı faaliyetler arasında dağıtır. Kentsel hizmetlerle ilgili olarak harcanabilecek paraya sınır getirirken aynı zamanda her hizmetin hangi düzeyde sunulmasının öngörüldüğünü ortaya koyar.

- Bütçe, yıl boyunca uygulanacak ücret tarifelerinin, vergilerin ve harçların düzeyini belirler.

- Bütçe, yıl boyunca yapılacak harcamalar için gerekli yasal yetkiyi verir.

- Belediyelerin mali konumu ve planları ile ilgili kapsamlı bilgi sağlar.

Belediyelerin bütçe ve muhasebe uygulamalarına 5393 sayılı Belediye Kanunu bazı düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelere göre; belediyenin stratejik

¹⁵⁷ Güllüce, s.72

plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı'na eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

2.5.1. Bütçenin Hazırlanması ve Kabulü

Belediyeler yüklendikleri görevleri bütçe aracılığı ile gerçekleştirirler. Belediye bütçesi, Ocak ayı başından Aralık ayı sonuna kadar olan dönemdeki gelir ve giderleri kapsar. 2.5.1990 tarihli Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, belediye bütçelerinin program bütçe sistemine göre hazırlanmasını öngörmüştür. Böylece 1991 yılına ilişkin bütçeler program bütçe sistemine göre düzenlenmiştir. Program bütçeye geçişten önce belediyelerde geleneksel (klasik) bütçe uygulanmaktaydı. Yeni mali düzenlemeler çerçevesinde ise 2006 mali yılı belediye bütçeleri analitik bütçe sınıflandırmasına ve çok yıllık bütçelemeye göre hazırlanmıştır¹⁵⁸.

Belediye bütçelerinin hazırlanması, görüşülmesi, onaylanması ve denetimine ilişkin hususlar 2005 tarih ve 5393 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir. Belediye

¹⁵⁸ Tüğen, s. 75.

bütçesinin hazırlanmasında önce gelir bütçesinin hazırlanması ve gelire göre gider yapılması esastır. Bu durum genel bütçede önce gider bütçesinin hazırlanması sonra giderlere uygun bir şekilde gelir bütçesinin hazırlanması şeklindedir.

Belediye bütçesinin gider bölümünü yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler için yapılacak harcamalar oluşturur. 5393 sayılı kanunun 49.maddesine göre; “Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30’unu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır.”

Gelir bütçesinde; genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylarla öz gelirler, yardım ve bağışlar yer alır. Genel bütçeden belediyelere verilen paylar belediyelerin gelir kaynaklarının en önemli bölümünü meydana getirmektedir. Belediyelerin öz gelirleri ise; vergi gelirleri (İlân ve Reklâm, Haberleşme, Emlâk, Çevre ve Temizlik, Eğlence, Elektrik ve Havagazı Tüketimi, Yangın Sigortası Vergileri), harç gelirleri (işyeri açma izni, çalışma ruhsatı, yapı kullanma izni verilmesi, hayvan kesimi, muayene ve denetimi, ölçü ve tartı aletlerinin muayenesi, parselasyon vs. için bu hizmetlerden faydalananlardan alınan harçlar), hizmet karşılığı ücretler, harcamalara katılma payı (yol, kanalizasyon, su tesisleri için bu hizmetlerden faydalananlardan alınan), her türlü girişim, iştirak ve faaliyet karşılığı sağlanacak gelirlerle çeşitli gelir ve cezalardır.

Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirli usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilirler. Belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilirler. Özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı’nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilirler¹⁵⁹.

Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığı’nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar, geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

¹⁵⁹ Tüğen, s. 75.

2.5.2. Kesin Hesap ve Denetim Komisyonu

5393 sayılı kanunun 64.maddesinde;

“Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.”

5393 sayılı Belediye Kanunu 54. maddesinde belediyelerin denetimi;

“Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Şeklinde ifade edilmiştir.

Kanunun 55. maddesi de şu şekilde bir düzenleme içermektedir;

“Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”

Aynı kanunun 56.maddesinde ise;

“Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41.maddesinin 4. fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” hükmü yer almaktadır.

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili Sulh Hukuk Hâkimi tarafından belirlenmesi

durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir ve İller Bankası'nca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Sulh Hukuk Hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece Asliye Hukuk Mahkemesi'ne itiraz edilebilir (md. 57).

Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır (md. 58).

5018 sayılı Kanun'un 68.maddesine göre mahalli idareler Sayıştay denetimine tâbidir. 5018 sayılı Kanun'un 41.maddesinde ise;

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Harcama yetkilisi, birim faaliyet raporunu üst yöneticiye verir. Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar. İdare faaliyet raporu Sayıştay'a verilir ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları idare faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığı'na, mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığı'na gönderir. İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştay'a gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacak Genel Faaliyet Raporu'nda gösterilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu Sayıştay'a gönderir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar. Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. Faaliyet raporlarının düzenlenmesi, ilgili idarelere verilmesi, bu işlemlere ilişkin süreler, diğer usul ve esaslar, ilgili

idareler ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirlenir.”
hükümleri yer almaktadır.

2.5.3. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçeleri

Büyükşehir belediyeleri bütçelerinin hazırlanması, görüşülmesi, onaylanması ve uygulanması, il özel idareleri ve diğer belediye bütçeleri ile önemli ölçüde benzerlik taşır.

2.5.3.1. Büyükşehir Belediye Bütçelerinin Hazırlanması

Merkezi idare ve il özel idareleri gibi, Büyükşehir ve Büyükşehir ilçe belediyeleri de, stratejik planlarına ve performans programlarına uygun olarak üç yıllık bütçe hazırlarlar. Bütçe yılı takvim yılıdır.

Büyükşehir belediye bütçeleri 2006 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan esaslara göre hazırlanır. Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Gelir bütçesi, vergi gelirleri başta olmak üzere, ekonomik sınıflandırmaya göre belediyenin gelirlerinin çeşitlerini gösterir.

Büyükşehirlerde; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanları, bütçe yönünden üst yöneticilerdir. Belediye başkanları, 5018 sayılı Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden kendi belediye meclislerine karşı sorumludur. Başkanlar bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığı ile yerine getirir.

Belediye bütçe tasarısını üst yönetici olarak belediye başkanları hazırlar. Bütçe çağrısı ve birimlerin ödenek tekliflerini hazırlamaları ve mali hizmetler biriminin bütçe tasarısı ve eklerini oluşturması il özel idarelerinde olduğu gibidir. Belediye başkanları, hazırlanan bütçe tasarısı ve eki ayrıntılı harcama programı ile finansman programını Ağustos ayı sonuna kadar kendi encümenlerine sunar, bir örneğini de İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı, tüm belediyelerden

gelen bütçe tahminlerini konsolide eder ve merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na bildirir.

2.5.3.2. Büyükşehir Belediye Bütçelerinin Görüşülmesi ve Onaylanması

Büyükşehir ve ilçe belediye encümenleri, başkanın hazırladığı bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte en geç Eylül ayının son haftası içinde belediye başkanına verir. Encümen tarafından üst yöneticiye sunulan bütçe tasarısı büyükşehir ilçe belediyelerinde 1 Ekim'den önce, büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerde 1 Kasım'dan önce kendi belediye meclislerine sunulur.

Belediye meclisleri bütçe tasarısını incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale eder. Komisyon raporunu meclise sunar. Plan ve bütçe komisyonu aynı zamanda kesin hesap komisyonu olarak da görev yapar. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri bütçe tasarısını, plan ve bütçe komisyonunun toplantı süresi dahil en çok 20 gün içinde görüşür ve Ekim ayı içinde karara bağlar.

Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, kendi meclislerinden sonra ikinci olarak Kasım ayı içinde büyükşehir belediye meclislerinde görüşülmeye başlanır.

Büyükşehir belediye bütçe tasarısı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçe tasarıları Büyükşehir belediye meclisine sunulur. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde Kasım ayı toplantısında, birlikte görüşülerek karara bağlanır. Bütçeler, büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediyesince tek bütçe halinde bastırılır. İlçe ve ilk kademe belediyelerine onaylı birer örneği gönderilir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir.

Bağlı idare bütçeleri de büyükşehir belediyesinin Kasım ayındaki toplantısında görüşülür. Bağlı idarelerde, Büyükşehir belediye meclisi genel kurul

sıfatı ile toplantı yaptığından, büyükşehir plan ve bütçe komisyonu aynı zamanda bağlı idare plan ve bütçe komisyonu olarak görev yapar.

Büyükşehir belediye meclisi bütçeyi bütünüyle reddedemez, yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Meclisin kabul ettiği bütçe, diğer meclis kararları gibi kesinleşir ve mali yılbaşı olan 1 Ocak tarihinde yürürlüğe girer.

2.5.3.3. Büyükşehir Belediye Bütçesinin Uygulanması

Belediyeler ve bağlı idarelerin gider ve gelir bütçelerinin uygulanması, hesaplarının tutulması, taşınır ve taşınmaz malların yönetimi, belediyelerin kesin hesabının çıkarılması ve faaliyet raporunun hazırlanması, diğer belediyeler ve il özel idarelerinde olduğu gibi, 5018 sayılı Kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere göre gerçekleştirilir. Bu nedenle, il özel idareleri ve belediyeler bütçelerinin uygulanması, belgelerinin düzenlenmesi ve hesaplarının tutulması, taşınır ve taşınmaz mallarının yönetimi, kesin hesabın çıkarılması, faaliyet raporunun düzenlenmesi ve denetimi için daha önce yapılmış olan açıklamalar Büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir.

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Bir diğer husus olarak, büyükşehir ilçe belediyelerinin kesin hesapları ayrıca büyükşehir belediye meclisinde görüşülmez, sadece büyükşehir belediye başkanına gönderilmekle yetinilir.¹⁶⁰

2.5.4. Belediyelerde Muhasebe Sistemi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 65.maddesine göre; "Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."

¹⁶⁰ M.Kâmil Mutluer ve Erdoğan Öner, **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2009, s.205

Belediyeler dahil genel yönetime dahil idarelerde, 2006 yılından itibaren, nakit esaslı devlet muhasebesi yerine tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmaktadır. Böylece genel yönetime dahil tüm idarelerin gelir, gider ve varlık hesaplarının ülke bazında konsolide edilmesi imkan dahiline girmiştir. Bu değişiklik ile birlikte idarelerin; faaliyet sonuçları tahakkuk esasına göre ve bütçe uygulama sonuçları ise, eskiden olduğu gibi, nakit esasına göre, muhasebe kayıtlarından elde edilmektedir¹⁶¹.

Belediyeler ve il özel idareleri ile birliklerin bütçe ve muhasebe işlemleri, bu ilkelere uygun olarak hazırlanmış olan 2006 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre yürütülmektedir. Buna göre belediyeler dahil olmak üzere tüm mahalli idarelerde;

■ Faaliyet gelirlerinin tamamı tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Buna karşılık, tahakkuk eden gelirlerden sadece yıl içinde nakden veya hesaben tahsil edilenler bütçeye gelir olarak kaydedilir. Tahakkuk ettiği halde yıl içinde tahsil edilememiş gelirler ancak tahsil edildikleri yılın bütçesinin geliri olur.

■ Faaliyet giderlerinin tamamı da giderin tahakkuk ettiği mali yılın muhasebe kayıtlarında gösterilir. Ancak, bütçe giderleri yönünden de sadece ödeme emrine bağlanarak tahakkuk ettirilen giderler o yılın bütçe hesaplarında yer alır. Giderlerin bütçeye kaydı için tahakkuk ettirilmesi yeterli olup ayrıca ödenmiş olmasına gerek bulunmamaktadır. Mali yılın bitimine kadar fiilen ödenmiş olmasına gerek bulunmamaktadır. Mali yılın bitimine kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilmemiş olanların, ödenekleri saklı tutulmak suretiyle, mahsup işlemleri mali yılın bitimini izleyen bir ay içinde (Ocak ayı sonuna kadar) yapılabilir.

Yıl içinde tahsil edilen gelirler ile tahakkuk eden giderler arasındaki fark, belediyenin o yıldaki bütçe açığı veya fazlasını verir.

İşlemler, yevmiye defteri ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler halinde önce yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir. Buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. Gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz.

Her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkilileri, dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkarır. Faaliyet hesaplarında kayıtlı gelir ve giderler karşılaştırılarak faaliyet sonucu

¹⁶¹ Mutluer ve Öner, s.460.

tespit edilir. Faaliyet sonucu da öz kaynaklar hesap gruplarındaki dönem faaliyet sonuçları hesaplarından ilgili olanına aktarılarak faaliyet hesapları kapatılır. Hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesaplar yeni muhasebe döneminin açılış kaydına esas teşkil eder.

Hesaplar mali yıl esasına göre tutulur. Halen mali yıl takvim yılı ile aynıdır. Yönetim dönemi, bir mali yılın başından sonuna kadar yapılan bütün işlemler ile mali yıl geçtikten sonra, mahsup dönemi içinde önceki mali yıla ilişkin olarak yapılan mahsup işlemlerini kapsar. Yönetim dönemi hesabı, yönetim döneminde yapılan bütün mali işlemleri kapsayan mali tablo, rapor, defter ve cetveller ile sayım tutanaklarından oluşur.

Mali tablolar, 2005 tarihli Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirtilen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur¹⁶².

¹⁶² Falay vd., Sorunları ve Geleceği, s.208.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNİN BELEDİYELERİN MALİ UYGULAMALARINA ETKİSİ

Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB)’ne üyelik sürecinin birçok alanda olduğu gibi belediyeler üzerinde de etkisi görülmektedir. Belediyelerin gelecek planları ve politikalarında AB etkisi gözlemlenebilmektedir. Belediyelerin stratejik planlarında erişilen genel sonuç, Türkiye’de belediyelerin AB ile ilişkilerinin muhtemel etkilerinin belediyeler tarafından hesaplanmaya başlandığı ve bu anlamda politika geliştirdikleri yönündedir. Stratejik planlarda yer alan amaçlar, hedefler, faaliyetler, planlar AB’ye üyelik sürecinin belediyeler tarafından oldukça önemli bir fırsat olarak görüldüğünü göstermektedir. Ayrıca belediyeler, yerel yönetimlerin güçleneceği ve özellikle mali özerkliklerinin artacağı, fonlardan yararlanma imkanlarının alternatif gelir kaynağı olacağı beklentilerinin yanında, AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle işbirliklerinin ve kardeş şehir ilişkilerinin yaşatacağı deneyimi önemli fırsatlar olarak görmektedirler.

Çalışmamızın bu bölümünde Avrupa’da belediye yönetimlerinin ve Avrupa Birliği’nin tarihsel gelişimine, Avrupa Birliği içinde belediyelerin konumu ve gelişimine, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde Türkiye’de belediyelerin mali yönetim ve uygulamalarındaki değişimlere yer verilmiştir.

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE AVRUPA’DA BELEDİYE YÖNETİMLERİ

Avrupa’da genel olarak yerel yönetimleri özel olarak da belediyeleri, Avrupa Birliği’nin tarihsel gelişimi içinde anlamak, günümüz yönetim ve uygulamalarını kavrayabilmek açısından oldukça önemlidir.

AB ülkelerinde, yerel yönetimlere tahsis edilen vergi gelirleri farklılıklar göstermektedir. İngiltere, Yunanistan, Hollanda, İrlanda ve Belçika gibi bazı ülkelerde bu oran %5’in altında kalırken, İsveç ve Danimarka gibi bazı ülkelerde bu oran %30’ların üzerine çıkmaktadır. Söz konusu oranlara ilişkin bilgiler Ek 1’de verilmiştir. Bu oranları değerlendirirken yerel yönetimlere her ülkede farklı görev ve

yetkilerin tanınmış olduğunu ve ülkelerin üniter veya federal yapılarından kaynaklanan farklılıkların olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir. AB ülkelerinde, İrlanda ve İngiltere hariç olmak üzere, yerel yönetimler birden fazla yerel vergiye sahiptirler. Avusturya, Almanya ve İskandinav ülkelerinde gelir vergisi yerel yönetimlerin temel gelir kaynağını oluşturmakta ve AB ülkelerinin birçoğunda yerel emlak vergisi mali gelirlerin önemli bir kısmını meydana getirmektedir. Ancak AB ülkelerinde yerel ya da bölgesel yönetimler tarafından uygulanan bazı vergiler, malların serbest dolaşımı ilkesine ters düşmesi nedeniyle yasaklanabilmektedir.

AB ülkelerinde federal ve üniter yapıya sahip devletlerdeki yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları ile GSYİH içindeki payları Ek 2’de gösterilmiştir. 1985-2001 yılları arasında eyalet ve yerel yönetimlerin harcamalarında artışlar söz konusudur. Gerek üniter gerekse federal devletlerin toplam harcamalarında ve toplam gelirlerinde ortalama %2-3 oranında artış yaşanırken, aynı dönemde harcamaların GSMH’ya oranında önemli bir değişiklik olmamıştır. Eyalet ve yerel yönetim harcamalarının artmasında devletin ekonomideki payının artmış olması, hizmetlerin etkinliği nedeniyle hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi ve hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak artması etkili olmuştur.

Avrupa’daki yerel yönetimler, kademeler ve büyüklükler bakımından da çeşitlilik göstermektedir. Bu farklılık Ek 3’te gösterilmiştir. Ayrıca Avrupa’da seçilen bazı ülkelerde yerel yönetim ve borçlanmalarına ilişkin sınırlamalar da mevcuttur. Söz konusu bu sınırlamalar Ek 4’te gösterilmiştir.

3.1.1. Avrupa’da Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Avrupa’da belediye oluşumu Ortaçağ komün yönetimlerinin etkisiyle ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılda kurumsal olarak belirginleşmesi ile Avrupa’da modern belediyeler, daha öncekine göre farklı yapıda şekillenmiştir. Ortaçağ komün yönetimlerini ortaya çıkaran temel faktör ise, 10.yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticaretin gelişmesi ve buna bağlı olarak yeni bir toplumsal zümrenin yükselişidir¹⁶³. Ticaret geliştikçe, limanlar başta olmak üzere, yol ve nehir ağızlarında oluşmaya başlayan şehirler çok hızlı bir gelişim göstermişlerdir. Şehirler gelişen burjuvazi için

¹⁶³Robert S. Lopez, **The Commercial Revolution of the Middle Ages: 950-1350**, Cambridge University Press, 1976, s.69.

adeta bir kale işlevi görmüş ve bireyler için feodal düzenden özgürleşmelerine imkân tanımıştır.

Komünlere ait özerk yerel yönetimlerin feodal beylerden ve kraldan aldıkları beratlarla Avrupa’da yeni bir yapılanma ortaya çıkmıştır¹⁶⁴. Önce yargı alanında belli ayrıcalıklar elde eden komünler, daha sonra vergi koyma ve toplamayı da içeren mali özerklik kazanmışlardır.

Avrupa’da belediyelerin tarihinde genellikle şehrin önde gelen bir kişinin belediye başkanı olduğu ve yönetimlerinde “burjuva meclisi” ya da “parlement” adı verilen bir meclis de bulunmaktadır¹⁶⁵. Belediye başkanları ya Kral tarafından atanmış ya da komün halkı tarafından seçilmiştir.

13. yüzyılda komünler yavaş yavaş zayıflamaya başlamışlardır. Bu durumun aksine merkezileşme ve merkezi yönetim etkisini arttırmıştır. Dolayısıyla bu döneme egemen olan örgütlenme biçimi merkezi devlet olmuştur. Günümüzde de yerel yönetimler genel olarak merkezi yönetimin bir uzantısı olarak varlıklarını sürdürmektedirler.

Batı Avrupa topluluklarında özerk, güçlü ve demokratik niteliklere sahip genelde yerel yönetimler özelde ise belediyeler, feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkmış özgün kurumlardır¹⁶⁶. Avrupa’da bugünkü belediye anlayışının ilk örnekleri Fransız ihtilâlinde sonra Fransız Devrimi ve Napolyon dönemine kadar uzanmaktadır¹⁶⁷. İlk olarak Fransız Devrimi’nde komün sözcüğü kullanılmış, Fransız devriminden sonra 44.000 belediye kurulmuş ve belediye tek bir hukuki rejime tabi tutulmuştur¹⁶⁸. Yerel yönetimlerin en güçlü olduğu ülkelerden biri olan İngiltere’de de yerel yönetim geleneği yüzyıllar öncesine dayanmaktadır¹⁶⁹.

Avrupa ülkelerinde yerelleşme ve bölgeselleşmesin yaygınlık kazanması 1980’li yıllarda gerçekleşmiştir. Bu dönemde yaşanan gelişmeler, yerelleşme ve

¹⁶⁴ Yusuf Pustu, “Küreselleşme Sürecinde Kent ‘Antik Site’den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 2006, Sayı: 60, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der60tam.pdf>, (20.01.2013), s.140.

¹⁶⁵ Görmez, s.26.

¹⁶⁶ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:389, Ankara, 2009, s.23.

¹⁶⁷ Murat Akçakaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 1, 2003, s.154.

¹⁶⁸ Kayıkçı, s. 24.

¹⁶⁹ Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 16, Aralık 2006, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16/125-140.pdf>, (03.03.2013), s.125.

bölgeselleşmenin devletlerin toprak bütünlüğüne ve ulusal birliğine zarar değil, yarar sağlayacağı yönünde düşünsel bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir¹⁷⁰. Bu anlamda dönüşüm ilk olarak, Avrupa Birliği'nin getirdiği düzenleyici kurallar bakımından gözlenmiştir. Buna yapısal fonlar örnek gösterilebilmektedir. Bir diğer dönüşüm siyaset, yasa ve düzenlemelerin uyumlaştırılması bakımından olmuştur. Dünya genelinde gözlemlenen bütünleşme ve küreselleşme süreçleri de Birlik ülkelerinin yönetim yapılarının dönüşümünü gerekli kılmıştır.

Günümüzde Avrupa yerel yönetimler bakımından değerlendirildiğinde tek bir yönetim sisteminin ve işleyişinin olmayışı görülmektedir. Avrupa Birliği üyesi her devletin kendi tarihi, demografisi, ulusal politik sistemi, jeopolitik konumu ve kültürü tarafından şekillendirilmiştir. Nitekim, Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nde de şu ifade yer almaktadır: “Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanı sıra üye devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı gösterir¹⁷¹.”

Üye devletlerin her biri kendi devlet gelenekleri ve farklı özellikleri kapsamında birbirinden farklı sistemler benimsemişse de demokrasinin gelişmesi sonucunda belli ortak noktalar da kabul edilebilmiştir. Bu ortak noktalar genel olarak hukuk devleti, temsili demokrasi ve yerel yöneticilerin seçimle gelmesi, yerelin demokrasinin beşiği sayılması, halkın yerel ihtiyaçlarının en iyi şekilde yerel yönetimlerce gerçekleştirilebileceğine inanç gibi temel unsurlardır¹⁷².

AB organları, yerel yönetimler açısından önemli bir ilke belirleyerek, kendi sınırları içerisindeki tüm ülkelere uygulanacak ortak bir yerel yönetim politikası belirlemeye çalışmaktadır. AB bu niyetini 2001'de yayınlanan Beyaz Kitap (White Paper)'ta; Yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalıdır, kamu hizmetleri etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi olmamalıdır, mali

¹⁷⁰Uysal Kerman, “Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler“, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, 2009, <http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/iibfd/article/viewFile/1412/1491>, (01.02.2013), s.276.

¹⁷¹Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, Kasım 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>, (15.08.2012), s.14.

¹⁷²Hasan Keser, “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi, 03-04.12.2004, s.118.

kaynakların paylaşımı da uzlaşma yoluyla olmalıdır şeklinde dile getirmektedir. AB ülkelerinin kabul ettikleri hizmette yerelin önceliği ilkesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Konseyi Sınır Ötesi İşbirliği ve AYYÖŞ gibi prensipler, AB hukukunda yerel yönetimlerin yer almasını zorunluluk haline getirmektedir.

Birliğe üye ülkelerin ve Birlik kurumlarının yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından belirleyici olan unsurların başında 1992 Maastricht Antlaşması, 1994 ve 1996 yıllarında Avrupa Parlamentosu’nca Brüksel’de toplanan konferanslar, 2004 tarihli Avrupa Birliği Anayasası ve 2007 tarihli Lizbon Antlaşması gösterilebilir. Avrupa Birliği, bölgesel politikaları ile yapısal fonlarıyla ve konuyla ilgili imzalanan anlaşmalarla ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecine olan ilgilerini arttırmıştır¹⁷³.

Maastricht Antlaşması’nın imzalanmasından sonra topluluk bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlere verilen önem artmıştır. Bu anlaşma ile iki önemli yenilik getirilmiştir. Birincisi, hizmette yerelin önceliği ilkesi antlaşmaya dahil edilmiştir. Bunun nedeni genelde Avrupa kamuoyunda oluşan merkezizetçi ve bürokratik Brüksel eleştirilerine son vermek ve ‘demokratik açık’ olarak ifadesini bulan, halkın AB karar alma mekanizmalarından uzaklık ve yabancılığını gidermektedir¹⁷⁴. İkinci olarak, bölgeler komitesi oluşturulmuştur. Bu komite, AB içindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan danışma nitelikli bir komitedir¹⁷⁵. Bu Komite’nin varlığı yerel ve bölgesel yönetimlere, Avrupa Birliği yapısı içinde resmi bir temsil ve danışma kanalı sağlamıştır.

Avrupa Birliği belediye yapısı içinde Avrupa Belediyeler Birliği de önemli bir oluşumdur. Avrupa Belediyeler Konseyi, Avrupa belediye başkanlarından oluşturulan bir grup tarafından 1951 yılında kurulan ve daha sonra başkanların geldikleri bölgelere saflarını açarak Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi

¹⁷³ Ahmet Yatkın, “Avrupa İle Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu**, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, 17-18-19.10.2007.s.290.

¹⁷⁴ Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **TODAİE Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 01-02.11.2000.

¹⁷⁵ European Union Committee of the Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, (02.02.2013).

oluşturmuştur. Bugün, 50’yi aşkın ulusal bölge birlikleri, 39 ülkeden bölge ve belediye birlikleri ile Avrupa’da yerel ve bölgesel yönetimin en büyük kuruluşudur¹⁷⁶.

Avrupa Birliği oluşumunda yer alan bazı ülkelerin belediye yapılarını incelemek çalışmamız açısından yararlı olacaktır.

3.1.1.1. Fransa’da Belediyeler ve Gelişimi

Fransa Anayasası’nın “Mahalli İdareler” başlıklı 72.maddesi¹⁷⁷; “Ülkedeki mahalli idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz-aşırı idarelerden oluşur.” şeklinde düzenlenmiştir.

Fransa’da belediyeler, yönetimin en düşük coğrafi düzeyidir ve Fransa genelinde 36.763 belediye vardır. İller, adem-i merkezileştirilmiş yönetimin orta kademesini oluşturur. İllerin 96’sı Fransa merkezinde olmak üzere 100 il vardır. En üst kademe otoriteler bölge olarak adlandırılır ve 22 tane bölge vardır¹⁷⁸.

Fransa’da belediyelerin organları, belediyenin karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanından oluşur.

Fransa’da köy ve kasaba türünden ayrımlar yapılmaksızın ve nüfusa bakılmaksızın tüm yerleşim birimlerinde bir belediye örgütü vardır. Belediyelerin sayısının çokluğu hizmetlerin görülmesinde büyük bir dağınıklığa yol açmakta, ayrıca küçük ve güçsüz belediyeler yöre halkının ihtiyaçlarını yeterince karşılayamama riski yaşamaktadırlar. Ancak bu Fransa’da belediyeler arası ittifakları güçlendirmiş ve bu ülkeye özgü olan belediyeler arası organizasyonlar (belediye birlikleri) yasa ile oluşturulmuş ve desteklenmişlerdir¹⁷⁹.

Fransız kamu yönetiminde özel statüye sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi aynı zamanda başkent olan Paris’tir. Fransa tarihinde de bu şehir çoğu zaman özel statüye sahip olmuştur.

¹⁷⁶ Council of European Municipalities and Regions (CCRE/CEMR), http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/eu-organisations/en/council-of-europeanmunicipalities-and-regions_en.cfm, (10.03.2013).

¹⁷⁷Fransa Anayasası, <https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR%284.10.1958%29.pdf>, (10.02.2013).

¹⁷⁸ Kayıkçı, s. 25.

¹⁷⁹ Hayrettin Yıldız, “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 1, 2012, http://yalova.edu.tr/Files/UserFiles/83/13_Yildiz.docx, (12.02.2013), s. 314.

1982 yılı öncesinde yalnızca Paris'in sahip olduğu özel yönetim yapısına, 1982 tarihli yasa ile Marsilya ve Lyon'da sahip olmuştur. 1975 yılına gelinceye kadar Paris'te seçilmiş bir belediye başkanı yoktur. Biri yönetimden, ikincisi belediye kolluk işlerinden sorumlu iki valisi bulunmaktadır. 31 Aralık 1982 tarihli yasaya göre ise, Paris kenti iki ögeden oluşmaktadır: Paris Belediyesi ve Paris İli. Kentin bir tek meclisi vardır. Bu meclis hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak toplanır. Paris belediyesinin iki organından biri Paris Meclisi diğeri ise Paris Belediye Başkanındır. Her iki organ da hem belediyeye hem de il'e ilişkin işlevler görürler. Paris meclisinin üyeleri, Paris belediyesinin sınırları içinde bulunan ilçelerden seçilip gelirler. Paris, Marsilya ve Lyon'da belediye işlerini, belediye meclisi düzenler. Paris'te 20, Marsilya'da 16, Lyon da 9 ilçe belediyesi vardır¹⁸⁰.

Fransa'da belediyelerin dört temel yerel vergileri vardır. Bunlar, yerel ikamet vergisi, emlak vergisi, arazi vergisi ve işletme vergisidir. Yerel vergiler (2008 yılı için) belediye gelirleri içinde % 40'lık bir paya sahiptir. Buna karşın merkezi idareden belediyelere yapılan aktarımlar belediye gelirlerinin yaklaşık üçte birinden fazlasını oluşturmaktadır¹⁸¹.

3.1.1.2. İngiltere'de Belediyeler ve Gelişimi

İngiltere'de bugünkü yerel yönetim yapısı il, bölge, köy olarak kademelere ayrılırken, bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre de sınıflandırılmış ve Başkent Londra'da "Büyük Londra" olarak adlandırılan yönetim ayrıca düzenlenmiştir. 1986 yılında muhafazakar parti hükümeti Londra'nın da dahil olduğu 6 büyükşehir yönetimini hantal, yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük kuruluşlar olarak niteleyerek feshetmiştir¹⁸². Büyük Londra Meclisi feshedilerek yetki ve görevleri mevcut 32 Londra belediye meclislerine dağıtılmıştır. Böylece, Londra'da 32 adet belediye ve bir kent birliği bulunmakta olup, tek kademeli bir yapıya dönüşmüştür. Yapılan düzenleme ile 1986 yılında mevcut 6 metropoliten il

¹⁸⁰ Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Türk Belediyeciler Birliği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 1994, s.25.

¹⁸¹ OECD, "Challenges of Human Resources Management For Multi-Level Government – Final Draft", **OECD Conference Center**, Paris, 04-05.12.2008, www.eukn.org/dsresource?objectid=148116, (10.03.2013), s.96.

¹⁸² Canpolat, s. 321.

meclisi de feshedilerek yetkileri, bunları oluşturan 36 metropoliten bölge meclislerine devredilmiştir¹⁸³. Bu bakımdan, İngiltere’de bugünkü yerel yönetim birimleri mevcut yapısını 1986 yılında yapılan düzenleme ile sürdürmektedir sonucuna ulaşılabilir.

İngiltere’de İşçi Partisi’nin 1993 yılında düzenlediği yerel yönetimler konferansında Londra’da bir büyükşehir belediyesi kurulması ve doğrudan halkın seçeceği bir başkana sahip olması gerektiği tartışılmıştır. 1 Mayıs 1997’de yapılacak olan seçimlerde İşçi Partisi’nin hükümet programına dahil edilmiş, 1998 yılında Londra’da yapılan referandumda yüzde seksen destekle Londra Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir¹⁸⁴.

Londra Büyükşehir Belediyesi’nde iki temel organ mevcuttur. Bunlar “Büyükşehir Belediye Meclisi” ve Büyükşehir Belediye Başkanı’dır. Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan tüzel kişiliğin temsilcisi, yönetici aynı zamanda harcama yetkilisidir. Başkan belediye adına karar alma yetkisine sahiptir¹⁸⁵.

İngiltere’de belediyelerin mali yapılarına baktığımızda, İngiltere’deki yerel yönetimlerin temel harcamaları cari harcamalar, eğitim, diğer sosyal harcamalar, kamusal işler ve hizmetler, borç faizleri, yatırım harcamaları, konut, kamusal işlevler ve hizmetler, eğitim, borçlar, bağışlar ve diğer harcamalardan oluşmaktadır¹⁸⁶.

İngiltere’de belediyeler, harcamalarını karşılayacak gelirleri esas itibarıyla vergi gelirleri, yardımlar, borçlanmalar ve işletme kazançlarından sağlamaktadırlar. Belediyelerin gelir kaynaklarının en büyük kısmını merkezi hükümetin sağladığı yardımlar oluştururken bu gelir kaynaklarının %33’ünü Genel Amaçlı Yardımlar, %25’ini Özel Amaçlı Yardımlar oluşturmaktadır. Ayrıca gelir kaynaklarının %16’sını Meclis Vergisi (Council Tax), %21’ini Tek Tıp İş Vergisi (Uniform Business Rate) ve geri kalan %5’ini diğer gelirler oluşturmaktadır¹⁸⁷.

¹⁸³ Hikmet Kavruk, **Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 2002, s.110.

¹⁸⁴ Murat Türkyılmaz, “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **Yerel Siyaset Aylık Bilimsel Siyasi Dergi**, Sayı: 39, Nisan 2010, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/pdf/39>, (10.02.2013), s.70.

¹⁸⁵ Greater London Authority Act, md.2-35, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf, (15.03.2013).

¹⁸⁶ Nadaroğlu, Mahalli, s. 190.

¹⁸⁷ Türkoğlu, s. 29.

Londra büyükşehri için 1986 yılına kadar Londra Büyükşehir Meclisi sistemi uygulanmaktadır. 1986 yılında bu yönetim sistemine o zamanki “Thatcher” hükümeti son vermiştir. Söz konusu sistemde bütün Londra ve çevresi halkının seçmiş olduğu temsilcilerle Boroughs denilen ilçe belediye meclisi temsilcilerinden oluşan Büyükşehir Belediye Meclisi vardır¹⁸⁸. 1986 yılında Londra Büyükşehir Meclisi kaldırılmıştır. İlçe statüleri aynen korunmuş ve bir kısım yetkiler de ilçe belediyelerine aktarılmıştır.

Londra Büyükşehir Belediyesi’nin feshiyle pratikte ortaya çıkan somut sonuçlar ise şöyle sıralanabilir¹⁸⁹:

- İlçe belediyeleri, Londra Büyükşehir Belediyesi (LBB) bürokrasisinin yavaşlığından, hantallığından ve uzaklığından yakınmışlardır. LBB’nin de, ilçe belediyelerinde özellikle Muhafazakar Partili olanlarda, LBB’nin, lüzumsuz olarak işlerine karışan bir başka partiye mensup -İşçi Partisi- bir üst otorite gibi algılanarak sevilmemesine neden olmuştur. Bu nedenle de ilişkilerin temel belirleyicisinin siyasal içerikli olduğu çıkarımları yapılmıştır.
- Metropoliten ilçe belediyeleri Londra’nın gerçek yerel iktidar odakları olarak bütün bu olanlardan güçlenerek çıkmışlardır.
- Kamuoyu genelde LBB’nin feshini onaylamamış ve ortaya çıkan sistemi anlaşılması zor bulmuştur.

Sonuç olarak, LBB’nin feshinin ardında yatan neden olarak ekonomik ya da idari gerçeklerden kaynaklanmadığını, bir siyasal tercih sorunu olduğunu söyleyebilmek mümkündür.

3.1.1.3. Almanya’da Belediyeler ve Gelişimi

Orta Avrupa ülkesi olan Almanya’da siyasi ve idari yapıya yön veren ilke, federalizmdir. Bu anlamda Almanya, kendi içinde her biri bir anlamda devlet niteliği taşıyan eyaletlerden oluşmaktadır.

¹⁸⁸ Nuri Tortop, “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Ocak 1993, s.3.

¹⁸⁹ Sırrı Uyanık, “Londra’nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durum)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 5, Eylül 1993, s. 24.

Almanya’da kamu hizmetlerinin paylaşılması temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında gerçekleştirilmiştir¹⁹⁰. Yerel yönetimler de, kırsal alan ve kentsel alan olmak üzere iki aşamada gruplandırılmaktadır. Buna göre ilçeler ve ilçe sistemi içindeki belediyeler kırsal alan yerel yönetimleri, ilçe sistemi dışındaki belediyeler ise kentsel alan yerel yönetimleri¹⁹¹ olarak şekillenmiştir. Almanya’da yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemeler yapma yetkisi eyaletlere aittir.

Almanya’da idari yapılanma içerisinde belediyelerin yeri merkezi idarenin altında yer almaktadır. Batı ve Doğu Almanya’nın 1990 yılında birleşmesi birçok alanı olduğu gibi belediyeleri de etkilemiştir. Eski Batı Almanya’da gerçekleştirilen reform ile sayıları 24.371 olan belediye sayısı 8.506’ya düşürülmüştür. İki Almanya’nın birleşmesinden sonra eski Doğu Almanya’da oluşturulan 5 eyalette önce yeni belediyeler kurulmuş ancak daha sonra belediye sayısı azaltılmıştır¹⁹².

Almanya’nın Avrupa Birliği’ne üyeliği sonucunda eyaletlerin federal yetki kullanımı alanında, bu yetkilerin bir kısmı Avrupa Birliği’ne devredilmiş olduğu için yetki kaybına uğramışlardır. Bu durum, eyaletlerin daha yoğun özerk yerel idare alanına yönelmeleri ve yerel idareleri ilgilendiren konulara ilişkin karar verme yetkilerini üstlenmek istemelerine yol açmıştır¹⁹³.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nda “Eyalet Anayasalarının Federal Anayasaya Uygunluğu; Yerel İdarenin Esasları” başlıklı 28.maddesi ile özerk belediyelerin “Genel Yetkili” oldukları ilkesini getirmektedir¹⁹⁴. İlgili madde ile sağlanan güvencenin önemi, “yerel topluluğu ilgilendiren tüm işlerin” ilke olarak, kentlerin ve kasabaların yetki alanına girdiğine ilişkin bir ifadedir.

Federal Anayasa dışında eyalet anayasaları da, belediyelere ve belediye birliklerine, seçilmiş organlar kanalıyla kullanacakları özerk mahalli idare hakları bakımından imkan tanımaktadır.

¹⁹⁰ Eileen Martin Harloff, **The Structure of Local Government In The European Community**, International Union of Local Authorities (IULA), Netherlands, 1987, http://openlibrary.org/works/OL13305220W/The_structure_of_local_government_in_the_European_Community, (10.01.2013), s. 12.

¹⁹¹ Öztürk, Yönetim Modeli, s. 91.

¹⁹² Batal, s.5.

¹⁹³ Metin Meriç ve Mustafa Sakal, **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Nisan 2001, s.42.

¹⁹⁴ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf>, (10.02.2013).

Almanya’da belediyelerin mali yapısı yönünden yeterli hale gelmesi eyaletlerin görevleri içerisinde yer almaktadır. Almanya’da 14.000’e yakın belediye bulunmaktadır. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın 106.maddesinin 5.fıkrası ile belediyelerin gelir vergisinden aldığı pay şöyle belirtilmektedir:

“(5) Belediye ile köylere gelir vergisi gelirlerinden bir pay düşer; bu pay eyaletler tarafından belediyelere, nüfuslarının gelir vergisi ödemeleri ölçüsünde aktarılır. Konunun ayrıntıları, Federal Konseyin onayına bağlı federal bir yasayla düzenlenir. Yasa, belediyelerin, kendi payları için tarh kurallarını tespit edeceğini öngörebilir.

(5a) Belediye ile köyler, 1 Ocak 1998 tarihinden itibaren katma değer vergisinden pay alırlar. Pay, eyaletler tarafından belediye ve köylere ekonomi ve yere göre tespit edilen bir ölçüye dayanarak iletilir. Ayrıntılar, Federal Konseyin onayına bağlı federal bir yasayla düzenlenir.”

Yukarıda madde gereğince belediyeler gelir vergisinin %15’lik kısmını almaktadırlar¹⁹⁵. İlgili Kanun’un 106.maddesinin 6.fıkrası gereğince de tüketim ve işletme vergileri belediyeler tarafından toplanmaktadır. Belediye gelirleri içinde vergi gelirlerinin oranı %35 civarındadır. Ücret ve harç gelirlerinin oranı ise yaklaşık %10’dur. Almanya’da merkezi idareden belediyelere yapılan yardımların oranı %51 civarındadır ve nispeten yüksektir. Belediyelerin topladığı vergi türlerinin devamı ise, emlak vergisi, gelir vergisi, katılma payları ve ücretler, merkezi yönetim yardımları ve kredilerden oluşmaktadır¹⁹⁶.

3.1.1.4. İtalya’da Belediyeler ve Gelişimi

İtalya’nın mevcut belediye sınırlarının tarihi 1861’e dayanmaktadır. Hepsi aynı yapıya ve yetkiye sahiptir. Genel olarak belediyeler, yüksek düzeyde yetki gerektirmeyen, kendi yörelerindeki küçük hizmetleri düzenleme yetkisine sahiptirler¹⁹⁷. Üniter bir devlet olan İtalya’da yerel yönetim birimlerini ilgilendiren

¹⁹⁵ Meriç ve Sakal, s.47.

¹⁹⁶ Peter Friedrich, vd., Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries, **The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA)**, Oporto, 25-29.08. 2004.

¹⁹⁷ Hüseyin Koçak, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 1996, s.60.

ilk önemli reform 1915 yılında yapılmıştır. Bu reform ile birlikte belediye konseyleri seçilmiş ve ilk defa nüfusa dayalı bir sistem üzerine seçime gidilmiştir¹⁹⁸.

İtalya’da yerel yönetim yapısı; bölgeler, iller ve belediyelerden oluşmaktadır. İtalya’da belediyelerin organları, belediye meclisi, *Guinta* denilen belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur.

İtalya’da belediyeler görev alanları ile ilgili alan kullanımı, sosyal hizmetler, askerlik ve nüfus kayıtları, seçim hizmetleri, ekonomik kalkınma hizmetleri gibi hizmetlerin yürütülmesinden sorumludurlar¹⁹⁹.

İtalya’da yaklaşık 8.100 tane belediye bulunmaktadır. Ülkede yerel vergi, ücret ve harçların toplam belediye gelirleri içindeki payı %31,5’tir. Merkezi idarenin belediyelere yaptığı genel ve özel amaçlı yardımların belediye gelirleri içindeki payı ise %55’ler civarındadır²⁰⁰.

İtalya’da belediyelerin aldığı vergiler, mobilyalardan alınan belediye vergileri, ilân ve reklam vergileri, meslek vergisi, elektrik tüketiminden alınan ek yüzdeler, belediye imtiyazları üzerinden alınan ücretler, kamu emlakının işgalinden alınan ücretler (işgal resmi), katı şehir atıklarının işlenmesinden alınan ücretler, atık sular üzerinden alınan ücretler, gerçek kişilerin devlete ödedikleri vergiler üzerinden ihtiyari olarak alınan ek yüzdelerden oluşmaktadır. Ayrıca da, il ve belediyelere hazineden yapılacak yardımlar her yıl Kanun ile belirlenmektedir. Bu yardımlar ilgili il ve belediyenin giderleri ile gelirleri arasındaki fark kadar olmaktadır. Bölge, il ve belediyelerin diğer kaynakları arasında mülk gelirleri, kira, ücret gelirleri ile tahvil ihracından elde edilen gelirler bulunmaktadır²⁰¹.

¹⁹⁸ Meriç ve Sakal, s.33.

¹⁹⁹ Gündüz Şan, “İtalya’da Yönetimler-2”, **Yerel Siyaset Aylık Bilim Dergisi**, Sayı: 21, Eylül 2007, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=782> , (05.03.2013).

²⁰⁰ Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53. Seri, 2010, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/view/7752/7253>, (01.02.2013), s.13.

²⁰¹ Nuri Tortop, “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, ss. 66-67.

3.1.1.5. İsveç'te Belediyeler ve Gelişimi

Kuzey Avrupa'da yer alan İsveç, Anayasal Monarşi yönetim şekli ile yönetilmektedir. Devlet başkanının yani kralın işlevi yalnızca temsili düzeyde olup, halk egemenliğine dayalı bir anayasası ve parlamenter yönetim sistemi vardır.

İsveç'te mevcut yönetim ulusal düzeyde Riksdag (parlamento) devlet-bölgesel düzeyde şehir meclisi ve yerelde de belediye meclisi ile yürütülür. Devlet bu üç aşamada da temsil edilir ve şehir meclisi hem bölgesel hem de yerel düzeyde temsil edilirken belediyenin sorumlulukları sadece yerel düzeydedir.

2004 yılı itibarıyla, İsveç 21 il ve 290 belediyeye ayrılmış durumdadır. İsveç'te Mahalli İdareler Kanunu'na göre, belediyelerin ve il meclislerinin bir karar organına ve bir idare heyetine sahip olması zorunludur. İsveç'te hükümet hizmetlerinin gerçekleşmesinde büyük oranda anti-merkeziyetçi bir yapı mevcuttur. Mali açıdan yerel idareler oldukça bağımsızdır. Yerel idarelerin gelirlerinin % 20'sinden daha az bir tutarı merkezi hükümet tarafından sağlanmaktadır. İsveç'te yerel otoritelerin gelirleri; vergiler, ücretler, devlet sübvansiyonları, mali denkleştirme, borçlanma şeklindedir²⁰².

İsveç'te belediyelere halktan gelir vergisi alma yetkisi tanınmıştır. Ayrıca İsveç'te parlamentoya bağlı bir ombudsmanlık sistemi sayesinde devlet kurumlarının yurttaşlara karşı yaptıkları yanlışlıklar ve kötü muameleler incelenebilmektedir. Halk ve basın organları dilediğinde resmi belgelere ulaşabilme hakkına sahiptir. Bu durum kamu yönetimi alanında İsveç'te şeffaflığın yüksek olduğunu göstermektedir.

İsveç'te görev ve sorumlulukların merkezi yönetim, iller ve belediyeler arasındaki dağılımı Kanun ile düzenlenmiştir.

İsveç'te yerel yönetimlerin önemli bir ayağını oluşturan il ve belediyeler gelir vergisi koyabilmektedirler. Vergi gelirlerinin yaklaşık üçte ikisini gelir vergisi oluşturmaktadır. İsveç'te gelir vergileri hasılatına bakıldığında yerel idare tarafından toplanan vergilerin merkezi idare tarafından toplanan vergilere göre üstünlüğü ön plana çıkmaktadır²⁰³.

²⁰² Feyza Öztürk, "Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İsveç'te Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, s.70.

²⁰³ OECD, **Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States**, Centre for Tax Policy and Administration, Paris, Eylül, 2002, <http://www.oecd.org/tax/taxpolicy/2765013.pdf>, (12.02.2013), s.30.

Yerel yönetimlere gelir toplayabilme özerkliği açısından geniş bir serbestlik tanınan İsveç'te zaman içerisinde yerel hükümetin görev ve sorumluluklarının artmasına paralel olarak yerel hükümetin topladığı vergi gelirlerinde de artışlar olmuştur. 1970'te yerel hükümet tarafından toplanan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı %20 iken; bu oran 2005 yılı itibarıyla %32'yi bulmuştur²⁰⁴.

İsveç'te yerel hükümet tarafından toplanan vergi gelirleri oranı Avrupa'daki diğer ülkelerle kıyaslandığında, İsveç'in Avrupa'da üniter yapıda yönetilen birçok ülkeden daha önde olduğu görülmektedir. 2005 yılı itibarıyla yerel hükümet tarafından toplanan vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içinde oranı Çek Cumhuriyeti'nde %15,1, Norveç'te 13,3, Fransa'da 16,6, İtalya'da 16,6 dolayındadır. İspanya ve Danimarka yerel yönetimlerinin vergi gelir seviyesi ise İsveç'e yakındır. İspanya'da bu oran %30,2 iken Danimarka'da ise %33'tür²⁰⁵.

Belediyelerin toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı 2006 yılında % 68'dir. Vergi oranlarının üst ve alt sınırlarını merkezi idare belirlemektedir. Ayrıca belediyelerin bu sınırlar içinde oranları belirleme yetkisi bulunmaktadır. Gelirler içinde harç ve ücret gelirleri %7, kira gelirleri ise %3 oranında yer kaplamaktadır. Genel ve özel devlet yardımlarının gelirler içindeki oranı ise %16'dır²⁰⁶.

3.1.2.Avrupa Birliği'nin Kısaca Tarihçesi

Birleşmiş Avrupa ideali, gerçek bir siyasi projeye dönüşüp ülkelerin hükümet politikalarında uzun vadeli bir hedef haline gelmeden önce, filozofların ve bazı politikacıların zaman zaman birleşmiş bir Avrupa'dan söz etmeleriyle ortaya çıkmıştır. Avrupa yüzyıllarca, sık yaşanan savaşlara sahne olmuştur. Örneğin; 1870-1945 yılları arasında Fransa ve Almanya üç kez savaşmıştır. Bu savaşlarda birçok insan yaşamını kaybetmiştir. Bu felaketler üzerine bazı Avrupalı lider ve düşünürleri, barışın sürdürülebilmesinin tek yolunun, ülkelerinin ekonomik ve siyasi yönlerden

²⁰⁴ "Local Government in Sweden.: Organizations, Activities and Finance", **The Ministry of Finance** 2005, <http://www.nordmaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities.pdf> , (10.02.2013), s.15.

²⁰⁵ OECD, Revenue Statistics 1965-2006, **Statistiques des recettes publiques 1965-2006**, 2007, http://203.252.23.9/~board/wayboard/db/Introduction_to_Korean_Tax_System/file/RevenueStatistics2007.pdf, (10.02.2013), s.28.

²⁰⁶ Olga Miroshnyk, "Institute of Local Self-Government in Sweden", **National Security & Defence**, No:1, 2009, http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD105_eng_8.pdf, (12.10.2012), s.37.

birleşmesi olduğu fikrine varmışlardır. Avrupa'da ulusal uzlaşmazlıkları aşabilecek bir örgütlenmenin kuruluşu İkinci Dünya Savaşı sırasında totaliter yönetimlere karşı savaşıran direniş hareketlerinden kaynaklanmıştır²⁰⁷.

Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa'da ortaya çıkabilecek çeşitli çatışmaların önüne geçmek amacıyla Avrupalı politikacıların doğrudan kararlılıklarının bir sonucudur. Asıl amacı, ülkelerin endüstriyel ve ekonomik güçlerini işbirliğini kurarak bir araya getirmektir. Kuruluşundan bu yana, AB'nin sorumluluk alanı yeni katılan ülkelerle birlikte daha da büyümüştür²⁰⁸.

Bugün var olan Avrupa Birliği'nin oluşmasında öncü liderler de oldukça etkili olmuştur. Onlar, aynı zamanda bu Birliğin kurucularıdır. Bu kişiler: Konrad Adenaur, Joseph Bech, Johan Beyen, Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Altiero Spinelli²⁰⁹dir.

Avrupa Birliği, Avrupa düzeyinde zaman içinde bir yönetim biçimi olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa entegrasyonunun tarihsel kökenleri 1972-73 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın katılımıyla ilk genişlemesinden önce oluşumun kuruluş aşamasının çekirdeği olan ve 1951-52 yıllarında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve 1957-58 yıllarında oluşturulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'dur²¹⁰.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Avrupalı devlet adamlarının Avrupa'da kalıcı bir barış oluşturma çabaları hız kazanmıştır. Robert Schuman (Fransa Dışişleri Bakanı), Eski Milletler Cemiyeti Genel Sekreteri Jean Monnet'in tasarısına dayanarak, 9 Mayıs 1950 tarihinde, Avrupa Devletlerini, kömür ve çelik üretiminde alınan kararları bağımsız ve uluslar üstü bir kuruma devretmeye davet etmiştir²¹¹. Schuman Planına göre, iki önemli temel savaş girdisi durumundaki kömür ve çelik, ülkelerin temsilcilerinden oluşan ve fakat milletler üstü niteliğe sahip ortak bir

²⁰⁷ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliğinin Tarihçesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105>, (05.07.2012).

²⁰⁸ "The History of the European Union", **Athens University of Economics and Business Statistical Institute**, http://www.aueb.gr/statistical-institute/european-citizens/history_en.pdf, (10.01.2013).

²⁰⁹ European Union, "How the EU Works: The History of the European Union", <http://europa.eu/about-eu/eu-history>, (05.09.2012).

²¹⁰ Wolfram Kaiser ve diğerleri, **The History Of The European Union: Origins of a Trans-and Supranational Polity 1950-72**, ROUTLEDGE/UACES Contemporary European Studies, 2009, New York, <http://libgen.info/view.php?id=257880>, (10.10.2012), s.13.

²¹¹ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliğinin Tarihçesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105>, (05.07.2012).

kurulun yetkisine bırakılacaktı. Burada kömür ve çelik üretimini denetleyecek olan yapının “uluslararası” değil “uluslarüstü” bir örgüt olarak düşünülmesi son derece önemlidir. Günümüz AB Hukukunun en temel ayırt edici özelliği olan “uluslar üstü” niteliğinin daha o zamandan tasarlanan bilinçli ve işlevsel bir tercihi yansıttığı görülmektedir²¹².

Schuman Deklarasyonunun bir sonucu olarak, 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. Bu topluluk, Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda ile birlikte 6 üye ülke ile oluşmuştur. Topluluğun ilk başkanı ise, Jean Monnet olmuştur. Topluluğun oluşması ile savaşın ham maddeleri olan kömür ve çelik, barışın araçları haline gelmiş ve üye devletler kendi iradeleri ile egemenliklerinin bir kısmını ulus üstü bir kuruma devretmiş olmuştur.

1957 yılında söz konusu altı üye devlet, işgücü ile mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluk kurmaya karar vermişlerdir. Böylece, kömür ve çeliğin yanı sıra diğer sektörlerde de ekonomik birliği kurmak amacıyla, 25 Mart 1957'de İtalya'nın Roma kentinde Roma Antlaşması imzalanarak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuştur. Antlaşma esas olarak AET ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) Antlaşmalarından oluşmaktadır. AET'nin amacı, malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir ortak pazarın kurulması ve en nihayetinde siyasi bütünlüğe gidilmesiydi. EURATOM'un amacı ise, nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla ve güvenli biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla üye devletlerin araştırma programlarını koordine etmek olarak belirlenmiştir.

Roma Antlaşması'nın en büyük özelliği “demokrasi ile yönetilen her Avrupa ülkesinin AET'ye girebileceğini” belirtmesidir. Antlaşmayı yapanlar kapalı bir sistemi öngörmemektedir. Bu ilerde Avrupa'da bir siyasi entegrasyonun kurulması düşüncesinin daha o yıllarda var olduğunun açık kanıtı olmuştur²¹³.

Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesinde atılan önemli bir adım, gümrük birliğinin gerçekleştirilmesi ile ortak pazarın kurulmasıdır. Türkiye'nin o tarihlerde

²¹² Hasan Mor, “Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Sorunları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı:1, 2010, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/14_2_16.pdf, (03.09.2012), s. 506.

²¹³ Turgay Berksoy ve Abdulkadir Işık, **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:177, Ankara, 2004, s.17.

"onlar ortak biz pazar" düşüncesi ile kuşkuyla yaklaştığı gümrük birliğini, 6 ülke 1964 yılında gerçekleştirmiştir²¹⁴.

1965 yılında imzalan Füzyon Antlaşması (Birleşme Anlaşması) ile, yukarıda adı geçen üç topluluk (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) için tek bir Konsey ve tek bir Komisyon oluşturularak, bu Topluluklar, Avrupa Toplulukları adı altında anılmaya başlanmıştır.

Mamul mallarda gümrük vergileri, planlanandan önce 1 Temmuz 1968'de kaldırılmış; özellikle tarım ve ticaret politikaları olmak üzere ortak politikalar 1960'ların sonunda yerli yerine oturmuştur²¹⁵.

Topluluktaki altı üye devletin başarısı İngiltere, Danimarka ve İrlanda'yı Topluluk üyeliğine başvurmaya yöneltmiştir. İngiltere üyelik için başvurusunu 1961-67 yıllarında yapmasına rağmen, General de Gaulle yönetimindeki Fransa 1963'de ve 1967'de İngiltere'nin üyeliğine karşı iki kez veto yetkisini kullanmıştır²¹⁶. Zor geçen bir sürecin ardından bu üç ülke 1973 yılında üye olmuşlardır. Bu ülkelerin katılımı ile Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde birinci genişleme gerçekleşmiş olmuştur.

İkinci genişleme dönemi, Topluluğa 1981 yılında Yunanistan'ın katılımıyla yaşanmıştır. Demokratik sistemlerini oturtarak, 1970'li yıllarda Topluluğa adaylık başvurusu yapan Yunanistan 1981 yılında, askeri yönetimlerin ekonomi politikalarının başarısızlığa uğraması, siyaseten de barış ve huzuru sağlayamaması üzerine AT'ne yönelmiştir²¹⁷.

Üçüncü genişleme dönemi 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in katılmaları üzerine Topluluğun güneye doğru genişlemesi ile gerçekleşmiştir. Bu iki ülkenin üyeliği oldukça tartışmalı bir sürecin sonucudur. Bunun nedeni ise İspanya ve Portekiz'in üyeliğe başvuruda bulundukları 1970'lerde hem siyasi hem de ekonomik

²¹⁴ Nurettin Bilici, "AB'de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye'nin Entegrasyonu", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, No: 2, 2006, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1122/13212.pdf>, (02.03.2013), s.41.

²¹⁵ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliğinin Tarihçesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105>, (05.07.2012).

²¹⁶ Mehmet Yiğit ve diğerleri, "Genişleme, Mali Yardım ve Ekonomik Büyüme Perspektiflerinden AB'nin İlk Dört Genişlemesinin Analizi", **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 8, 2007, <http://iibfdergi.cumhuriyet.edu.tr/archive/genilememaliyardmveekonomikbymperspektiflerindenab8217ninlkdrngenilemesininanalizi.pdf>, (01.11.2012), s.82.

²¹⁷ Mustafa Acar, **AB ve Türkiye Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz**, Orion Yayınları, Ekim, 2006, s.82.

olarak az gelişmiş olmalarıdır. İspanya ve Portekiz'in AB'ye üye oldukları takdirde gerek tarım alanında gerekse işçilerin serbest dolaşımı konusunda üye devletlere ekonomik açıdan yük oluşturabilecekleri endişesi, AB'nin gündemini uzunca bir süre meşgul etmiştir. AB bu dönemde uyguladığı tarım politikasının yol açtığı üretim fazlası sıkıntılarıyla karşı karşıya olduğu için, İspanya ve Portekiz'in üyeliğine karşı ciddi bir muhalefet oluşmuştur. Ancak Akdeniz'in AB açısından jeopolitik önemi ve genişleme politikasının başarısı tüm bu tartışmaların aşılmasını sağlamıştır²¹⁸.

Avrupa Birliği, 1968 yılında Ortak Pazar reformunun tamamlanmasından bu yana en önemli süreçlerinden birini yaşamıştır. Avrupa entegrasyonuna yönelik bu yeni zorlayıcı süreç -Fransızların deyişiyle Avrupa'nın "yeniden oluşumu"- beklenmiyordu. 1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başında "Avrupa karamsarlığı" olarak adlandırılan dönemde politikacılar ve akademisyenler Avrupa kurumlarına olan inancını yitirmişlerdi. Böyle bir süreçte kurumsal hareketlilik ve iyimserlik önemli bir gelişme olmuştur. Bu dönüşümün kaynağı olan Avrupa Tek Senedi 1986 yılında Avrupa'daki hükümetlerin başkanları tarafından onaylanan bir belgedir²¹⁹.

Avrupa Tek Senedi, 17 Şubat 1986'da Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, Lüksemburg ve Portekiz tarafından, 28 Şubat 1986'da ise Danimarka, İtalya ve Yunanistan tarafından imzalanmıştır. 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalar kapsamlı bir biçimde değişikliğe uğramıştır.

Avrupa Toplulukları aslında iki Almanya'nın 3 Kasım 1990 tarihinde birleşmesiyle birlikte fiili bir genişleme yaşamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya ikiye bölünmüştür. 13 Ağustos 1961 tarihinde iki Almanya arasındaki sınırlar kapatılmış ve Berlin Duvarı'nın yapımına başlanmıştır. Yapılışından 28 yıl sonra, Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki demokratikleşme hareketleri sonucunda Berlin Duvarı, 9 Kasım 1989'da yıkılmış ve iki Almanya duvarın ortadan

²¹⁸ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliğinin Genişlemesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=109>, (05.07.2012).

²¹⁹ Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community", **International Organization**, Cilt:45, Sayı:1, Aralık 1991, <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=3217224&jid=INO&volumeId=45&issueId=01&aid=3217216&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession>, (05.02.2013), s.19.

kaldırılmasından bir yıl sonra 3 Ekim 1990'da birleşmiştir²²⁰. Bu olaylar Avrupa'nın siyasi yapısını baştan aşağı değiştirmiştir.

Topluluğa üye devletler bağlarını güçlendirme kararlılığıyla, temel özellikleri 9-10 Aralık 1991'de Hollanda'nın Maastricht kentinde toplanan Avrupa Birliği Zirvesi'nde kararlaştırılan yeni bir Antlaşmanın müzakerelerine başlamışlardır. Maastricht Antlaşması, diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşması, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Antlaşma ile Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) aşamaları, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ve bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, EPB'nin gerçekleştirilmesi doğrultusunda, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen, bazı makro büyüklükler açısından, "Maastricht Kriterleri" olarak adlandırılan yaklaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir²²¹. Maastricht Antlaşması ile üç sütunlu Avrupa Birliği yapısı oluşturulmuştur. Bu yapının ilk sütununu "Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET ve EURATOM)", ikinci sütununu "Ortak Dışışleri Güvenlik Politikası", üçüncü sütununu ise "Adalet ve İçişleri" oluşturmuştur.

1 Kasım 1993'e kadar geçen süre için Avrupa Topluluğu (AT), Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği bu tarihten sonrası için ise Avrupa Birliği (AB) ifadeleri kullanılmıştır²²².

AB'nin dördüncü genişlemesi Soğuk Savaş sonrasında yaşanan gelişmelerle yakından ilişkili olmuştur. Savaş sırasında tarafsızlık politikası izleyen Avusturya, Finlandiya ve İsveç, Soğuk Savaş sona erdiğinde AB'ye katılmaya karar vermiştir. Avusturya, Finlandiya ve İsveç 1 Ocak 1995'te AB üyesi olmuştur. Aynı zamanda Avrupa Serbest Ticaret Alanı (EFTA) üyesi olan bu ülkelerin ekonomik açıdan uyum sorunu yaşamamaları sürecin kısa ve rahat olmasını sağlamıştır²²³.

²²⁰ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Basım, İstanbul, 2007, s. 18.

²²¹ Selin Dilekli ve Kadriye Yeşilkaya, "Maastricht Kriterleri", **Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü**, Aralık, 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/maastricht/dilekli/kriter.pdf>, (11.03.2013), s.3.

²²² Ceren Uysal, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler", **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 1, 2001, <http://www1.gantep.edu.tr/~alsu/KPSS2012/%DDKT%DDSAT/TRAB%20%DDkili%20%DDli%FEkiler%20Tarihsel%20S%FCre%E7.pdf>, (09.01.2013), s. 143.

²²³ Yiğit vd., s.82.

Avrupa Birliği tarihinde en önemli gelişmelerden biri olan Avrupa ortak para birimi Euro, 1 Ocak 2002 tarihinde resmen tedavüle girerek, 12 ÷lkede kullanılmaya başlanmıştır.

2004 yılında, Avrupa Birliği'nin tarihindeki en büyük genişleme süreci gerçekleşmiştir. 10 yeni ÷lke (Çek Cumhuriyeti, Estonya, GKRY, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) Avrupa Birliği'ne katılmıştır. AB'nin son genişleme süreci ise 2007 yılında, Bulgaristan ve Romanya'nın katılımıyla gerçekleşmiştir. Böylelikle, 1953 yılında 6 ÷lke ile kurulan Birliğin üye sayısı 27 olmuştur. Son olarak, 01.07.2013 tarihinde Hırvatistan'ın AB'ye katılması ile üye sayısı 28'e yükselmiştir.

Avrupa Birliği'nin derinleşme sürecindeki son önemli aşama, 2007 yılında imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Bu antlaşma ile, temel olarak, AB'nin karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkların giderilmesi ve Birliğin daha demokratik ve etkili işleyen bir yapıya kavuşması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda kapsamlı değişikliklere gidilerek, Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın adı "Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma" olarak değiştirilmiştir²²⁴.

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ İÇİNDE BELEDİYELERİN KONUMU VE GELİŞİMİ

Avrupa tarihinde yerel yönetimler ve bunların içinde yer alan belediyeler önemli ölçüde yer etmişlerdir. Yerel düzeyde oluşan kamusal yönetimin ve yerel otoritelerin yüzyıllardır varlığını koruduğu Avrupa, çağdaş yerel yönetim anlayışının ve uygulamalarının da merkezi olarak gör÷lm÷ştür. Avrupa kent yönetimlerinde, kral, kilise ve derebeylerinin yanı sıra “ayrıcalıklı kentler”, siyasi birer otorite olarak siyasal yapının temel öğelerini oluşturuyorlardı. Bu durum sanayileşme ve modernleşmeyle birlikte değişmiş, kentlerde güçlü bir sınıf ortaya çıkmış, “burjuva” olarak adlandırılan bu sınıfın, kentlerin yönetiminde söz sahibi olma amacına yönelik çabaları, modern kent yönetiminin temelini oluşturmuştur. Yerel yönetimler bir anlam bütünlüğü içinde siyasal, toplumsal ve yönetsel eksenlerde bir Batı Avrupa

²²⁴ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Avrupa Birliğinin Tarihçesi”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105>, (05.07.2012).

ülkesinin temel yapı taşları olmakta ve karar süreçleri yerel düzeyden başlayarak uluslararası alana yayılmaktadır²²⁵.

Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni, "kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı" bir birlik olarak tanımlamaktadır. Bu bakımdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir²²⁶.

AB'nin bütünleşme sürecinde izlediği politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri; yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkiler, yerel yönetimlere, entegrasyon politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak değişik fonlardan aktarılan yardımlar, entegrasyon sürecinin, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri ve son olarak, ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların yerel yönetimlere katkıları²²⁷ biçiminde ele alınabilir.

Avrupa Birliği'nin yapısı üç aşamalı bir yapı olarak kabul edilmektedir. Bunlar; Birlik, ulusal devletler ve bölgelerdir. Yerel yönetimler ve kapsamında olan belediyeler bu üçlü yapıda, diğerleri gibi bir yönetim basamağı olarak değil, bölge düzeyinin bir parçası gibi değerlendirilmektedir. Fakat, böyle değerlendirilmesi Avrupa'nın bütünleşmesi için yerel yönetimlerden beklentileri azaltmamaktadır.

Avrupa Birliği, halka en yakın birimi olan belediyelerin gelişmesini özellikle vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için oldukça önemsemektedir. Bu nedenle de, AB fonlarının önemli bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimler için ayrılmıştır. Avrupa Birliği'nde tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmamaktadır. Bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Almanya, Belçika ve Avusturya'da devlet federal yönetim sistemine sahipken, diğer devletler üniter bir yapıya sahiptir.

²²⁵ Ökmen ve Parlak, s.290-291.

²²⁶ Muhammet Kösecik, "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, (Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak), Alfa Aktüel Yayınevi, İstanbul, 2006, s.6.

²²⁷ Kösecik, s.2-3.

AB tarafından 2001 yılında yayınlanan Beyaz Kitap'ta benimsenen "İyi Yönetişim" ilkesine göre, yönetimler şu özellikleri gerçekleştirmeli ve sürdürülebilir kılmalıdır:

- Yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalıdır,
- Kamu hizmetleri etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır.

AB'de tek bir yerel yönetim sistemi olmamasına rağmen, AB genelinde yerel yönetimlere özgü ortak özelliklerden bahsetmek mümkündür. Örneğin, belediye başkanlarıyla aynı seçimlerde seçilen belediye meclisleri, sistemin temelini oluşturur. Belediye başkanları, belediye meclisine hesap verir konumdadır. Ayrıca, merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin belediyeleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar²²⁸.

Mali kaynakların paylaşımı konusunda ise merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa'daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından da ülkemiz gibi birçok gelişmekte olan ülkeye göre ileri aşamalıdır²²⁹.

Avrupa Birliği içinde yerel yönetimlerin hassas bir konu olarak görüldüğünü yerel yönetimlerin Birlik içinde gelişimi için atılan adımlardan anlamak mümkündür. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi, 1992 Maastricht Antlaşması, 1993'de Bölgeler Komitesi'nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve izleyen gelişmeler bu anlamda atılmış adımların başlıcalarıdır. Ayrıca Birlik, bu gelişmeler çerçevesinde birtakım ilke ve yardımları genelde yerel yönetimler özelde de belediyeler lehine oluşan durumun iyileştirilmesi yönünde çaba göstermektedir.

3.2.1. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesi

Hizmette yerelin önceliği ilkesi, Batılı ülkelerin siyasal tarihi içinde köklü bir düşünce olmasına rağmen, henüz çok daha yakın bir tarihte siyasi ve hukuki bir

²²⁸ İstanbul Avrupa Birliği Çalışmaları, "AB'de Yerel Yönetim Organizasyonları", **İstanbul Büyükşehir Belediyesi**,
<http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Sayfalar/AbYerelYonetimDevam.aspx> , (12.02.2013).

²²⁹ Ökmen ve Parlak, s.292-293.

kavram olarak tanınmıştır. İlke, son on yıl içinde Alman Hukuku ve Katolik Klisesi'nin sosyal felsefesinin sınırlamalarına rağmen, Avrupa Birliği'nin hizmette yerelin önceliği ilkesini bir anayasal ilke olarak uyumlaştırması dolayısıyla ortaya çıkmıştır²³⁰.

3.2.1.1. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesinin Tanımı ve Tarihsel Kökeni

Hizmette yerelin önceliği ilkesi, 1980'li yıllardan bu yana ulusal ve uluslararası kuruluşların almış oldukları kararlarda yer almaktadır.²³¹ Kavram olarak "subsidiarite" olarak ifade edilebilen hizmette yerelin önceliği, "ikincil durumda bulunma", "yardımcılık" sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı ifade etmektedir. Kelimenin sıfat olarak anlamı da, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramları ile özdeşir.²³²

Subsidiarite sözcüğünün tarihi kökenine baktığımızda, ilk kez 1992 tarihinde imzalanan Maastricht'te imzalanan Maastricht Anlaşması (Avrupa Birliği Anlaşması)'nın 3/b maddesinde aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

"Topluluk bu anlaşma ile verilen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarite ilkesine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları Üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısı ile, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Anlaşma'nın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçemeyecektir."

Avrupa Birliği'nde hizmette yerelin önceliği ilkesi, Maastricht Antlaşması ile genel ilke olarak Birlik hukukuna girmiştir. Bu önemli gelişmenin nedeni, üye devletlere ait yetkilerin artan bir şekilde AB'ye geçmesi karşısında Birlik hukukunun güçlenmesidir. Bu çerçevede hizmette yerelin önceliği ilkesi, bir yandan, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler gibi, daha küçük birimler için koruyucu bir fonksiyon

²³⁰ Paolo G. Carozza, "Subsidiarity As a Structural Principle Of International Human Rights Law", **American Journal of International Law**, Cilt: 97, Sayı: 38, 2003, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=984743, (05.01.2013), s. 39.

²³¹ Hakan Demir ve Mehmet Karakütük, **Yerel Yönetimler ve Hizmetten Yerellik: Subsidiarite Kavramı**, Bilgi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, <http://www.bilgidergi.com/uploads/2003DemirKarakutuk.pdf>, (10.01.2013), s. 72.

²³² Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, No:1, 1995, s.3.

olmakta, bir yandan da daha büyük bir birim olan AB'nin işlemlerine meşruluk kazandırmaktadır.

Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentolar “subsidiarite” ilkesinin denetiminde, yeni bir statü elde etmişlerdir. Lizbon Antlaşması'na ek 2 Nolu “Orantılılık ve Subsidiarite İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol”, ulusal parlamentolara daha önce sahip olmadıkları usulü haklar tanımıştır. İlkenin koruyucu ve savunucu fonksiyonu göz önüne alındığında, bu gelişmenin doğru ve mantıklı olduğu söylenebilmektedir²³³.

II. Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda özellikle Almanya'da subsidiarite ilkesinin sosyo-psikolojik boyutundan hukuki boyuta doğru bir eğilim meydana gelmiştir. İlke, sadece birey-grup ve devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen bir kavram iken politik kurumlar ve otoriteleri de içine almaya başlamıştır. Böylece subsidiarite ilkesi yönetsel yapılanmada alt düzeyde yer alan yönetsel birimler lehine bir kanı oluşmasını sağlamıştır²³⁴. Bu ilkenin Almanya'da böyle bir etkiye sahip olmasının önemli bir nedeni Almanya'nın federal devlet yapısından kaynaklanmaktadır. Çünkü federal yapıli devletlerde yerel yönetimlere üniter yapıli devletlere oranla daha fazla yetki tanınmaktadır. Bu da bu yetkinin üniter yapıli devletlerde zor uygulama alanı bulduğu sonucuna ulaştırabilmektedir.

Hizmette yerelin önceliği ilkesi, anne baba ile çocukların ilişkisine benzemektedir. Çocuğun tek başına güç yetiremeyeceği işlere anne baba yardım etmektedir. Çocuğun başarabileceği işlere ise anne babanın karışması hoş görülmemektedir. Zira karışılan çocuklar inisiyatif alma ve işin altından kalkma yeteneklerini zamanla yitirmektedirler. Yani ilke hem özerkliğin hem de korumacılığın birlikte varoluşunu gerektirmektedir.²³⁵

²³³ Jessica Koch ve Kullas Matthias, “Subsidiarität nach Lissabon: Scharfes Schwert Oder Stumpfe Klinge?”, **Centrum für Europäische Politik**, Freiburg, 2010, s.4'den aktaran Yüksel Metin ve Yakup Altan, “Lizbon Anlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 3, 2011, <http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2011-3-8.pdf>, (15.01.2013), s.133.

²³⁴ Nicholas Emiliou, "Subsidiarty: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'" **European Law Review**, Cilt: 17, No: 5, 1992, s. 385.

²³⁵ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, “Avrupa Birliği ve Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 16 Sayı: 3, Temmuz 2007, s. 8.

3.2.1.2. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesinin Anayasa ve Antlaşmalardaki Yeri

Hizmette yerelin önceliği ilkesi, Avrupa Toplulukları bünyesinde geçmişten beri kendini var etmiş olan ancak günümüzdeki kadar açık ifadelerle belirtilemeyen bir kavramdır. Bu ilke aynı zamanda, özellikle federal devlet sistemlerinin hakim olduğu ülkelerde uzun zamandır uygulanan bir sistemdir. Almanya buna örnek olarak gösterilebilecek bir ülkedir.

Hizmette yerelin önceliği ilkesi, merkez ve yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda kullanılan anayasal bir ilkedir. Alman Anayasasının 70.maddesi²³⁶ ne göre, federal devlet yetkili kılınmadıkça, yasama yetkisi eyaletlerde kalacaktır. Yine aynı Anayasa'nın Eyalet Anayasalarının Federal Anayasaya uygunluğu; yerel idarenin esasları başlıklı 28.maddesine göre de, mahalli toplum ile ilgili bütün işlerin, kanunların sınırları içinde, o belde insanların kendi sorumlulukları altında düzenlenmesi hakkı hüküm altına alınmıştır.

Bir diğer federal bir yapıya sahip olan Amerikan Anayasası'nda benzer bir hüküm mevcuttur. Bu hükme göre, Anayasa tarafından birleşik devletlere bırakılmayan veya yasaklanan yetkiler, sırasıyla devletlere ve halka bırakılmıştır²³⁷.

Hizmette Yerelin önceliği ilkesinin AB içinde tartışılmasında Alman eyalet temsilcilerinin büyük etkileri olmuştur. AB çatısı altında sahip oldukları bir takım yetkileri yitirmekten kaygı duyan Alman Federe Devletleri, hizmette yerelin önceliği ilkesini bir kurtarıcı olarak görmüştür. Bunun dışında kamu kesiminin bir bütün olarak küçültülmesi istekleri karşısında devlet kavramının sorgulanmaya başlanması kadar, Doğu Blok'unun çözülmesi ve AB'nin "ekonomik" birlikten "politik" birliğe geçiş ile siyasal bir örgüt olması da bu ilkenin AB içinde tartışılmasına neden olan gelişmelerdir.²³⁸

Hizmette yerelin önceliği ilkesine, 1985 tarihli AYYÖŞ'ün bazı maddelerinde de değinilmiştir. Bu Şart'ın 4.maddesinin 3.fıkrasında şöyle belirtilmiştir;

²³⁶ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08ALMANYA%20209276.pdf>, (10.02.2013).

²³⁷ Robert J. Bennet, **Local Government in the New Europe**, Belhaven Press, London 1993. s. 52.

²³⁸ Ruşen Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi*, s.32.

“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”

hükmü subsidiarite ilkesi ile tamamen benzerlik gösteren bir ifadedir.

AB bakımından AYYÖŞ yerinden yönetimlerin anayasası hükmündedir. Şart, yerel yönetimlerin tüm üye ülkelerde nasıl yapılması gerektiğini, birbirleriyle nasıl ilişkilerde bulunabileceklerini, belediye başkanlarının hangi hak ve yetkilere sahip olması gerektiğini ve bu devletlerin hak ve yükümlülüklerini belirlemiştir. AYYÖŞ’te “yerinden yönetim esasına dayalı bir Avrupa oluşturulması “hedeflenmiş ve bu hedefi gerçekleştirmek için şartı imzalayan ülkelerin “geniş bir özerkliğe sahip yerel yönetimlerin varlığını” temel ilke olarak benimsemeleri gerekliliği belirtilmiştir²³⁹.

Hizmette yerelin önceliği ilkesinin Avrupa Birliği hukukuna dahil edilmesi Birlik organlarının, yerel ihtiyaç ve istekler karşısında daha duyarlı olmaları konusunda bir kurumsal kültürün gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Merkez ile çevre arasında yetki ilişkilerinin tartışılmasına imkan verdiğinden ilkenin AB içindeki gelişmelere katkısı büyük olmuştur.²⁴⁰

İlkenin AB’nin gündemine neden yerleşmiş olabileceği yönünde çeşitli tartışmalar mevcuttur. Mengi’ye göre bu ilke üç temel nedenden dolayı AB’nin gündemine yerleşmiştir. Bunlar²⁴¹;

- Birliğin ortak Pazar programını uygulamaya başlaması ile birlikte tüm politika alanlarına yayılan bir politika düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Brüksel’deki merkez bürokrasisinin tüm düzenlemeleri yapması imkansızdır.

- Hizmette yerelin önceliği ilkesi bir anlamda küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görmektedir.

²³⁹ Türkoğlu, s.52-53.

²⁴⁰ Enver Bozkurt ve Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, 2001, Cilt: 6, Sayı: 1, <http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/iibfd/article/viewFile/2441/2185>, (05.02.2013).

s.17.

²⁴¹ Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998. s.87.

- Ortak Pazar programı nedeniyle Birlik birinci karar düzeyi olmuştur. O halde, diğer yönetim düzeyleri ile yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun bazı kurallara bağlanması gerekmektedir.

Avrupa Birliği belgelerinde yer alan şekliyle hizmette yerelin önceliği ilkesi devlet-altı yerel ya da bölgesel birimleri ilgilendirmemektedir. Üye devletlerin yetkilerinin ve eylem alanının AB'nin aşırı müdahalelerine karşı korunmasını öngören hizmette yerelin önceliği ilkesi, devletlere ait yetkilerin ulusal düzeyde nasıl kullanılacağına dair hiçbir hüküm içermemektedir. İlkenin dolaylı olarak yerel ya da bölgesel yönetimler yararına işleyebilecek yönü “üye devletlerin eylem alanını korumak suretiyle ulusal düzeyde yerel ya da bölgesel yönetimlere bırakılabilecek potansiyel eylem alanını da korumasıdır”²⁴².

3.2.2.Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği içindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan danışma nitelikli bir komitedir. AB'nin İşleyişine Dair Maastricht Antlaşması'nın 305. ve 307. maddelerinde düzenlenmiştir.

Avrupa bütünleşmesinin genel çıkarları çerçevesinde faaliyet gösteren Komite'nin üye sayısı Nice Anlaşması 263. maddeye göre, 350'yi geçemez, günümüzde ise 344 üyesi bulunmaktadır. Her üye ülkeden gelenlerin sayısı, söz konusu ülkenin nüfusunu takriben yansıtır.

Avrupa Birliği politikalarının oluşturulmasında eğitim ve kültür, toplum sağlığı, Avrupa çapında ulaştırma ve haberleşme, elektrik şebekeleri, ekonomik ve toplumsal bütünleşme konularında Bölgeler Komitesi'nin görüşünün alınması zorunlu kılınmıştır. Komisyonun Bakanlar Konseyi ve Amsterdam Anlaşması'ndan sonra getirilen düzenlemeyle Avrupa Parlamentosu'nun Bölgeler Komitesine ilgili konularda danışması zorunludur²⁴³.

Maastricht Antlaşması'nın 305. maddesi uyarınca Komite üyeleri, 5 yıllık süre için üye devletler tarafından gösterilen adaylar arasından, Konsey tarafından

²⁴² Bilal Canatan, **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Galerî Kültür Yayınları, Ankara, 2001, s. 130.

²⁴³ Mustafa Gürün ve Hüseyin Gül, “Avrupa Birliği'nde Bölgesel İdari Yapılanmaların Dönüşümünde Uluslarüstü ve Uluslararası Faktörler”, **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2010, <http://girisim.comu.edu.tr/dergi/11/eskiyilr/5in2/mgorun%20ve%20hgul.pdf>, (15.02.2013), s. 88.

atanırlar ve görev süreleri yenilenebilir. Anılan düzenlemede üyelerin Komite'nin kompozisyonunun Komisyon'un önerisi üzerine Konsey tarafından oybirliği ile alınacak bir kararla belirlenmesi öngörülmüştür. Antlaşma'da, Komite üyesinin aynı zamanda Avrupa Parlamentosu üyesi olamayacağı düzenlenmiştir. Antlaşma'nın 306. maddesinde, Komite'nin üyeleri arasından, iki buçuk yıllık bir dönem için başkanını seçeceği ve Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in ya da Komisyon'un talebiyle ya da kendiliğinden toplanabileceği düzenlenmiştir.

Bölgeler Komitesi'ne danışılması bazı durumlarda zorunlu, bazı durumlarda ise ihtiyari nitelik arz etmektedir. Antlaşma'nın 307. maddesi uyarınca Antlaşma'da öngörülen durumlarda Parlamento, Konsey ya da Komisyon'un Bölgeler Komitesi'ne danışması gerekmektedir. Başlıca danışma konuları ise; AB Bölgesel Politikaları'na ilişkin hususlar ile bölgesel kalkınma, yapısal değişim, uyum etkinliklerini destekleyen fonlardan yararlanacak projelerin belirlenmesi ve izlenmesine ilişkin hususlardır. Söz konusu kurumlar, özellikle sınır ötesi işbirliğine ilişkin uygun gördükleri her durumda da Komite'ye görüş için başvurabilirler. Ayrıca Antlaşma'nın 307. maddesi uyarınca Bölgeler Komitesi'nin gerekli görmesi halinde kendi inisiyatifi ile görüş vermesi de mümkündür²⁴⁴.

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği'nin karar mekanizmasında belirleyici bir unsur değildir. Ancak yerel ve bölgesel yönetimlerin isteklerini dile getirmede önemli bir rol oynamaktadır. Komite'nin yapısından kaynaklanan en önemli sorun, heterojen niteliğidir. Yerel yönetimler ve bölgeler Komitede bir arada temsil edilmektedir. Fakat, yerel yönetimlerle bölgeler arasında çıkar ve öncelik farklılıkları, bazen de çatışma olabilmektedir. Bu da Komitenin karar almasını güçleştirmektedir²⁴⁵. Farklı ülkelerden gelen üyelerin yeterince demokratik yöntemlerle seçilmemesi de eleştirilen ayrı bir konudur.

²⁴⁴ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Bölgeler Komitesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>, (15.02.2013).

²⁴⁵ Selin Esen, "Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 4, http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/59/4/Esen_Selin.pdf, (10.09.2012), s. 119.

3.2.3.Bölgesel Politika ve Fon Yardımları

Avrupa Birliği vatandaşları arasında dayanışmanın sağlanması ve çeşitlilik içinde birlik oluşturulması yolunda bir araç olarak bölgesel politikanın temel amacı; her genişleme ile birlikte artan ve “refah düzeyi” açısından eşitsizliklere yol açan bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermek ve Birlik içindeki sosyo-ekonomik uyumu sağlamaktır.²⁴⁶ Avrupa Birliği’nde değişik bölgeler ve sosyal gruplar arasındaki eşitsizlikleri azaltmak için mali desteğin yönlendirildiği fonlar yer almaktadır. AB bu fon yardımları ile bölgesel politikalarını yürütebilmektedir.

3.2.3.1. Bölgesel Politika

Avrupa Birliği değişik dil, tarih, kültür ve geleneklerden oluşan bir yapıdır. Üye ülkelerin kendi aralarında sosyo-ekonomik farklılıklar olduğu gibi, ülkelerin bölgeleri arasında da önemli farklılıklar mevcuttur. Bölgesel gelişmişliklere ait konular ülkelerin kendi sorumluluk alanlarındadır. Bunlara örnek olarak, istihdam, eğitim, bilgi toplumu ve araştırma verilebilir. Birliğe gelişmişlik seviyeleri farklı olan ülkelerin katılımıyla birlikte ülkelerin kendilerine özgü politikalar geliştirmeleri gereği ortaya çıkmıştır.

Bölgelerdeki doğal kaynaklardan iklim koşullarına ve yerleşim şekillerine kadar görülen çeşitlilik; küreselleşme ile paralellik gösteremeyen sanayi yapılanma ve sonucunda ortaya çıkan verimli çalışamayan yerel işgücü ve diğer bölgelerden gelen nüfus göçü ile yaşanan iş kaybı, gelir düzeylerinin farklılaşmasına yol açmaktadır. Kişi başına düşen GSMH, büyüme hızına ve satın alma gücüne dayalıdır ve bu ekonomik uyumu gösterirken işsizlik seviyesi ve az gelişmişlik düzeyinin altında yaşayan kişilerin toplam nüfusa oranı da sosyal yakınlaşmanın ölçütünü; bölgelerin, ekonomik faaliyetlerin yer aldığı merkezlere veya pazarlara ulaşabilme olanağına bağlı olan uyumu ise yerleşim bölgesi itibarıyla olan uyumu gösterir²⁴⁷.

²⁴⁶ Kocaeli Ticaret Odası, “AB Bölgesel Politikası”, **Doğu Marmara Kalkınma Ajansı**, 08.06.2010, <http://www.slideshare.net/KocaeliKasiad/ab-blgesel-politikalar-fonlar>, (15.09.2012).

²⁴⁷ Erhan Erçin, “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası”, **15 Soruda 15 AB Politikası**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No: 4, İstanbul, 2004, ss.8-9.

Avrupa Birliği, bölgeler arasındaki uyum ve dayanışmayı sağlamak, gelir eşitsizliklerini ve potansiyel farklılıkları azaltmak ve ekonomik entegrasyonu sağlamak için Bölgesel Politika'ya ihtiyaç duymuştur²⁴⁸. Bu amaçla üye ülkelerin arasında sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi amaçlanmış ve “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası” oluşturulmuştur. 1975 Roma Antlaşması'ndan itibaren Birliğin gündemine gelmiş bir ortak politikadır.

AB Bölgeler Politikası, bölgelerin çekiciliğinin artırılması ve dezavantajlı bölgelerdeki potansiyelin ortaya çıkarılmasını hedeflemektedir. Bu doğrultuda AB bütçesinin üçte birinden fazlasını AB vatandaşları arasındaki eşitsizlikleri ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını kapatmak için ayrılmıştır²⁴⁹.

Son genişlemeden sonra AB; 28 ülkeden oluşmakta olup, bölgeler arası farklılıklar daha da artmış ve bu genişleme süreciyle birlikte Bölgesel Politikalar oldukça ön plana çıkmıştır²⁵⁰. Ayrıca, AB Mevzuatının yaklaşık dörtte üçü yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmaktadır.

AB'nin 2007-2013 dönemi için geliştirdiği yeni bölgesel politikasının hedefleri aşağıda verilmiştir. Bu dönem için AB'nin hedef bölgelerine yapacağı tahsisat çeşitli fonlardan olmak üzere toplamı 347 milyar Euro'dur.

Hedef 1- Uyum: GSMH AB ortalamasının %75'in altındaki 84 bölge, 154 milyon nüfus, tahsisat miktarı 282.8 milyar Euro 'dur. 16 bölge, 16.4 milyon nüfus çok az sınırın üstünde (phasing-out)

Hedef 2-Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam: 168 bölge, 314 milyon nüfus, tahsisat miktarı 55 milyar Euro'dur. Daha önce Hedef 1 bölgesi konumundayken şimdi Hedef 2 bölgesinde yer alan 13 bölge (phasing-in), 19 milyon nüfus.

Hedef 3-Avrupa Bölgesel İşbirliği : 181.7 milyon nüfus, 13 sınır ve ulus-ötesi işbirliği bölgesi, tahsisat miktarı 8.7 milyar Euro'dur²⁵¹.

²⁴⁸ Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası,

<http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Documents/ABBolgeselPolitikasi.pdf>, (03.02.2013).

²⁴⁹ Ergüder Can ve Dilek Akdenizli Kocagül, **Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar**, TEPAV, Ankara, Temmuz 2008, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234310r2790.Avrupa_Birligi_nde_Bolgesel_Politika_nin_Gelisimi_ve_Yapisal_Fonlar.pdf, (05.02.2013), s. 1.

²⁵⁰ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=87>, (05.02.2013).

²⁵¹ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=87>, (05.02.2013).

Bu hedefler çerçevesinde Birlik, bu yönde coğrafi sınıflandırma yapmıştır. Bu coğrafi sınıflandırma önceliklerin ve finansal araçların kullanımında yönlendirici bir nitelik taşımaktadır. 2007-2013 dönemi politikalar, Komisyon tarafından hazırlanan Ekonomik ve Sosyal Uyum İlerleme Raporları aracılığıyla takip edilmekte ve gelinen aşamaya ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır²⁵².

AB'nin bölgesel politikaları günümüzde zirve toplantılarının gündeminde oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Bölgeler gelişmişlik düzeylerine göre sınıflandırılıp birçok alanda projeler desteklenmektedir. Birliğe son katılan ülkelerin de mevzuat uyumlarının sağlanması, kapasitelerinin artırılması, idari yapılarının desteklenmesi de amaçlanmaktadır. Aday ülkeler için ise, Katılım Öncesi Mali Yardımlar kapsamında, bölgesel kalkınma politikaları ile ekonomik gelişme ve uyum amaçlanmaktadır.

3.2.3.2.Yapısal Fonlar

Toplulukta 1975 yılından bu yana izlenen bölgesel kalkınma politikası, geri kalmış yörelere bölgelere yapılan yardımların koordine edilmesine imkân sağlamaktadır. Topluluk içinde mevcut bulunan mali mekanizmalar kalkınmanın finansmanına katkıda bulunmasına yardımcı olmaktadır²⁵³. Avrupa Birliği'nde değişik bölgeler ve sosyal gruplar arasındaki eşitsizlikleri azaltmak için mali desteğin yönlendirildiği dört temel amaç vardır. Bunlara yapısal fonlar denir. Bu fonların ve Uyum Fonu'nun yönetimi, Avrupa Komisyonu'nun Bölgesel Politikalarından sorumlu Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir.

Fonlar, fon aktarımlarının kullanım zamanlarına bağlı olarak “katılım öncesi yardım” ve “katılım sonrası yardım” olarak sınıflandırılabilen gibi, fonun kullanıldığı alana göre de “yapısal fonlar” ve “yapısal olmayan fonlar” şeklinde de sınıflandırılabilir. Birliğe üye ülkelerin yararlandığı fonlar, “katılım sonrası” kategorisine giren, o ülkelerin yerel yönetimleriyle ilgili olan fonlardır. Söz konusu fonlar da kendi içinde yapısal ve yapısal olmayan fonlar olarak incelenebilmektedir.

²⁵² Aylin Çağlayan Özcan ve Melek Gülşen, **Avrupa Birliği'nin 2013 Sonrası Uyum Politikası Bilgi Notu**, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 23.08.2010, http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/B%C3%B6lgesel%20Politika/bilgi_notu_ab_nin_2013_sonrasi_uyum_politikasi_23_08_2010.pdf, (07.02.2013), s.1.

²⁵³ Karluk, s.366.

3.2.3.2.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), (ERDF-European Regional Development Fund), 1975 yılında kurulmuştur. Fon, az gelişmiş bölgelerin kalkınması ve yapısal yönden iyileştirilmesi ile gerileyen sanayi bölgelerinin yeniden yapılanmasına katkıda bulunmak suretiyle temel bölgesel dengesizliklerin azaltılmasına yardım etmektedir. ABKF, sanayi ve hizmetler sektöründe yeni iş alanları yaratıcı veya mevcut iş olanaklarını koruyucu yatırımlar veya altyapı yatırımlarına hibe niteliğinde yardımda bulunmaktadır.²⁵⁴ Birlik'teki bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan yatırımlara yöneliktir. Araştırmaya, yeniliğe, çevre korumaya, altyapıya ve risk önlemeye fon sağlayarak, bölgesel kalkınma, ekonomik büyüme, rekabet ve alansal işbirliğine yönelik programları desteklemektedir.

3.2.3.2.2. Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu (ESF-European Social Fund), sadece belirli bölgeler için değil, Avrupa Birliği içindeki bütün bölgeler içindir. İşsizliği azaltmaya yönelik yeni iş sahaları açmayı, mesleki eğitimi ve iş sahibi olma konusunda danışmanlığı amaçlayan projeler, fon tarafından desteklenmektedir. Görev alanına giren yerleşim birimlerinde, personel istihdam eden, ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetler yapan, yeni iş sahalarının açılmasında bizzat girişimci veya özel sektöre yol gösterici ve kolaylık sağlayıcı kurumlar olan yerel yönetimler, sayılan amaçları sağlamaya yönelik projeler için Avrupa Sosyal Fonu'ndan yardım alabilmektedir²⁵⁵.

²⁵⁴ Mine Nur Bozdoğan, **Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara, 2008, ss.64-66'dan aktaran Ahmet İncekara ve Burcu Kılınç Savrul, "Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları: Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme", **International Conference On Eurasian Economies**, 2011, <http://www.eecon.info/papers/307.pdf>, (07.02.2013), s.409.

²⁵⁵ Muhammet Kösecik ve S.Yaman Koçak, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt II**, Denizli, 2004, s.5.

3.2.3.2.3. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (EAGGF - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), Avrupa Birliği'nin kırsal kalkınma politikasının ana finansman aracı ve aynı zamanda Ortak Tarım Politikasının (OTP) da ikinci ayağını oluşturmaktadır²⁵⁶. AB genelinde kırsal alanlardaki kalkınmayı finanse eden EAGGF iki bölümden oluşmaktadır. Bunlar “Yön verme” bölümü ve “Garanti” bölümüdür. Yön verme bölümü, Hedef 1 kapsamındaki kırsal kalkınma çabalarını desteklerken, diğer bölümü Hedef 1 dışındaki bölgelerdeki etkinlikleri desteklemektedir.

Tarımsal yapının yeniden düzenlenmesi ve mevcut yapının geliştirilmesi, ihtiyaç sahibi ülkeler için önem taşımaktadır. Tarımsal yapı problemlerini çözmüş veya tarımsal faaliyetleri az olan bir ülkenin, Fon kaynaklarından yararlanması imkanları da kısıtlı olacaktır. İhtiyaç sahibi ülkenin tarımsal potansiyeli ve tarımsal yapısındaki bozukluklar²⁵⁷, Fon kaynaklarının kullanılmasında oldukça önemli olan iki unsurdur.

3.2.3.2.4. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı

Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (FIFG - Financial Instrument for Fisheries Guidance), birlik içinde balıkçılık sanayinin geleceğini garanti altına almak için yeniden yapılanma gerekli görülmüştür. Balıkçılık ve yetiştiricilik sektörleri için kullanılabilir tüm bütçe kaynaklarını bir araya getirmeyi amaçlayan ve 1993 yılında oluşturulan Balıkçılığın Yönlendirilmesi Mali Aracı ile Birlik, avlanma, pazarlama, işleme ve su kültürü sektörlerinde yapısal önlemlerin hayata geçirilmesi, sahil suları içerisinde korunmuş bir bölge yaratılmış ve liman faaliyetlerinin geliştirilmesi için gerekli fonları kullanılabilir hale getirmiştir²⁵⁸.

Söz konusu dört Birlik Fonu dışında “Uyum Fonu” ve “Avrupa Yatırım Bankası” da yer almaktadır. Uyum Fonu, dört en az gelişmiş üyeye (İspanya,

²⁵⁶ Ergüder Can, **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, s. 75.

²⁵⁷ Ragıp Şahin, **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1998, s. 109.

²⁵⁸ Karluk, s. 369.

Portekiz, Yunanistan ve İrlanda) yapısal yardım sağlamaktadır. Avrupa Yatırım Bankası (EIB), ülkelere bölgesel farklılıkların sebepleriyle mücadele için borç vermektedir. Bu mali araçların dışında dolaylı iki araç arasında; “AKÇT Mekanizmaları” ve “Yeni Topluluk Aracı” sayılabilmektedir²⁵⁹.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YÖNETİM VE UYGULAMALARINDAKİ DEĞİŞİMLER

Günümüz küreselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin beraberinde getirdiği etkilerin bir sonucu olarak ve belediyelerin Türkiye'nin AB'ne üyelik sürecinin söz konusu dinamikleri mali yönetim ve uygulamalarında gerekli gördükleri reformun, saydam, hesap veren, etkin, optimal kurumsal yapıda oluşmuş, demokratik katılım mekanizmaları gelişmiş ve halkın beklentilerine cevap verebilen bir yönetim sistemi kurmaya yöneldiğini söylemek mümkündür. Bunun için de öncelikle Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel gelişimine, sonrasında üyelik sürecinde Türkiye'de belediyelere ilişkin ne gibi yasal düzenlemeler olduğuna değinmek gerekmektedir.

3.3.1. Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti devleti kuruluşundan itibaren diğer devletlerin yaşadığı gelişmeleri takip etmiş, uluslararası örgütlenmelere üye olma konusunda her zaman ilgili davranmıştır. Buna örnek olarak, Türkiye'nin 1949 yılında Washington Antlaşması ile kurulan Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)'ne 1952 yılında katılması ve 1961 yılında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlara üye olması gösterilebilmektedir.

Avrupa Birliği-Türkiye ilişkilerinin resmi olarak başlangıcı, 1958 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nin altı ülke tarafından kurulmasının ardından, Türkiye'nin bu Topluluğa kayıtsız kalmayarak, ortaklık için 31.07.1959 tarihinde yaptığı başvuruya dayanmaktadır. Türkiye adına başvuruyu, dönemin Demokrat Parti lideri ve Başbakanı Adnan Menderes yapmıştır. Menderes bu başvuruyla Türkiye'nin

²⁵⁹ Karluk, s. 366.

Avrupa'ya ilk adımı attığını ifade etmiştir²⁶⁰. Böylece, Türkiye Batı merkezli uluslararası örgütler içerisinde yer alma şeklinde belirtilen siyasi tercihlerinden birini de ekonomik bütünleşme hareketlerine katılma amacı olarak belirlemiştir.

Başvuru sonrasında Birliği tanıtıcı yazıların sıklığı dikkat çekicidir. Bu yazılarda Türkiye'nin durumuna da değinilmiş ve Birlik karşısındaki pozisyonu Yunanistan ile kıyaslanmıştır. Tartışmalarda ele alınan konular, günümüze kadar devam edecek tartışmaların başlangıcını oluşturmuştur²⁶¹.

AET Bakanlar Konseyi Türkiye'nin ortaklık başvurusunu kabul etmiş ve yapılan hazırlık görüşmelerinin ardından 12.09.1963 tarihinde Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında ortaklık oluşturan bir anlaşma olan Ankara Anlaşması imzalanmış ve 01.12.1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ankara Antlaşması başlangıç olarak iki taraf arasında daha sıkı bağlar kurularak Türkiye'deki yaşam koşullarının hızlı bir ekonomi ilerleyişi ve Toplulukla uyumlu bir alışveriş içinde geliştirilmesini; böylece Türk ekonomisi ile Topluluk ekonomisi arasındaki farkı azaltmayı; bunun için gerekli görülen ekonomik yardımı da göz önünde bulundurarak, Türk halkının yaşam düzeyini yükseltme çabasına AET'in getireceği destek ile ileride Türkiye'nin Topluluğa katılmasının kolaylaştırılmasını hedeflemektedir²⁶². Antlaşmanın amacı 2.maddesinde şöyle belirtilmektedir: "Türkiye ekonomisinin hızlı kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşam koşullarının yükseltilmesini sağlama gereğini göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirme."

Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi ise Türkiye'nin üyeliğini düzenlemektedir: "Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşma'dan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler." Bu maddeden açıkça anlaşılmaktadır ki, "Türkiye-AET ortaklık ilişkisinin nihai hedefi Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliğidir." Ankara Anlaşması, Türkiye'nin AET'ye entegrasyonu için hazırlık dönemi, geçiş

²⁶⁰ Samet Zenginoğlu, "Avrupa Birliği'ne Giden Yolda İlk Adım: Neden, Ne Zaman, Nasıl?", **Akademik Analiz Dergisi**, Sayı: 1, Şubat 2012, http://issuu.com/akademikanaliz/docs/akademik_analiz_dergisi_subat_2012, (05.02.2013), s.32.

²⁶¹ Umut Karabulut, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Başlangıcı: Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) Üyelik Başvurusu, **Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 16, 2012, <http://www.ait.hacettepe.edu.tr/akademik/sayi16dergi.pdf#page=25>, (10.02.2013), s. 31.

²⁶² Uysal, s.142,

dönemi ve nihai dönem olmak üzere üç devre öngörmüştür. İlk dönem, Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla başlamıştır. Taraflar arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmaya yönelik 'Hazırlık Dönemi' olarak belirlenen bu dönemde, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiştir. Tesis edilen ortaklık ilişkisinin işleyişine yönelik olarak iki taraf arasında bazı kurumlar oluşturulmuştur. Bunlar arasında en üst düzey karar alma organı ise Ortaklık Konseyi'dir.

13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile birlikte, Ankara Anlaşması'nda öngörülen hazırlık dönemi sona ermiş ve "Geçiş Dönemi"ne ilişkin koşullar belirlenmiştir. Bu dönemde taraflar arasında sanayi ürünleri, tarım ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ve Gümrük Birliği'nin tamamlanması öngörülmüştür.

1971 yılı itibarıyla, Katma Protokol çerçevesinde, Topluluk, bazı petrol ve tekstil ürünleri dışında Türkiye'den ithal ettiği tüm sanayi mallarına uyguladığı gümrük vergileri ve miktar kısıtlamalarını tek taraflı olarak sıfırlamıştır. Buna karşılık, Türkiye'nin AB kaynaklı sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini tedricen sıfırlaması öngörülmüş ve böylece Gümrük Birliği'nin fiilen yürürlüğe girmesi için 22 yıllık bir süre tanınmıştır.

Türkiye-AB ilişkileri, 1970'li yılların başından 1980'lerin ikinci yarısına kadar, siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı istikrarsız bir seyir izlemiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından ilişkiler resmen askıya alınmıştır.

1983 yılında Türkiye'de sivil idarenin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren Türkiye'nin ithal ikameci politikaları hızla terk etmesi ile beraber, Türkiye'nin dışa açılma süreci başlamıştır. Böylece 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren dondurulmuş bulunan Türkiye-AET ilişkilerinin canlandırılması süreci başlamıştır.

Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde, Ankara Anlaşması'nda öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden, üyelik başvurusunda bulunmuştur. Komisyon, bu başvuru ile ilgili görüşünü 18 Aralık 1989'da açıklamış ve kendi iç bütünleşmesini tamamlamadan Topluluğun yeni bir üyeyi kabul edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin, Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle, üyelik müzakerelerinin açılması için bir tarih belirlenmemesi ve Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi önerilmiştir.

Söz konusu öneri Türkiye tarafından da olumlu değerlendirilmiş ve Gümrük Birliği'nin Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. İki yıl süren müzakereler sonunda 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, Türkiye-AB Ortaklık İlişkisinin "Son Dönem"ine geçilmiştir. Gümrük Birliği, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşme hedefine yönelik ortaklık ilişkisinin en önemli aşamalarından biridir ve Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerine ayrı bir boyut kazandırmıştır.

Bir başka gelişme, Türkiye'nin AYYÖŞ'ün bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmesidir. Avrupa Konseyi tarafından 1988 yılında yürürlüğe konulan AYYÖŞ, yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili temel ilkeleri tanımlayan ve Türkiye'nin de 1991 yılında TBMM kararıyla bazı maddeleri dışında kabul ettiği bir mutabakat metnidir.

Türkiye-AB ilişkilerinin dönüm noktası, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'dir. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiştir. Helsinki Zirvesi'nde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına karar verilmiştir. Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimimizi içeren Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde mevcut hükümet tarafından onaylanarak Avrupa Komisyonu'na 26 Mart 2001 tarihinde tevdi edilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği tarafından, 2003, 2005, 2006 ve 2008 yıllarında tekrar gözden geçirilmiştir. Ulusal Program ise, 2003, 2005 ve 2008 yıllarında güncelleştirilmiştir. Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda kararlılığını her fırsatta ortaya koyan siyasi irade, reform çabalarına da ivme kazandırmıştır. Böylece, müzakerelerin açılması için ön şart olan siyasi kriterlerin karşılanmasına yönelik uyum yasası paketleri yoğun bir şekilde Meclisten geçirilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin kapsamını genişleten, demokrasi, hukukun üstünlüğü, düşünce, ifade

özgürlüğü ve insan hakları gibi alanlarda mevcut düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan reformlara devam edilmiştir. Bu çerçevede 2002-2004 yılları arasında 8 Uyum Paketi, 2001 ve 2004 yıllarında da 2 Anayasa Paketi Meclisten geçirilmiştir²⁶³.

17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası daha yaşanmış ve Zirve'de Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır.

3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetler arası Konferans ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Yine aynı gün bir basın toplantısı düzenlenerek Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi yayımlanmıştır. Böylece, Türkiye ile AB arasındaki inişli çıkışlı ilişki, çok önemli bir dönüm noktasını aşarak yepyeni bir sürece girmiştir.

3.3.2. Üyelik Sürecinde Belediyelere İlişkin Yasal Düzenlemeler

Günümüzde birçok ülkede gözlemlenebildiği gibi, ülkemizde de daha demokratik yönetimlerin olması gerektiği yönünde fikirlerin oluşması ve bu demokratik yönetimlerin temelini oluşturduğu düşünülen genelde yerel yönetimler özelde ise belediyelerin konumu bu değişim sürecinde oldukça önemlidir. Gerek küresel sorunlar gerekse uluslararası ilişkiler sisteminde belediyelerin rolünün giderek artmasında, halka doğrudan hizmet götürebilen ve halk katılımına imkan veren birimler olarak görülmelerinin etkisi büyüktür.

Türkiye'de belediyeler ilk kuruldukları zamandan itibaren önemli yasal düzenlemeler geçirerek, gelişim süreçlerini ilerletebilmişlerdir. Fakat, günümüzde her alanda olduğu gibi gelişim beklentisi hep daha iyiye gitmesi ve sürdürülebilirlik kazanması yönündedir. Bu nedenle de, Türkiye'de belediyeler değerlendirildiğinde, hem demokratiklik hem de hizmet götürme bakımından kendilerinden beklenenleri veremedikleri görülmektedir²⁶⁴.

²⁶³ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye-AB İlişkileri Tarihçesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, (01.03.2013).

²⁶⁴ Turgay Uzun ve Hüseyin Kurt, "Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (Ed: Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s.74.

Avrupa Birliği'ne üyelik süreci, Türkiye'de birçok alanda olduğu gibi belediyelerin de AB normlarına uyarlanması gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Uzun yıllardır Avrupa'nın bir parçası olmak isteyen Türkiye, modernleşme amacına uygun olarak bütünleşmenin içinde yer almak için çabalamıştır. Bu amacına uygun olarak da belediyelerin yeniden yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır.

Yeniden yapılandırma arayışlarındaki temel güdü, bu kuruluşların çağdaş gelişmeler ışığında günün koşullarına uyarlanması, halkın talep ve beklentilerine duyarlı bir şekilde daha kaliteli, daha hızlı, daha verimli ve etkin hizmet sunmalarının sağlanmasıdır²⁶⁵. Bu kapsamda da belediyelerin yeniden yapılandırılması temel bir ihtiyaç haline gelmiş ve uzun yıllardır sürekli olarak kamu yönetiminde reform çabalarının en önemli unsurlarından birini oluşturmuştur.

Avrupa Birliği tarafından hazırlanan “yol haritası” ile AB yasaları, standartları ve kurumlarıyla uyum için hazırlanan Türkiye “Ulusal Programı” anayasal-kurumsal değişimlere yol açan en önemli etmendir. Bu iki belge de iyi yönetim ilkelerini öne çıkarmış, devletin etkin çalışmasının gereğini vurgulamış, reforma gerek duyulan alanlara ve kurumlara işaret etmektedir²⁶⁶. Bu alanların öncelikli olanlarından birisi genel ölçekte kamu yönetimi, birisi de özel ölçekte belediyelerdir.

Avrupa Komisyonu, her yıl AB'ye katılım sürecinde olan her bir aday ülke için o ülkenin üyeliğe hazırlık sürecinde kaydettiği ilerlemeyi değerlendiren bir rapor hazırlamaktadır. Türkiye'ye yönelik ilk “İlerleme Raporu” 1998 yılında yayımlanmış ve bunu günümüze kadar yayımlanan raporlar izlemiştir.

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye için yayımladığı 2012 yılı İlerleme Raporu'nda yerel yönetimleri ve dolayısıyla belediyeleri içeren bir takım ifadeler yer verilmiştir. Yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiğini ve yerinden yönetim konusunun ele alınmamış olduğu belirtilmiş; hatta 2011 yılında, başta arazi kullanım planlaması ve kentsel dönüşüm konularında olmak üzere, bazı yetkileri yeniden merkeze devreden kanun hükmünde kararname çıkarıldığı vurgulanmıştır. Ayrıca rapora göre, vatandaşların yerel

²⁶⁵ Vahide Feyza Urhan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der70m4.pdf>, (01.03.2013), s.85.

²⁶⁶ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 03-04.12.2004, s. 33.

yönetimlere katılmalarını teşvik etmek üzere tasarlanan kent konseyleri de sadece sınırlı sayıda şehirde etkin bir biçimde işlemiştir.

Türkiye de İlerleme Raporları'na cevap niteliğinde hazırladığı Ulusal Program ve Kalkınma Planları ile söz konusu alanlarda hedefleri gerçekleştirmek bakımından alınması gereken ve alınan mesafelere yer vermektedir. Örneğin son olarak yayımlanan 2008 yılı Ulusal Program'ın Ekonomik Kriterler başlığı altında şu şekilde ifadeler yer verilmiştir²⁶⁷:

- > Kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacaktır.
- >Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi güçlendirilecektir.
- > Kamu harcamalarında etkinliğin artırılması amacıyla, harcama programları gözden geçirilerek önceliğini kaybeden harcama programları iptal edilecektir.
- > Kamu yatırımlarının rasyonalizasyonu çalışmalarına devam edilecektir.
- > Vergi kanunlarında yer alan istisna, muafiyet ve vergi indirim hükümleri, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde yeniden değerlendirilerek vergi mevzuatının sadeleştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.
- > Piyasa aktörlerinin uzun vadeli ekonomik karar almalarına yardımcı olmak ve vergilemede öngörülebilirliği artırmak amacıyla, vergi politikalarının uygulanmasında istikrar esas alınacaktır.
- > Kamu finansmanında sağlanacak iyileşme çerçevesinde eğitim, sağlık, Ar-Ge ve sosyal nitelikli harcamaların GSYH içindeki payı artırılarak, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, beşeri sermayenin niteliklerinin geliştirilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele ve bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması konularında iyileştirmeler sağlanması yönünde politikalar uygulanmaya devam edilecektir.
- > 5018 sayılı Kanunla getirilen kontrol ortamının güçlendirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülecek, bu amaçla tamamlanan ikincil ve üçüncül mevzuatın uygulama ayağı güçlendirilecektir.

²⁶⁷ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “2008 Yılı Ulusal Programı”, http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iii_ekonomikkriterler.pdf, (05.04.2013).

> Uygulanacak politikaların maliyeti, etkilediği kesimler ve fırsat maliyeti göz önüne alınarak, bütçenin kamu idarelerinin performansını gösterecek bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.

Ayrıca, ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu AYYÖŞ'e uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli ve müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.

Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır.

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yerel yönetimlerinde reform ihtiyacı duyan tek ülke Türkiye değildir. Avrupa Birliği, bölgesel politikaları ile yapısal fonlarıyla ve konuyla ilgili imzalanan anlaşmalarla ülkelerin ve özellikle yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecine olan ilgilerini arttırmıştır.

Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkelerin yerel yönetim yapılarını güçlendirmeleri gerekmektedir. Bu gereklilik iki açıdan önemlidir. İlki, demokrasiyi güçlendirme gerekliliğinden merkezi idareden yerel yapılara yetki ve kaynak aktarımı diğeri ise, AB çerçevesinde bölgelerin yasal formlardan yararlanacak olmasıdır²⁶⁸.

Türkiye'de uzun yıllardan beri belediyelerin reform sürecini yaşaması gerekliliği tartışılmış, eskiyen mevzuatın günün koşullarına uygun olmadığı yönünde bir uzlaşma yaygınlaşmış, çeşitli kanun tasarıları ve öneriler hazırlanmış, ancak bu tasarıların tamamı çoğu siyasi açıdan direniş temelli olarak hayata geçirilememiştir²⁶⁹. Söz konusu tasarılar, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı, 5215 sayılı Belediye Kanunu Tasarısı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı'dır. Bunlardan 5216

²⁶⁸ Yatkın, s. 289.

²⁶⁹ Keser, s. 122.

sayılı kanun tasarısı dışındakiler Cumhurbaşkanlığı'na tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir. Bu tasarılar da dikkat çeken nokta ise, yerel yönetimler ile ilgili olarak yetkilerinin genişletilmiş olmasıdır.

Türkiye'de yerel yönetimler alanında reform, 2004 yılından itibaren uygulamaya girmiş, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev ve yetkileri arttırılması yönünde adımlar atılmıştır. Köyle ile ilgili reform çalışmaları halen devam etmektedir. Reformun amacı Avrupa Birliği ile ilişkilendirilebilir. Çünkü bu reform kapsamında, yerel yönetimlerde açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlanması hedeflenmiştir. Kamu hizmetlerinde ve dolayısıyla yerel yönetimlerin de hizmetlerinde AB standartlarına uygun olarak, eşitlik, etkinlik, kalite kavramları bu reform süreciyle uygulamalara girmiş kavramlar olmuştur. Reformun uluslararası dinamiklerini ise küreselleşme temelli olarak, yerelleşme, özelleştirme, deregülasyon ve liberalizasyon oluşturmaktadır.

Reform sürecinde, 23.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 04.03.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 11.06.2005 tarihli ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 05.07.2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, 13.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 15.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 22.03.2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Çalışmamızın bu kısmında, Türkiye'de Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yapılan yasal düzenlemeleri özellikle belediyeleri ilgilendirmesi ile ilintili olarak 24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 23.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu incelenerek değerlendirilmek istenmiştir.

3.3.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında mali yönetim ve kontrolüne ilişkin 24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe

girmiş ve böylece 1927 yılından beri uygulanmakta olan ve devletin mali usul ve esaslarını belirleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanun ile, Türkiye'nin uzun zamandır önemli sorunlarından biri olan kamu mali yönetimindeki sorunların çözülmesi hedeflenmektedir.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülke kamu mali kontrolü sistemlerinde önemli değişikliklere gitmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde de, ayrı bir başlık altında ele alınan kamu mali kontrol sistemi söz konusu süreçte oldukça önemli bir kavram olarak görülmektedir.

5018 sayılı Kanun, çağdaş devlet anlayışına paralel olarak kamu kaynaklarının daha iyi ve rasyonel kullanımı konusunu ön plana çıkararak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. Bu yönüyle, kendinden sonraki yasal düzenlemelere de dayanak oluşturmuştur.

Kanun, kamu kaynağının kullanılmasında “Mali Saydamlık”, “Hesap Verme Sorumluluğu”, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” gibi kavramları kamu mali yönetimi literatürüne dahil etmiş ve bu da Avrupa Birliği ile uyum çalışmalarında oldukça önemli birer adım olarak görülmüştür.

Kanun ile düzenleme yapılan birçok alanda da olumlu sonuçlara varılmıştır. Söz konusu sonuçlar şunlardır²⁷⁰:

- Bütçenin kapsamı genişletilmekte; bütün kamu idarelerinde aynı bütçe sınıflandırmasının uygulanması öngörülmektedir.
- Bütçe hazırlama süreci öne alınmaktadır.
- Çok yıllık bütçe sistemine geçilmektedir.
- Stratejik planlama ve performans dayalı bütçeleme sistemine geçilmesi öngörülmektedir.
- Bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde kamu idarelerinin inisiyatifleri artırılmaktadır.
- Kamuda muhasebe birliği sağlanmaktadır.
- Kamu maliyesine ilişkin istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması öngörülmekte ve mali yönetimde saydamlık artırılmaktadır.

²⁷⁰ Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 148, Ocak-Nisan 2005, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md148/kamumaliyonetimi.pdf, (06.04.2013), s. 158.

- Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmektedir.
- Kamu mali yönetiminde şeffaflığı sağlayacak düzenlemeler yapılmaktadır. Harcama öncesi kontrol süreci hızlandırılmakta ve Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol yetkileri kaldırılmaktadır.

Kanun'un ayrıca kapsamı, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uyumlu olarak hazırlanan 5018 sayılı Kanun kapsamında özetle, bütçe birliğinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin ön plana çıkması, kamu kaynaklarının stratejik yönetim anlayışına uygun olarak etkin, iktisadi ve verimli bir şekilde kullanılması ve çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerinden biri olan önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası etkin bir denetim yapılması konusunda önemli değişiklikler yapılmaktadır. Mali kontrol, kamu kaynaklarının önceden belirlenmiş amaçlar doğrultusunda ve mevcut mevzuat ile kurallara göre etkin, iktisadi ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı konusunda hükümete, parlamentoya, halka ve ilgili tüm taraflara güvence sağlamaktadır. Bu nedenle, iyi işleyen bir mali kontrol sistemi, kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılmasının da ön şartı olmaktadır²⁷¹. Buradan hareketle, uzun bir süreçte hazırlanan 5018 sayılı Kanun'un en iyi şekilde uygulanabilmesi, kamu idarelerinde idari kapasitenin geliştirilmesine bağlı olmaktadır.

3.3.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Türkiye'de son yıllarda yoğun biçimde kamu reformu kapsamında yerel

²⁷¹ Ahmet Kesik, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, 2005, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6844,kesik-ahmet--5018-sayili-kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-.pdf?0>, (06.04.2013), s. 113.

yönetimlerde de reform niteliğinde kanuni düzenlemeler olmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce ilk reform kapsamında kabul edilen kanunlar 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. TBMM'nin kabul ettiği bu kanunlardan 5215 sayılı Belediye Kanunu Cumhurbaşkanlığı'na geri gönderilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ise onaylanmıştır. TBMM, geri gönderilen 5215 sayılı Kanun yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ve bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı'nın onayı sonrasında 03.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, 1930 yılından bu yana yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30.05.2005 tarihinde kararlaştırılan tasarısında belirtilen gerekçede, tasarıda Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen ilke ve esasların korunduğu, bu Kanun'un uygulanması sırasında ortaya çıkan eksiklik ve noksanlıkların giderilmeye çalışıldığı belirtilmiştir. Ayrıca, tasarının genel çerçevesi devletin üniter yapısına, Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır²⁷². AYYÖŞ ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımı da tasarıda dikkate alınan diğer hususlardır.

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin verdiği etkiyi 5393 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde görmek mümkündür. Kanun'un birinci kısım, "Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları" başlıklı ikinci bölümünde birleşme ve katılma konulu 8.maddesinde, bir belde, köy veya bunların kısımlarının komşu bir belde ile birleşmesine veya ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar basitleştirilmektedir. Nitekim bu, AYYÖŞ'ün 5. maddesi ile örtüşen bir düzenleme olmuştur.

Bir başka düzenleme ise, Kanun'un birinci kısım, "Belediyelerin, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı üçüncü bölümünde 14.madde ile yapılmıştır. Bu düzenleme Anayasa'nın 127.maddesine göre mahallî idarelerin görev ve yetki alanı mahallî müşterek ihtiyaçlardır şartıyla düzenlemiştir. Anayasanın söz konusu maddesi ile AYYÖŞ'ün "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" başlıklı 4. maddesinde öngörülen

²⁷² T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, "Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri", <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>, (06.04.2013).

ilkelere ve çağdaş mahalli idare vizyonuna uygun olarak belediyelerin görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir.

Kanun'un ikinci kısım, "Meclis Toplantısı" başlıklı 20.maddesinde ise, daha önce yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmektedir. Bu değişiklik ile mahallî hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla idare edilmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmaktadır.

Kanun'un 74.maddesi ile de uluslararası gelişmeler ve ülkemizin Avrupa Birliği perspektifi ile birlikte belediyelerimizin uluslararası teşekküllere üye olması ve yabancı ülke belediyeleriyle ortak proje gerçekleştirebilmeleri için yeni açılımlarda bulunmak kaçınılmaz hale gelmiştir. Özellikle ülke sınırları dışına taşan bazı çevre sorunlarının çözümü, sınır ötesi işbirliğini ve ortak projelerin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

5393 sayılı Kanun ile yerel yönetimlere halkın katılımı ve demokratikleşme adına oldukça önemli adımlar atılmıştır. Hemşehrilik tanımının değişmesi, kent konseylerinin oluşturulması ve işlevsellik kazandırılması, belediye hizmetlerine gönüllü katılımın sağlanması, belediye üzerindeki idari vesayet uygulamasının kaldırılması ve denetim komisyonlarının kurulması gibi uygulamalar bu konuda göze çarpan değişiklikler arasındadır. Bu değişiklikler şüphesiz AB üyelik sürecinde belediyeleri oldukça yakından ilgilendiren ve Avrupa'daki belediyeçilik anlayışına yaklaştıran adımlardır.

3.3.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde belediyelere ilişkin kanuni düzenlemelere bir örnektir.

Kanunla, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları ve yetkileri, gelirleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Kanun, büyükşehir düzeyinde birtakım hizmetleri yürütmek için özel kanunlarla ihdas edilen kurumların devamını sağlayan bir düzenleme getirmiştir²⁷³. Bu

²⁷³ Ökmen ve Parlak, s. 82.

çerçevede, bu kurumlarla ilgili olarak büyükşehir belediyesinin denetim ve koordinasyonu ise daha etkin hale getirilmiştir.

Yerel yönetimler mahalli nitelikteki ihtiyaçları yerine getirmek amacıyla oluşturulmuş özerk kuruluşlardır. Yerel yönetimler için idari ve mali özerklikten bahsedilmektedir. Hem 5393 sayılı Kanun hem de 5216 sayılı Kanun'da idari ve mali özerklik yasal hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin karar alma konusunda özerklikleri kesindir; ancak uygulamada tam özerklikten bahsedilemez. Çünkü alınan kararların bazıları mülki onay gerektirir. Bir diğer özerklik de mali özerkliktir. Ancak uygulamada mali açıdan da özerk değillerdir²⁷⁴. Kanun ile yapılan düzenlemelerle AYYÖŞ'e uyuma bu anlamda vurgu yapılmıştır.

Türkiye'de özellikle 2000 sonrası yenilenen yerel yönetim kanunları ile AYYÖŞ çerçevesinde bazı alanlarda kısmen ilerleme kaydedilmiştir. Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerine kendilerinin karar vermesi, yerel yönetimleri ilgilendiren planlama ve kaynak tahsisi konularında yerel yönetimlere danışılması, yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin sosyal ve mali hakları, yerindenlik ilkesinin belediye kanununda yer bulması, yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası birliklere üye olabilmesi, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin azaltılması ilerleme kaydedilen alanlar olarak özetlenebilmektedir²⁷⁵.

3.3.2.4. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'nin idari yapısının ve yerel yönetimlerinin değişim sürecinde olduğuna örnek olarak gösterilebilecek bir diğer Kanun da 6360 sayılı Kanun'dur.

Kanun ile yapılan düzenlemenin ardından büyükşehir sayısı 16'dan 29'a, büyükşehir ilçe sayısı 143'ten 500'e yükselirken, il belediye sayısının 65'ten 52'ye,

²⁷⁴ Urhan, s. 91.

²⁷⁵ Selçuk Sertesin, "Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?", **Politika Notu**, TEPAV, Ekim 2011, [http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin,\(02.01.2013\),s.3](http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin,(02.01.2013),s.3).

ilçe belediye sayısı 749'dan 418'e, belde belediye sayısının da 1.977'den 425'e inecek ve toplam belediye sayısı da 2.950'den 1.425'e düşecektir.

06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile mevcut 16 ile ek olarak 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulması sağlanmış ve büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına kadar genişletilmektedir.

Kanun ile, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve birinci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir. Böylelikle daha önce 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkmıştır.

6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesinin tanımı, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak değiştirilmiş ve büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak genişletilmiş ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerine yeni görev ve yetkiler verilmiştir.

Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hüküm altına alınmış olup, illerin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine ilişkin kriter kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının yanında ilçe belediyelerinin sınırları da “bu ilçelerin mülki sınırları” olarak yeniden belirlenmiştir.

Kanun ile büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Böylece, il özel idarelerinin sayısı 62’den 52’ye düşmüştür. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulduğu illerde, il özel idarelerinin yürüttüğü yetki,

görev ve sorumluluklarının, ilgisine göre bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları, ilçe belediyeleri, valilikler tarafından kullanılması ve yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Büyükşehir belediyesine sahip olan illerde bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köyler, mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler ise, belde ismiyle tel mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Büyükşehir belediyesine sahip olan illerin bucakları ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Söz konusu Kanun ile, Türkiye’de belediye sistemi küçük ölçeklilikten kurtarılarak, belediye sayısında azalmaya gidilmiştir. Çünkü, belediye sayısının yüksek oluşu, ulusal kaynakların küçük dilimler halinde kullanımına ve verimliliğin azalmasına neden olmaktadır.

Kanun ile, büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000’den az olmamak şartı, 20.000 olarak değiştirilmiştir. Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanun ile, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur. Bu Başkanlıklar, 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 denetlenmesini gerçekleştirmekle görevli ve yetkilidir.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.

Kanun ile, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1,50’sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50’sinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5’inin il özel idarelerine ayrılması ve bu payın % 90’lık kısmının ilçelerin nüfusuna, % 10’luk kısmının ise

ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılması öngörülmüştür. Hesaplanan tutardan % 30'luk kısmı, büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinden pay alma oranının % 5'ten % 6'ya yükselmesi öngörülmüştür. Bu değişiklik Diyarbakır ve Erzurum gibi büyükşehirler için büyük bir avantaj olarak, İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirler için ciddi dezavantaj olarak görülmektedir. Bu düzenlemenin vergi gelirleri az olan belediyeleri korumak için yapıldığı vurgulanmaktadır. Nüfusu aynı olan yerleşim birimlerinden yüz ölçümü büyük olan belediyeler daha fazla para alacağı ve düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin gelirinde artış olacağı, çünkü tüzel kişiliği sona erecek il özel idaresi ile kapanan belde belediyelerin gelirlerinin büyükşehir belediyesine geleceği belirtilmiştir. Belediyelerin, büyükşehir belediyesi olduktan sonra elde etkileri gelir miktarında yaklaşık olarak % 52 oranında artış yaşanacağı beklenmektedir.

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sının ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unun büyükşehir belediye payı olarak ayrılması öngörülmüştür. Ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.

Tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birlikleri, ilk mahalli idareler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunur.

İl özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanır ve seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler 06.12.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri yetkileri açısından değerlendirme yapılacak olduğunda, 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile ilk yerel seçimde 29 il özel idaresi ile 1591 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış olacaktır. Her ilde büyükşehir belediyesi dışında sadece ikinci kademe belediye örgütü olarak ilçe belediyeleri kalacak, bu ilçe sınırları içindeki belde belediyeleri ise kapatılarak o ilçenin birer mahallesine dönüştürülecektir. Bu şekilde büyükşehir belediyesi sınırları içinde kaldığı için kapatılacak belde belediyesi sayısı 1022 ile düzenleme öncesi toplam belediye sayısının 1/3' ünün üzerindedir²⁷⁶.

3.4. ÜYELİK SÜRECİNİN BELEDİYELERİN MALİ UYGULAMALARINA ETKİSİ

Türkiye’de belediyeler yerel yönetimler yapılanması içinde merkezin taşradaki bir uzantısı olarak işlev görmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde ise yerinden yönetim geleneği oldukça güçlüdür ve belediyelere yerel düzeyde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli görevler ve yükümlülükler verilmektedir. Türkiye ile AB ülkeleri arasında belediyelerin rolü ve statüsü arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle de, AB ile uyum sürecinde Türkiye’nin belediyeler açısından önemli düzenlemeler yapmasına ihtiyaç duyulmuş ve bir takım düzenlemeler henüz yetersiz bulunsa da belediyelerin mali uygulamalarında değişiklikleri beraberinde getirmiş bulunmaktadır.

Türkiye’de Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde hem 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile hem de yerel yönetimlerle ve özellikle belediyelerle ilgili Kanun’ların düzenlenmesi ile süreçte önemli adımların atılması amaçlanmıştır. Gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler bu amaç doğrultusunda idari kapasitelerini güçlendirerek AB standartları ile uyumlu olabilmeye çalışmaktadır.

AB müzakere süreci kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulamalardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmakta ve kolaylaştırıcı bir işlev

²⁷⁶ Melih Ersoy, “6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları”, **GAP Belediyeler Birliği Dergisi**, 2013, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/6360-say%C4%B1%C4%B1-Yasa-ve-Mekansal-Planlama-Sorunlar%C4%B14.pdf>, (01.10.2012).

üstlenmektedir. Bu süreç herhangi bir aksamaya uğramadan devam ettiği takdirde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaştırılmasına önemli katkısı olacaktır. Diğer yandan reformun arkasında durabilmek ve geriye dönük uygulamaların önüne geçebilmek için AB süreci bir çapa işlevi görecektir²⁷⁷.

AB üyelik sürecindeki ülkeler, kamu hizmetlerinin yerelleşmesini sağlayarak yerel yönetimleri adeta yerel hükümetler konumuna getirmekle yükümlü tutulmaktadır. Bu kapsamda, yerel ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanması yolunu açacak düzenlemeler gerçekleştirilecektir²⁷⁸.

Avrupa Birliği'ndeki yerel yönetimler için yerel yönetimlerde bulunması gereken en temel standartlar mevcuttur. Bunlar²⁷⁹; “örgütlenme ve personel özerkliğinin sağlanması, vesayet yetkisinin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması, yerindenlik denetiminin sadece devlet tarafından aktarılan görevler için yapılması, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması ve bu kaynakların devletten bağımsız olması, oranlarını yerel yönetimlerin belirleyebilmesi, etkinlik, ekonomiklik, saydamlık, esneklik ve yurttaşla yakınlık gibi ilkelerin benimsenmiş olması, Anayasa’da yerel yönetimlere ilişkin ilkelerin yer almasıdır”.

Türkiye AB ile müzakere süreci çerçevesinde, 2003 yılında AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Raporu’nu yayınlamıştır. Yerel Yönetimler Reformu alt başlığı altında yapılacak olanlar şu şekilde ifade edilmektedir²⁸⁰:

“Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu AYYÖŞ’e uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli ve müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.”

²⁷⁷TEPAV, “Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum”, **Değerlendirme Notu**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf, (05.02.2013), s. 3.

²⁷⁸ N. İlker Çolak, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar: İngiltere ve Türkiye**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 354.

²⁷⁹ Mengi, ss. 40-41.

²⁸⁰ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “2003 Yılı Ulusal Programı”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196>, (15.07.2012).

“Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır.”

Türkiye’de yerel yönetimlerin ve buna bağlı olarak belediyelerin yeniden yapılandırılması sürecinde yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, AB etkisinin olduğu anlaşılmaktadır. AB’nin belediyeler üzerindeki temel politikaları doğrultusunda yerel düzeyde kamu hizmetleri sunumunun belediyelere bırakılacağı ve belediyelerin küresel gelişmelere ayak uydurabilecek bir yapıya kavuşturulmasının amaçlandığı görülmektedir.

Yapılan kanuni düzenlemeler çerçevesinde AB üyelik sürecinin Türkiye’de nasıl sonuçlar ortaya çıkardığı konusu oldukça tartışılmış ve belli saptamalarda bulunulmuştur.

Ruşen Keleş’e göre, söz konusu düzenlemeler ile ilgili olarak tartışılması gereken önemli noktalar şunlardır:

- 1)Yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarında ve yasalarında AYYÖŞ’ün maddelerinden bir bölümüne uyarlanması doğrultusunda çaba harcandığı dikkati çekmektedir.*
- 2)Cumhurbaşkanlığı’nın veto gerekçelerinde de belirtildiği gibi, öne sürülen savlardan biri, bu düzenlemeler sonucunda devletin ikincil, yerel yönetimlerin ise asıl yetkili durumuna getirilmiş olmasıdır.*
- 3)Bu ayırım bağlamında, hizmette yerelin önceliği ya da hizmette halka yakınlık diye bilinen (subsidiarity) ilkenin, Anayasa’nın maddesindeki düzenleme ile çeliştiği öne sürülmektedir. Çünkü söz konusu ilkeye göre önce devletin görev alanlarının neler olduğu belirlenir, geriye kalan görevlerin tümü ise yerel yönetimlere bırakılır. İşte bu durum devleti ikincil duruma düşürmek anlamını taşır²⁸¹.*

Türkiye’de AB’ne üyelik sürecinde yapılan yasal düzenlemeleri yetersiz bulanlar da bulunmaktadır. 1988 yılında imzalanıp 1993 yılında yürürlüğe konulan AYYÖŞ’ü iç hukuk ile uyumlaştıracak herhangi bir çalışma yapılmadığı düşünülmektedir. Her ne kadar yeniden yapılandırma kapsamındaki yasalar, Şart’ın çerçevesi olduğu özerklik, yerindenlik, şeffaflık, katılım vb. ilkelere büyük oranda uygun olsa bile Anayasal değişikliklere gidilmeden alt metinlerdeki düzeltmelerin hukuksal olarak potansiyel sorun alanı oluşturabileceği göz ardı edilmemelidir²⁸².

²⁸¹ Keleş, Siyaset, ss. 508-511.

²⁸² Ökmen ve Parlak, s. 390.

Türkiye’de söz konusu süreçte yanlış algılanan kavramlar da olmuştur. Bunlardan biri federal devlet sisteminin Avrupa kurumlarınca dayatıldığı varsayımdır. AYYÖŞ’de, Avrupa Birliği’ni kuran antlaşmalarda ya da Avrupa Anayasası’nda, üye ve aday devletlerin devlet dizgelerini değiştirerek federal devlet olma yolunda adımlar atmaları gerektiğine ilişkin kurallar ve ön koşullar yer almamaktadır²⁸³.

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetim birimleri de mali açıdan yeterli kaynaklara sahip olabilmektedir. Belediyelerin mali yapısını şekillendiren birçok faktör vardır. Bunlardan ilki, ülkenin gelişmişliğidir. Bir diğer unsur ise, belediyelerin varlığını hukuki açıdan açıklamaya çalışan belediyelerin yasal dayanağıdır. Değişen dünya düzenine ve ülke şartlarına uygun olarak hazırlanmış ve mali yapıyı belirli esaslara dayalı olarak düzenleyen kanuni düzenlemeler yerel yönetimlerin öz kaynak yeterliliğini sağlayabilmektedir. Toplumun ve siyasi karar birimlerinin yerel yönetim birimlerine bakış açısı ve yerel yönetim birimlerinin varlık açısından kabulü de mali yapıyı etkileyen unsurlar arasında yer alır²⁸⁴. Avrupa Birliği’ne üyelik süreci de belediyelerin mali yapılarında birtakım değişikliklerin yapılmasını gerekli hale getirmektedir. Çünkü mali yönden güçlü olan belediyeler, güçlü yerel yönetim yapılarının oluşmasına neden olmaktadır.

3.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Etkileri

Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren AYYÖŞ şu an itibariyle Konseye üye olan 45 devletin Türkiye dâhil 42’si tarafından imzalanmış ve onaylanmış bulunmaktadır. Ancak Şartın “Yükümlülükler” başlıklı 12.maddesi gereğince “Her Akit Taraf, bu Şart’ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir.” denilmek suretiyle açıkça çekince

²⁸³ Keleş, Siyaset, s. 512.

²⁸⁴ Esra Siverekli Demircan, “Yerel Yönetimler Yerelleş(m)iyor Mu?, Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/941348066133.pdf, (01.03.2013), s.340.

koyma hakkı tanındığı gibi aynı Şart'ın "Çekilme" başlıklı 17.maddesi ile şarta taraf olduktan beş yıl sonra çekilme hakkı da tanınmış olmaktadır²⁸⁵.

AYYÖŞ, Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış, 9 Aralık 1992 tarihinde TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra söz konusu Şartın 15.maddesi gereğince ülkemiz açısından Şart 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ancak ülkemiz bu şartla ilgili bazı çekinceler koymuş bulunmaktadır. Bu çekincelerin hangi konularda olduğu aşağıda sıralanmaktadır²⁸⁶:

- Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması konusu ile ilgili Şart'ın 4. maddesinin 6.fıkrası.
- Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi ile ilgili 6. maddenin, 1. fıkrası.
- Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve temel tüzük ilkelerine göre belirlenmesi konusu ile ilgili 7. Maddenin 3. Fıkrası.
- Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi durumu ile ilgili 8. maddenin, 3.fıkrası.
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması konusu ile ilgili 9. maddenin, 4. fıkrası.
- Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun biçimde danışılması ile ilgili 9.maddenin, 6. fıkrası.
- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerin ortadan kaldırılmamasına yönelik 9. maddesinin, 7. fıkrası.

²⁸⁵ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu", Mayıs 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, (10.08.2012).

²⁸⁶ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu", Mayıs 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, (10.08.2012).

- Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması ile ilgili 10. maddesinin, 2. fıkrası.
- Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması konusu ile ilgili 10. maddesinin, 3. fıkrası.
- Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzük de tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması ile ilgili 11. maddesi.

Türkiye'nin AYYÖŞ'ün yukarıda yer alan ilgili maddelerine çekince koyması, Türkiye'de yerel demokrasinin gelişimini tamamlaması bakımından eksikliklerinin olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Türkiye'nin Şart'ın bazı maddelerine çekince koyması, sosyal, kültürel ve ekonomik koşulları ile de yakından ilişkilidir. Bu nedenle, Türkiye'nin bazı maddeleri kabul etmemesi zamanla o maddeleri yerine getiremeyeceği anlamına gelmemektedir.

Türkiye'de Anayasa'da yerel özerklik ile ilgili bir madde bulunmamaktadır. Anayasanın 127/2. maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesi ile yerel özerklik kurumu anayasal bir çerçeveye alınmıştır. Söz konusu maddede yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin “yerinden yönetim ilkesine” uygun olarak kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

AYYÖŞ belediyelere siyasi, mali ve idari özerklik getirmekte ve bu özerklikle ilgili olarak hukuki, anayasal garantiler içermektedir²⁸⁷. Türkiye'de 2004 yılından itibaren yerel yönetimlerle ilgili olarak gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde AYYÖŞ'in etkileri göze çarpmaktadır. Bu kapsamda yeni kanunlarla yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayet denetiminin azaltılarak özerklik düzeylerinin güçlendirildiği, kendi iç örgütlenmelerini belirlemede belirli bir inisiyatif alanı tanındığı, demokratik ve katılımcı niteliklerin arttırıldığı²⁸⁸ genel olarak ifade edilmektedir.

²⁸⁷ Kadir Koçdemir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 426, Mart 2000, s.81.

²⁸⁸ Bezci ve Coşkun, s. 23.

3.4.2. Hizmette Yerelin Önceliği İlkesinin Etkileri

Hizmette yerelin önceliği ilkesine göre, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en temel unsur halka en yakın olan birimlerdir. Birlik bünyesinde hizmette yerelin önceliği ilkesine oldukça önem verilmektedir. Belediyeler halka en yakın olan kuruluşlar olduğu için yerelleşmenin gerçekleştirilebilmesi için Birlik içinde en önemli işlev taşıyan aracı konumundadırlar.

Türkiye’de hizmette yerelin önceliği ilkesinin ilk etkileri kalkınma planlarında ortaya çıkmıştır. 6. ve 7. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında hizmette yerelin önceliği ilkesine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda²⁸⁹, “...hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması esas olarak görülmüştür” denilmektedir. 9. Kalkınma Planı’nda²⁹⁰ ise, “Bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek, kalkınmaya ilişkin kilit paydaşlar arasında ortaklık kültürü oluşturularak uygulamaya yönelik sinerjinin, sahiplenmenin ve farkındalığın artırılması sağlanacaktır. Öncelikle az gelişmiş bölgelerden başlamak üzere sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınma çabalarına katkı sağlamaları özendirilecektir.” ifadelerine yer verilmektedir.

Avrupa Birliği’nde hizmette yerelin önceliği ilkesinden beklentiler, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirlemesi yönünden olmaktadır. Vatandaşa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve vatandaşlar tarafından Avrupa’nın bütünleşme sürecinin benimsenmesi için çabalamak²⁹¹ da diğer beklentiler arasında yer almaktadır.

Türkiye’de yerel düzeyde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü yerel yönetimle ve özellikle de belediyeler tarafından yürütülmesine rağmen, merkez tarafından sık sık hizmetlerin gerçekleştirilmesine ilişkin müdahaleleri ve vesayeti söz konusudur. Özellikle kaynak elde etmeleri açısından merkeze bağımlı bir sistem

²⁸⁹ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, “8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporu,” Ankara 2001, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3144/oik554.pdf, (15.02.2013).

²⁹⁰ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, “9. Kalkınma Planı (2007-2013)”, Sayı: 26215, 01.07.2006, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (15.02.2013).

²⁹¹ M.Akif Özer, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 450, Mart 2006, s. 157.

bulunmaktadır. Hizmette yerelin önceliği ilkesi, merkeziyetçiliğin azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlenmesi bakımından oldukça önemli bir rol oynamaktadır.

AYYÖŞ'e göre, "yürütülebilir nitelikte karar alabilmek" özerkliğin önemli bir ölçütüdür. Bu ölçüte göre, bir kurum kendi görev alanıyla ilgili konularda kendi karar organlarıyla bir üst makamın onayına gerek duymadan karar alabilmektedir. Bu yönüyle, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerini, yürütülebilir nitelikte karar alabilen bir yerel yönetim birimi olarak kabul etmiştir²⁹². Bu da hizmette yerelin önceliği ilkesiyle paralellik gösteren bir nitelik taşımaktadır.

3.4.3. Avrupa Kentsel Şartı'nın Etkileri

Avrupa Konseyi'nin kentsel politikalarından yola çıkılarak oluşturulan Avrupa Kentsel Şartı, insan yerleşimlerindeki yaşam standardının iyileştirilmesini hedeflemiştir. Şart'ın ağırlık verdiği konular; fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi, mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların oluşturulması, toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesidir.

Şart, hükümetler tarafından değil, yerel yönetim birimleri tarafından imzalanmaktadır. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı'nda Mart 1992'de kabul edilen Şartı, Türkiye'de henüz imzalayan bir belediye olmamıştır. Ancak Türkiye'den, diğer AB sözleşmelerinde olduğu gibi Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakereleri sürecinde Avrupa Kentsel Şartı'nı onaylanması istenecektir²⁹³.

Avrupa Konseyi-Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 27-29 Mayıs 2008'deki 15. Genel Kurul Toplantısı'nda "Avrupa Kentsel Şartı-2" kabul edilmiştir. Yayımlanan deklarasyonda, ilk kabul edilen Şart-1'deki bazı ilkeler yeniden tanımlanmış ve kentsel yaşama yeni bir yaklaşım getirilmiştir. Avrupa Kentsel Şartı-2'ye ilişkin olarak Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nce alınan Resolution 269 (2008)1 sayılı kararda Avrupa Konseyi üye devletlerinin yerel yönetimleri; eylemlerinde ve politikalarında yeni bir kentlilik için Avrupa Kentsel Şartı-2'de tanımlanan ilkeleri uygulamaya ve Avrupa Kentsel Şartı-2'yi yerel ortaklarına ve

²⁹² Yusuf Erbay ve Zerrin Yener, **Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, İstanbul, 1999, s.33.

²⁹³ Nuri Tortop ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006, s.393.

halka dağıtarak, kentli vatandaşlarının Şart'ın içerdiği ilkeler ve ana maddeleri konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamaya, çağrılmaktadır²⁹⁴.

Türkiye'de şartı belediyeler henüz imzalamış olmasa da, Şart'ın etkisinin belediyelerin mevzuatları üzerinde yavaş yavaş kendini gösterdiği anlaşılmaktadır. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda; belediyenin, hemşehirliler arasında sosyal ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapması, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi açısından önem taşıyan mekanların korunması, belediyelerin yetki alanları içerisinde ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanması için girişimlerde bulunabilmesi, belediye hizmetlerinde gönüllü katılıma yer verilmesi ve bu anlamda katılım konusunda kent konseylerinin oluşturulması, hizmet sunumunda vatandaşın durumuna uygun yöntemlere başvurulması gibi düzenlemeler incelendiğinde Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan ilkelerle paralellik gösterdiği ortaya çıkmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da Şart ile örtüşen düzenlemeler mevcuttur. Kanun'da; büyükşehir belediyelerine sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevre ile ilgili görevler, sağlık, kültür hizmetleri için gerektiğinde tesis yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunması, yetişkinler, yaşlılar, çocuklar ve engelliler için her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek gibi görevler sayılabilmektedir.

3.4.4. Yerel Yönetimler Arasında İş Birliği ve Sınır Ötesi İş Birliği Uygulamalarının Etkileri

Küreselleşmenin etkisi ile birlikte yerel yönetimler, yalnızca kendi ülkelerindeki yerel yönetimlerin değil, ülke dışındaki yerel yönetimlerin de uygulamalarını izlemekte ve hatta onlarla iş birliği içerisine girmektedir.

Türkiye Sözleşme'yi 04.02.1998 tarihinde imzalamış, 06.02.2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4517 sayılı Kanun ile TBMM tarafından “İşbu Sözleşme, Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahallî idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla

²⁹⁴T.C.İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Avrupa Kentsel Şartı**, <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx?DetayId=1#9>, 03.07.2013.

hüküm ifade edecektir.” şeklinde bir bildirimde bulunulması” kaydıyla onaylanması uygun bulunmuştur²⁹⁵. 10.05.2000 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/324 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 12.10.2001 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel yönetimlerin diğer kuruluşları olan ilişkileri bakımından bir takım düzenlemeler yapılmıştır. 5393 sayılı Kanun ile belediyeler, 5302 sayılı Kanun ile il özel idareleri, belediye ve il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanı ile ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye ve üye olabilmektedirler. Bu düzenlemenin ve kardeş kent ilişkisi kurmalarına yönelik sürecin dış politikaya, uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığı’ndan izin alınması zorunludur.

01.02.2000 tarih ve 4517 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren “Avrupa Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi”ne göre, yerel yönetimlerin sınır ötesi işbirliği iç hukuk tarafından tanımlanan yetkiler çerçevesinde gerçekleşecektir. Bu bakımdan, İçişleri Bakanlığı’na tanınan önceden izin şeklindeki vesayet denetiminin uluslararası sözleşmeye aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Belediyelerin küresel ilişkilerin gelişmesinde yurtdışı kuruluşlarla ve diğer yerel yönetimlerle işbirliği ilişkilerinin yeni belediye kanunları ile düzenlenmesi belediyelerin AB standartlarına yaklaşması bakımından oldukça önemli bir adım olmaktadır.

3.4.5. AB’nin Yerel Yönetimlere Mali Kaynak ve Finansman Sağlamadaki Etkileri

AB’de yerelleşme bakımından oldukça önemli bir konu olan mali yapının dönüşümü, hizmette yerelin önceliği ilkesi ve AYYÖŞ’nin etkileri ile birlikte yerel yönetimlerin özellikle mali açıdan özerk olmaları, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için AB’nin geliştirmiş olduğu mali destek programları bulunmaktadır. Üyelik

²⁹⁵ Yavuz Selim Köşger ve M.İlker Haktankaçmaz, “Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:146, Temmuz-Ağustos 2011, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/146/12-yavuz%20selim%20ko%C5%9Fger.pdf, (05.03.2013), s.52.

sürecinde ülkemizdeki yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler söz konusu mali destek programlarından yararlanmak açısından çaba harcamaktadırlar.

Türkiye’de belediyelerin AB’ne üyelik sürecine sıcak bakmalarının en önemli nedenlerinden biri, AB mali yardımları ve belediyelere sağlanan desteklerdir. Avrupa Birliği tarafından yerel yönetimlere mali anlamda destek sağlamak üzere çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar: ödenek yardımları, kredi ve borçlar ile çeşitli finansman kaynaklarından oluşmaktadır. Bunların dışında yerel yönetimlere seminerler, araştırmalar, yerel istihdam girişimleri, kültür ve diğer alanlarla ilgili olarak çeşitli mali kaynaklar sağlanmaktadır²⁹⁶.

AB yardımları ülkemize adaylık sürecinde üç farklı program aracılığı ile desteklenmektedir. Bunlar: Katılım Öncesi Yardım (IPA), Topluluk Programları ve Avrupa Yatırım Bankası Kredileri olarak kategorize edilebilmektedir. AB’nin Türkiye’ye yapacağı yardımlar daha çok “Katılım Öncesi Mali Yardım Programı” adı altında toplanmaktadır. Bu yardımlar hibe niteliğindedir ve AB’nin Türkiye’ye karşı mali yükümlülüklerinin bir gereğidir. Bu yardımların amacı ise, Türkiye’nin AB üyeliğine hazırlanmasına destek olmaktır.

Yardımlar, Ekonomik ve Sosyal Uyuma Yönelik Yardımlar ve AB Müktesebatına Uyuma Yönelik Yardımlar olmak üzere iki başlıkta toplanmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Uyuma Yönelik Yardımlardan sektörel amaçlı programlar, sağlık, çevre, altyapı, enerji, ulaşım, ticaret, demokrasi, insan hakları, istihdam gibi yerel yönetimleri ilgilendiren ve yerel yönetimlerin yararlanabileceği oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır²⁹⁷.

²⁹⁶ Türkoğlu, s.55.

²⁹⁷ H.İbrahim Daşöz, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, Nisan 2005, s. 3.

Katılım Öncesi Yardım (IPA) kapsamında Türkiye’ye sağlanan destek Tablo 23’te görülmektedir.

Tablo 23: IPA Kapsamında Türkiye’ye Sağlanan Destekler

Milyon Euro							
Öncelik Alanları	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	252,2	250,2	232,2	211,3	230,6	250,9	238,3
Sınır ötesi ve Bölgesel İşbirliği	6,6	8,8	9,4	9,6	9,7	9,9	10,1
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	291,4	350,8	378
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	89,9	96
Kırsal Kalkınmanın Geliştirilmesi	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	197,8	213
Toplam	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5	935,5
Genel Toplam	4,9 Milyar						

Kaynak: Bülent Özcan, “AB Hibe Programları”, Avrupa Birliği Bakanlığı Proje Uygulama Başkanlığı, 19 Ocak 2013, http://www.abgs.gov.tr/files/istanbul_stk_sunum_19_01_2013.pdf, (10.03.2013).

Tablo 23’den anlaşılabacağı gibi, IPA kapsamında Türkiye’ye sağlanan destekler, 2007 yılından 2013 yılına kadar olan toplam değişim geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanmada %-5,51 oranında, sınır ötesi ve bölgesel işbirliği alanında %53,03 oranında, bölgesel kalkınma alanında %125,67 oranında, insan kaynaklarının geliştirilmesi alanında %91,24 oranında, kırsal kalkınmanın geliştirilmesi alanında ise %928,99 oranında gerçekleşmiştir. Öncelik alanları toplamında ise, %88,15 oranında değişim yaşanmıştır.

IPA kapsamında belediyelere sağlanan destekler ise : Sosyal İçerikli Projelere Destekler, Çevre Altyapısı İle İlgili Projelere Destekler ve Bölgesel Rekabetin Güçlendirilmesine Yönelik Projelere Destekler olarak gruplandırılabilir.

Sosyal içerikli projelere destekler, “Hibe Programı” yöntemi ile finanse edilebilmektedir. Hibe programlarının faydalanıcı kuruluşlara göre dağılımı Tablo 24’te yer almaktadır.

Tablo 24: Hibe Programlarının Dağılımı (Faydalanıcı Kuruluşlara Göre)

Sıralama	Kuruluş	Hibe Desteği Alan Proje Sayısı	Projelere Sağlanan Hibe Desteği (Euro)
1	Belediyeler	341	97.642.267
2	Kobiler	654	47.767.998
3	Dernekler	425	34.829.011
4	Odalar	322	34.814.932
5	Köye Hizmet Götürme Birlikleri	86	22.575.916
6	Vakıflar	69	20.370.566
7	İl Özel İdareleri	187	18.655.497
8	Üniversiteler	101	16.372.610
9	Birlikler	121	13.029.240
12	Sendikalar	46	6.719.211
13	Kooperatifler	69	5.609.299

Kaynak: Bülent Özcan, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Belediyelere Sağlanan Destekler, Belediyeler Avrupa Birliği’ne Hazırlanıyor Projesi Gaziantep Bölgesel Toplantısı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Proje Uygulama Başkanlığı, 03.02.2011, http://www.abgs.gov.tr/files/ab%20s%C3%BCreci%20ve%20illerimiz/belediyeler/ab_mali_yardimi_ve_belediyeler_hatay_sunum.pdf, (10.03.2013).

Tablo 24’e göre, AB’nin hibe programlarından yararlanan 2.421 proje sayısı için toplam 318.386.547 Euro kaynak aktarımı gerçekleştirilmiştir. Faydalanıcı kuruluşların içinde söz konusu hibe programlarından en çok yararlanan kuruluş belediyeler olmuştur. Belediyeler, hibe desteği alan proje sayıları bakımından toplam proje sayısı içinde %14,09 oranında proje oluşturmuş olmalarına rağmen, projelere sağlanan toplam hibe desteğinin %30,67’sini alabilmişlerdir. Belediyelerin hibe desteği alan proje sayıları kobilere göre daha az olmasına rağmen, kaynak aktarımından daha fazla pay aldıkları görülmektedir.

Projelere sağlanan hibe desteği bakımından belediyelerden sonra en büyük payı %15 ile kobiler, %10,94 ile dernekler, %10,93 ile odalar, %7,09 ile köye hizmet götürme birlikleri, %6,40 ile vakıflar, %5,86 ile il özel idareleri, %5,14 ile üniversiteler, %4,09 ile birlikler, %2,11 ile sendikalar ve %1,76 ile kooperatifler takip etmiştir.

Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde alacağı mali yardımların büyük çoğunluğu “Ekonomik ve Sosyal Uyum” için harcanmaktadır. Bu amaçla, dağıtılacak fonlardan çoğunlukla belediyeler faydalanacaklardır. Bunun için hazırlamış oldukları projelerle eğitim, sağlık, çevre, altyapı, yerel ekonomik kalkınma gibi alanlarda bu fonlardan faydalanabilmektedirler. Bunu yerine getirilebilmeleri için de, belediyelerin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik süreci belediyelerin mali uygulamalarını oldukça yakından etkilemektedir. AB gerek İlerleme Raporları'nda, gerekse Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak Türkiye'de yerel yönetimler alanında yeni düzenlemelerin yapılmasını talep etmiş ve bu doğrultuda son yıllarda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımının yeniden gözden geçirilmesi ve bu çerçevede yerel yönetimlerin daha fazla yetkiyle donatılması, katı vesayetin azaltılması, mali imkanların arttırılması, etkin, saydam ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışının egemen kılınması AB'nin başlıca beklentileri arasında yer almaktadır.

AB'ye uyum sürecinde belediyelerin merkezi yönetim karşısında daha çok güçlenmesi gereği üzerinde durulmuş ve Türkiye'den bunun sağlanması beklenmiştir. Belediyelere verilen görevlerin etkin şekilde yerine getirilmesi belediyelerin mali açıdan güçlü olmalarıyla yakından ilişkilidir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere "görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü bulunmaktadır. Ancak, günümüz itibarıyla, belediyelerin yeterli mali kaynaklara sahip olduklarını söylemek oldukça güçtür. Vergi konulması, değiştirilmesi ya da kaldırılması kanun ile yapıldığından ve de kanun çıkarma yetkisi Anayasaya göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu için Türkiye'de merkezi yönetim, yönetimler arası mali ilişkileri düzenleme konusunda tam yetkiye sahiptir. Merkezi yönetimin sahip olduğu bu yetki, yerel yönetimlerin gelirlerini arttırmalarında engelleyici bir güç oluşturmaktadır.

Gün geçtikçe daha çok kaynak kullanmak durumunda kalan ve yerel hizmetlerin ana yüklenicisi pozisyonunda olan belediyelerin artan taleplere karşılık verebilmesi yönünde kaynak sıkıntısını aşmasının yolu, ya artan görevlerine karşılık merkezi yönetimden aldıkları payların artırılması ya da esas olan kendi öz kaynaklarının çoğaltılması ve çeşitlendirilmesidir. Fakat, gerek merkezi yönetimden gelen payların yerel ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalması gerekse yerel kaynakların harekete geçirilmesinde yaşanan zorluklar belediyeleri kaynak sıkıntısını giderme aracı olarak borçlanmaya yönlendirmiştir.

Belediyeler görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmek için borçlanmaya başvurumaktadırlar. Fakat, özellikle gerçekleştirdikleri dış borçlanmalardan yalnızca kendilerinin sorumlu olduğu, Hazinece borç üstlenimi yapılması ve borçların affının mümkün olmadığı bilinci belediyelere kazandırılmalıdır. Belediyelerin borçlanma yerine alternatif finansman yöntemlerine yönelmesi sağlanmalıdır. Böylelikle, borçlanmanın oluşturacağı mali yükün altına hiç girmeyerek farklı finansman yöntemlerini doğru harcamalara yönlendirerek etkin mali yönetim ve uygulamalarda bulunabileceklerdir. Ayrıca, belediye yöneticilerine tasarruf etmeleri gerektiği bilinci aşılanmalıdır. Yöneticilerin belediye yönetimlerini rant potansiyeli olarak görmekten kaçınmaları aksine halka daha yakın olma imkanlarından yararlanarak halkın taleplerini karşılamak hedefiyle görevlerini sürdürmeleri gerekmektedir.

Son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle belediyelerin mevcut mali kaynaklarını hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik, verimlilik vb. açıdan daha dikkatli kullanmaya yöneltilmeleri oldukça olumlu bir gelişmedir. Fakat, Türkiye’de, belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması açısından mevcut yasal düzenlemeler yetersiz bulunmaktadır ve bu da belediyelerin mali sorunlarını arttırmaktadır. Türkiye’de mali özerkliğin geliştirilmesi ve vergilendirme yetkisinin belediyelere devrine ilişkin olarak yapılması gerekli düzenlemelere ilişkin tespit ve öneriler aşağıda belirtilmiştir:

- > Belediyelere, mali özerklik kapsamında hesap verilebilirlik ve mali şeffaflık ilkelerine bağlı kalmaları şartıyla, vergilerin matrahını ve oranını belirleme yetkisi tanınmalıdır.
- > Belediyelerin tabi olduğu mevzuat hükümleri, mali özerkliği güçlendirici yönde ele alınmalı ve bu yönde yeni düzenlemelere yer verilmelidir.
- > Mali özerkliğin sağlanmasına ilişkin vergilendirme yetkisinin kullanımında, belediyelerin karar alma mekanizmaları içinde daha fazla etkin olması sağlanmalıdır.
- > Belediyelerin mali özerkliğe sahip olmaları, bölgeler arası farklılıkların etkisiyle dezavantajları beraberinde getirebilir. Bunu önlemek için, bölgeler arası koordinasyon oluşturulmalı ve bu anlamda çok üreten, az tüketen bölgeler ile az üreten çok tüketen bölgeler arasında vergilendirme yetkisi de bu koordinasyon bağlamında düzenlenmelidir.

> Belediyeler, halka yakın ve halkın nabzını merkezi yönetime göre daha iyi tutan birimler olduğu için, yerel halkın ödeme gücüne sahip olduğu yerel vergi oranını tespitte yetkili olmalı, ayrıca vergi yükümlülerini verdikleri vergiler hakkında bilgilendiren sorumluluğu taşımalıdır. Toplumun artan ihtiyaçlarına doğru cevap verecek ölçüde olmalıdır.

> Türkiye’de yerel öz gelirleri artırmak için farklı bölge yapılarına uygun alternatifler geliştirmek mümkündür. Yapılan hukuksal düzenlemeler çerçevesinde vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devri üniter yapıya aykırı bir durum arz etmeyecektir. Nitekim, AB ülkelerinde hem üniter yapıya sahip hem de güçlü belediye birimleri olan ülkeler mevcuttur.

> 1982 Anayasası üzerinde yapılan çalışmalar doğrultusunda, yerel yönetimlere sağlanmak istenen mali özerkliğe ilişkin iyileştirmelere yönelik mevcut yasadaki ilgili maddelerin tekrar gözden geçirilerek gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Anayasa çalışmalarının yapıldığı günümüzde, bu anlamda yapılacak düzenlemeler belediyelerin mali uygulamalarının AB standartlarına kavuşturulabilmesi için oldukça yerinde bir müdahale olacaktır.

Türkiye’de belediyelerin hizmetleri merkeziyetçi devlet yapısıyla yürütülmesi anlayışı ile benimsenmiştir. Fakat, ekonomik ve sosyal faaliyetlerin tek bir noktadan denetlenmesinin, gün geçtikçe büyüyen kamu bürokrasisini ağır işleyen, etkisiz ve verimsiz bir hale getirdiği yönünde çoğu araştırmacı hemfikir durumdadır. 1980’den itibaren gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi suretiyle katı merkeziyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin çözümlenmesini amaçladığı ve öne sürülen yeniden yapılanma hareketleri şeklinde gerçekleşmektedir. Reform çalışmalarına örnek olarak, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve son olarak da 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun verilebilmektedir.

Çoğunluk olarak, 8. Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe giren söz konusu Kanun'lar ile belediyelerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları -yeterli görülmesi de- arttırılmıştır. Bu gelişme ile, başta az gelişmiş bölgelerdeki belediyeler olmak üzere, bütün belediyelerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacı daha da önem kazanmıştır.

6360 sayılı Kanun ise, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinden pay alma oranını arttıran düzenlemeler getirmiştir. Kanun ile, tüzel kişiliği sona erecek il özel idaresi ile kapanan belde belediyelerinin gelirlerinin büyükşehir belediyesine aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye'de belediye sistemi küçük ölçeklilikten kurtarılarak, belediye sayısında azalmaya gidilmiştir. Bu düzenleme ile ulusal kaynakların küçük dilimler halinde kullanımını ve verimliliğin azalmasını engelleyici bir adım atılmıştır. Belediyelerin gelir kaynaklarını arttıran ve dağınık yapıdan dolayı yaşanacak israfı önleyen söz konusu bu düzenleme AB sürecinde oldukça önemli bir düzenlemedir.

Türkiye'de Avrupa Birliği'ne uyum süreci ile başlayan reform çalışmalarının beklentileri karşılayıp karşılamadığı konusu günümüzde tartışılan bir konudur. AB'ne üyelik süreci ile belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarında yaşanan artış, belediyelerin mevcut kaynaklarını daha etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanmalarını da gerektirmiştir. Bunun için de gelecek odaklı bir denetim yapılanmasına da geçilmiştir. Değişikliklere bağlı olarak kamusalılıktan, bireyselliğe, kaynak yaratıcı belediyeçilikten kaynak dağıtıcı belediyeçiliğe, hizmet yapıcı belediyeçilikten hizmet yapıcı ve yaptırıcı belediyeçiliğe ve temelinde piyasa ekonomisini esas alan bir düşünceye geçildiği söylenebilmektedir.

Türkiye'de belediyeler AB'ne girme süreci ile ilgili olarak yeterli bilince kavuşturulamadığından bazı belediyeler AB sürecine olumsuz baksalar da, bazıları ise AB'nin mali yardımlarından yararlanma fikri etkisiyle AB'ne üyelik sürecine sıcak bakmaktadırlar. Fakat, Türkiye'deki belediyelerin, merkezi yönetimden yeterli destek ve yardımı alma, proje üretme aşamasında gerekli bilgi, tecrübe ve özellikle nitelikli insan gücüne sahip olma, proje ortağı bulma konularında sorunlar yaşadığı görülmektedir. Ayrıca belediyelerin, merkezi yönetimden çoğu zaman alamadıkları mali desteği, AB'nin sağladığı mali desteklerle elde etmeye çalıştıkları görülmektedir.

Türkiye, üniter yapıyı benimsemiş fakat güçlü yerel yönetimlere ve dolayısıyla güçlü belediyelere sahip olmayı arzulayan bir ülkedir. Bunu gerçekleştirebilmek için AB fonlarından yararlanmak oldukça etkili gibi görünse de, merkezi yönetimin sorumluluğunda da bir azalış olmamalıdır. Çünkü, kaynakların rasyonel kullanılması, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, toplumsal eşitliğin ve kalkınmanın sağlanması ülkemizdeki gibi birçok ülkede de halen merkezi yönetimin temel görevleri arasında sayılabilmektedir. Bu nedenle, Türkiye de daha güçlü bir sosyal devlet anlayışı ile güçlü belediyelerle birlikte AB'ye girmenin gerekliliklerini, müzakereler boyunca yerine getirebilmelidir.

Türkiye'de belediyelerin küresel düzeyde ve AB düzeyinde yaşanan değişimlerden etkilendiği ve kendi içsel dinamiklerini de göz önünde tutarak değişim içinde olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği'nin hedeflediği şeffaf, halkın katılımına açık yerel yönetimlere ulaşabilmek için öncelikle bölgesel eşitsizlikler ortadan kaldırılmalıdır. Buna ilaveten yönetime katılması istenen vatandaşların soru sorma ve düşünce açıklama ile ilgili hakları güvence altına alınarak demokrasi ilkesi yerleştirilmelidir. Demokratik, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimlerin oluşturulabilmesi hem merkezin üzerindeki iş yükünü azaltacak hem de vatandaşların kendi sorunlarına aktif olarak çözüm üretmesine, dolayısıyla yaşanan yerin benimsenmesine neden olacaktır.

AB'de katılımcı demokrasinin bir sonucu olarak yerel halkla doğrudan ilişki ve iletişim içinde bulunan belediye temsilcileri, halkın yönetime katılımı ve alınan kararların uygulanması konusunda önemli işlevler üstlenmelidirler. Bu kapsamda, katılımcı demokrasinin yerel yönetimler alanında Türkiye'deki uygulamaları olan "Kent Konseyleri" ve "Yerel Gündem 21" çalışmaları gelişimlerini sürdürmeye devam etmektedirler. Fakat, bu çalışmaların yanında, katılımcı bütçeleme uygulamalarına ağırlık verilmelidir. Söz konusu çalışmalar, AB'ne uyum yönünden oldukça önem taşımaktadırlar.

AB'nin ise Türkiye'de yerel yönetimler konusundaki en önemli katkısı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere politik, mali, idari özerklik getirmekte ve bu özerkliklerle ilgili olarak anayasal garantiler içermektedir. Yerel özerkliklerin geliştirilmesi yerel halkın yönetime uygun platformlar aracılığıyla katılımı ile

gerçekleşebilir. Katılım konusunda uygulamaların yasal dayanaklarla desteklenmesi ve halk taleplerinin karşılanabilirlik oranı, Türkiye'nin belediyeler konusunda AB temel sonuç beklentilerinin karşılanmasını sağlayacaktır.

Türkiye, uyum sürecinde yapılan kanuni değişikliklerle, belediyelerin yetkilerinin arttırılması yönünde önemli seviyelere ulaşmıştır. Ancak, önemli olan bu alanda köklü bir zihniyet değişiminin gerçekleştirilebilmesidir. Geçmişten günümüze merkeziyetçi bir yapıyı benimsemiş ülkemizde bunun kısa bir sürede neticelenmesi beklenmemelidir. Bu süreçte AB fonlarından yararlanmak belediyelerimizin gelişimi için önemlidir. Bunun için de özellikle, belediyelerin nitelikli personel yapısına sahip olmaları ve yerel halkın bilinçlendirilmesi ilk plânda gerekli olmaktadır.

KAYNAKÇA

Acar, Mustafa. **AB ve Türkiye Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz**, Orion Yayınları, Ankara, 2006.

Akalın, Güneri. “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 6, Kasım 1994, ss. 15-27.

Akçakaya, Murat. “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 1, 2003, ss. 153-174.

Akdemir, Tekin ve Serkan Benk. “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, 2010, ss.163-186.

Akdoğan, A.Argun. “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, Nisan 1997, ss. 83-98.

Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.

Akhundova, Jale. “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, **Avrasya İncelemeleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2012, ss. 63-97,

Aktaş, Ahmet. “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, ss. 92-103, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediyelerin-mali-yapisi-ve-butceleme-sureci-12-11.pdf>, (20.03.2013).

Aleskerli, Alesker. “Rusya Federasyonu Anayasası”, **Türk Anayasa Hukuku Sitesi**, 2005, <http://www.anayasa.gen.tr/rusya.htm>, (05.04.2013).

Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, Kasım 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>, (15.08.2012).

Aydın, Yakup. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, Sayı: 4, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, ss.11-20, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-yerel-yonetimlerin-gelisim-sureci-12-2.pdf>, (10.08.2012).

Ayhan, Ufuk. “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70, Temmuz-Eylül 2008, ss.103-120, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der70m5.pdf>, (15.01.2013).

Bağlı, Mehmet Selim. “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:473, Aralık 2011, ss. 43-74.

Batal, Salih. “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirilmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Sayı: 147, Mart 2010, <http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm>, (12.01.2013).

Bayrakçı, Erdal. “Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:7, ss.89-110, <http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/dergi/sayi7.htm>, (02.02.2013).

Bennet, Robert J. **Local Government in the New Europe**, Belhaven Press, London, 1993.

Berk, Ahmet. “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, ss. 47-63, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der49m2.pdf>, (01.01.2013).

Berksoy, Turgay ve Abdulkadir Işık. **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:177, Ankara, 2004.

Beyhan, Eyüp. “Demokratik Katılımda Yerel Yönetim”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Ekim 2008, ss. 36-41, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim2008/10.pdf>, (15.03.2012).

Bezci, Bünyamin ve Bayram Coşkun. “Avrupa Birliği ve Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 16 Sayı: 3, Temmuz 2007, ss. 5-27.

Bilge, Semih. “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Performans Ölçüm ve Uygulamaları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, Haziran 2007, ss. 5-25.

Bilgiç, Veysel K. ve Serdar K. Gül. “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, **VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ss. 612-626,
<http://gear.pol.tr/Yrd.Do%C3%A7.%20Dr.S.Kenan%20G%C3%9CL1/Yerelle%C5%9Fme%20Politikalar%C4%B1.pdf>, (11.08.2012).

Bilici, Nurettin ve Adem Bilici. **Kamu Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

Bilici, Nurettin. “AB’de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye’nin Entegrasyonu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, No: 2, 2006, ss. 39-45,
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1122/13212.pdf>, (02.03.2013).

Bostanoğlu, Özer. “Federal Almanya’da Halk Katılımı ve Türkler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, Ankara, 1989, ss: 41-52.

Bowman, Ann O'M. ve Richard C. Kearney, **State and Local Government**, Houghton Mifflin Publishing Company, New York, 2009.

Bozdoğan, Mine Nur. **Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara, 2008, ss.64-66’dan aktaran Ahmet İncekara ve Burcu Kılınç Savrul, “Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma

Politikaları: Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **International Conference On Eurasian Economies**, 2011, <http://www.eecon.info/papers/307.pdf>, (07.02.2013).

Bozkurt, Enver ve Mehmet Özcan. “Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, 2001, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 1-21.

Bozlağan, Recep. “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Sayı: 73, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> , (15.10.2012).

Bülbül, Duran. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, **4.Yerel Yönetimlerin Mali Forumu**, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 26-27.11.2011, ss. 1-19, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Duran_Bulbul.pdf, (07.07.2012).

Bülbül, Duran. **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006.

Bülbül, Duran. **İdari ve Mali Paylaşım**, Takav Matbaacılık ve Yayıncılık A.Ş., Ankara, 1998.

Can, Ergüder ve Dilek Akdenizli Kocagül. **Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar**, Türkiye Ekonomi Politikalar Araştırma Vakfı, Ankara, Temmuz 2008, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234310r2790.Avrupa_Birligi_nde_Bolgese_l_Politika_nin_Gelisimi_ve_Yapisal_Fonlar.pdf, (05.02.2013).

Can, Ergüder. **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Canalıoğlu, M. Volkan. “Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Belediyelerin Geleceği”, <http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf> , (12.03.2013).

Canatan, Bilal. **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınları, Ankara, 2001.

Canca, Aykut Kadir. “Belediyeler Borç Batağında mı?”, 2009, <http://www.stratejikboyut.com/haber/belediyeler-borc-bataginda-mi--28301.html>, (02.04.2013).

Canpolat, Hasan. “İngiltere”de (Britanya) Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ed. Muammer Türker, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:27, Ankara, 1999, ss. 315-340.

Carozza, Paolo G. “Subsidiarity As a Structural Principle Of International Human Rights Law”, **American Journal of International Law**, Cilt: 97, Sayı: 38, 2003, ss. 38-79.

Choi, Yoo-Sung ve Deil S Wright, “Intergovernmental Relation (Igr) In Korea and Japan: Phases, Patterns, and Progress Toward Decentralization (Local Autonomy) in A Trans-Pacific Context”, **International Review of Public Administration**, Cilt: 9, No: 1, 2004, ss.10,11’den aktaran Tekin Akdemir ve Serkan Benk, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, 2010, ss. 163-186.

Council of European Municipalities and Regions (CCRE/CEMR), http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/eu-organisations/en/council-of-european-municipalities-and-regions_en.cfm, (10.03.2013).

Çetinkaya, Özhan ve Tolga Demirbaş. “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53. Seri, 2010,
<http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/view/7752/725>,
(01.02.2013).

Çınarlı, Serkan. “ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1, 2011, ss. 265-280.

Çolak, N.İlker. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar: İngiltere ve Türkiye**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.

Daşöz, H.İbrahim. “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, Nisan 2005, ss. 3-11.

Demir, Hakan ve Mehmet Karakütük. “Yerel Yönetimler ve Hizmetten Yerellik: Subsidiarite Kavramı”, **Bilgi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2003. ss. 65-77.

Demircan, Esra Siverekli. “Yerel Yönetimler Yerelleş(m)iyor Mu?, Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, ss. 339-367,
http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/941348066133.pdf, (01.03.2013).

Dilekli, Selin ve Kadriye Yeşilkaya. “Maastricht Kriterleri”, **Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü**, Aralık, 2002,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/maastricht/dileklis/kriter.pdf>, (11.03.2013).

Dizdar, Başak. “Belediye Bağlı İdareleri, İştirakleri ve İşletmeleri”, 01.09.2011,
<http://www.belediyedeniz.com/kutuphane/makale/1149/belediye-bagli-idareleri-istirakleri-ve-isletmeleri>, (10.09.2012).

Duran Bülbül. **İdari ve Mali Paylaşım**, Takav Matbaacılık A.Ş., 1998.

Egeli, Haluk ve Funda Diril. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:84, Ocak-Mart 2012, ss.25-44, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der84m2.pdf>, (01.05.2013).

Emiliou, Nicholas. "Subsidiarty: An Effective Barrier Against ‘The Enterprises of Ambition’" **European Law Review**, Cilt: 17, No: 5, 1992, s. 372-387.

Erbay, Yusuf ve Zerrin Yener. **Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul, 1999.

Erçin, Erhan. “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası”, **15 soruda 15 AB Politikası**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No: 4, İstanbul, 2004, ss.8-9.

Ergun, Turgay. “Mısır’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, ss. 75-79.

Ersoy, Melih. “6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları”, **GAP Belediyeler Birliği Dergisi**, 2013, <http://www.melihersoy.com/wpcontent/uploads/2012/04/6360say%C4%B1%C4%B1-Yasa-ve-Mekansal-Planlama-Sorunlar%C4%B14.pdf>, (01.10.2012).

Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994.

Es, Muharrem. “Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Mart 2008, ss. 29-38, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/6.pdf>, (10.05.2012).

Esen, Selin. “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 4, ss. 89-122.

European Union, “How the EU Works: The History of the European Union”, <http://europa.eu/about-eu/eu-history>, (05.09.2012).

European Union Committee of the Regions,
<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, (02.02.2013).

Falay, Nihat, Ebrar Berk, Erdal Kaya, Ersin Kalaycıoğlu. **Belediyelerde Mali Yönetim: Yerel Yöneticiler İçin Bütçe Rehberi**, TESEV Yayınları, 1998.

Falay, Nihat. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, Nisan 1997, ss. 3-13.

Falay, Nihat, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmer Karakaş. **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası,
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf>, (10.02.2013).

Fransa Anayasası, <https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR%284.10.1958%29.pdf>, (10.02.2013).

Friedrich, Peter, Anita Kaltschutz ve Chang Woon Nam. “Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries”, **The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA)**, Oporto, 25-29.08.2004.

Frizon, Richard, A. C. Marand, Sophie Renard ve François Scarbonchi, “La perception de l’autonomie financière des collectivités locales en Europe: Quels enseignements pour la France?”, CNPFT, **Institut Nationale des Etudes Territoriales**, Strasbourg, 2002, ss.7-8’den aktaran Dilek Özkök Çubukçu, “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı:1, ss. 81-120.

Forges, Jean Michel de, **Droit Administratif**, 1^{er} édition 1991, Şubat, ss.115-153, çev. Ahmet Özer. “Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 396, Eylül 1992, ss. 25-52.

Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

Göymen, Korel. “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi, 03-04.12.2004, ss. 31-37.

Gözler, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007.

Greater London Authority Act, Md.2-35,
http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf,
(15.03.2013).

Gül, Mustafa. “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 74-75, Aralık 2009, ss. 97-115, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der74-75m6.pdf>,
(02.04.2013).

Güler, Birgül Ayman. “Kentsel Altyapı Finansmanı Belediyeler Bankası: 1933-1945”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 1, Mart 1996, ss. 87-105.

Güler, Birgül Ayman. **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayın No: 244, Ankara, 1992.

Güler, Birgül. “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, ss.35-44.

Güllüce, İdris. **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004.

Güngör, Sezen. “Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 24, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, <http://www.akademikbakis.org/24/12.pdf>, (05.02.2013).

Gürün, Mustafa ve Hüseyin Gül. “Avrupa Birliği’nde Bölgesel İdari Yapılanmaların Dönüşümünde Uluslararası ve Uluslararası Faktörler”, **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2010, ss. 81-101.

Harloff, Eileen Martin. **The Structure Of Local Government In The European Community**, International Union of Local Authorities (IULA), Netherlands, 1987, http://openlibrary.org/works/OL13305220W/The_structure_of_local_government_in_the_European_Community, (10.01.2013), s.12.

Hartmut Maurer, **Allgemeines Verwaltungsrecht**, 7. Aufl., C. H. Beck, München, 1990, s.493’den aktaran Enis Yeter ve Kadir Koçdemir. “F.Almanya’da Yerel Yönetimlerin Bütçe Yapısı (1)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, Nisan 1997, ss. 46-63.

Hill, M. Dills. **Democratic Theory and Local Government**, London, 1974.

İlbank Kurum Bilgileri Tarihçesi,
<http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3>, (05.02.2013).

İlbank Kurum Bilgileri Faaliyet Konuları,
<http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=278>, (05.02.2013).

İlhan, İlhami. “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasında İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 88, Ocak-Mart 2013, ss. 5-25,
<http://sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der88m1.pdf>, (30.04.2013).

İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/1-24.pdf>, (10.02.2013).

İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal. “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 16, Aralık 2006, ss.125-140, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16/125-140.pdf>, (03.03.2013).

İstanbul Avrupa Birliği Çalışmaları, “AB’de Yerel Yönetim Organizasyonları”, **İstanbul Büyükşehir Belediyesi**, <http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Sayfalar/AbYerelYonetimDevam.aspx>, (12.02.2013).

İşleyen, Şadi. “İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Mart 2011, Sayı:199, ss. 42-104, <http://www.mahalliidarelerdergisi.org/img/EgcOoWHz.pdf#page=44>, (10.10.2012).

Kaiser, Wolfram, Brigitte Leucht and Morten Rasmussen. **The History Of The European Union: Origins of a Trans-and Supranational Polity 1950-72**, Routledge / UACES Contemporary European Studies, 2009, New York, <http://libgen.info/view.php?id=257880>, (10.10.2012).

Karabulut, Umut. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Başlangıcı: Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu’na (AET) Üyelik Başvurusu”, **Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 16, 2012, ss. 19-145, <http://www.ait.hacettepe.edu.tr/akademik/sayil6dergi.pdf#page=25>, (10.02.2013).

Karluk, Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2007.

Kavruk, Hikmet. **Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 2002.

Kayıkçı, Sabrina. “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, ss. 22-47.

Keating, Michael ve Arthur Midwinter. “The Politics of Central-Local Grants in Britain and France”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, Cilt: 12, ss. 178-179’dan aktaran İsa Sağbaş ve Muhlis Bağdıgen, **Local Government Finance in Turkey**, Z Ajans Afyon, Kasım 2003.

Keleş, Ruşen ve Fehmi Yavuz. **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.

Keleş, Ruşen. “Fransa’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, Ocak 1994, ss. 3-18.

Keleş, Ruşen. “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, No: 1, 1995, ss. 3-14.

Keleş, Ruşen. “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 2, Haziran 1986, ss. 101-122.

Keleş, Ruşen. **Avrupanın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 1999.

Keleş, Ruşen. **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Türkiye Belediyeler Birliği Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 1994.

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.

Kerimoğlu, Baki. “Türkiye’de Mevcut Siyasi ve Mali Sistem İçinde Yerel Yönetimler: Yerelleşme ve Özerklik Açısından Değerlendirme”, **Mali Kılavuz**, Sayı: 27, Ocak-Mart 2005’den aktaran Özhan Çetinkaya ve Tolga Demişbaş, “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **İstanbul**

Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, 2010, www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/.../7253, (20.03.2013).

Kerman, Uysal. “Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler“, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, 2009, ss. 273-286.

Keser, Hasan. “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi, 03-04.12.2004, ss. 117-125.

Kesik, Ahmet. “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, 2005, ss. 94-114.

Kızılkaya, E. O. T. “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi, 03-04.12.2004, ss. 91-99.

Kocaeli Ticaret Odası, “AB Bölgesel Politikası”, **Doğu Marmara Kalkınma Ajansı**, 08.06.2010, <http://www.slideshare.net/KocaeliKasiad/ab-blgesel-politikalar-fonlar>, (15.09.2012).

Koch, Jessica ve Kullas Matthias, “Subsidiarität nach Lissabon: Scharfes Schwert Oder Stumpfe Klinge?”, **Centrum für Europäische Politik**, Freiburg, 2010, s.4’den aktaran Yüksel Metin ve Yakup Altan, “Lizbon Anlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:3, 2011, ss.131-147.

Koçak, Hüseyin. “İtalya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 1996, ss. 57-66.

Koçak, Süleyman Yaman ve Ali Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:21, Mayıs 2010, ss.295-307.

Koçdemir, Kadir. “Almanya’da Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:27, Ed. Muammer Türker, Ankara, 1999, ss. 7-110.

Koçdemir, Kadir. “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, **Türk İdare Dergisi**, S: 426, Mart 2000, ss. 55-89.

Koyuncu, Emre. “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, **Politika Notu**, TEPAV, Kasım 2012, ss.1-10,

http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf, (01.04.2013).

Kösecik, Muhammet ve S.Yaman Koçak. “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt II**, Denizli, 2004, ss. 1-19.

Kösecik, Muhammet. “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınevi, İstanbul, 2006, ss. 1-42.

Köşger, Yavuz Selim ve M. İlker Haktankaçmaz. “Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 146, Temmuz-Ağustos 2011, ss. 50-53,http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/146/12-yavuz%20selim%20ko%C5%9Fger.pdf, (05.03.2013).

Kurtuluş, Barış. **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2692, Ankara, 2006.

“Local Government in Sweden,: Organizations, Activities and Finance”, **The Ministry of Finance**, 2005,
<http://www.nordmaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities.pdf>,
(10.02.2013).

Lopez, Robert S.**The Commercial Revolution of the Middle Ages, 950-1350**, Cambridge University Press, 1976.

Marcou, Gerard. **Country Profile: France, United Cities and Local Governments (UCLG)**,http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile-/France.pdf, (15.05.2013).

Mengi, Ayşegül. **Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

Meriç, Metin ve Duran Bülbül. **Mali Yapı**, Kariyer Akademi Yayınları, Ankara, 2012.

Meriç, Metin ve Mustafa Sakal. **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İzmir, 2001.

Meşe, Mustafa. “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Dış Denetim Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, ss. 203-215, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediye-sirketleri-uzerine-bir-degerlendirme-12-23.pdf>, (12.02.2013).

Miroshnyk, Olga. “Institute of Local Self-Government in Sweden”, **National Security & Defence** , No: 1, 2009, ss. 37-39,
http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD105_eng_8.pdf,
(12.10.2012).

Moğol, Tayfun. “Mahalli İdarelerin Varlığı İçin Nedenler”, **Mahalli İdareler Maliyesi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2983, Ed. Tufan Çakır, Eskişehir, 2013, ss. 2-19.

Mor, Hasan. “Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Sorunları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, 2010, ss. 499-541,

Moravcsik, Andrew. “Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community”, **International Organization**, Cilt:45, Sayı:1, 1991, ss. 19-56.

Mutluer, M.Kâmil ve Erdoğan Öner. **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

Nadaroğlu, Halil ve Nezih Varcan. **Yerel Yönetimler**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1650, Eskişehir, 2005.

Nadaroğlu, Halil ve Ruşen Keleş. “Merkezi idare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, **VII. Maliye Eğitimi Sempozyumu Kitabı**, 23-25.05.1991.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul, 1989.

OECD, “Challenges of Human Resources Management For Multi-Level Government – Final Draft”, **OECD Conference Center**, Paris, 04-05.12.2008, www.eukn.org/dsresource?objectid=148116, (10.03.2013).

OECD, “Japan in Taxing Wages 2011”, **OECD Publishing**, 2012, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2011-25-en, (10.05.2013).

OECD, **Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States**, Centre for Tax Policy and Administration, Paris, Eylül, 2002, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/2765013.pdf>, (12.02.2013).

OECD, Revenue Statistics 1965-2006, **Statistiques des recettes publiques 1965-2006**, 2007,

http://203.252.23.9/~board/wayboard/db/Introduction_to_Korean_Tax_System/file/RevenueStatistics2007.pdf, (10.02.2013).

Okutan, Emre. “Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem”, **Dış Denetim Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2011, ss.154-166, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediye-sirketlerinin-denetiminde-6085-sayili-sayistay-kanunu-sonrasi-donem-11-19.pdf>, (05.02.2013)

Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak. **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Alfa Aktüel Yayını, İstanbul, 2010.

Öncel, Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.

Öz, Semih. “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, No: 4, 2012, ss.63-88, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1769/18725.pdf>, (03.08.2012).

Özcan, Aylin Çağlayan ve Melek Gülşen. **Avrupa Birliği’nin 2013 Sonrası Uyum Politikası Bilgi Notu**, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 23.08.2010, http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/B%C3%B6lgesel%20Politika/bilgi_notu_ab_ni_n_2013_sonrasi_uyum_politikasi_23_08_2010.pdf, (07.02.2013).

Özcan, Mehmet. “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **TODAIE Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 01-02.11.2000.

Özdenkoş, Demet. “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, 1999, ss. 77-95.

Özer, M.Akif. “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 450, Mart 2006, ss.141-166.

Öztürk, Azim. **21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul, 1997.

Öztürk, Feyza. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İsveç’te Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, ss. 68-84.

Palabıyık, Hamit ve Mustafa Kara. “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Ed. H. Özgür ve M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 25-47, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/fl5.pdf>, (13.03.2013).

Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı. **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

Pirler, Orhan. **Yerel Yönetimler Reform Tasarısı**, Türkiye Belediyeler Birliği Derneği Yayınları, Ankara, 2000.

Pustu, Yusuf. “Küreselleşme Sürecinde Kent ‘Antik Site’Den Dünya Kentine””, **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 2006, Sayı: 60, ss. 129-151, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der60tam.pdf>, (20.01.2013).

Reyhan, Cenk. “Osmanlı Devletinde Merkez-Taşra İlişkilerine Dair Tarihsel-Kavramsal Bir Değerlendirme”, **TODAİE Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 1-2 Kasım 2000, Ankara.

Saraç, Osman. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 148, Ocak-Nisan 2005, ss. 122-163,

http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md148/kamumaliyonetimi.pdf, (06.04.2013).

Serdar, Ali. “Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT)-2”, **Cumhuriyet Dergisi**, 22.06.2002, s. 6’dan aktaran Gürbüz Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, ss. 59-83,

http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/71348092368.pdf, (15.10.2012).

Sertesin, Selçuk. “Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?”, **Politika Notu**, TEPAV, Ekim 2011,

<http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin>, (02.01.2013).

Stanyer, Jeffrey. **Understanding Local Government**, Second Edition, Billingand Sans Limited, Oxford, 1980, ss.46-47’den aktaran Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:16, Aralık 2006, ss. 125-140, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16.htm>, (12.10.2012).

Şahin, Mustafa. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler : Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, Nisan 1999, ss. 121-136.

Şahin, Ragıp. **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1998.

Şan, Gündüz. “İtalya’da Yönetimler-2”, **Yerel Siyaset Aylık Bilim Dergisi**, Sayı: 21, Eylül 2007,

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=782>, (05.03.2013).

Şenel, Alaeddin. **Çağdaş Siyasal Akımlar**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1995.

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “2003 Yılı Ulusal Programı”,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196>, (15.07.2012).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “2008 Yılı Ulusal Programı”,
http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iii_ekonomik_kriterler.pdf, (05.04.2013).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliğinin Genişlemesi,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=109>, (05.07.2012).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=87>, (05.02.2013).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Avrupa Birliğinin Tarihçesi”,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105>, (05.07.2012).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Bölgeler Komitesi”,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>, (15.02.2013).

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu”, Mayıs 2011,
http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf,
(10.08.2012).

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, “Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri”,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>, (06.04.2013).

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporu**, Ankara 2001,
www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3144/oik554.pdf, (15.02.2013).

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **9. Kalkınma Planı (2007-2013)**, 01.07.2006, Sayı: 26215, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (15.02.2013).

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “Büyükşehir Belediyeleri”,
<http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=6> , (10.02.2013).

T.C. Marmara Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Güney-Doğu Avrupa Ülkelerinde Son Gelişmeler**, Ed. Halil Alparslan, Murat Daoudov, İskender Güneş, İstanbul, 2011,
<http://www.marmara.gov.tr/document/kitap/Yerel-Yonetimler-Borclanma-Esaslar.pdf>, (10.04.2013).

T.C.İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:27, **Dünyada Mahalli İdareler**, Şubat 1999, Ankara, ss. 695-697.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
http://www.dpb.gov.tr/bseh%C4%B1r_kanun.pdf , (12.03.2013).

TEPAV, “2012 Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve”, **Mali İzleme Raporu İstikrar Enstitüsü**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1328783545-9.Mali_Izleme_Raporu_2012_Mali_Yili_Butcesi_ve_Makro_Cerceve.pdf, (01.03.2013).

TEPAV, “Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum”, **Değerlendirme Notu**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf, (05.02.2013).

“The History of the European Union”, **Athens University of Economics and Business Statistical Institute**, http://www.aueb.gr/statistical-institute/european-citizens/history_en.pdf, (10.01.2013).

Titiz, İsmet. **Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma**, Plato Danışmanlık Eğitim A.Ş., <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/dokumanlar/belediyelervebolgeselkalkinma.pdf>, (10.04.2013).

Toksöz, Fikret, Ali Ercan Özgür, Öykü Uluçay, Levent Koç, Gülay Atar, Nilüfer Akalın. **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009.

Topal, A.Kadir. “İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 2, Haziran 2005, ss. 25-50, <http://yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDQ5MDUwMDUz>, (03.02.2012)

Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer. **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

Tortop, Nuri. “İngiltere’de Yerel İdare Bütçeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 5, Eylül 1994, ss. 47-52.

Tortop, Nuri. “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Ocak 1993, ss. 3-8.

Tortop, Nuri. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, ss. 63-70.

Tosuner, Mehmet ve Zeynep Arıkan. **Türk Vergi Sistemi**, İzmir, 2011.

Tüğen, Kamil. **Devlet Bütçesi**, Başsaray Matbaası, İzmir, 2012.

Türker, Muammer. “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ed. Muammer Türker, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:27, Ankara, 1999, ss. 591-608.

Türkiye Belediyeler Birliği, “Bağlı İdareler”, <http://www.tbb.gov.tr/bagli-idareler>, (16.10.2012).

Türkiye İstatistik Kurumu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **Haber Bülteni**, Sayı: 13425, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13425>, (28.01.2013).

T.C. İçişleri Bakanlığı, “Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler”, **Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi LAR II. Aşama**, 13.07.2011, Ankara, <http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf>, (10.02.2013).

T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri, Mali Yapı, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=10> , (04.10.2012).

T.C. İçişleri Bakanlığı Genel Müdürlüğü, İl Özel İdareleri, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> , (15.08.2012).

Türkoğlu, İrfan. **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 389, Ankara, 2009.

T.C. İçİşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Avrupa Kentsel Şartı**, <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx?DetayId=1#9>, 03.07.2013.

Türkyılmaz, Murat. “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **Yerel Siyaset Aylık Bilimsel Siyasi Dergi**, Sayı:39, Nisan 2010, ss. 70-72, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/pdf/39>, (10.02.2013).

Ulusoy, Ahmet ve Tarık Vural. “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 6, Haziran 2001, ss. 24-31.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

Ulusoy, Ahmet. “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 145, Ekim 2000, ss. 130-142.

UNIVERUS: Uluslararası Eğitim ve Kariyer Danışmanlığı, “Rusya’da Yaşam”, <http://www.univerus.org/rusyadayasam.html>, (05.04.2013).

Urhan, Vahide Feyza. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70, ss. 85-86, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der70m4.pdf>, (01.03.2013).

Uyanık, Sırrı. “Londra’nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durum)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 5, Eylül 1993, ss. 23-26

Uygun, Oktay. **Federalizm**, BDS Yayınları, İstanbul, 1996.

Uysal, Ceren. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, 2001, ss.140-153,

<http://www1.gantep.edu.tr/~alsu/KPSS-2012/%DDKT%DDSAT/TR-AB%20%DDkili%20%DDli%FEkiler%20Tarihsel%20S%FCre%E7.pdf>, (09.01.2013).

Uzun, Turgay ve Hüseyin Kurt. “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 1-38.

Vural, Tarık. **Local Authorities in Turkey**, Turkish Ministry of Interior General Directorate of Local Authorities, Ankara, 1999.

What is the structure of UK Local Government?,
<http://www.gvydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm>, (05.01.2013).

Worthy, Ben, Jim Amos, Robert Hazell ve Gabrielle Bourke. **Town Hall Transparency? The Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local Government in England**, The Constitution Unit, London, 2011,
<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-local-government/town-hall-transparency.pdf>, (05.04.2013).

Yakar, Soner ve Serkan Yılmaz Kandır. “Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 162, Ocak-Haziran 2012, ss. 430-447,
http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/162/22.pdf, (10.02.2013).

Yalçındağ, Selçuk. “Federal Almanya’ da Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, Mart 1989, ss. 33-66.

Yatkın, Ahmet. “Avrupa İle Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimlerde “Dönüşüm” Sempozyumu**, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, 17-18-19.10.2007, ss. 289-296, http://www.tmmob.org.tr/resimler/ekler/b8e1af0cb3aca1a_ek.pdf, (06.04.2013).

Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, <http://eski.yerelnet.org.tr/yyeb.php> , (12.03.2013).

Yıldız, Hayretin. “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 1, 2012, ss. 311-322, http://yalova.edu.tr/Files/UserFiles/83/13_Yildiz.docx, (12.02.2013).

Yıldız, Seyfi. “Yerel Yönetimlere Yapılan Merkezi İdare Transferleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Kasım 2000, Cilt: 5, Sayı: 11, Ekim 2000, s.38’den aktaran Murat Aydın. “Belediyeler Açısından Vergilendirme Yetkisinin Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Çanakkale, ss. 520-532.

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

Yiğit, Mehmet, Hüsamettin İnaç ve Ümit Güner. “Genişleme, Mali Yardım ve Ekonomik Büyüme Perspektiflerinden AB’nin İlk Dört Genişlemesinin Analizi”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 8, 2007, ss. 81-96.

Yüksel, Fatih. “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I Reform**, Ed. Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 275-326.

Zenginoğlu, Samet. “Avrupa Birliği’ne Giden Yolda İlk Adım: Neden, Ne Zaman, Nasıl?”, **Akademik Analiz Dergisi**, Sayı: 1, Şubat 2012, ss. 32-34,
http://issuu.com/akademikanaliz/docs/akademik_analiz_dergisi_subat_2012,
(05.02.2013).

“6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”,
Resmi Gazete, Sayı: 28489, 06.12.2021,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm> , (12.03.2013).

EKLER

EK 1: Vergilerin Merkezi ve Yerel İdareler Arasında Paylaşımı (1998)

	Merkezi veya Federal Devletler	Eyalet	Yerel İdare	Sosyal Güvenlik Fonları
Federal Devletler				
Avusturya	52,7	9,3	10,2	27,8
Belçika	36,7	23,3	4,9	35,1
Almanya	29,4	22,0	8,0	40,6
İsviçre	30,1	19,5	14,8	35,7
ABD	45,1	19,2	12,0	23,7
Üniter Devletler				
Danimarka	64,9	-	32,0	3,1
Finlandiya	52,6	-	22,2	25,2
Fransa	43,6	-	10,6	45,8
Yunanistan	68,8	-	1,1	30,1
İtalya	58,8	-	11,7	29,5
Lüksemburg	68,1	-	6,3	25,6
Hollanda	56,5	-	3,0	40,5
İrlanda	86,8	-	2,0	11,2
Portekiz	67,0	-	6,1	26,9
İspanya	48,0	-	17,0	35,0
İsveç	58,1	-	30,8	11,1
İngiltere	78,2	-	3,9	17,9
Türkiye	69,1	-	16,6	14,3

Kaynak: OECD:2001:15'den aktaran İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:389, Ankara, 2009, s.56.

EK 2: AB Ülkelerinde Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamalarının GSYİH'ya Oranı

	Eyalet ve Yerel Yönetim Harcamaları				Eyalet ve Yerel Yönetim Gelirleri			
	Toplam Harcamalara Oranı (%)		GSYİH'ye Oranı(%)		Toplam Gelirlere Oranı (%)		GSYİH'ye Oranı(%)	
	1985	2001	1985	2001	1985	2001	1985	2001
FEDERAL DEVLETLER								
Avusturya	28,4	28,5	15,5	14,5	24,6	21,4	12,1	10,8
Belçika	31,8	34,0	16,6	16,6	11,4	11,3	5,5	5,6
Almanya	37,6	36,1	17,2	17,0	31,9	32,4	13,7	14,3
ÜNİTER DEVLETLER								
Danimarka	53,7	57,8	32,2	31,8	32,3	34,6	18,7	20,0
Finlandiya	30,6	35,5	17,8	17,0	24,8	24,7	13,5	13,2
Fransa	16,1	18,6	8,7	9,9	11,6	13,1	5,9	6,8
Yunanistan	4,0	5,0	2,0	2,4	3,7	3,7	1,5	1,8
İrlanda	30,2	29,5	11,8	8,2	6,4	5,3	2,0	1,5
İtalya	25,6	29,7	13,4	14,2	10,7	17,6	4,3	8,0
Lüksemburg	14,2	12,8	6,0	4,9	8,0	7,4	3,8	3,2
Hollanda	32,6	34,2	19,1	15,9	11,4	11,1	6,0	5,2
Portekiz	10,3	12,8	4,6	5,7	7,6	8,3	3,0	3,5
İspanya	25,0	32,2	11,4	13,0	17,0	20,3	6,6	8,2
İsveç	36,7	43,4	26,6	24,8	34,3	32,0	20,9	19,7
İngiltere	22,2	25,9	9,9	10,9	10,5	7,6	4,5	3,6

Kaynak: OECD:2003:145'ten aktaran İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:389, Ankara, 2009, s.58.

EK 3: Avrupa'daki Yerel Yönetimler: Kademeler ve Büyüklükler

Ülke	Nüfus	Ulusal düzey altındaki yönetim kademeleri				Ortalama Belediye Büyüklüğü	Ulusal düzey altı harcamaların GSYİH yüzdesi
		1.Kademe	2.Kademe	3.Kademe	Federal Eyaletler		
Avusturya	8.318.592	2.357			9	3.529	17,9
Belçika	10.666.866	589	10		6	18.110	22,2
Bulgaristan	7.928.901	264				30.034	6,9
Kıbrıs	760.000	524				2.011	2,1
Çek C.	10.467.542	6.249	14			1.675	12,2
Danimarka	5.397.640	98	5			55.078	37,6
Estonya	1.363.310	227				6.006	9,9
Finlandiya	5.300.484	416				12.742	22,5
Fransa	63.235.742	36.683	100	26		1.724	11,7
Almanya	82.002.356	12.456	323		16	6.660	20,4
Yunanistan	11.144.866	1.034	50			10.778	2,7
Macaristan	10.045.401	3.164	19			3.164	12,3
İrlanda	3.905.907	114	8			34.262	6,8
İtalya	59.619.290	8.101	103	20		7.359	15,7
Letonya	2.319.203	527	26			4.401	11,8
Litvanya	3.486.998	60				58.117	11,5
Lüksemburg	483.799	116				4.171	5,1
Malta	413.609	68				6.082	0,6
Hollanda	16.258.032	443	12			36.700	17,3
Polonya	38.173.835	2.418	314	16		15.405	15,0
Portekiz	10.627.250	308	2			34.504	6,5
Romanya	21.498.616	3.173	42			6.775	9,6
Slovakya	5.384.822	2.891	8			1.863	7,4
Slovenya	2.025.866	210				9.647	10,0
İspanya	46.157.822	8.111	50	17		5.691	23,8
İsveç	9.256.347	290	20			31.918	25,6
Türkiye	67.803.927	3.535	81			23.000	5,1
İngiltere	59.862.820	435	35	3		137.933	14,2

Kaynak: Eurostat, Kentsel Analiz; UCLG/Dexia, 2007'den aktaran T.C. İçişleri Bakanlığı, Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler, **Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi LAR II. Aşama**, 13.07. 2011, Ankara, <http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf>, (10.02.2013), s.103

EK 4: Seçilen Ülkelerde Yerel Yönetim Borçlanmasına İlişkin Sınırlamalar

Ülke	Borç hizmet sınırı (akış)	Borç stok sınırları	İzin gereklilikleri, diğer koşullar
Avusturya			Länder tarafından verilmektedir.
Bulgaristan	Öz gelir ve eşitleme hibesinin %25'i		Merkezi Belediye Borç Kaydı
Hırvatistan	Önceki yıldan gelirlerin %20'si		Maliye Bakanlığı izni, yönetim onayı. Toplam yerel borç, tüm yerel yönetimlerin toplam devirli gelirlerinin %3'ünün altındadır.
Çek Cumhuriyeti	Toplam gelirlerin %30'u		
Estonya	Toplam gelirlerin %20'si	Toplam gelirlerin %60'ı	
Almanya			
Macaristan	Seçilen öz gelirlerin %70'i		Länder tarafından verilmektedir.
İrlanda			Yıllık olarak yerel yönetim başına 200 M Euro
İtalya	Belediye çalışma gelirlerinin %15'i Bölgelerin harcanabilir gelirlerinin %25'i		
Litvanya	Özel hibeler olmaksızın gelirlerin %35'i		En büyük iki şehir için yüksek sınırlar
Polonya	Planlanmış gelirlerin %15'i	Planlanmış gelirlerin %60'ı	Mülki Denetleme Ofisinin görüşü gereklidir
Portekiz		İşletme gelirlerinin %125'i	
Romanya	Öz gelirlerin %30'u, son üç yılın ortalaması		Komisyon tarafından yerel yönetim borçlarına ilişkin yetkilendirme (Maliye Bakanlığı)
Slovakya	Belediye çalışma gelirlerinin %25'i, önceki yıl	Belediye çalışma Gelirlerinin %60'ı, önceki yıl	
Slovenya	Öz gelirlerin %8'i, önceki yıl		Maliye Bakanlığı onayı
İspanya	Belediye işletme gelirlerinin %25'i, önceki yıl	Belediye, il işletme gelirlerinin %110'u	Cari gelirler, yeni uzun vadeli kredi ve toplam kısa vadeli borcun %10'u
Türkiye	İç borçlanma, önceki yılın gelirlerinin %10'u Dış borçlanma ise sadece, yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlanmaktadır.	Yıllık bütçenin %100'ü; büyükşehir belediyeleri için %150	İller Bankası ve Hazine onayı

Kaynak: Dexia, 2008, NALAS, 2010'dan aktaran T.C. İçişleri Bakanlığı, Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler, **Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi LAR II. Aşama**, 13.07. 2011, Ankara,
<http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf>, (10.02.2013), s.107.