

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

120592

TÜRKİYE'DE
YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ
ETKİNLEŞTİRİLMESİ

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan

Fatih SARIOĞLU

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Tez Danışmanı

Prof.Dr. Abdurrahman AKDOĞAN

Ankara – 2002

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Fatih SARIOĞLU'na ait Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir Yapılarının Etkinleştirilmesi adlı çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan Prof. Dr. Abdurrahman Akdoğan



Üye Prof. Dr. Braden L. Smith.



Üye Doç. Dr. F. Rifat ÖRTAÇ

Amey

Üye Doc. Dr. Mustafa Akkaya

Doç.Dr. Ahmet Burcin YERESİ

Üye

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN
GELİR YAPILARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ**

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR CETVELİ.....	x
TABLolar LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**MERKEZİ YÖNETİM – YERİNDEN YÖNETİM,
MALİ İLİŞKİLERİ VE BAZI ÜLKE UYGULAMALARI**

I. MERKEZİ YÖNETİM ve YERİNDEN YÖNETİM.....	4
A. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERİN KAPSAMI.....	6
B. YERİNDEN YÖNETİMİN AÇIKLANIŞ ŞEKİLLERİ.....	8
1. Tarihi Faktörlerle Açıklanışı.....	8
2. Siyasi Faktörlerle Açıklanışı.....	8
3. Ekonomik Faktörlerle Açıklanışı.....	11
a) Yerinden Yönetim Lehinde Gerekçeler.....	13
aa) Daha Fazla Tercih İmkânı.....	13
ab) Tercihlere Yakınlık.....	14
ac) Rekabet ve Yenilik.....	15
b) Yerinden Yönetim Aleyhinde Gerekçeler.....	16
ba) Dışsallıkların Giderilmesi.....	16
bb) Rekabetin İstenmeyen Etkilerinin Giderilmesi.....	16
bc) Ölçek Ekonomileri.....	17
bca) Hizmet Sunmanın Ölçek Ekonomisi.....	17
bcb) Vergi Toplamanın Ölçek Getirisi.....	18
bd) Yatay ve Dikey Adaletin Sağlanması.....	18

C. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ.....	19
1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	19
2. İdari Yerinden Yönetim.....	20
a) Yetki Genişliği.....	20
b) Yetki Devri.....	21
c) Yerel Yönetim.....	21
ca) Yer Yönünden Yerel Yönetim.....	21
cb) Hizmet Yönünden Yerel Yönetim.....	22
3. Mali Yerinden Yönetim.....	22
D. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI.....	23
1. Komünler.....	24
2. Bölge Yönetimleri.....	24
3. Yerel Yönetim Birlikleri.....	25
4. Özel Hizmet Bölgeleri.....	26
II. MERKEZİ - YEREL YÖNETİM MALİ İLİŞKİLERİ.....	27
A. KAMUSAL FONKSİYONLARIN BÖLÜŞÜMÜ.....	28
B. YEREL YÖNETİMLERİN OPTİMUM BÜYÜKLÜĞÜNÜN BELİRLENMESİ.....	31
1. Yerel Kamusal Malların Özellikleri.....	31
2. Yerel Mallara Olan Talebin Belirlenmesi.....	31
3. Yerel Kamusal Mallar- Klüp Malları İlişkisi.....	32
4. Optimum Büyüklükte Yerel Yönetim Teorileri.....	34
a) Dolaşarak Oylama Hipotezi.....	34
b) Yerelleşme Teoremi.....	38
C. GELİR KAYNAKLARININ DÜZENLENMESİ.....	40
1. Gelir Kaynaklarının Düzenlenmesinin Nedenleri.....	40
2. Gelir Kaynaklarının Düzenlenmesinin Sınırları.....	41
a) Merkezi-Yerel Yönetimler Arasında Düzenlenmesi.....	42
aa) Yerel Yönetimlere Sınırsız Vergileme Yetkisi Verilmesi.....	43
ab) Kaynakların Tam Ayrılması.....	44

ac) Vergi Paylaşımı.....	45
aca) Hasılatın Paylaşımı.....	46
acb) Değişik Oran Uygulama.....	47
acc) Vergi Alacağı (Kesintisi) Sistemi.....	48
ad) Yardımlar.....	48
ada) Şartsız Yardımlar.....	50
adb) Şartlı Yardımlar.....	53
b) Yerel Yönetimler Arasında Denkleştirme.....	55
ba) Gruplar Arasında Denkleştirme.....	56
bb) Merkezi Yardımlarda Denkleştirme.....	57
bc) Bireyler Arası Denkleştirme.....	58
III. BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ YÖNETİMLE İLİŞKİLERİ.....	59
A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....	59
1. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	59
2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü.....	61
3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları.....	61
B. İNGİLTERE.....	62
1. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	62
2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü.....	63
3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları.....	64
C. FRANSA.....	66
1. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	66
2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü.....	68
3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları.....	68
D. ALMANYA.....	70
1. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	70
2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü.....	72
3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları.....	74

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARI

I. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER.....	75
A. ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER.....	77
B. KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER.....	80
II. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI.....	83
A. KENTSEL ALAN YEREL YÖNETİMLERİ.....	84
1. Klasik Belediyeler.....	84
2. Büyükşehir Belediyeleri.....	86
B. KIRSAL ALAN YEREL YÖNETİMLERİ.....	88
1. İl Özel İdareleri.....	88
2. Köyler.....	90
III. GELİR YAPISINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	91
A. HUKUKİ FAKTÖRLER.....	91
1. Siyasi Yapı.....	91
a) Vergileme Yetkisinin Paylaşımı.....	92
b) İdarenin Bütünlüğü İlkesi.....	93
2. Gelir Yapısını Düzenleyen Mevzuat.....	94
a) Yerel Yönetimlerin Kuruluş Yasalarıyla Oluşturulan Gelir Yapıları.....	94
aa) Belediye Yasasıyla Oluşturulan Yapı.....	94
ab) Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasayla Oluşturulan Yapı.....	95
ac) İl Özel İdaresi Yasasıyla Oluşturulan Yapı.....	96
ad) Köy Yasasıyla Oluşturulan Yapı.....	97
b) Gelir Yapısı İle İlgili Diğer Düzenlemeler.....	97
ba) Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi.....	97
bb) Bütçe Kanunlarında Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemelere Yer Verilmesi.....	100
bc) Emlâk Vergisinin Yönetiminin Belediyelere Bırakılması.....	102

B. EKONOMİK FAKTÖRLER.....	102
1. Yerel Yönetimlerin Sayısı ve Büyüklüğü.....	102
2. Kaynakların Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı.....	106
3. Yerel Kalkınmışlık Düzeyi.....	106
4. Yerel Gelir Kaynaklarının Verimliliği.....	108
IV. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARI.....	109
A. BELEDİYELERİN GELİR YAPILARI.....	110
1. Belediyelerin Gelir Kaynakları.....	110
a) Klasik Belediyelerin Gelir Kaynakları.....	110
aa) Öz Gelirler.....	111
aaa) Belediye Vergileri.....	116
aab) Belediye Harçları.....	117
aac) Harcamalara Katılma Payları.....	117
aad) Kurum ve Teşebbüs Hasılatı ile Mülk Gelirleri.....	119
ab) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay.....	119
ac) Devlet Yardımları.....	120
ad) Fon Gelirleri.....	121
ae) Diğer Gelirler.....	122
b) Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kaynakları.....	123
ba) Öz Gelirler.....	123
bb) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Paylar.....	125
bc) Devlet Yardımları.....	126
bd) Diğer Gelirler.....	126
2. Belediye Gelirlerinin Bileşimi.....	127
B. İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİR YAPILARI.....	132
1. İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları.....	133
a) Öz Gelirler.....	133
aa) Vergi, Resim ve Harç Gelirleri.....	133
ab) Kurum ve Teşebbüs Hasılatı ile Mülk Gelirleri.....	135
b) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay.....	136
c) Devlet Yardımları.....	136

d) Fon Gelirleri.....	138
e) Diğer Gelirler.....	138
2. İl Özel İdareleri Gelirlerinin Bileşimi.....	139
C. KÖYLERİN GELİR YAPILARI.....	143
1. Köylerin Gelir Kaynakları.....	143
2. Köy Gelirlerinin Bileşimi.....	145

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETKİNLEŞTİRİLMESİ

I. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ

DEĞERLENDİRİLMESİ.....	149
A. HUKUKİ FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	149
1. Siyasi Yapının Değerlendirilmesi.....	149
a) Anayasal Hükümlerin Değerlendirilmesi.....	150
b) Vergileme Yetkisinin Paylaşımının Değerlendirilmesi.....	152
c) İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Değerlendirilmesi.....	154
ca) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi.....	154
cb) Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Uygulaması.....	155
2. Gelir Yapısını Düzenleyen Mevzuatın Değerlendirilmesi.....	155
a) Bir Yerel Yönetim Birimi İle İlgili Birden Fazla Kanun Bulunması..	155
b) Kuruluş Kanunlarının Güncelliğini Kaybetmesi.....	156
ba) Yerel Yönetim Anlayışının Değişmesi.....	156
bb) Bazı Gelir Kaynaklarının Teorik Geçerliliğini Kaybetmesi.....	157
c) Gelir Yapısı İle İlgili Diğer Düzenlemelerin Değerlendirilmesi.....	157
ca) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesinin Değerlendirilmesi	158
caa) Sık Sık Değişiklikler Yapılması.....	158
cab) Nüfus Kriterinin Sabit Katsayı İle Uygulanması.....	159
cb) Bütçe Kanunları İle Düzenleme Yapılmasının Değerlendirilmesi.....	161

cc) Emlâk Vergisinin Yönetiminin Belediyelere Bırakılmasının Değerlendirilmesi.....	162
B. EKONOMİK FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	162
1. Yerel Yönetimlerin Sayısının ve Büyüklüğünün Değerlendirilmesi....	162
a) Sayıca Çokluk.....	162
b) Yapay Belediye Sayısındaki Artış.....	163
c) Yerel Yönetimlerin Ortalama Büyüklüklerinin Düşmesi.....	164
d) Gelir Toplama Faaliyetlerinin Verimliliğinin Azalması.....	165
e) Yerleşik Olmayan Nüfusun Artması.....	166
2. Kaynakların Yerel Yönetimler Arasında Dağılımının Değerlendirilmesi.....	166
3. Kalkınmışlık Düzeyindeki Farklılığın Değerlendirilmesi.....	167
a) Kalkınmışlık Göstergelerinin Vergilendirilmesi.....	168
b) Gelir Paylaşımında Kalkınmışlığın Dikkate Alınması.....	168
4. Yerel Gelir Kaynaklarının Verimliliğinin Değerlendirilmesi.....	170
a) Yerel Mal ve Hizmetler İçin Uygulanan Fiyatlama Politikaları.....	170
b) Gelir Kaynaklarının Konjonktürel Esnekliklerinin Düşük Olması.....	171
ba) Matrahlarının Esnek Olmaması.....	171
bb) Tarifelerinin Maktu Olması.....	172
c) Harcamalara Katılma Payının Düşük Olması.....	174
II. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ 175	175
A. HUKUKİ DÜZENLEMELER.....	175
1. Anayasal Düzenlemeler.....	175
a) Yerel Yönetimlerin Tanımının Değiştirilmesi.....	176
aa) Anayasa'da Yerel Yönetim Birimlerinin Düzenlenmesi.....	177
ab) Anayasa'da Yerel Yönetimlerin Kurulabileceği Coğrafi Düzeyin Belirlenmesi.....	176
b) Yerel Yönetimler İçin Hukukilik Denetiminin Kabul Edilmesi.....	178
2. Mevzuat Birliğinin Sağlanması.....	178
3. Gelir Kaynaklarını Düzenleyen Mevzuatta Değişiklik Yapılması.....	179

a)Yerel Yönetimlerce Yönetilen Vergilerde Yapılacak	
Değişiklikler.....	179
aa)Vergi Konularının Güncellenmesi.....	180
aaa)Eğlence Vergisi Matrahının Yeniden Tanımlanması.....	180
aab)Haberleşme Vergisinin Konusunun Güncelleştirilmesi.....	181
aac)Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Konusunun	
Güncelleştirilmesi.....	181
ab)Matrah Belirlenmesinde Muafiyet ve İstisnaların Yeniden	
Düzenlenmesi.....	182
aba)İlân ve Reklâm Vergisi İle İlgili İstisnaların Azaltılması....	182
abb)Emlâk Vergisi İle İlgili İstisnaların Azaltılması.....	183
ac)Tahsil Yöntemlerinin Etkinleştirilmesi.....	184
aca)Emlâk Vergisi Tarh - Tahsil Yönteminin Değiştirilmesi....	184
acb)Çevre Temizlik Vergisinin Tarh - Tahsil Yönteminin	
Değiştirilmesi.....	185
b)Yerel Mal ve Hizmet Fiyatlama Politikalarının Düzenlenmesi.....	186
c)Katılma Payları İle İlgili Değişiklikler.....	187
ca)Değerlendirme Resmi İle İlgili Kanun Değişiklikleri.....	187
cb)Harcamalara Katılma Payı İle İlgili Değişiklikler.....	187
d)Borçlanma İle İlgili Mevzuat Zorluklarının Giderilmesi.....	188
B. EKONOMİK DÜZENLEMELER.....	189
1.Yerel Yönetim Birimleri İle İlgili Sayısal Büyüklüklerinin Yeniden	
Düzenlenmesi.....	190
a)Belediye Statüsüne Kavuşmak Bakımından.....	192
b)Gelir Kaynaklarına Sahip Olmak Bakımından.....	192
2.Yerel Yönetim Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesi.....	193
a)) Kırsal Alan Yerel Yönetimlerinin Düzenlenmesi.....	194
aa)İl ve İlçe Yerel Yönetimlerinin Kurulması.....	195
aaa)İl Yerel Yönetimi.....	195
aab)İlçe Yerel Yönetimi.....	196
ab)Köy İdarelerinin ve Küçük Belediyelerin Kaldırılması.....	196

b) Kentsel Alan Yerel Yönetimlerinin Düzenlenmesi.....	197
ba) Belediye Statüsüne Kavuşma Kriterinin Yeniden Belirlenmesi...	197
bb) Belediyelerin Kademelendirilmesi.....	198
3. Hizmet Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi.....	199
4. Gelir Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi.....	201
a) Yeni Vergi Kaynakları Sağlanması.....	203
aa) Gözetilecek İlkeler.....	203
aaa) Faydalanma İlkesi.....	203
aab) Esneklik İlkesi.....	204
aac) Adalet İlkesi.....	205
aad) Tarafsızlık İlkesi.....	206
aae) Mali Anestezi Yaratmama İlkesi.....	206
aaf) Belirlilik İlkesi.....	207
aag) Uygunluk İlkesi.....	207
aah) İktisadilik İlkesi.....	208
ab) Vergileme Olanaklarının Araştırılması.....	208
aba) Ticari, Sınai ve Serbest Meslek Faaliyetlerinin Yerel Düzeyde Vergilendirilmesi.....	210
abb) Yerel Hizmetlerden Geçici Olarak Faydalananların Vergilendirilmesi.....	212
b) Genel Bütçe Payları, Yardım ve Bağış Dağıtımının Yenilenmesi.....	212
ba) Yapılacak Oran Değişikliğinin Anayasa'ya Uygunluğunun Aranması.....	212
bb) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Verilen Payın Artırılması.....	213
bc) Pay Dağıtımında Yeni Kriterler Uygulanması.....	214
bca) Nüfusun Bir Katsayı Çerçevesinde Kullanılması.....	214
bcb) Yapısal Maliyet Farklılıklarının Dikkate Alınması.....	215
bcc) Mali Potansiyellerin Denkleştirilmesi.....	215
SONUÇ.....	217
KAYNAKÇA.....	224

KISALTMALAR CETVELİ

AATUHK	: Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tebliğ
A.Ü. SBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Bkz.	: Bakınız
Bld.	: Belediye
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Dş.	: Danıştay
Ed.	: Editör
Eds.	: Editörler
E.İ.T.İ.A.	: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
GBVGT	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması

Ltd.	: Limited
Md.	: Madde
METU	: Middle East Technical University
MIT	: Massachusetts Institue of Technology
No.	: Numara
Ö.İ.K.	: Özel İhtisas Komisyonu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
vd.	: ve diğer
Vol.	: Volume

TABLolar LİSTESİ

- Tablo 1: Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payların Gelişimi
- Tablo 2: İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payların Gelişimi
- Tablo 3: Nüfus Dilimlerine Göre Belediye Sayısı ve Nüfus
- Tablo 4: Belediye Gelirlerinin Bileşimi
- Tablo 5: İl Özel İdareleri Gelirlerinin Bileşimi
- Tablo 6: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Verilen Payların Dağılımı ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Oranı (%)
- Tablo 7: Köylerin Gelirlerinin Bileşimi
- Tablo 8: Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH'ya Oranı
- Tablo 9: Yerel Yönetim Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirlerine Oranı
- Tablo 10: Nüfus Grupları İtibariyle Belediyelerin GBVGT'ndan Aldıkları Ortalama Pay (1998)
- Tablo 11: Nüfus Grupları İtibariyle GBVGT Payının Belediye Toplam Gelirlerine ve Vergi Gelirlerine Oranı(1998)
- Tablo 12: Nüfus Gruplarına Göre Belediyelerin Toplam Gelirleri İçinde Öz Gelirlerin Önemi (1998)
- Tablo 13: Kalkınmışlık Derecelerine Göre Belediye Gelirlerinin Bileşimi
- Tablo 14: Nüfus Gruplarına Göre Toplam Gelirin ve Devlet Yardımlarının Paylaşımı (%)
- Tablo 15: Bazı Belediye Gelirleri Bütçe Tahmini ve Gerçekleşmeleri İle Yıllık Değişimleri

GİRİŞ

Yerinden yönetim, ihtiyaçların etkin olarak karşılanabilmesi arayışlarından doğmuş ve gelişmiştir. Çağdaş yaklaşımlar, “kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yönetim birimince karşılanmasını” önermektedir. Demokratikleşme ise toplumsal barışın sağlanması ve refahın artırılabilmesi için, toplumsal kararların alınmasında, kararların uygulanmasından etkileneceklerin söz sahibi olmalarını gerektirmektedir. Buna göre, bir bölgede yaşayan bireylerin ihtiyaçlarının etkin bir şekilde karşılanabilmesi ve refahın artırılmasında yerel yönetim kuruluşları önemli fonksiyonlar üstlenmektedir ve geliştirilmeleri gerekmektedir. Bölgesel nitelikli ihtiyaçların o bölgede yaşayanların tercihleri doğrultusunda karşılanma derecesi, aynı zamanda yerel yönetimlerin demokrasiye katkılarının özünü oluşturmaktadır.

Demokratikleşme üzerindeki olumlu etkileri nedeniyle geliştirilmeleri konusunda fikir birliği sağlanan yerel yönetimlerin, ekonomik yönden hangi noktaya kadar teşvik edileceği üzerinde tartışma yaşanmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar, yerinden yönetimin demokratikleşme üzerindeki olumlu etkilerine karşın, özellikle yerel yönetimlerin sayılarının artırılmasının kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından başarısızlığa neden olduğunu göstermektedir. Bu nedenle tartışma, demokratikleşmeye katkı ile ekonomik etkinlik arasında dengenin sağlanması ile ilgili görünmektedir.

Ülkemizde uzun yıllar boyu, demokratikleşmeye katkısı ön plana çıkarılarak, yerel yönetimlerin sayısal yönden artırılması yoluna gidilmiş, çok küçük nüfusa sahip yerleşim yerlerinde dahi yerel yönetim birimleri oluşturmanın demokrasiyi geliştireceği düşünülmüştür. Çok fazla sayıdaki yerel kuruluşun yarattığı etkinlik kaybına ise dikkat edilmemiştir.

Yerel yönetimlerde hizmet arzı, hizmet talebinin altında gerçekleşmektedir. Bu bakımdan çözümlenmesi gereken sorun, toplumsal refahın artırılabilmesi açısından yerel hizmet arzının yerel hizmet talebini karşılayacak düzeye çıkarılmasıdır. Bunu yaparken yerel yönetimlerin etkin hizmet arzına engel olan finansman sıkıntılarının giderilmesi başlıca amacı oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin geliştirilmesi konusunda çözüm önerileri sunulurken, idari yönden merkeze bağımlılıklarının azaltılacağı ve mali kaynaklarının iyileştirileceği gibi temennilerle yetinilmektedir. Bu temennilerin içeriği ve nasıl gerçekleştirileceği üzerinde durulmamaktadır.

Yerel yönetimlerin toplumsal ihtiyaçların tespitinde sahip oldukları avantajı, ihtiyaçların karşılanabilmesinde başarıya dönüştürebilmeleri için gerekli gelir kaynaklarının etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi ise öncelikle yerel hizmetleri etkinlikle sunacakları optimum büyüklüğün tespit edilmesine bağlıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının önemli bir kısmı, merkezi yönetimden alınan paylardan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerine ait gelir kaynaklarının geliştirilmesi, yerel hizmet arzının yerel hizmet talebine eşitlenebilmesi açısından en önemli rolü oynayacaktır. Bu tezin amacı, yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçları etkin bir biçimde karşılayacakları yönetim yapısı içinde, ihtiyaç duydukları gelir kaynaklarının geliştirilme olanaklarının araştırılmasıdır.

Birinci bölümde, yerel yönetimlerle ilgili genel bilgilere yer verilerek yerel yönetimlerle merkezi yönetimin mali ilişkilerinin teorik çerçevesi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Yerel yönetimlerin açıklanışında etkili olan siyasi ve ekonomik faktörlerin, mali ilişkilerin düzenlenmesinde ne ölçüde dikkate alındığı gösterilmektedir. Bu ilişkinin, devletlerin idari

yapılanmasına göre aldığı biçim, farklı yönetim sistemlerine sahip gelişmiş ülkelerdeki uygulama ile açıklanmaktadır.

İkinci bölümde, yerel yönetimlerin ülkemizdeki gelişimi kısa bir değerlendirmeye tabi tutularak yerel yönetimlere hukuki ve ekonomik bakış açısının evrimine, anayasalarda ve kalkınma planlarındaki düzenlemelerin tarihsel gelişimi itibariyle yer verilmektedir. Mevcut yerel yönetim kuruluşları ve merkezi yönetim ile mali ilişkilerinin düzeyi ve bunu etkileyen ekonomik ve siyasi faktörler ele alınmaktadır. Bu bölümde son olarak, yönetim kademeleri arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesi işleminden yerel yönetimlere hangi gelir kaynaklarının düştüğü ve bu gelir kaynaklarının yıllar itibariyle gelişimi ve dağılımı sayısal verilerin yardımı ile gösterilmektedir.

Üçüncü bölümde ise ikinci bölümde ortaya konan, yerel yönetim gelir yapıları hukuki ve ekonomik bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu değerlendirmenin ışığı altında, yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi bakımından yerel yönetim sistemimizde yapılması gereken idari değişiklikler, ekonomik gerekçelerine yer verilerek açıklanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ YÖNETİM - YERİNDEN YÖNETİM, MALİ İLİŞKİLERİ VE BAZI ÜLKE UYGULAMALARI

I. MERKEZİ YÖNETİM ve YERİNDEN YÖNETİM

Kamusal faaliyetler, genel olarak, yönetenler ile yönetilenler arasında yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin çerçevesini çizdiği sınırlar içerisinde gerçekleşir. Bu üç kuvvet, teorik olarak tek elde toplanacağı gibi farklı otoritelere dağıtılmış da olabilir. Kuvvetlerin tek elde toplanması, “devlet” olgusunun ortaya çıktığı ve devletin “site” yönetimini ifade ettiği ilk dönemlere özgü bir durumdur. Tarihi süreç içerisinde ise kuvvetlerin birden fazla otoriteye yayılması doğal ve kesintisiz bir süreç izlemiştir. Başlangıçta varolan ve bütün kamusal fonksiyonların tek elde toplandığı yönetim yapıları, gücün birden fazla yönetim birimine dağıldığı yönetim yapılarına dönüşmüş bulunmaktadır. Bu yönetim yapılarından, gücün tek elde toplandığı birincisine merkeziyetçi veya merkezileşmiş yönetim, gücün farklı yönetim birimlerine dağıldığı ikincisine adem-i merkeziyetçi veya yerinden yönetim denilmektedir.

Merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi yönetim yapılarının saf halde varlığı söz konusu değildir. İki yönetim kademesi değişik ağırlıkta olmak üzere beraberce ortaya çıkmaktadır. Bütün gücün merkezi yönetim elinde toplanması ve merkezi yönetim dışında hiçbir yönetim biriminin mevcut olmaması nasıl söz konusu değilse, bütün gücün ülkedeki küçük yönetim birimlerince paylaşıldığı ve ülkenin tamamını yönetme yetkisine sahip merkezi yönetimin bulunmadığı bir yönetim sistemi de söz konusu değildir. Yönetim yapılarını sınıflandırırken merkeziyetçi - adem-i

merkeziyetçi ayırımının kullanılması da bu nedenle eksiklik taşımaktadır. Çünkü “adem” ön eki; adem-i ifa, adem-i mevcudiyet, adem-i kabul gibi önüne geldiği isim veya sığata, “yokluk” anlamı katmaktadır; adem-i merkeziyet tamlaması da merkezin yokluğu anlamına gelmektedir¹. Oysa, yukarıda da ifade edildiği gibi yönetim birimlerinin ağırlık dereceleri değışmekle beraber merkezi gücün tamamen yok olması mümkün değildir. Bu nedenle sınıflandırma yaparken “merkeziyetçi yönetim - adem-i merkeziyetçi yönetim” ayırımı yerine “merkeziyetçi yönetim - yerinden yönetim” veya “merkeziyetçi yönetim - yerelleşmiş yönetim” ayırımlarının kullanılması daha doğru olacaktır.

Kamusal kuvvetlerin merkezi otoriteden yerel birimlere aktarılması, tarihi bir süreç izlediğinden², merkeziyetçi yönetim ve yerelleşmiş yönetim kavramları aynı zamanda, söz konusu tarihi süreci yansıtmak gibi bir üstünlüğe de sahip olacaktır. Üstelik bu iki kavram, bir ülkede yönetim birimlerinin hangisinin ağırlıkta olduğunu da ayrı bir tanımlamaya ihtiyaç duymaksızın ifade etmektedir.

Ulusal sınırlar içinde yaşayan vatandaşların tümüne yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri aracılığıyla kamu hizmetlerini sunmak ve bu hizmetlerin gerektirdiği finansman ihtiyacını uygun yöntemlerle karşılamak, ancak ülkenin tamamına yayılmış bir örgütlenme aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bu örgütlenmenin en üst düzeyinde kamusal hizmetleri ülkenin her yerine götürme sorumluluğu bulunan merkezi yönetim vardır. Devlet; adalet, diplomasi, sağlık gibi ülkenin tamamını ilgilendiren fonksiyonlarını merkezi yönetim adı verilen bu örgüt aracılığıyla yerine getirmektedir³.

¹ Ferit DEVELLİOĞLU: Osmanlıca - Türkçe Ansiklopedik Lügat (Ankara: Aydın Kitabevi, 1993), 7.

² H. Sami GÜVEN: “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, XV, 4 (Aralık 1982), 28.

³ Halil NADAROĞLU: Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi Uygulaması (İstanbul: Beta Basım, 1998), 15.

Ülkelerin yönetim yapılanmaları içerisinde, merkezi yönetimin ülkenin her yanına dağılmış ve aralarında hiyerarşik bir bağın bulunduğu çeşitli birimleri ile kendi yönetimini kendisi oluşturan özerk yönetim kuruluşları birlikte yer almaktadır. Kamusal fonksiyonlar, ülkeden ülkeye değişen oranlarda, merkezi yönetim ile bu kuruluşlar arasında paylaşılmaktadır. Nüfusu yüz kişiden oluşan bir köy veya yirmi milyonu aşan bir metropol olması, bu hizmet birimlerinin genel karakterini değiştirmemektedir. Belli bir coğrafi bölgede oturanların bir arada yaşamaktan doğan ortak ve genel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturularak kendilerine merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişilik tanınan bu kuruluşlara mahalli idareler ya da yerel yönetimler denilmektedir. Yerel yönetimler her şeyden önce kural olarak özerktirler; karar organları seçimle işbaşına gelmektedir ve özerkliğin bir sonucu olarak, bölgesel ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla kamusal hizmetlerin belirlenmesi ve bütçelerini yapma konusunda yetkili kılınmışlardır⁴.

Yukarıda sayılan özellikleri göz önünde bulundurularak yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamak mümkündür. Yerel yönetimler, belli bir coğrafi bölgede yaşayan topluluk ile ilgili olarak, beraberce yaşamaktan doğan çeşitli konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel organlarca seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetim ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir⁵.

A. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERİN KAPSAMI

İdari yapılanma ülkeden ülkeye ve devlet sistemlerine göre farklılık arz etmektedir. Devlet sisteminin üniter veya federal olmasına

⁴ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 15.

⁵ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor (Ankara: TODAİE, 1991), 177.

göre sırasıyla ikili veya üçlü bir yapı söz konusu olmaktadır. Üniter devletlerde yönetim yapısı, merkezi yönetim - yerel yönetimler; federal devletlerde ise federal devlet - federe devletler - yerel yönetimler biçimindedir. Örneğin; Fransa ve Türkiye üniter, Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre ve Kanada ise federal yönetim yapısı ile yönetilmektedir.

Yerel yönetimler gerek üniter gerekse federal ülkelerde, yukarıda belirtilen ikili veya üçlü hiyerarşik yapının alt kademesini teşkil etmektedir. İdari yapılanmanın niteliği, yerel yönetimlerin bağımlı oldukları "üst"lerini de belirlemektedir. Ancak, bazen, bahsedilen yönetim yapıları içerisinde merkezi yönetim - yerel yönetim ayırımının yapılması siyasi egemenliğe sahip bulunup bulunmamakla karıştırılmaktadır. Buna göre yönetim birimleri şu şekilde oluşmaktadır⁶:

- Ulusal egemenlik kavramının üstünde yer alan birimler,
- Ulusal egemenlik hakkına sahip birimler,
- Yarı egemen birimler,
- Egemenlik altı birimler.

Ulusal egemenlik üstündeki birimler Birleşmiş Milletler, NATO, Avrupa Birliği gibi kuruluşlardır ve bunlarda gerçekten bir siyasi egemenlik kullanımı söz konusudur. Federal devlet sistemlerinde federal devletin, üniter devlet sistemlerinde ise merkezi yönetimin, ulusal egemenlik hakkına sahip birimler olduğu konusunda da bir tereddüt yoktur. Ancak, özellikle federal ülkelerde yarı egemen birimler, yerel yönetimler olarak değerlendirilebilmektedir⁷. Oysa, egemenliği kullanma hakkı federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılmıştır. Federe devletler veya eyaletler siyasi yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul

⁶ Ruşen KELEŞ - Fehmi YAVUZ : Yerel Yönetimler (Ankara: Turhan Kitabevi, 1983), 22.

⁷ Ruşen KELEŞ - Fehmi YAVUZ: a.g.e., 23.

edilseler dahi, egemenlik hakkı bulunan ya da yarı egemen yerinden yönetim birimleri değildir. Egemenlik altı birimleri oluşturan yerel yönetimlerin ise egemenlik bölümünde rolü bulunmamaktadır.

B. YERİNDEN YÖNETİMİN AÇIKLANIŞ ŞEKİLLERİ

1. Tarihi Faktörlerle Açıklanışı

Yerinden yönetimin açıklanışında tarihi faktörler, pozitif olarak varlığı kabul edilen, ancak normatif analize tabi tutulan bir niteliğe sahiptir⁸. Yerinden yönetimin ortaya çıkışı devletin ortaya çıkışına kadar dayandırılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin ortaya çıkışları, tarihsel bir gerçek olarak kabul edildikten sonra ortaya çıkış nedenleri ile ilgili bilimsel kanıtlar sıralanmaktadır. Eski Yunan site devletlerinde dahi yerinden yönetimin izlerini bulmak mümkündür⁹. Tarihi süreç içerisinde rasyonel idari birimler oluşturma gayretleriyle kendiliğinden ortaya çıkan yerel yönetim birimlerine yasal ve bilimsel kimlikleri sonradan kazandırılmıştır.

2. Siyasi Faktörlerle Açıklanışı

Yerinden yönetimin siyasi faktörlerle açıklanmasında, yerel yönetim kuruluşlarının demokrasi ile ilişkisine vurgu yapılarak, tarihsel süreçte yerinden yönetim geleneğinin gelişmesi ile demokrasinin kökeni arasında bir paralellik kurulmaktadır¹⁰. Buna göre, yerel yönetimler temsili yönetim yoluyla, en küçük birimlere kadar demokrasiyi yaşayarak öğreten kuruluşlardır. Aynı zamanda, en küçük yerleşim birimlerinden başlayarak kurulduklarından, seçmenlerin kendileri hakkındaki kararlara

⁸ Gianluigi GALEOTTI: "Decentralization and Political Rents", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING (London: Routledge, 1992), 5.

⁹ Ruşen KELEŞ – Fehmi YAVUZ: a.g.e., 1, 2.

¹⁰ Bu görüş genellikle liberal yazarlarca savunulmaktadır ve yerel yönetim literatüründe hakim görüş konumundadır. Söz konusu görüşün eleştirisi ve daha geniş açıklama için bkz. Birgül Ayman GÜLER: Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım (Ankara: TODAİE, 1991), 2 vd.

katılımlarını ve kendi kendilerini yönetme imkanını sağlayarak demokrasiyi geliştirdikleri iddia edilmektedir¹¹.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin açıklanmasında demokrasinin rolüne değinilirken siyasi teorilerin geçerlilik koşulları genellikle göz ardı edilmektedir. Siyasi faktörler açıklanırken, temsili demokrasilerde siyasi partilerin davranışlarının incelenmesi gerekmektedir. Bu eksiklikler siyasi yerinden yönetimin, dolayısıyla siyasi katılımın, demokrasinin gelişmesi üzerindeki etkinliğini sınırlandırmaktadır. Yerel yönetimler, geleneklerin hakim olduğu toplumlarda demokrasinin çoğunluk, eşitlik gibi ilkelerine karşı gücün belli kişilerde toplanmasını teşvik edebilirler. Yerel düzeydeki politikalar, demokrasiyi geliştirmekten çok, çıkar çatışmalarını daha dar bir çerçevede arttırabilirler¹². Bu nedenle, demokrasinin yerinden yönetim üzerindeki etkisinin her zaman olumlu olduğunu iddia etmek mümkün değildir.

Yerinden yönetimin siyasi faktörlerle açıklanmasına yönelik bir başka görüş ise siyasi mekanizma ile ekonomik mekanizma arasında benzerlikler kurmaktadır. Buna göre, yerinden yönetim kuruluşlarının seçmenlerinin fayda maksimizasyonunu sağlamalarında siyasi süreç, piyasa sürecinin özellikleriyle benzerlikler taşımaktadır¹³. Siyasi mekanizmada siyasi talebin belirlenmesi, ekonomik mekanizmadaki gibi mevcut alternatifler arasından tercihlerin belirlenmesine yöneliktir. Seçmenin veya temsilcinin söz konusu olan siyasi rantları da ekonomik mekanizmadaki tüketici veya üretici rantlarına benzetilmektedir; siyasi

¹¹ İsmail GÜNEŞ: "Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri", Adnan Tezel'e Armağan (İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2000), 278.

¹² İsmail GÜNEŞ: a.g.m., 277.

¹³ Joseph E. STIGLITZ: Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev.Ö.Faruk BATIREL (İstanbul: Marmara Üniversitesi, 1994), 790.

rantlar da ekonomik rantlar gibi talep elastikiyetine bağılı olarak değişmektedir¹⁴.

Bireysel faydanın artırılması bakımından, siyasi talep miktarının belirlenmesinin piyasa talebine kıyasla kesinlik içermemesi, farklı tercihler arasında bileşim yapılmasının güçlüğü, tercihlerin yapılması ve temsilcilere yansıtılmasının ancak dolaylı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi gibi faktörler de yerinden yönetimin açıklanışında önemli bir yer tutmaktadır¹⁵. Söz konusu faktörler, seçmenlerin fayda maksimizasyonunun gerçekleştirilmesine engel olur. Yerinden yönetimin ortaya çıkması da bu açıdan önem kazanmaktadır. Esasen bir kamu ekonomik birimi olan yerel yönetimler, yerel talebin piyasa talebine benzerliği dolayısıyla piyasa mekanizmasına daha yakın bir fayda düzeyinin sağlanmasını başarabilirler. Çünkü, yerel seçimlerde siyasi ilkelere çok, sunulacak mal ve hizmetler ön plana çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin, coğrafi sınırları küçüldükçe seçmenlerin tercihlerini kavrama ve gerçekleştirebilme yetenekleri de artar¹⁶. Bunun yanında, yerel seçmenlerin tercihlerinin gerçekleştirilebilmesi bakımından uzlaşmaları ihtimali, kamusal mal ve hizmet taleplerinin ulusal düzeyde uzlaştırılması ihtimalinden daha yüksektir. Kamusal karar alımında vatandaşların tercihlerinin daha iyi belirlenmesi, doğal olarak, birden fazla yönetim biriminin varlığı halinde tek yetkili otoritenin bulunmasından daha etkin olacaktır.

Siyasi ve ekonomik sürecin bahsedilen pek çok benzerliğine karşılık, topluca ve komşuca yaşamaktan doğan ihtiyaçların tatmin edilmesi, piyasa mekanizmasında ve siyasi mekanizmada farklı sonuçlar

¹⁴ Gianluigi GALEOTTI : a.g.m., 9.

¹⁵ S.Yenal ÖNCEL : Mahalli İdareler Maliyesi (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992), 15 - 17.

¹⁶ Kenan BULUTOĞLU: "Bölgesel İdareler Maliyesi", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, XXII (1967), 11.

doğurmaktadır¹⁷. Siyasi mekanizmada oyların fiyat ile değerlendirilememesi, temsilcilerin sadece seçim dönemlerinde desteğe ihtiyaç duymalarına karşın yönetim dönemleri boyunca her konuda karar alma yetkilerinin bulunması, seçmen-temsilci ilişkilerinin yasal bir çerçeveden yoksun olması ve bulanıklığı gibi faktörler, siyasi mekanizmayı ekonomik mekanizmadan ayırarak, yerinden yönetimin açıklanışında siyasi faktörlerin ekonomik faktörlere dayandırılması önünde bir sınırlama oluşturmaktadır.

3. Ekonomik Faktörlerle Açıklanışı

Yerinden yönetimin açıklanmasında ekonomik faktörler, ağırlıklı olarak, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasını araştırmaktadır. Bu anlamda kamusal mal ve hizmetlere talebin belirlenmesi ve bunların en etkin sunulacağı yönetim birimi büyüklüğünün belirlenmesi sorunu yerel yönetimlere de bir açıklama getirmektedir¹⁸.

Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi, bir bölgede yaşayanların, faydası sadece yaşadıkları bölgede kalacak mal ve hizmet tercihlerini siyasi mekanizma ile yansıtılabilmelerine bağlıdır. Bireylerin tercihlerine en uygun mal ve hizmet demeti arzının sağlanmasını mümkün kılacak optimal yönetim birimi büyüklüğünün belirlenmesi, ekonomik yönden de toplam faydayı maksimum kılacaktır.

Yerinden yönetimin siyasi faktörlerle açıklanmasında belirtildiği üzere, seçmenlerin ulusal düzeyden küçük alanlarda tercihlerini daha iyi yansıtılma olanakları, yerel yönetimlere ekonomik yönden de ihtiyaç duyulmasına bir gerekçe oluşturmaktadır. Bireylerin bir bölgeye

¹⁷ Charles E. MCLURE: "Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose Also Good for Public Gender", *Readings in Public Sector Economics*, Eds. Samuel BAKER - Catherine ELLIOT (Lexington: D.C. Heath and Company, 1990), 582.

¹⁸ Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı: Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Yönlendirme Komitesi Raporu (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995), 26.

yerleşmekten dolayı katlandıkları maliyet ile o bölgeden elde ettikleri faydanın düzeyi, fayda ve maliyet fonksiyonlarının belirginleşmesi suretiyle birbirine yaklaşacaktır. Kaynak kullanımında etkinlik açısından geçerli olan “marjinal sosyal fayda = marjinal sosyal maliyet” kriterinin sağlanması da yerel yönetim sınırları içerisinde daha kolay mümkün olabilecektir¹⁹.

Optimal yönetim birimi büyüklüğünün belirlenmesi, kamusal mal ve hizmetlerin niteliğiyle de ilgilidir. Kamusal mal ve hizmetlerden, faydaları ulusal düzeyde bölünmez nitelikte olanların merkezi yönetimce arz edilmesi, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması bakımından en olumlu sonucu verecektir. Faydaları ulusal düzeyden daha dar bir alana yayılan mal ve hizmetlerin üretimi ise faydası ancak belli sınırlar içerisinde kalacak düzeyde belirlenmelidir. Başka bir ifade ile, bu mal ve hizmetlerin üretiminden sağlanan faydalar, maliyetine katlanmayanlara yayılmamalıdır. Hizmetin faydasının yayıldığı alan ile hizmeti sunan idari birimin sınırlarının eşitlenmesi ihtiyacı, ulusal düzeyden küçük bir yönetim birimi büyüklüğünün tespit edilmesini gerektirmektedir ki, bu bir yerel yönetim bölgesi olarak tanımlanmaktadır²⁰. Bu açıdan benimsenen yaklaşım biçimi, yerel yönetim birimlerinin büyüklük düzeyi açısından da etkili olmaktadır.

Ekonomik faktörlerin yerel yönetimlerin varlık nedenleri üzerindeki etkilerinin ölçülmesi de bazı güçlükler taşımaktadır. Kamusal mal ve hizmet talebinin tam olarak belirlenemeyişi, mal ve hizmetlerin dışsallıklar yaratması ve dışsallıkların sayısal olarak ifade edilemeyişi, optimum üretim koşullarının her kamu mal ve hizmeti için farklı oluşu gibi faktörler; dışsallıkların giderilmesi ve üretimde minimum maliyet koşullarının

¹⁹ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 9; S.Yenal ÖNCEL: a.g.e., 20.

²⁰ Cüneyt BİNATLI: Yerel Yönetimler Maliyesi (Çoğaltma), (Eskişehir: E.İ.T.İ.A., 1978), 3.

sağlanması gibi gerekçeler optimum yönetim büyüklüğünün tespitini zorlaştırmakta hatta imkansız kılmaktadır²¹.

a) Yerinden Yönetim Lehinde Gerekçeler

Yerinden yönetim lehine yaklaşımların hemen hepsi, yerel yönetimlerin bireylerin karar alım sürecine katılımlarını geliştirdiğini, demokrasiyi kökleştirdiğini ve tercihlerin tespit edilme maliyetlerini ucuzlattığını varsayar²². Gerçekten yerinden yönetimin en önemli avantajı, çeşitlilik sağlamasında yatmaktadır. Farklı yerel yönetim kuruluşları, değişik zevkleri uyumlaştırabilirler. Ayrıca bu kuruluşlar, benzer konularda faaliyet gösteren diğer yerel yönetim birimlerinin maliyet hatalarından dersler çıkarabilirler, kendilerini yeniliklere etkin bir biçimde uyumlaştıracak farklı mali deneyimleri kazanabilirler²³.

aa) Daha Fazla Tercih İmkânı

Merkezi yönetimin mal ve hizmet sunması, ulusal düzeyde toplum kesimlerinin uzlaşmasına dayanır. Toplumsal kararlar, seçmen çoğunluğunun tercihlerine dayandırılır, ancak, pek çok seçmen bu kararlardan tam anlamıyla tatmin olmayabilir²⁴. Dışsallığı az olan malların fayda ve maliyetleri, tam kamusal (ulusal) malların aksine, büyük ölçüde bir bölgeye özgüdür ve bu tür malların üretimine ülke düzeyinde karar verilmesi, bahsedilen dışsallıklar yüzünden eksik üretimle sonuçlanabilir²⁵.

Aşırı merkezileşmiş bir sistemin temel sorunu, toplumun farklı tercihleri arasında duyarsız kalmasıdır. Etkin bir yerel yönetim birimi ise

²¹ S.Yenal ÖNCEL: a.g.e., 19.

²² Gianluigi GALEOTTI: a.g.m., 6.

²³ Neil BRUCE: Public Finance and The American Economy (New York: Addison-Wesley, Inc, 1998), 148.

²⁴ Kenan BULUTOĞLU: Kamu Ekonomisine Giriş (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988), 86.

²⁵ John CULLIS - Philip JONES: Public Finance and Public Choice (New York: Oxford University, 1998), 293.

tercih ve ihtiyaçlarda bölge düzeyinden ulusal düzeye büyük bir farklılık olduğunu görebilir. Yerel özerkliğin mevcut olduğu bir ülkede, arz edilen yerel kamusal mallarda bir zenginlik, bir çeşitlenme söz konusu olur.

Farklı yerel yönetim alanlarında seçmenlerin ilgi farklılığından dolayı kamu mallarının miktarında ortaya çıkan farklılık, bireyleri yerel yönetimler arasında bir seçim yapmaya itebilir. Bireyler, yönetim birimleri arasında bir tercih yapmak, tercihlerini en yüksek düzeyde tatmin eden yönetim bölgesine hareket etme eğiliminde olabilirler²⁶. Bir bölgeden diğerine göç etmek suretiyle yerel yönetimlerin mal ve hizmet arzı ile bireylerin tercihlerinin uyumlaştırılmaya çalışılması, sonuçta, tüketicilerin tercihlerini geliştirerek tatmin düzeylerini yükseltecektir²⁷.

Yerel çeşitlilik, yenilik ve etkinliği de arttırabilir. Benzer nitelikteki kamusal hizmetlerin en düşük toplam maliyeti sağlayacak şekilde üretilmeye çalışılması, yerel yönetimleri sürekli yeni üretim teknikleri araştırmaya sevk edecektir. Bu çabalar doğal olarak yeni üretim tekniklerinin geliştirilmesine de yol açacaktır.

ab) Tercihlere Yakınlık

Yerel yönetimler seçmenlere daha yakındır ve yerel temsilciler aynı beklentileri paylaşan bir seçmen grubunca seçilir. Temsilciler aynı zamanda bu seçmen grubuna karşı sorumlu olurlar.

Yerel yönetimler topluluğun istekleri konusunda, doğrudan oylamadan dolayı, daha çok sorumluluk taşırlar²⁸. Doğrudan oylama, seçmenlerin harcama ve kamusal yükümlülük koşullarını doğrudan

²⁶ Charles M. TIEBOUT: "A Pure Theory of Local Expenditures", Readings in Public Sector Economics, Eds. Samuel BAKER - Catherine ELLIOT (Lexington: D.C. Heath and Company, 1990), 568.

²⁷ Graham C. HOCKLEY: Public Finance: An Introduction (London: Routledge & Keagan Paul, 1979), 292.

²⁸ David HEALD: Public Expenditure (Oxford: Martin Robertson & Company Ltd., 1983), 236.

oylayabilmeleri anlamını taşımaktadır ki, böylece, kamu gelirlerinin toplanmasında ve harcamaların yapılmasında kamuoyu denetimi de sağlanabilmektedir.

ac) Rekabet ve Yenilik

Piyasa ekonomisinde firmaların maliyet minimizasyonu nedeniyle rekabetten karlı çıkmaları gibi yerel yönetimler de kaliteli ve düşük maliyetli hizmet sunarlarsa yerleşimci çekecek veya aksi halde kaybedecektir. Etkin çalışmayan yönetimler ya politikalarını değiştirecek ya da küçük yönetim birimi haline gelmeyi kabul edeceklerdir. Yönetim birimleri arasında rekabet, yöneticileri verimsiz harcamaları önleme ve kamu gelirleriyle daha verimli kamu hizmeti sağlama konusunda zorlayarak fayda sağlayacaktır²⁹.

Birden fazla yönetim biriminin varlığı, deneyim, yenilik ve performans karşılaştırmasına imkan tanımaktadır. Hatalar, yanlış yapılan birimdeki yerleşimcileri etkilerken, başarılı bir birimdeki program diğerlerince taklit edilebilir. Oysa, aşırı merkezileşmiş veya tekli bir yönetim yapısında kamusal mal ve hizmetlerin maliyetinden değerlendirmeler yaparak sonuçlar çıkarmak imkanı oldukça sınırlıdır. Bu ülkelerde kamu mal ve hizmetlerin maliyeti, ancak diğer ülkelerle karşılaştırılabilir ve ülkelerin üretim koşullarındaki esaslı farklılıklar bu değerlendirmeleri tamamen anlamsız kılabilir.

²⁹ Daniel FEENBERG - Harvey S. ROSEN: "The Interaction of State and Federal Tax Systems: The Impact of State and Local Tax Liability", Fiscal Behavior of State and Local Governments, Selected Papers of Harvey S. Rosen, Ed. Wallace E. OATES (Lyne: Edward Elgar, 1997), 272.

b) Yerinden Yönetim Aleyhinde Gerekçeler

ba) Dışsallıkların Giderilmesi

Kamusal mal ve hizmetlerin nitelikleri veya kamusal mal ve hizmetlerden ulusal sınırlar içerisinde yaşayanların bir yerleşim biriminde sabit kalmaksızın faydalanması, mal ve hizmetlerin merkezi yönetimce arz edilmesi için önemli bir gerekçe oluşturmaktadır.

Bazı yerel kamusal malların bir yönetim birimi tarafından arz edilmesi, diğer birimlere doğru fayda yayılmasına yol açabilir. Bu takdirde, yönetim birimleri arasında finansmana katlanan ile tüketimden faydalanan arasında bir uyumsuzluk ortaya çıkar ve dışsal fayda yayan mal ve hizmetlerin eksik üretimi söz konusu olabilir³⁰. Toplum için önemli olduğu düşünülen bu malların faydalarının, kabul edilebilir sayılarda dağıtılarak, üretiminin devam ettirilmesi istenebilir. Bu bakımdan, başlangıçta yerel yönetimlerce üretilen malların daha sonra merkezi yönetimce üretilmesi gerekebilir³¹. Başka bir ifade ile, fiyatlandırılmayan etkiler nedeniyle eksik üretimin önlenmesi ve dışsallıkların giderilmesi merkezi yönetimi ön plana çıkarmaktadır.

bb) Rekabetin İstenmeyen Etkilerinin Giderilmesi

Bir ülkedeki yerel yönetim kuruluşlarından birinin ekonomik politikaları, diğerlerinininkine nazaran daha çekici olabilir. Bu durum, ekonomik faaliyetlerin o bölgede yoğunlaşmasına ve yerel yönetimin gelirlerinde artışa yol açabilir. Ancak, bir yerel yönetim biriminin kazandığı diğerinin kaybı anlamına geleceğinden, nihai olarak bir bölgenin genişlemesinin maliyeti ile bölgenin sağladığı faydanın toplam kaynaklar üzerindeki net etkisinin ölçülmesi gerekmektedir. Bir bölgenin genişlemesinin maliyeti, diğer bölgelerin kaybettiği fayda toplamından

³⁰ Charles MCLURE: a.g.m., 577.

³¹ Neil BRUCE: a.g.e., 134.

fazla ise ulusal düzeyde bir kaynak dağılım etkinsizliği oluşacaktır. Kararların merkezi yönetimce alınması, muhtemelen bu etkinin oluşmasına da engel olacaktır³².

Kaynak dağılım etkinsizliğine benzer bir sonuç yerel gelirler için de söz konusu olacaktır. Yerel yönetimlerin, kurumlara avantajlar sağlayarak rekabet yaratmaları halinde elde edecekleri hasılat artışı diğer bölgelerin kaybettiklerini aşmaz ise toplam gelirlerde bir azalma görülecektir. Bu durumda, gelirlerin merkezi yönetimce toplanmasının net sonucu, daha fazla gelir anlamına geleceğinden, yerel yönetimlerin gelirlerine merkezi yönetim aracılığıyla kavuşmaları daha rasyonel olacaktır.

bc) Ölçek Ekonomileri

bca) Hizmet Sunmanın Ölçek Ekonomisi

Büyük yönetim birimleri, birim maliyeti daha düşük kamusal mal üretebilirler. Küçük birimlerin maruz kaldıkları yüksek sabit maliyet unsurlarından büyük birimler tasarruf edebilirler. Bir başka deyişle, düşük maliyet sağlayan üretim teknikleri, ancak yüksek miktarda ürün için uygulanabilir.

Yerel kamusal malların üretiminde küçük yönetimler, maliyet minimizasyonunu ancak kendilerinin dışındaki yönetimlerle anlaşarak başarabilirler. Anlaşma söz konusu olursa bazı yerel yönetimler ihtiyaçlarından daha fazla üreterek ölçek getirisi elde edebilirler. Diğer küçük birimler ise fazla olan kısmı satın alarak büyük çaplı üretimin faydalarına ortak olurlar.

³² Daniel P. HEWITT: "Yerel Yönetimlere Transferler", Kamu Harcamaları Rehberi, Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcama Politikaları İçin Rehber Kitap, Ke-Young CHU - Richard HEMMING (Eds), Çev. Doğan CANSIZLAR (Washington: IMF, 1991), 83; Neil BRUCE, a.g.e., 139; John CULLIS - Philip JONES: a.g.e., 299.

bc) Vergi Toplamanın Ölçek Getirisi

Vergi toplamının açık ve saklı maliyet unsurları vardır³³. Yönetimi ilgilendiren açık maliyet unsurlarından; yönetim binalarının yapılması, alımı, satımı, vergi politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında personel ve demirbaş kullanımının da diğer kamu hizmetlerini sunmanın ölçek getirisine benzer faydaları vardır.

Vergi toplama işleminin yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesi, sabit maliyet unsurlarının her bir yönetim birimi için tekrarlanması dolayısıyla toplam maliyeti artırır. Halbuki, vergi toplama işleminin merkezi yönetimce gerçekleştirilmesi, sabit maliyetleri tahsilat aşamasında birleştirerek düşürür³⁴.

Vergi konularının hareketli olduğu vergilerde yerel yönetimlerin vergi toplamaktan sorumlu olması, vergiden kaçınma ve kaçakçılık olanaklarının genişliği yüzünden, vergilemenin toplam maliyetini de artıracaktır³⁵. Ulusal düzeyde mükelleflerin bir başka alana geçerek yükümlülükten kurtulması söz konusu olmadığından, bu tip vergilerde merkezi yönetimin daha düşük takip maliyetleri ile vergi toplayabilmesi mümkün olmaktadır.

bd) Yatay ve Dikey Adaletin Sağlanması

Yerel yönetimler mali güçleri ölçüsünde mal ve hizmet üretmektedirler. Bu nedenle, farklı bölgelerde yaşayan bireyler arasında kamusal mal ve hizmetlerden faydalanma bakımından eşitsizliklerin ortaya çıkması mümkündür. Yerel yönetimlerin farklı düzeyde kamusal mal ve hizmet sunmalarından doğan eşitsizliklerin giderilmesi, yerel yönetimler aleyhine en önemli gerekçelerden birini oluşturmaktadır.

³³ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi (Ankara: Gazi Kitabevi, 1999), 168 - 170.

³⁴ Daniel P. HEWITT: a.g.m., 84.

³⁵ C.D. FOSTER - R.A. JACKMAN - M. PERLMAN: Local Government Finance in a Unitary State (London: George Allen and Unwin, 1980), 528.

Gelirin, yüksek gelir gruplarından daha düşük gelir gruplarına yeniden dağılımını gerektiren dikey adaletin sağlanması için genel olarak merkezi yönetim daha fazla donanımına sahiptir.

Yatay adaletin sağlanması da yerel yönetimler için önemli güçlükler taşır. Aynı ödeme gücüne sahip, fakat farklı bölgelerde yaşayan iki birey, yerel yönetimlerin farklı harcama ve gelir politikaları nedeniyle farklı düzeyde fayda sağlayacaktır ve farklı yükümlülük altına girecektir. Yerel yönetimlerin farklı politikaları, eşitliğin sağlanmasını tamamen imkansız hale getirecektir.

C. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ

Yerinden yönetim, kamusal fonksiyonların yetki ve sorumluluğunun, merkezi yönetimden bağımsız ya da merkezi yönetime yarı bağımlı yönetim birimlerine transferi olarak ifade edilebilir. Kamusal fonksiyonların farklı nitelikleri göz önünde bulundurularak yerinden yönetim türleri açısından bir sınıflandırma yapmak mümkündür.

1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim; kamusal güçlerin, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında işbirliğini sağlayacak, fakat aynı zamanda bu birimlerin birbirlerinden bağımsız kalmalarını sağlayacak şekilde dağıtılması, biçiminde tanımlanmaktadır³⁶. Kamusal karar alma sürecinde vatandaşlara temsilcilerini daha fazla etkileyebilmeleri fırsatını vererek politikaların belirlenmesinin demokratikleşmeyi destekleyeceği inancıyla savunulmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde eyaletler, İsviçre'de kantonlar siyasi yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

³⁶ Resul HIZYETER: Mali Tevzin ve Çeşitli Ülkelerdeki Uygulaması (Ankara: Gazi Üniversitesi, 1988, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 9.

Siyasi yerinden yönetimde yerel kuruluşların, anayasa ile bir dereceye kadar tanınan yasama ve yargı özerklikleri vardır³⁷. Bu bakımdan siyasi yerinden yönetime, teorik olarak, sadece federal devlet sistemlerinde yer vermek mümkündür. Üniter devlet sistemlerinde ise alt birimlerin yasama ve yargı özerklikleri bulunmadığı için, siyasi yönetim, bahsedilen güçlerin merkezde toplandığı merkeziyetçi yönetim yapılarını ifade eder. Bu tip ülkelerde siyasi yerinden yönetim, bir bölgede yaşayan vatandaşlara ve onların temsilcilerine kamusal karar alma sürecinde daha fazla güç vermek gibi sınırlı bir anlam taşımaktadır. Genellikle siyasi çoğulculuk ve temsili hükümet ile aynı anlamda kullanılmaktadır³⁸.

2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel yönetimlere kamusal hizmetlerin sağlanması için yönetsel yetki transferinin düzenlenmesini gerektirmektedir. Kamusal fonksiyonların planlanması, finansmanı ve yönetimi için görev devri, merkezi yönetim ile onun alt birimleri arasında gerçekleşmektedir.

İdari yerinden yönetim üç biçimde ortaya çıkmaktadır:

a) Yetki Genişliği

Merkezi yönetimin farklı düzeydeki birimleri, başka bir ifade ile, merkezi yönetim ile hiyerarşik alt birimleri arasında, idari ve mali sorumlulukların ve karar alma yetkisinin dağılımı "yetki genişliği" ile tanımlanmaktadır. Daha çok üniter devlet yapılarında geçerlilik alanı bulan yetki genişliğinde, sadece, başkentteki yöneticiden onun taşradaki

³⁷ Nuri TORTOP: Mahalli İdareler (Ankara: Yargı Yayınları, 1995), 11.

³⁸ Jennie LITVACK - Jessica SEDDON (Eds): Decentralization Briefing Notes (Washington: The World Bank Institute, 2000), 1.

temsilcisine sorumluluk değişmektedir³⁹. Merkezi yönetimin gözetiminde kuvvetli yerel yönetim alanları oluşmaktadır.

b) Yetki Devri

Bu yöntemle merkezi yönetim, tamamen kontrolü altında olmayan yarı özerk oluşumlara, kamusal fonksiyonların bir kısmının karar verme ve yönetim sorumluluğunu devretmektedir. Merkezi yönetim; kamu teşebbüsleri, konut birlikleri, okul bölgeleri ve özel hizmet bölgelerine, yükümlü olduğu görevlerin bir kısmını bırakmaktadır. Genellikle bu yönetim birimleri karar verme konusunda daha fazla yetkiye ve esnekliğe sahiptirler. Sundukları mal ve hizmetlerin pek çoğunu piyasa ekonomisi koşulları altında doğrudan kullanıcı bedelleriyle gerçekleştirebilmektedirler.

c) Yerel Yönetim

Yerinden yönetim, yönetme yetkisinin özerk yerel yönetim kuruluşlarına transfer edilmesidir. Kamusal mal ve hizmetlerin sorumluluğu, kendi meclis ve başkanını seçebilen, gelir kaynaklarını kendisi yaratabilen ve bağımsız olarak ekonomik faaliyetlerde bulunabilme yetkisine sahip olan yerel yönetim kuruluşlarındadır. Yerinden yönetim; yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere iki grupta incelenebilir.

ca) Yer Yönünden Yerel Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetimin geçerli olduğu bir ülkede yerel yönetimler, coğrafi sınırları kanunen tanınan bir alana sahiptir ve onun üzerinde yetkilerini kullanarak ortak ve yerel nitelikteki kamusal ihtiyaçları karşılamaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarına bağımsız bütçe

³⁹ Jennie LITVACK - Jessica SEDDON: a.g.e., 2.

hazırlama yetkisinin de verilmesi esastır. Ülkemizde, belediyeler ve köyler, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ayrı bütçe hazırlama yetkisinin tanınmış olması, mali yerinden yönetim anlamına gelmez. Ayrı bütçe hazırlama yetkisi, mali yerinden yönetimin varlığı için gerekli bir şart olmakla birlikte tek şart değildir; ek olarak başka şartların varlığı da gerekmektedir.

cb) Hizmet Yönünden Yerel Yönetim

Hizmet yönünden yerel yönetim, kamusal hizmetlerden bazılarının merkezi yönetim dışındaki bağımsız kamu kuruluşlarına gördürülmesi anlamını taşımaktadır. Bu kuruluşlar merkezi yönetim hiyerarşisine bağlı olmamakla beraber, teknik nedenlerle kendilerine bırakılan konularda yürütme fonksiyonunu yerine getirirler⁴⁰. Ticaret odaları, meslek odaları hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarıdır.

3. Mali Yerinden Yönetim

Yerel yönetimler, yerel kamusal fonksiyonları etkin bir biçimde yerine getirmeleri isteniyorsa, bağımsız bütçe hazırlayabilme ve harcama yetkisine sahip olmak kadar yeterli finansman kaynağına da sahip olmak zorundadır.

Mali yerinden yönetim değişik unsurlar içermektedir⁴¹:

i- Yerel mal ve hizmetlerin maliyetlerini kullanıcı fiyatlarıyla karşılama veya kendi kaynaklarından finanse etme,

⁴⁰ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 25.

⁴¹ Jennie LITVACK - Jessica SEDDON: a.g.e., 3.

ii- Ortak finansman ve üretim; kamusal hizmetlerin arz edilebilmesi için parasal katkı veya emek katkısı yoluyla hizmetlerden faydalanacakların katılımı,

iii- Yerel yönetim gelirlerinin, emlâk ve satış vergileri gibi yerel matrahlar üzerinden alınan vergilerle veya dolaysız harçlarla arttırılması,

iv- Merkezi yönetimce toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetimlere genel ve özel amaçlı kullanımlar için transfer yapılması,

v- Yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi ve merkezi veya yerel ekonomik kaynakların borçlanma yoluyla harekete geçirilmesi, bu unsurlar arasında belirtilebilir.

Mali yerinden yönetim, yatay eşitlik gibi bazı olgularla çatışma halindedir. İhtiyaçlar ve kaynaklar, ancak yerel yönetimler arasında eşit bir biçimde dağılırsa gelir kaynaklarının yerel yönetimler tarafından bağımsız olarak kullanılması ve mali yerinden yönetim mümkün olabilir. Yerel yönetimlerden bir kısmının diğerlerinden zengin ve varlıklı, buna bağlı olarak da kaynaklarının farklı olması, kamusal mal ve hizmetlerin bazı alanlarda optimal düzeyde sağlanırken, bazılarında optimal-altı bir düzeyde arzına neden olacaktır⁴². Yerel yönetimler arasında mali eşitliği sağlamanın bir gereği olarak, mali yerinden yönetim, gelir kaynaklarını ulusal düzeyde yatay mali eşitliği sağlayacak biçimde düzenlemelidir.

D. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Yerel yönetim kuruluşları, yukarıda varlık nedenleri açıklanırken belirtildiği üzere, ekonomik ve sosyal bir ihtiyaç nedeniyle yönetim kolaylığı sağlamak üzere merkezi yönetimce kurulabileceği gibi sosyal bir olgu olarak kendiliğinden de ortaya çıkmış olabilirler. Başka bir ifade ile, bu kuruluşların bir kısmı yerleşim alanlarına bağlı olarak oluşabileceği

⁴² Graham HOCKLEY: Fiscal Policy: An Introduction (London: Routledge, 1992), 188.

gibi, diğer bir kısmı da bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla yönetsel işlemlerle düzenlenebilirler.

Yerinden yönetim kuruluşlarını söz konusu özellikleri dikkate alarak sınıflandırmak mümkündür.

1. Komünler

Belirli bir bölgede komşuca yaşamaktan doğan ihtiyaçların karşılanması için kendiliğinden ortaya çıkan yerel yönetim kuruluşlarına komün denir. Komünler, doğal olarak ortaya çıktıktan sonra kendilerine hukuki statü tanınmaktadır⁴³.

Komünler, ihtiyaçların karşılanması için yetkili yönetim birimlerini kendileri oluşturur ve yöneticilerini de kendileri seçerler. Devletin, oluşumuna müdahale etmediği komünlerin klasik tipi köy, kasaba ve şehirlerdir.

2. Bölge Yönetimleri

Bölge yönetimleri, komünlerin aksine doğal olarak ortaya çıkmayıp, birden fazla komünün ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulurlar. Bölge yönetimleri, komşuca yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçlarla değil, birden fazla komünü ilgilendiren ortak ihtiyaçların karşılanması ile uğraşırlar. Öyle ki, bu ihtiyaçlar genellikle bir komünün kendi teknik ve mali imkanlarıyla başaramayacağı büyüklüktedir veya bir yönetim biriminin söz konusu ihtiyaçları tek başlarına karşılaması, hizmetin niteliği gereği dışsalılıklara yol açmaktadır.

Ekonomik etkileri bir komün sınırlarını aşan ve çevreye fayda ve maliyet yayan sağlık, çevre koruması, ulaşım gibi hizmetler, bahsedilen dışsal fayda ve zararlar nedeniyle eksik üretilebilecek, hiç üretilmeyecek veya gereğinden fazla üretilecektir. Birden fazla yönetim biriminin fayda

⁴³ İsmail Hakkı ÜLKMEN: Mahalli İdareler Maliyesi (Ankara: SBF, 1960), 13.

ve maliyet fonksiyonlarını gözetmek ve yürütmek üzere merkezi yönetimlere bağlı olarak bölge yönetimleri kurulmaktadır⁴⁴.

Bölge yönetimleri genellikle ülkelerin merkezi yönetimlerince, yetki genişliği esasına dayanılarak kurulmuşlardır. Ülkemizde il özel idareleri, A.B.D.'de "county"ler, Fransa'da "province"ler bölge yönetimlerine örnek olarak ifade edilebilir.

3. Yerel Yönetim Birlikleri

Komünlerin veya bölge yönetimlerinin, özellikle coğrafi açıdan kendilerine yakın komünler veya bölge yönetimleriyle, ortak sorunlarını çözmek üzere oluşturdukları organizasyonlardır. Yerel yönetim birliklerinin kurulmalarının gerekçeleri; ya bir yerel yönetim biriminin üstesinden gelmesi imkansız nitelikteki problemlerdir ya da bir yerel yönetim biriminin söz konusu hizmetleri tek başına yerine getirmesinin kaynak kullanımında etkinlikten sapmalara yol açmasıdır.

Yerel yönetimlerin birlik olarak bir araya gelmelerinin başlıca nedeni kaynak yetersizliğidir. Özellikle yüksek miktarda sermaye isteyen yatırımlar için yerel yönetimler bir araya gelmek suretiyle kaynak kıtlığı sorununu aşmaya çalışmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışı bazen hizmetlerin üretim fonksiyonu ile ilgili olmaktadır. Üretim fonksiyonları azalan maliyet koşullarında gerçekleşen bazı hizmetler, yerel yönetimlerin hizmeti birlikte üretmelerini gerektirmektedir. Çünkü, marjinal maliyetin fiyata eşitlendiği noktada belirlenen üretim miktarı, bir yerel yönetim biriminin ihtiyacı, imkanları ve coğrafi sınırlarını aşabilir. Bu nedenle, üretimde optimum noktaya ulaşılması açısından yerel yönetim birlikleri zorunlu olmaktadır⁴⁵.

⁴⁴ S.Yenal ÖNCEL: a.g.e., 9.

⁴⁵ İsmail Hakkı ÜLKMEN: a.g.e., 14.

Fiyatlandırılmayan dışsal faydalar nedeniyle, hizmetlerin maliyetine katılmayan birimlerin hizmetlerden bedelsiz faydalanması, eksik üretime neden olabilir veya bahsedilen türden olumsuz etkiler saçan hizmetler ihtiyaçtan fazla üretilebilir. Yerel yönetim birliklerinin bir başka gerekçesi de bölge yönetimlerine benzer şekilde, kamusal hizmetlerin dışsal fayda veya zararları nedeniyle üretim düzeylerinin eksik veya fazla olmasının önlenmesidir⁴⁶.

Yeterli kaynağın sağlanması, azalan maliyetli üretim koşullarında optimum üretimin gerçekleştirilmesi, dışsal fayda ve zararların giderilmesi gibi nedenlerle kurulan ve birkaç yerel yönetimin bazı hizmetleri ortaklaşa sundukları yerel yönetim birliklerine ülkemizde de başvurulmaktadır. “Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği”, “Akdeniz Belediyeleri Birliği” gibi oluşumlar yerel yönetim birliklerinin ülkemizdeki örnekleridir.

4. Özel Hizmet Bölgeleri

Yerel nitelikli bir veya birkaç hizmetin karşılanabilmesi amacıyla, merkezi yönetimce özel yönetim birimleri oluşturulması yoluna da gidilebilir. Kurulan özel hizmet bölgelerinin yetki alanı, bazen bir yerel yönetim alanına bazen de birden fazlasının yetki alanına karşılık gelmektedir.

Özel hizmet bölgeleri literatürde iki başlık altında açıklanmaktadır. Bunlardan birincisi; sulama, içmesuyu sağlama, zararlı böceklerle savaş gibi yerel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulmuş ve kendilerine tüzel kişilik verilmiş özel bölgelerdir. Söz konusu yerel yönetimlerin sınırlarına birden fazla komün veya bölge yönetimi dahil olabilir. İkincisi ise, okul bölgeleridir. Okul bölgeleri eğitim ve

⁴⁶ S.Yenal ÖNCEL: a.g.e., 10.

okulların bakım ve yönetiminden sorumlu tutulan ve bunun için de kendilerine tüzel kişilik verilen yerel yönetimlerdir⁴⁷.

II. MERKEZİ - YEREL YÖNETİM MALİ İLİŞKİLERİ

Bir devletin sınırları içerisinde kamu hizmetlerinin bir kısmı, yerinden yönetim anlayışıyla il, belediye ve benzer yönetim birimlerine bırakıldığında gelir ve giderlerin de yönetim kademeleri arasında düzenlenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır⁴⁸. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki söz konusu ilişkiler genellikle "mali tevzin" kavramıyla ifade edilmektedir. Literatürde, mali tevzin kavramına sadece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü anlamını yüklemek gibi bir eğilim vardır. Kamu hizmetlerinin, dolayısıyla giderlerin paylaşımını da mali tevzinin bir parçası olarak görenler bile ağırlığı gelirlere atfetmektedirler⁴⁹.

Yukarıda da belirtildiği gibi, yönetim kademeleri arasındaki mali ilişkilerin tek yönü gelir bölüşümü değildir; mali tevzin başlığı altında aşağıdaki soruların cevaplanması gerekmektedir⁵⁰.

- Yönetim birimleri arasında kamusal fonksiyonlar nasıl paylaşılmalıdır?
- Yerel kamusal malların etkin bir biçimde arz edilebilmesi için optimum yerel yönetim büyüklüğü ne olmalıdır?
- Yerel yönetimlerin finansmanı nasıl sağlanmalıdır?

⁴⁷ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 7.

⁴⁸ Hans RITSCHL: "Mali Tevzinin Şekil ve Meseleleri", Maliye Enstitüsü Tercümeleri, III (İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü, 1967), 102.

⁴⁹ Fazıl TEKİN, "Mali Tevzin", Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, XIII, 1 (1977), 123; Halil NADAROĞLU: "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması", Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu Seri - Sene 1963 (İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü, 1964), 175.

⁵⁰ David KING: "Current Issues in the Theory of Fiscal Federalism", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING (London: Routledge, 1992), 23.

- Merkezi yönetimin makroekonomik politikalarını boşa çıkarmaması için yerel yönetimlerin faaliyetleri ne kadar kontrol edilmelidir?

Görüldüğü gibi mali tevzin, kamu gelirleri açısından olduğu kadar kamusal fonksiyonlar ve kamu giderleri ile de ilgilidir. Mali tevzin söz konusu geniş anlamı çerçevesinde aşağıda analiz edilecektir.

A. KAMUSAL FONKSİYONLARIN BÖLÜŞÜMÜ

Yerel yönetimlerin bulunmadığı bir durumda merkezi yönetim bütün kamusal fonksiyonlardan sorumludur. İlk bakışta, tamamen merkezileşmiş bu idari yapı yerel yönetimlerin oluşturduğu parçalı bir yapıya oranla pek çok avantaja sahiptir⁵¹. Merkezi yönetim, hizmet sunarken bütün ülkeyi göz önünde bulundurduğundan, dışsalıklar yüzünden ortaya çıkan sorunları azaltır ve ekonominin yönetiminde ortaya çıkan sorunları daha kolay halledebilir. Bunun aksine, tam bir yerel sistemin, bütün yetkilerin çatıştığı bir anarşi sistemine dönüşmesi ihtimali vardır. Merkezi yönetimin, bütün kamusal sorumluluklardan kaçması halinde küçük yerel yönetimler, bütün kamusal hizmetleri söz konusu karmaşa içerisinde yerine getirmeye çalışacaklardır.

Kamusal fonksiyonlar genellikle üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır⁵². Ancak, bunların tamamen merkezi yönetim veya tamamen yerel yönetimlerden bir tanesi tarafından etkinlikle gerçekleştirilmesi mümkün görünmemektedir. Gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ekonomik istikrarın temin edilmesinin merkezi düzeyde daha kolay çözümlenebileceği kabul edilirken, kaynak dağılımı konusunda yerel

⁵¹ Wallace E. OATES: "An Economic Approach to Federalism", Readings in Public Sector Economics, Eds. Samuel BAKER - Catherine ELLIOT (Lexington: D.C. Heath and Company, 1990), 555.

⁵² Richard A. MUSGRAVE - Peggy B. MUSGRAVE: Public Finance in Theory and Practice (Tokyo: McGraw Hill, 1980), 6-7.

yönetimlerin daha yetenekli olduğu ifade edilmektedir⁵³. Başka bir deyişle, merkezi yönetim kamusal fonksiyonların yerine getirilmesinde yerel yönetimlere karşı mukayeseli üstünlüğe sahiptir⁵⁴.

Ekonomik istikrar sorununun analiz edilmesi sonucunda; merkezi yönetimin tam istihdam ve fiyat istikrarının sağlanması açısından yerel yönetimlerden daha başarılı olduğu ortaya çıkmaktadır. Böyle bir analize başlarken toplam para arzını kontrol eden merkezi yönetimin varlığının kabul edilmesi gerekir⁵⁵. Bunun aksine, her bir yönetiminin bağımsız olarak para yaratabildiği ve ortadan kaldırabildiği bir ortamda, hızlı parasal genişleme için kuvvetli baskılar söz konusu olduğunda, yerel yönetimler emisyonu başvurarak komşu bölgelerden mal ve hizmet alımında kullanacakları parayı kendileri yaratabilirler. Bu sürecin doğal bir sonucu olarak her yönetim birimi, harcamalarının finansmanı için vergilendirme ve kullanıcı fiyatlarına başvurmak yerine para yaratımını tercih edecektir. Muhtemel sonuç, fiyatlar genel düzeyinin şiddetli yükselmesi olacağından, parasal kontrolün merkezi yönetime bırakılması zorunlu görülmektedir.

Yerel yönetim kuruluşlarının, kamusal mal ve hizmetleri karşılamak ve ekonomik istikrarı sağlamak için parasal finansman yerine vergileri kullanması halinde ise yerel yönetimlerin dışa açık yapısı nedeniyle bazı olumsuzluklar oluşacaktır. Yerel yönetimlerin dışa açık kuruluşlar olması yüzünden, bireylere sağlanan kamusal mal veya hizmetlerden başka bölgelerdeki tüketiciler de faydalanacaktır. Bireylere sağlanan vergi indirimlerinden, dışa açıklık nedeniyle komşu bölgelere sızıntılar da olacaktır. Bir bölgedeki tüketicilerin vergi indirimi sonucunda artan kullanılabilir gelirlerinin bir bölümü komşu bölgelerin sunduğu mal

⁵³ Wallace E. OATES: a.g.m., 559; İzzettin ÖNDER: "Bölgesel Dengesizlik Ortamında Mahalli İdarelerin Mali Muhtariyeti Problemi", A.Ü. SBF Dergisi, Fadıl Hakkı Sur'a Armağan (Ankara: SBF, 1983), 113.

⁵⁴ Bernard P. HERBER: Modern Public Finance (Illionis: Homewood Richard D. Irwin, Inc, 1983), 334.

⁵⁵ Wallace E. OATES: a.g.m., 557.

veya hizmetler için harcanacaktır. Bu nedenle, yerel kamu harcamaları çarpanının değeri oldukça küçük ve istikrarın sağlanması açısından etkisi, söz konusu yerel yönetim için sınırlı olacaktır⁵⁶.

İstikrar sorununda olduğu gibi gelir dağılımında da yerel yönetimlerin görev alabilmesi oldukça zor koşullar içermektedir. Piyasa mekanizmasının oluşturduğu birincil dağılımın toplumun arzuladığından daha az adil olduğu bir durumda yerel yönetimler; vergi iadeleri, vergi indirimleri ve negatif gelir vergisi vb. uygulamalar ile adaleti sağlamaya çalışmaları düşünülebilir. Böyle bir durumda, bireylerin ekonomi içindeki hareketliliği oldukça yüksek olduğundan, ekonomik faaliyetler vergi yükünün yüksek olduğu yönetim birimlerinden vergi yükünün düşük olduğu yönetim birimlerine kayacaktır⁵⁷. Tüm yerel yönetim kuruluşlarının gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla benzer davranışlarda bulunmaları halinde ise ülke genelinde nüfus akışkanlığı yüzünden istenen sonucun elde edilebilmesi hemen hemen imkansız hale gelecektir.

Nüfus akışkanlığı yönetim biriminin büyüklüğü ile ters orantılıdır. Merkezi yönetim bütçesinin tüm ülkeyi kapsayıcı özelliği, nüfus akışkanlığının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki olumsuzluklarından etkilenmediği için, yerel yönetimler arasında vergi yükü ve harcama ikamesinin bozucu etkilerini giderebilir, mali kapasiteyi ve kişi başına vergi yükünü yerel yönetimler arasında etkin bir şekilde eşitleyebilir. Ulusal düzeyde gelir dağılım politikasının uygulanması, yerel yönetimlerce uygulanacak gelir dağılım politikasına oranla daha kapsayıcı olduğundan daha fazla başarı şansına sahiptir. Bu nedenle,

⁵⁶ Resul HIZYETER: a.g.e., 23.

⁵⁷ Bernard P. HERBER: a.g.e., 336.

yerel yönetimlerin, gelir dağılımında adaletin sağlanmasında, ancak merkezi yönetime bağımlı olarak çalışabilecekleri kabul edilmektedir⁵⁸.

B. YEREL YÖNETİMLERİN OPTİMUM BÜYÜKLÜĞÜNÜN BELİRLENMESİ

1. Yerel Kamusal Malların Özellikleri

Yerel kamusal mallar, belli bir bölgede tüketilen ve tüketiminde rekabet olmayan mallardır; bölgede yaşayan herkes bu malları tüketebilir. Yerel mallarda ekstra tüketicinin maliyet artışına yol açması söz konusu değildir veya yol açsa bile bu maliyet çok düşüktür⁵⁹. Mahrum bırakılma ve dışlama ilkeleri bu mallar için söz konusu olmadığı gibi, bedel ödemeyenlerin tüketimden alıkonulması da mümkün değildir. Mal ve hizmetlerden faydalanan tüketicilerin faydalanma düzeyleri tam olarak ölçülemediğinden, yerel mallar fiyatlardan çok, zorunlu kamusal finansman ile karşılanır.

2. Yerel Mallara Olan Talebin Belirlenmesi

Yerel kamusal mallara talep ekonomik, siyasi ve idari kriterlere göre tespit edilmektedir. Genel olarak ekonomik nitelikli kriterler optimum alanın tespitinde ölçek ekonomilerinden faydalanabilmek için daha geniş yerel yönetim birimleri oluşturulmasını öngörürken siyasi ve idari kriterler katılımın ve denetimin sağlığı açısından nispeten küçük yerel yönetim birimlerini esas almaktadır⁶⁰.

Yerel kamu mallarına talep; gelir, vergi fiyatı ve demografik değişkenlerin bir fonksiyonudur. Genel olarak yerel mallar için fiyat elastikiyeti negatif, gelir elastikiyeti pozitifdir. Bu özellik, yerel malların

⁵⁸ George F. BREAK: "Tax Principles in a Federal System", The Economics of Taxation, Eds. Henry J. AARON - Michael J. BOSKIN (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1980), 318.

⁵⁹ C.D. FOSTER - R.A. JACKMAN - M. PERLMAN: a.g.e., 239.

⁶⁰ H. Sami GÜVEN: a.g.m., 36 - 37.

“normal” mallar olduğunu göstermektedir. Yerel malların gelir ve fiyat elastikiyetleri, yapılan ampirik çalışmalarda genellikle düşük olarak tespit edilmiştir⁶¹. Mikro iktisat teorisinde, fiyat ve gelir elastikiyetleri düşük olan mallar zorunlu tüketim malları olarak nitelendirilmektedir. Yerel mal ve hizmetlerin; park ve düzenleme gibi birkaçı dışındaki çoğunluğunun talebinin gelir ve fiyat elastikiyetlerinin çok düşük olduğunun tespit edilmesi, yerel mal ve hizmetlerin büyük bir kısmının, tüketilmesi zorunlu mal ve hizmet özelliği taşıdığını göstermektedir.

Yerel kamusal mallara talep, en çok istenene göre değil, ortanca seçmene göre belirlenir. Belli şartlar altında ortanca seçmenin geliri de ortanca gelir ile ölçülebilir. Ortanca gelir, seçmenlerin yarısının üstünde yarısının altında kaldıkları gelir düzeyini ifade etmektedir⁶². Kamu malının ortanca seçmen için maliyeti ise, ekstra birimin finansmanı için ihtiyaç duyulan toplumsal vergi yükü artışından ortanca seçmene düşen payı ifade eden vergi fiyatı ile ölçülür⁶³. Vergi fiyatı, aynı zamanda ortanca seçmenin özel tüketimindeki kaybın piyasa değerine eşittir⁶⁴.

3. Yerel Kamusal Mallar - Klüp Malları İlişkisi

Klüp malları analizi bir mal veya hizmetin kamusal, yarı kamusal veya özel bir mal olup olmadığını belirlemek için kullanılmaktadır. Tam kamusal malların tüketiminde marjinal birimin maliyet artışına yol açmamasının aksine, klüp malları, marjinal birimin malı tüketmesi dolayısıyla marjinal maliyetin arttığı kamusal mallar olarak tanımlanmaktadır⁶⁵. Başka bir ifade ile, kamusal mallardan, marjinal

⁶¹ Neil BRUCE: a.g.e., 137.

⁶² Neil BRUCE: a.g.e., 136.

⁶³ Kenan BULUTOĞLU: a.g.e., 83.

⁶⁴ Roy BAHL - Johannes F. LINN, Urban Public Finance in Developing Countries (New York: Oxford University, 1992), 55.

⁶⁵ James M. BUCHANAN: "An Economic Theory of Clubs", Economica, XXXII, 125 (1965), 2.

maliyet artışı nedeniyle, tüketimi paylaşan optimal birim sayısının birden fazla fakat sonsuzdan az olması gerekenlere klüp malları denilmektedir.

Klüp malları analizinin geçerliliğinin test edilmesinde yerel mal ve hizmetlerin önemli bir yeri vardır⁶⁶. Yerel kamusal mallardan, ülkede yaşayanların tamamı değil sadece belirli bir bölgede yaşayanlar faydalanmaktadır. Başka bir ifade ile, yerel kamusal malların üretiminde optimum noktasına ulaşabilmek için tüketim biriminin birden büyük fakat sonsuzdan küçük olması gerekmektedir⁶⁷. Yerel nitelikli malları ülkenin tamamına sunmanın kaynak kullanımında yaratacağı etkinsizliği önlemenin bir yolu olarak klüp malları analizini kullanmak üretimde optimum noktanın belirlenmesi açısından yarar sağlamaktadır.

Tam kamusal mallarda, mal ve hizmetten faydalanan birim sayısının artması herhangi bir maliyet ortaya çıkarmamaktadır. Herhangi bir tüketicinin kamusal mallardan faydalanması diğer birimlerin fayda fonksiyonunu etkilemediğinden dışlama da söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle, tam kamusal malları ülkenin tamamına sunmak etkindir. Yerel nitelikli kamusal mallarda ise mal veya hizmetten bedel ödeyerek faydalanan tüketicilerin sayısının artması, bir yandan birim maliyetleri düşürürken diğer yandan fayda rekabeti dolayısıyla maliyet artışı yaratmaktadır. Yerel mal ve hizmetlerde kullanıcı sayısının artması nedeniyle üretim ölçeğinin büyümesine bağlı olarak ortaya çıkan söz konusu maliyet artışlarına sıkışma veya kalabalıklaşma maliyeti adı verilmektedir. Üretimde etkinliğin sağlanabilmesi için sıkışma veya kalabalıklaşma maliyetinin minimum düzeyde tutulması gerekmektedir. Söz konusu maliyet koşulları yüzünden yerel mallarda tüketimi sınırlandırmak veya tüketimi sınırlandırmanın mümkün ve arzulanır

⁶⁶ Turan YAY: "Klüp ve Klüp Malları Teorisi", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otüzüçüncü Seri - Sene 1989/1990 (İstanbul İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi, 1990), 95.

⁶⁷ David A. STARETT: Foundations of Public Economics (New York: Cambridge University, 1989), 115.

olmadığı durumlarda, yerel mal ve hizmetlerin kalabalıklaşma maliyetini minimum düzeyde tutacak optimum büyüklüğü belirlemek önem kazanmaktadır⁶⁸.

4. Optimum Büyüklükte Yerel Yönetim Teorileri

a) Dolaşarak Oylama Hipotezi

Klüp malları analizini yerel kamusal mallara uygulayan Tiebout'nun geliştirdiği "dolaşarak oylama" hipotezi, yerel yönetimlerin etkin maliyet koşullarını sağlayan optimum büyüklüklerini tespit etmeye çalışmaktadır. Tüketicilerin yerel yönetimler arasında göç etmesiyle optimum büyüklüğün belirleneceği esasına dayanan hipotezin varsayımları şunlardır⁶⁹:

- Tüketiciler, tam anlamıyla hareketlidirler ve tercihleri nerede en iyi tatmin edilecekse oraya yöneleceklerdir.
- Toplulukların gelir ve harcama farklılıkları ve bu farklılıklar karşısında nasıl tepkiler gösterileceği hususunda tüketiciler tam bilgiye sahiptirler.
- Tüketici-seçmenin yaşamak için seçebileceği çok sayıda bölge vardır.
- İstihdam olanakları ile ilgili kısıtlamalar ihmal edilmiştir.
- Kamusal mal arzı, topluluklar arasında hiçbir dışsal kayıp ve kazanç yaratmamaktadır.
- Topluluk hizmet kalıplarının her biri, bölgede eskiden beri yaşayanların tercihlerini takip eden yöneticiler tarafından

⁶⁸ Turan YAY: a.g.m., 94.

⁶⁹ Charles M. TIEBOUT: a.g.m., 569.

hazırlanmaktadır ve üretilen hizmet demetinin ortalama maliyetini minimum kılacak, optimum ölçekte bir topluluk vardır.

Teorinin varsayımlarından anlaşılacağı üzere, Tiebout'ya göre yerinden yönetimin avantajları ile piyasa ekonominin avantajları uyumludur. Bu nedenle, kişi başına gelirin eşit dağıldığı bir toplulukta, tüketicileri kendi sınırlarına çekmek isteyen birden fazla yerel yönetimin rekabeti ekonomik etkinliğin sağlanmasına yardım edecektir⁷⁰.

Yerel yönetimlerin siyasi sınırlarını, ekonomik etkinlik koşullarına ve mali eşitliğe göre çizen Tiebout hipotezine göre, ulusal düzeyde tüketici-seçmen tercihlerinin düzeyi veridir ve merkezi yönetim bu tercihlerin bileşimini uyumlaştırmaya çalışır⁷¹. Halbuki, yerel yönetimler kendi harcama ve gelir kalıplarını az veya çok kendisi oluşturarak tüketici-seçmen tercihlerine uygun çeşitliliği sağlayabilir. Fayda maksimizasyonunu sağlamaya çalışan seçmen-tüketici de bu şartlar altında kendisini en fazla tatmin edecek birime göç ederek refahını artırabilir.

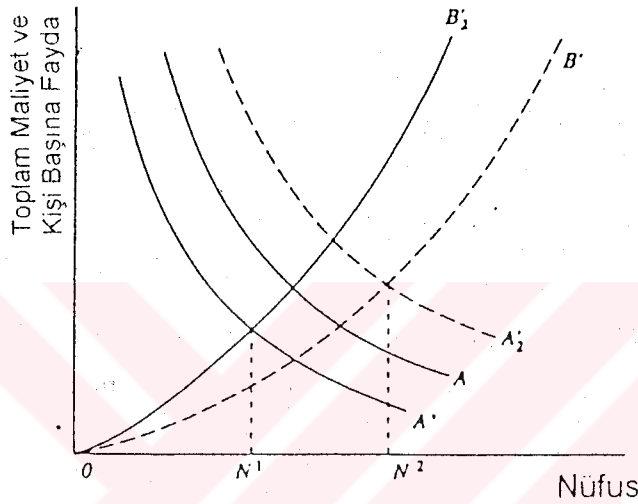
Grafik 1'de yatay eksen hizmetten faydalanan yerleşimci sayısını, dikey eksen ise hizmetin kişi başına maliyetini göstermektedir. Yerel yönetimlerin sundukları cadde ve sokak aydınlatması, itfaiye ve benzeri tam kamusal nitelikli yerel hizmetlerin kişi başına maliyeti, bu hizmetlerden faydalananların sayısına bağlıdır (A eğrisi toplam hizmet maliyetini temsil etmektedir). Yerel hizmetlerin maliyetini sabit kabul edersek, yerel yönetim hizmetlerinin finansmanına katılan kişilerin sayısının artması, kişi başına maliyetleri düşürecektir. Kişi başına marjinal hizmet maliyetinden sağlanan tasarrufları A' eğrisi

⁷⁰ Daniel L. RUBINFELD: "Comments on Chapter 4", Modern Public Finance, Eds. John M. QUIGLEY - Eugene SMOLENSKY (Massachusetts: Harvard University, 1994), 122.

⁷¹ Peggy B. MUSGRAVE, "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", Çev. Ömer Faruk BATIREL, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu (23 – 25 Mayıs 1991, Marmaris), Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler (İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1991), 141.

göstermektedir. Hizmetten faydalanan nüfus arttıkça ortaya çıkan kişi başına kalabalıklaşma maliyeti B' , hizmetin kalitesindeki düşüşe paralel olarak yükselecektir. Grafikte B_2' eğrisi ise nüfusun artışına paralel olarak marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyetindeki artışı göstermektedir.

GRAFİK 1



Kaynak: John CULLIS – Philip JONES: a.g.e., 295.

Nüfusun artışı ile ilgili olarak A' eğrisini marjinal fayda eğrisi ve B_2' eğrisini de marjinal kalabalıklaşma eğrisi olarak kabul edersek; kişi başına azalan marjinal maliyet eğrisi ile kişi başına artan kalabalıklaşma maliyet eğrisinin kesiştiği noktada (N_1) optimum nüfus büyüklüğü sağlanmış olur.

Grafikte oluşan denge noktası ile ilgili açıklamalar, sağlanan hizmetin toplam maliyetinden bağımsız değildir. Arz edilen mal miktarı arttıkça maliyet (A_2') artacak ve kalabalıklaşma maliyeti de bunu izleyecektir. Yeni denge noktası da bu iki eğrinin kesiştiği noktada (N_2) oluşacaktır. Denge noktasının bu şekilde değişmesi her bir malın niteliğine göre optimal nüfusun da değişeceğini işaret etmektedir⁷².

⁷² John CULLIS – Philip JONES: a.g.e., 296.

Dolaşarak oylama hipotezine göre, optimum ölçekli idareler nüfuslarını sabit tutmaya çalışacaklardır. Optimumun altındaki bölgeler ise kişi başına ortalama maliyeti düşürebilmek için yeni yerleşimci çekme yolları araştıracaktır. Bireyler, göç etmek suretiyle vergiler ve kamusal mallar bileşimi açısından kendilerine en uygun yönetim birimini seçeceklerdir. Bir bölgede, kamusal mallardan faydalananların sayısının artması aynı zamanda kamusal finansmana katılanların da artması anlamına geldiğinden kamusal malların kişi başına maliyeti düşecektir. Ne var ki, maliyetlerdeki düşme hızı, grup (nüfus) büyüklüğünün artması ile yavaşlama eğilimine girmektedir ve bir noktadan sonra kalabalıklaşma maliyeti yaratmaktadır. Bu şekilde, denge kuvvetleri nüfusun bir bölgede yığılmasını önleyecektir. Bir yönetim biriminde artan nüfus nedeniyle kişi başına maliyet düşüşü ile kalabalıklaşma maliyet artışının dengelendiği noktada optimum ölçek de belirlenmiş olacaktır. Bu nokta, aynı zamanda göç etmek suretiyle kimsenin fayda düzeyinin değiştirilemeyeceği pareto-optimal denge koşullarını sağlayan bir noktadır.

Tiebout modeline göre, optimum ölçek ancak sınırsız sayıda yerleşim alanı ve vergi seçeneğinin bulunduğu varsayımıyla sağlanabilir. Bireylerin kamusal mal talebinin; katlandıkları vergi yükü ile ilişkili, vergi enstrümanlarının ve yerleşilebilecek bölge sayısının sınırlı olduğu durumlarda dengenin sağlanması mümkün görünmemektedir. Böyle durumlarda, bireyler, kamusal mal tüketiminden farklı marjinal faydalar elde edeceklerdir ve buna karşılık farklı marjinal maliyete maruz kalacaklardır.

Tamamen düşük gelirliilerden ve tamamen yüksek gelirliilerden oluşan iki bölge düşünülebilir. Rasyonel düşünen bireyler, tamamen düşük gelirliilerin oluşturduğu bölgeden göç etmek istemeyeceklerdir. Zengin bölgedekiler de düşük bölgeden göç edenlerin yaratacağı ek kamusal mal talebini ve marjinal maliyeti, mahrum kalacakları kamusal mal tüketimi ve sağlayacakları vergi tasarrufu ile karşılaştıracaklardır.

Sonuçta fakir bölge, yüksek gelirli bir kimsenin üyeliğini istediğinde yüksek gelirli, yararlanabileceği kamusal mal miktarı azalacağından katılmak istemeyecek, düşük gelirli bir kimsenin zengin bölgeye katılması da maliyet artışı yüzünden hoş karşılanmayacaktır. Göç etmek suretiyle optimum yerel yönetim büyüklüğünün belirlenemediği bu duruma "Groucho Marx Dengesizliği" adı verilmektedir⁷³.

b) Yerelleşme Teoremi

Yerinden yönetim, her yönetim birimine kendi tercihlerine uygun miktarda mal arz etme imkanı verir. Oates bunu "Yerelleşme Teorisi" başlığı altında şöyle ifade etmektedir⁷⁴.

Bir kamu malını, yerel yönetimin kendi bölgesine sunması merkezi yönetimin bütün bölgeler için tek tip ve belli bir çıktı düzeyinde sunmasından daha etkindir veya en az onun kadar etkindir. Yerelleşme teorisinde Tiebout modelinden farklı olarak, farklı bölgelerdeki insanların kamusal mallar için beğenilerinin bağdaştırılması esastır. Bütün dışsallıklar mümkün olan en küçük yerel yönetim düzeyinde giderilmelidir⁷⁵. Halbuki, dolaşarak oylama teorisinde kamu malları için beğenilerin bağdaştırılmasına değinilmemekte, bireylerin, ödedikleri vergi fiyatlarına göre göç edip etmedikleri açıklanmakla yetinilmektedir⁷⁶.

Oates, yerelleşme teorisinin çerçevesini şu şekilde çizmektedir⁷⁷:

- Merkezileşmenin doğurduğu heterojenlik, refah kaybına yol açar.
- Refah kaybının düzeyi, talebin fiyat elastikiyetine bağlıdır.

⁷³ Daniel L. RUBINFELD: a.g.m., 123.

⁷⁴ Wallace E. OATES: a.g.m., 556.

⁷⁵ Gianluigi GALEOTTI: a.g.m., 5.

⁷⁶ John M. QUIGLEY - Daniel L. RUBINFELD: "Federalism as a Device for Reducing the Budget of the Central Government", Fiscal Policy: Lessons From Economic Research, Ed. Alan J. AUERBACH (Massachusetts: The MIT Press, 1997), 9.

⁷⁷ John CULLIS - Philip JONES: a.g.e., 294.

- Malların üretiminde ölçek ekonomileri varsa yerel yönetimlerin optimum büyüklüğü etkilenecektir. Diğer şartlar eşit iken geniş toplulukların düşük ortalama maliyetleri avantaj sağlayacaktır.

- Yerel yönetimler kaynak dağılım sorunuyla uğraştığından, yerelleşmeden sağlanan etkinlik kazancı da artacaktır.

- Yerel yönetimlerin gelir dağılımında adaletin sağlanmasındaki etkinliği sınırlı olmasına rağmen, bir yönetim biriminden diğerine hareketliliğin azalması, yerel yönetimlerin yeniden dağılım konusunda fonksiyonel etkinliğini arttıracaktır.

Görüldüğü gibi, Oates'in teorisinde değindiği hususların bir kısmı kaynak dağılımı açısından etkinlik kaybına yol açması, yerel mal ve hizmetlerin maliyet koşulları ile, diğer bir kısmı ise gelir dağılımında adaletin sağlanması açısından yerel yönetimlerin fonksiyonel etkinliğinin arttırılması ile ilgilidir⁷⁸.

Kaynak dağılımı açısından birinci sorun, üretim tekniği ile ilgili olarak ölçek sorunudur. Bazı yerel kamu malları aşırı kalabalıklaşma yaratırlar ve kalabalıklaşma maliyetleri söz konusu olur. Bu yüzden etkin maliyet koşullarını ihlal eden bireylerin başka bir yönetim biriminde yaşamaları gerekebilir. Optimum nokta her bir mal ve hizmetin niteliğine göre değişmekle birlikte, kişi başına optimum marjinal maliyetin kişi başına kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu nokta optimum büyüklüğü vermektedir⁷⁹. Teori bu yönüyle Tiebout'nun dolaşarak oylama hipotezi ile aynı sonuca ulaşmaktadır.

İkinci sorun ise kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ile ilgilidir. Arazi gibi bazı üretim faktörlerinin sabit miktarı nedeniyle belli bir alanda aşırı kalabalıklaşma, üretim faktörlerini daha pahalı hale

⁷⁸ John CULLIS - Philip JONES: a.g.e., 294.

⁷⁹ John M. QUIGLEY - Daniel L. RUBINFELD: a.g.m., 10.

getirecektir. Optimum yerel yönetim büyüklüğünün belirlenmesinin gelir dağılımında adaletin sağlanması bakımından önemi ise yerel yönetimlerin bireylerin tercihlerini karşılama konusunda yeteneklerinin düzeyi dolayısıyla bir bölgeden diğerine geçişi önlemelerine bağlıdır. Bireylerin beğenilerini karşılayabilecek düzeydeki yerel yönetimler, bireylerin yer değiştirmesini önlediği ölçüde merkezi yönetimin gelir dağılımı fonksiyonu açısından fonksiyonel etkinliği de artmış olacaktır.

Yerel yönetimlerin optimum büyüklüğü ve sayısı, küçük nüfuslu yönetim birimlerinin yüksek hizmet maliyetlerine karşılık, değişik beğenileri tatmin etmekten sağlanan etkinlik kazancıyla dengelenmektedir⁸⁰.

C. GELİR KAYNAKLARININ DÜZENLENMESİ

1. Gelir Kaynaklarının Düzenlenmesinin Nedenleri

Mali yerinden yönetimin varlığı, yerel yönetimlerin gelirlerinin, giderlerinin ve bunları gösterdikleri bütçelerinin bulunması ile sınırlı değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında harcama fonksiyonlarının uyumlaştırılmasının yanında gelir araçlarının da uyumlaştırılması gerekmektedir.

Mali yerinden yönetim, yerel yönetimlere gelir kaynakları konusunda ya bağımsızlık tanınmasına ya da merkezi yönetimce toplanan kamu gelirlerinden bir kısmının yerel yönetimlere garanti edilmesine bağlıdır. Ancak, yerel yönetimlere gelir kaynaklarının bırakılması yanında, gerek kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gerekse yerel yönetimler arasında yatay eşitliğin sağlanması bakımından, gelir kaynaklarının denkleştirilmesi de söz konusu düzenlemelerin bir bölümünü oluşturmaktadır.

⁸⁰ Neil BRUCE: a.g.e., 141.

Yerel yönetimlere gelir kaynaklarını bağımsız olarak belirleme yetkisinin verilmesi, her şeyden önce kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Yerel yönetimlere mali özerklik tanınması anlamına gelen ve yerel seçmenlerden vergi ve harç alınmasını da içeren bu düzenlemeler, yerel seçmenleri kamusal hizmet ve vergilerin bileşimi konusunda etkileme imkanı vermektedir⁸¹. Böylece, maliyetlerin yerel düzeyde taşınması ve daha etkin kaynak dağılımının sağlanması da mümkün olmaktadır⁸².

Yerel yönetimlerin, gelir kaynaklarını bağımsız olarak belirleme ve kullanma imkanlarının tamamen ortadan kaldırılarak yerel ihtiyaçların tamamının merkezi yönetimce karşılanması ise bu kuruluşları harcamalarını kontrol etme konusunda herhangi bir kısıtlamaya gitmekten alıkoyacaktır. Yerel yönetimlere belli harcamaları yapmak koşuluyla merkezi yönetimden transferler yapılırsa, harcamaların bileşimi ve miktarı üzerinde bir kontrol imkanı da doğmaktadır⁸³.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, gerek yerel yönetimler arasında yatay mali eşitliğin sağlanabilmesi, gerekse yerel yönetimlerin harcamalarının kontrol edilebilmesi için yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, merkezi yönetimin gelir kaynaklarıyla uyumlaştırılması gerekmektedir.

2. Gelir Kaynaklarının Düzenlenmesinin Sınırları

Yerel mal ve hizmetleri arz etmek, sağlam gelir kaynaklarına ihtiyaç göstermektedir. Gelir kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasında adaletsiz dağılımı ise hem etkinlik hem de eşitlik açısından

⁸¹ Ahmet ULUSOY: "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi", Vergi Sorunları Dergisi, 145 (Ekim 2000), 131-132; Erich THÖNI: "The Political Economy of Tax and Expenditure Decentralisation", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING (London: Routledge, 1992), 17.

⁸² Jeffrey OWENS: "Financing Local Government", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING (London: Routledge, 1992), 62.

⁸³ Ursula HICKS: Büyükşehir İdaresinin Finansmanı, Çev. Orhan DİKMEN (İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü, 1968), 38.

topluma oldukça ağır maliyet yüklemektedir⁸⁴. Gelir kaynaklarının yönetim birimleri arasında dengesiz dağılımı, bazı hizmetlerin hiç yerine getirilememesine ya da bazı yerel yönetimlerde diğerlerine oranla yetersiz miktarda yerine getirilmesine yol açabilir. Konu, bu yönüyle gelir kaynaklarının yönetim kademeleri arasında dikey ve yatay eşitliği sağlayacak biçimde düzenlenmesini ifade etmektedir.

Gelir kaynaklarının yerel yönetimler arasında eşitsiz biçimde dağılması, gerek kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gerekse gelir dağılımında adaletin tesis edilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu nedenle aynı düzeydeki yerel yönetim birimleri arasında eşitliğin sağlanması amacıyla gelir kaynakları üzerinde düzenlemeler yapılmaktadır.

a) Merkezi - Yerel Yönetimler Arasında Düzenlenmesi

Yerel mali sorumluluk ve yerinden yönetim, yerel yönetimlerin kendilerine özgü gelir kaynaklarının varlığını gerektirmektedir. Yerel düzeyde alınan vergi ve harçlarla hizmetlerin finanse edilmesi, bu açıdan bakıldığında yerel özerkliği sağlamak bakımından büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin ürettikleri mal ve hizmetler bakımından yatay mali eşitliğin sağlanması zorunluluğu ise yerel mali özerklik önünde bir engel oluşturmaktadır⁸⁵. Çünkü, yerel yönetimler arasında mali eşitliğin sağlanması amacı, bütün birimler açısından bağımsız gelir kaynaklarının varlığını önleyerek veya en alt seviyede tutarak yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kuruluşlar haline getirmektedir.

⁸⁴ Wallace E.OATES: "Federalism and Government Finance", Modern Public Finance, Eds. John M. QUIGLEY - Eugene SMOLENSKY (Massachusetts: Harvard University, 1994), 131.

⁸⁵ Jeffrey OWENS: a.g.e., 68; Ahmet ULUSOY, a.g.m., 132 - 133.

aa) Yerel Yönetimlere Sınırsız Vergileme Yetkisi Verilmesi

Merkezi yönetimden bağımsız olarak gelir yaratma imkanı getiren bu sistemin özünde, gelir kaynaklarını kendisi belirleyebilen yerel yönetimlerin, yerel mal ve hizmet sunumunda daha rasyonel davranacağı anlayışı yatmaktadır⁸⁶. Yerel yönetimler böylece, mali ihtiyaçlarını kendi kaynaklarını daha etkin değerlendirerek karşılayabilmektedir.

Yerel yönetimlere vergileme yetkisi konusunda bağımsızlık tanınmasının bir diğer nedeni, yerel temsilcilerin ve karar organlarının hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde sağlanmasından sorumlu tutulmalarıdır.

Yerel yönetimlere, sınırları içerisinde hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuz vergileme yetkisinin verilmesi, yukarıda açıklandığı gibi, yerel mali özerklik tanınması ve yerel karar organlarının sorumluluklarının artırılması ile ilgilidir. Ancak, vergileme yetkisinin sınırlarını, idari etkinlik belirlemektedir. Vergilerin yerel düzeyde tarh ve tahsilinin doğuracağı etkinsizlikler ve yerel yönetimlerin verginin kaynağına nüfuz edebilme yeteneklerinin sınırlı olması, yerel yönetimlere bağımsız vergileme yetkisi tanınması konusunda çekingenlik yaratmaktadır⁸⁷.

Etkinlik faktörü dışında, merkezi yönetim de bazı nedenlerle yerel yönetimlerin vergileme yetkisinin sınırlandırılmasını uygun görmektedir. Yerel yönetimlerin vergi hasılatını maksimum kılmak için vergi matrahları üzerine aşırı biçimde yüklenerek vergi kaynaklarını aşındırmaları, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin aynı vergi matrahına yönelerek çifte vergilemeye yol açmaları, vergi yönetim maliyetlerinin artması, bölgeler arasındaki mali kapasite eşitsizliklerinin fakir bölgelerde kamusal hizmetlerin minimum standartta dahi sağlanmasına engel olması

⁸⁶ Hans RITSCHL: a.g.m., 105.

⁸⁷ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 83.

gibi nedenlerle bağımsız vergileme yetkisinin uygulanmasına pek rağbet edilmemektedir⁸⁸.

ab) Kaynakların Tam Ayrılması

İlk bakışta çekici görünen ve yönetimi kolay gibi görünen bu sistemde gelir kaynakları, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında, tek vergilendirme otoritesi olacak şekilde paylaşılmaktadır. Yerel yönetimler; vergi konusunu, matrahını, oranını belirleme ve verginin tahsili ve yönetimi yetkilerine sahiptir. Vergi kaynaklarının doğru paylaşıldığı noktaya ulaşılabilirse her düzeydeki yerel yönetime maksimum özgürlüğün sağlanması da bu sistem ile mümkün olabilecektir⁸⁹. Çünkü, ister vergiler olsun isterse vergi dışı gelirler olsun, yerel yönetimlerin kendilerine özgü gelir kaynaklarının bulunması, yerel harcama ile gelir ve karar verme arasında doğrudan bağ kurarak yerel mali sorumluluğu geliştirecektir.

Gelir kaynaklarının merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşımında bazı sorunlar söz konusu olabilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin sürekli artan harcamalarına karşı gelirlerini uyumlaştırma esnekliğinin bulunmayışıdır⁹⁰. Harcama artışı genellikle vergi matrahının artışından daha hızlı olduğundan yerel harcamaların artışı karşısında ya vergilerle çok fazla oynanarak vergi yükü dağılımının bozulmasına neden olunacak ya da harcamaların yetersiz kalmasına razı olunacaktır. Vergilerle çok fazla oynanması, özellikle fakir bölgelerde, zengin bölgelerle eşit hasılat elde edebilmek için vergi yükünün ağırlaşması ile sonuçlanacaktır.

İkinci sorun ise yerel yönetimlerce kullanılması düşünülen vergilerin matrahlarının, yerel yönetimler arasında genellikle eşit olmayan

⁸⁸ S. Yenal ÖNCEL: a.g.e., 69, 70.

⁸⁹ Graham HOCKLEY: *Fiscal Policy: An Introduction*, 191.

⁹⁰ Daniel L. FEENBERG - Harvey S. ROSEN: a.g.m., 276.

biçimde dağılmasıdır. Kaynakların tam ayrıldığı sistemlerin işleyebilmesi için vergi matrahlarının yerel yönetimler arasında benzer bileşimde dağılması gerekmektedir. Aksi takdirde, bazı bölgeler, kaynakların azlığı yüzünden vergi tahsil işlemlerinin gerektirdiği yönetim maliyetlerinin dahi altından kalkamayacaklardır.

Gelir kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ayrılması ile ilgili olarak bazı kriterler ortaya konmuştur⁹¹:

- Gelir dağılımı üzerinde etkili olan artan oranlı vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır. Çünkü, bu vergiler yerel yönetimler arasında ters teşvikler yayarak gelirin bazı bölgelerde toplanmasına neden olabilir.

- Alt yönetim birimleri, matrahı hareketli vergilerden kaçınmalıdır. Bu vergiler ekonomik faaliyetlerin yerleşim kalıbını bozabilir. Yerel yönetimler hareketsiz matrahlar üzerine vergi koymalıdır.

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler arasında adaletsiz dağılan vergi matrahlarını öncelikle vergilemeye çalışmalıdır. Doğal kaynakların kullanımı üzerindeki vergiler, kaynak dağılım bozukluklarından ve coğrafi eşitsizliklerden kaçınmak için merkezi olmalıdır.

- Kullanıcı fiyatları ve harçların kullanılması bir bölgeden diğerine göçü teşvik edici olumsuzluk yaymaz. Bu nedenle bu kaynakların yerel yönetimlerce kullanılması uygun görünmektedir. Aynı zamanda bu araçlar, rasyonel tüketiciler vasıtasıyla etkin kararları teşvik ederler.

ac) Vergi Paylaşımı

Vergi paylaşımı sisteminde; kaynakların tam ayrılması sisteminden farklı olarak verginin konusunu, matrahını ve oranını belirleme

⁹¹ Cedric SANDFORD: Economics of Public Finance (Oxford: Pergamon Press, 1992), 269; Richard A. MUSGRAVE: "Who Should Tax, Where and What?", Tax Assignment in Federal Countries, Ed. Charles E. MCLURE (Canberra, Australian National University Press, 1983), 5; John CULLIS - Philip JONES: a.g.e., 310.

konusunda yerel yönetimlere tanınan yetki tamamen veya kısmen ortadan kaldırılmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tanımladığı vergi matrahları üzerine yine merkezi yönetimce belirlenen oranları uygulayarak veya merkezi yönetimin uyguladığı oranlara ek oranlar uygulayarak gelir tahsil edebilirler (ek vergi) veya merkezi yönetimce tahsil edilen vergi hasılatından, önceden belirlenen nispetler çerçevesinde pay alabilirler (munzam vergi)⁹². Buna rağmen, her ikisi de aynı vergilerden değişik biçimlerde sorumlu olan merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında vergilerin yönetimi konusunda sorunlar çıkabilmektedir. Üstelik, yerel yönetimlerin gelir kaynakları konusunda merkezi yönetime bağımlı olmaları halinde, kendi bölgelerindeki gelir kaynakları üzerinde doğrudan etkide bulunma imkanı bulunmadığından yerel mali sorumluluk da gerçekleştirilemez.

Vergi paylaşımı sistemi uygulamada değişik biçimler alabilmektedir:

aca) Hasılatın Paylaşımı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hasılatın paylaşılması fikrinin altında, vergi toplamada etkin yönetim biriminin harcamalarda etkin olandan daha geniş alana yayıldığı düşüncesi yatmaktadır. Bu sistemde, toplanan hasılat çeşitli kriterlere göre merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında değişik oranlarda paylaşılabilir. Ancak, dağıtım kriterlerinin belirlenmesi önemli güçlükler arz etmektedir⁹³.

Bu sistem, yukarıda değinilen yönetim zorluklarına ek olarak, genellikle, hasılatı toplanan yer esasına göre dağıttığından bölgeler arasında mevcut eşitsizlikleri devam ettirme veya artırma eğilimindedir. Hasılatın, yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasitelerine göre dağıtılmasına alternatif olarak, ihtiyaçlar ve maliyetler hesaba katılarak

⁹² Abdurrahman AKDOĞAN: a.g.e., 366; Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 298.

⁹³ Fazıl TEKİN: a.g.m., 136.

veya nüfus hacmi dikkate alınarak dağıtılması da mümkün olabilir⁹⁴. Ancak o zaman da kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ile yerinden yönetimin amaçları arasında bir çatışma söz konusu olmaktadır.

acb) Değişik Oran Uygulama

Yerel yönetimlere, merkezi yönetimin oranlarıyla birleştirilerek toplanan ve buna göre hasılatın paylaşıldığı, değişik oran uygulama konusunda yetki verilebilir. Buna göre, yerel yönetimler, ulusal düzeyde tanımlanan matrahlar üzerine uygulanacak oranı belirleme konusunda yetkili kılınırlar. Kanada, Belçika ve Danimarka'da uygulanmakta olan bu sistemde verginin tahsili, merkezi yönetim vergi sistemi çerçevesinde gerçekleştirilir⁹⁵.

Bölgelere göre vergi oranlarının farklılaşmasını doğuran bu yöntemin uygulanması, vergi sığınakları yaratabilir ya da vergi matrahlarında erozyona yol açabilir. Yerel yönetimler arasında vergi oranları konusunda koordinasyonsuzluğun muhtemel sonucu olarak, bir yerde oturup diğerinde çalışan bireyler veya farklı bölgelerde faaliyet gösteren kurumlar artabilir⁹⁶. Yerel yönetimlerin aynı vergi için farklı oranlar uygulamaları açık olarak eşitsizlik anlamına gelir. Daha açık bir olumsuzluk ise vergi matrahlarının rekabet nedeniyle aşınmasıdır. Değişik vergi oranları uygulamaya yetkili bazı yerel yönetimler, firmalara vergi ayrıcalıkları tanıyarak kendi bölgelerine çekmek isterler. Sonuçta, kendini komşu yönetimler kadar ayrıcalık vermek zorunda hisseden yerel yönetimlerin vergi gelirleri ciddi biçimde azalabilir.

⁹⁴ Hans RITSCHL: a.g.m., 108.

⁹⁵ International Tax Inventory: 1999, B-24, C-14-15, D-3; Bernard P. HERBER: a.g.e., 347.

⁹⁶ David J. FULLERTON - Harvey S. ROSEN: "A Note on Local Tax Rates, Public Benefit Levels, and Property Values", Fiscal Behavior of State and Local Governments, Selected Papers of Harvey S. Rosen, Ed. Wallace E. OATES (Lyme: Edward Elgar, 1997), 108.

Değişik oran uygulama özgürlüğü, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin politikalarını da çatıştırabilir⁹⁷. Örneğin, merkezi yönetimin toplam talebin kısıtlanması amacıyla merkezi vergileri azaltması yerel yönetimler açısından arzulanmayan kısıtlar oluşturabilir. Bu ve benzer problemler yüzünden vergi paylaşım sisteminin bu tipinin uygulanması halinde, yerel yönetimler arasında, esasları ileride açıklanacak olan denkleştirme işlemleri zorunlu olmaktadır.

acc) Vergi Alacağı (Kesintisi) Sistemi

Vergilerin merkezi yönetime ödenmesi yerine yerel düzeyde ödenmesi için, yerel yönetimlere vergi alacağı veya vergi kesintisi izni verilebilir. Yerel yönetimlere, topladıkları vergi hasılatının bir kısmı vergi alacağı olarak bırakılabilir. Sistem, bütün vergilerin yerel düzeyde ödenmesini öngörürse, yerel düzeyde ekonominin canlanması da teşvik edilmiş olacaktır.

Vergi alacağı sisteminin uygulanmasından, daha fazla kaynağa sahip olan büyük ve zengin yerel yönetimler, daha fazla vergi toplayacaklarından karlı çıkacaktır⁹⁸. Bu yüzden vergi alacağı sisteminin uygulandığı durumlarda da yerel yönetimler arasında denkleştirme bir zorunluluk haline gelmektedir.

ad) Yardımlar

Yerel gelir kaynaklarını bağımsız olarak kullanmanın veya farklı vergi oranları uygulamanın bireyler ve kurumlar üzerinde istenmeyen etkiler yaratacağını düşünen yerel yönetimler, yeni vergi koymak ya da vergi oranlarını yükseltmek konusunda isteksiz davranabilirler. Başka bir ifade ile, vergi matrahlarının diğer bölgelere kaçması ihtimali yerel

⁹⁷ Anne C. CASE - James R. HINES - Harvey S. ROSEN: "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", Fiscal Behavior of State and Local Governments, Selected Papers of Harvey S. Rosen, Ed. Wallace E. OATES (Lyme: Edward Elgar, 1997), 4.

⁹⁸ Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 299.

bütçeleri optimal altı bir düzeye iter. Bu bakımdan yerel düzeyde harcama artışının ve ulusal düzeyde artan gelir ihtiyacının dengelenmesi gerekmektedir⁹⁹. Yerel düzeyde vergilemenin bahsedilen maliyeti yüzünden gelirlerin merkezi yönetimce toplanması ve yardımlar şeklinde yerel yönetimlere transferi, kaynak dağılımında etkinliğin ve istikrarın sağlanması açısından daha avantajlı sonuçlar doğurabilir¹⁰⁰.

Yardımlar, uygulamada değişik biçimler alabilirler¹⁰¹:

- Bir hizmetin sağlanması için maliyetin tamamını veya tamamına yakını içerenler,
- Her bir yerel yönetime gelir katkısıyla orantılı olarak verilenler,
- Bölgeler arasındaki mali kapasite farklılıklarını telafi etmeyi amaçlayanlar,
- Yerel yönetimlerin hizmet maliyetleri arasındaki farklılıkları gidermek için verilenler.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere gelir transferlerini ifade eden yardımlar, yerel kamu harcamalarının miktarını veya bileşimini düzenlemek amacıyla verilmelerine göre iki başlık altında incelenmektedir. Yerel harcamaları belli bir düzeyde tutmak amacıyla verilen yardımların nereye harcanacağı konusunda bir sınırlama yoksa "şartsız yardımlar", yardımların belli bazı harcamalar için kullanılması öngörülerek yerel harcamaların belli alanlarda yoğunlaşması isteniyorsa "şartlı yardımlar" söz konusu olur. Şartlı ve şartsız yardımlar, üretim miktarı ve toplam harcama düzeyi üzerinde farklı etkiler yaratmaktadır.

⁹⁹ Wallace E. OATES: "Federalism and Government Finance", 130.

¹⁰⁰ Nihat FALAY: "Yerel Yönetim Birimleri Arası Farklılıklar", A.Ü. SBF Dergisi, Fadıl Hakkı Sur'a Armağan (Ankara: A.Ü. SBF, 1983), 128.

¹⁰¹ A.R. PREST - N.A. BARR: Public Finance in Theory and Practice (London: Weidenfeld and Nicolson, 1979), 515.

ada) Şartsız Yardımlar

Şartsız yardımlar; yardımı alan yerel yönetimin, yardımın harcanması bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmadığı, bu nedenle tamamının, uygun görülen alanlara harcanabildiği yardımlardır.

Yerel yönetimleri şartsız yardımlara başvurmaya iten nedenler ise yöneticilerin ve seçmenlerin davranışlarıdır. Yerel yöneticiler, yardımların artışlarına duyarlı iken azalışlarına karşı pek duyarlı değildirler. Başka bir deyişle, şartsız yardımlar, bünyelerinde bir "asimetri" özelliği taşımaktadır¹⁰². Kamu harcamalarını artırmak ve bütçelerini büyütmek eğilimindeki yöneticiler, herhangi bir kısıtlama içermeyen şartsız yardımların kullanımında tamamen serbesttirler. Seçmenler ise artan yerel harcamalarının finanse edilmesi için yerel vergilerin arttırılmasına tepki göstermektedirler. Bu durumda, yerel yöneticiler için vergi toplamak yerine yardımlara başvurmak veya eldeki yardımları kullanmak daha cazip hale gelmektedir¹⁰³.

Şartsız yardımlar, aynı zamanda, harcama çarpanının değerinin vergi çarpanından büyük olması nedeniyle yerel yönetimler için vergi indirimlerinden daha etkin bir politika seçeneği özelliği de taşımaktadır. Başka bir ifade ile, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin vergi oranlarında indirim yaparsa, yerel harcamalar sadece vergi indirimleri kadar artış gösterir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan şartsız yardımlar ise yerel harcamaları eşit tutardaki vergi indiriminden daha fazla artırabilir. Çünkü, merkezi yönetim bir bölgedeki insanların kullanılabilir gelirlerini vergi indirimleri tanımak suretiyle artırır, bireyler artan satınalma güçlerinin küçük bir kısmını, marjinal tüketim eğilimleri oranında, yerel hizmetlere tahsis ederler. Merkezi yönetim, yerel

¹⁰² Edward N. GRAMLICH: "Federalism and Federal Deficit Reduction", National Tax Journal, 40 (September, 1987), 302.

¹⁰³ John CULLIS - Philip JONES: a.g.e., 161.

yönetimlere yardımlar yoluyla satınalma gücü transfer ederse, transfer edilen satınalma gücünün tamamı yerel hizmetlere harcanacaktır¹⁰⁴.

Merkezi yönetimin, genel vergi gelirlerini yerel yönetimlerle etkinliği sağlayacak bir biçimde paylaşması nedeniyle, şartsız yardımlara başvurulması "gelir paylaşımı" olarak da isimlendirilmektedir¹⁰⁵. Böyle bir yola başvurulmasının başlıca iki nedeni vardır.

i) Vergi Toplamanın Ölçek Getirisi

Merkezden yönetimin en önemli gerekçelerinden birini oluşturan vergi toplamanın ölçek getirisi, şartsız yardımlara başvurulmasının da en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. Faaliyette bulunabilmek için gelire ihtiyacı bulunan yerel yönetimlerin ayrı ayrı gelir toplaması yerine, merkezi yönetimce ülke genelinden toplanan hasılatın paylaşılması ekonomik gerçeklere daha uygundur. Çünkü, merkezi yönetim, vergileri daha düşük maliyetlerle toplayabilir ve gelir paylaşımı çerçevesinde yerel yönetimlere dağıtabilir¹⁰⁶.

ii) Dikey Adalet

Kamusal mal ve hizmetlerden bütün yerel yönetimlerin minimum standartta veya fakir ve zengin bölgelerde yaşayanların aynı düzeyde faydalanabilmeleri için fakir bölgedekilere bir gelir transferi gerekmektedir¹⁰⁷. Şartsız yardımlar, vergi matrahları dar olan fakir bölgelerin gelir kaynakları ve ihtiyaçları arasındaki farkı, gelir artışı sağlayarak zengin bölgelerinkine eşitlemeye çalışmaktadır. Bu yardımlar, yerel kamusal yükümlülükleri fakirler için daha yüksek oranda

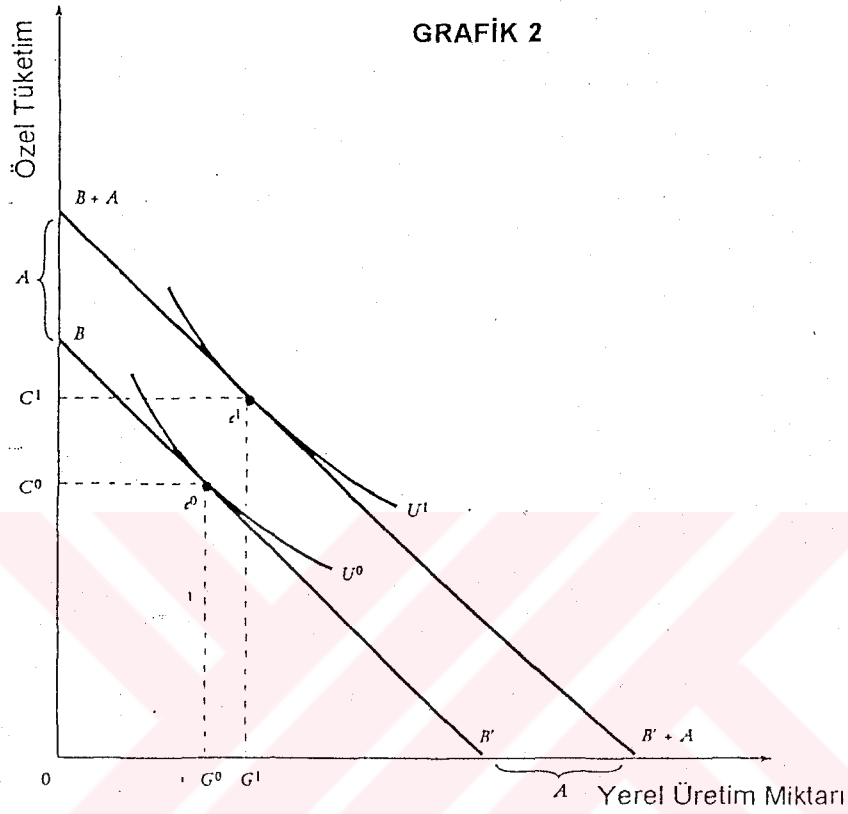
¹⁰⁴ David KING: a.g.m., 34, 35; Joseph E. STIGLITZ: a.g.e., 804, 805.

¹⁰⁵ Bruce A. WALLIN: From Revenue Sharing to Deficit Sharing (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1998), 6.

¹⁰⁶ Daniel P. HEWITT: a.g.m., 83.

¹⁰⁷ Roy BAH: Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice (Washington: The World Bank, 2000), 2.

düşürdüğünden, bu bölgelerde yaşayanlara yardım öncesi duruma oranla daha fazla özel mal tüketebilme imkanı sağlar.



Kaynak: Neil BRUCE: a.g.e., 156.

Grafik 2'de BB' yerel yönetimin yardım öncesi bütçe doğrusunu, $(B+A)(B'+A)$ da yardım sonrası bütçe doğrusunu göstermektedir. Şartsız yardımların tamamı, yardımı alan yerel yönetim tarafından uygun görülen alanlara harcanabilir. Yardımı alan yerel yönetim, bu fonları daha çok mevcut programlar için veya yerel yükümlülükleri azaltmak için kullanmaktadır¹⁰⁸. Yardımın tamamının yerel vergilerin azaltılması için kullanılması durumunda "gelir etkisi" ortaya çıkacaktır. Böylece; yerel kamusal malların ve özel malların, normal (gelir arttığında talebi artan, gelir azaldığında ise talebi azalan) mallar olduğu varsayımıyla üretim miktarı artacaktır. Grafikte yerel bütçe dengesinin e_0 'dan e_1 'e kaymasına

¹⁰⁸ C.D. FOSTER – R.A. JACKMAN – M. PERLMAN: a.g.e., 293.

bağlı olarak yerel üretim miktarındaki G_0 'dan G_1 'e ve özel tüketimde C_0 'dan C_1 'e genişleme de bunu göstermektedir¹⁰⁹.

Şartsız yardımların yerel harcamalar üzerindeki etkisi, teorik olarak, yerel harcamaların gelir elastikiyetine bağlıdır. Gelir elastikiyeti 1 (bir) ise yardımlar; yerel harcamaları, yardım miktarı kadar artırmaktadır. Elastikiyet birden küçük ise yerel yönetimin geliri bir kat artarken harcamaları daha düşük miktarda veya birden büyükse gelirden daha fazla artmaktadır.

adb) Şartlı Yardımlar

Şartlı yardımlar belli bir amaç için verilen, bu yüzden pek çok sınırlama ve emir içeren yardımlardır. Yardımı alan yerel yönetim kuruluşu bunu nasıl kullanacağını belgelendirmekte, merkezi yönetim ise yardımın amaçlara, emir ve kısıtlamalara uygun harcanıp harcanmadığını kontrol etmektedir¹¹⁰.

Şartlı yardım, "katılımlı" veya "blok " yardım biçiminde olabilir.

i) Katılımlı Yardım

Katılımlı yardım, merkezi yönetimin özel amaçlar için harcanmak üzere verdiği, ancak, yardımı alan yerel yönetimin de belirli bir oranda kendi gelir kaynaklarıyla harcamalara katıldığı yardımlardır. Yerel yönetimin, yardımın ne kadarını özel amaç için kullanacağını gösteren orana "bağlılık (şart) oranı" denir.

Katılımlı yardımlar, yardım olarak verilen toplam tutarın harcanabileceği kısma ilişkin bir şart taşıyıp taşıyamamalarına göre de sınıflandırılabilir. Toplam yardımın ne kadarının harcanacağı konusunda bir sınırlama yoksa "açık uçlu" şartlı yardım, yardımın ne kadarının harcanacağı konusunda bir sınırlama söz konusu ise "kapalı uçlu" şartlı

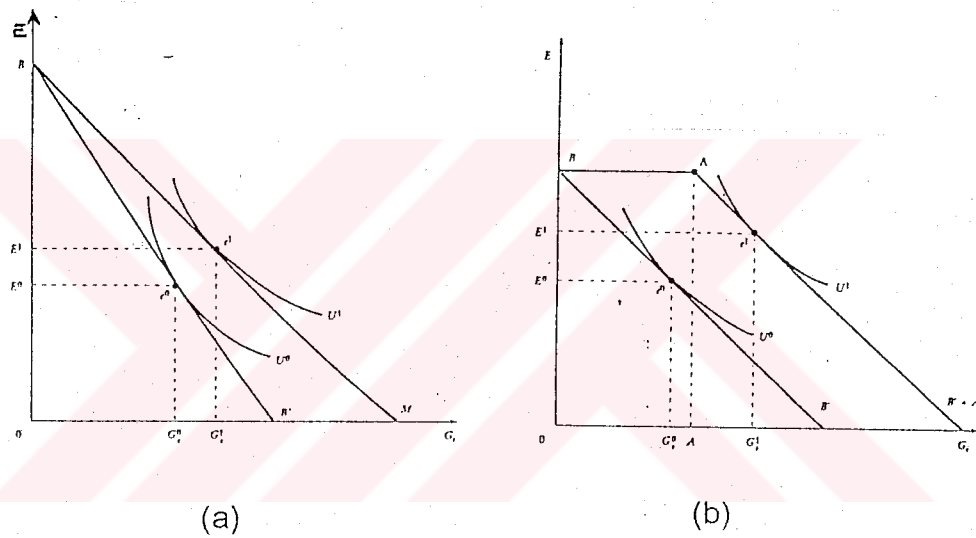
¹⁰⁹ Neil BRUCE: a.g.e., 156.

¹¹⁰ Joseph E. STIGLITZ: a.g.e., 787.

yardım adı verilmektedir¹¹¹. Kapalı uçlu şartlı yardımın tamamı harcanmaz ise açık uçlu şartlı yardım etkisi ortaya çıkar.

Katılımlı yardımlar, yerel yönetimlerin bütçe doğrusunu sağa doğru hareket ettirerek, BB' den BM' 'e kaydırmaktadır. Böylece, yerel malların marjinal maliyetini düşüren yardımlar, yeni denge noktasını daha yüksek bir üretim düzeyinde (e_1) sağlamaktadır (GRAFİK 3/a).

GRAFİK 3



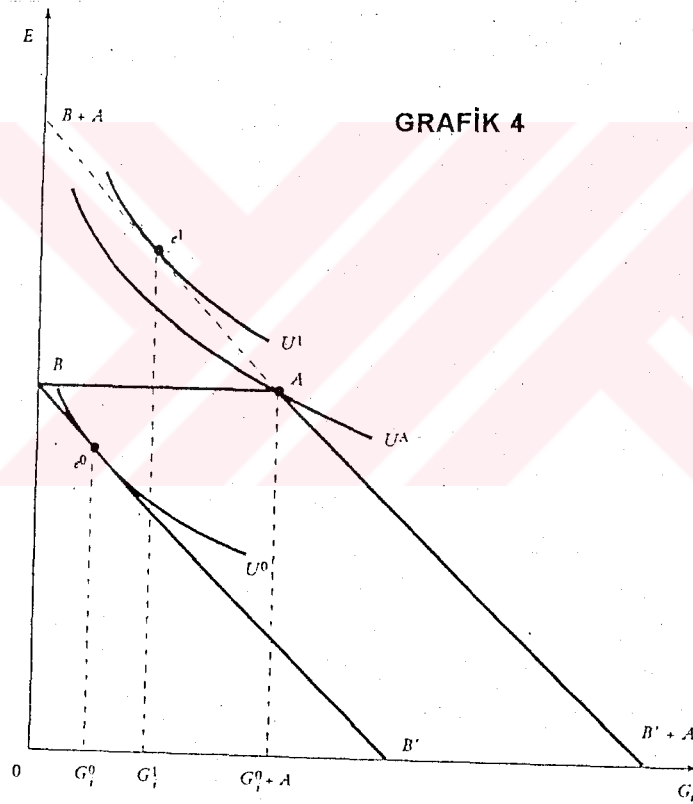
Kaynak: Neil BRUCE: a.g.e., 160.

ii) Blok Yardım

Blok yardım, özel olarak belirlenmiş amaç için kullanılabilen belli tutardaki yardımı ifade etmektedir. Belli bir amaç için verildiklerinden bu alanın dışında kullanılamazlar. Yardım, gelir etkisi yaratarak, yerel yönetimin denge noktasını sağa kaydırmaktadır. Grafik 3/b'de $BAB' + A$ üzerindeki noktalar bu durumu ifade etmektedir. Eğer, bu sınır aşılrırsa blok yardım şartsız yardım ile aynı etkiyi gösterecektir.

¹¹¹ Bernard P. HERBER: a.g.e., 340; Neil BRUCE: a.g.e., 158.

Blok yardımların yerel harcamalar üzerindeki etkisi, bazen, yukarıda yapılan açıklamalardan farklılık gösterebilmektedir. Yerel yönetimler, blok yardımlara konu olan harcamalarını, yerel vergi oranlarını artırarak karşılamak yerine blok yardımın sınırını aşarak yine yardımlarla finanse etmek eğilimine girebilirler. Yerel harcamaların, yardımın verildiği alanlarda toplandığı bu duruma, "sinekkağıdı" (flypaper) etkisi adı verilmektedir¹¹². Bu durumda, blok yardım, şartsız yardım ile aynı etkiyi göstererek denge noktasını e_1 noktasına kaydırmaktadır (GRAFİK 4).



Kaynak: Neil BRUCE: a.g.e., 162.

b) Yerel Yönetimler Arasında Denkleştirme

Yerinden yönetimin amacı, kamu hizmetlerinde çeşitliliği ve yerel tercihlere duyarlılığı sağlamaktır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler

¹¹² Joseph E. STIGLITZ: a.g.e., 805; John CULLIS - Philip JONES: a.g.e., 321; Neil BRUCE: a.g.e., 161.

arasındaki gelir düzenlemelerinin esası ise yerel çeşitliliğin sağlanabilmesi için bölgeler arasındaki göreceli eşitsizliği azaltmaktır.

Denkleştirmenin yerel yönetimler arasında bir fonksiyon görebilmesi için yerel vergi kapasitesinin, vergi gayretinin ve yerel harcamaların maliyetlerinin dikkate alınması gerekmektedir¹¹³.

Özellikle yerel vergi gayretinin ölçülmesi, yerel yönetimler arasında bir denkleştirmenin yapılması için sağlam bir kriter oluşturmaktadır. Potansiyel vergi kapasitesini kullanma oranına, yani vergi gayretine göre, yerel yönetimlere dengeleyici transfer yapılacaktır veya yapılmayacaktır. Ulusal ortalamadan düşük oranda vergi gayreti olan yönetimlere denkleştirme yardımları yapılmamalıdır. Çünkü, bunlar vergilenebilir kapasitelerini ortalamanın altında kullanmaktadır. Bazen de yerel yönetimler ortalama vergi gayretinin üstüne çıktıkları halde yerel hizmet maliyetlerinin çok yüksek olması yüzünden denkleştirme yardımlarına ihtiyaç duymaktadır.

ba) Gruplar Arasında Denkleştirme

Değişik alanlarda yaşayan vatandaş grupları açısından dengenin sağlanması bakımından denkleştirme işlemi mali performansların, kapasitelerin ve potansiyellerin eşitlenmesini içerir¹¹⁴. Böylece, bölgeler arasındaki gelir ve hizmet maliyeti farklılıklarını öğrenmek de mümkün olabilir.

i) Mali Performansın Eşitlenmesi

Mali performansın eşitlik altı durumunda merkezi yönetim, her bir bölgede kişi başına harcama miktarının eşitlenmesini ve toplam vergi hasılatı ortalamanın üstünde olan bölgelerden, ortalamanın altında

¹¹³ Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 304.

¹¹⁴ Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 304.

olanlara gelir dağıtımını amaçlar¹¹⁵. Bu yöntemde, yerel yönetimlerin uygulayacakları en düşük vergi oranı merkezi yönetim tarafından tespit edilmektedir.

ii) Mali Kapasitenin Eşitlenmesi

Mali kapasitenin eşitlenmesi, bütün alanlarda kişi başına vergi yükü ve harcama düzeyinin denkleştirilmesi üzerine kuruludur. Bir verginin uygulanması ülke ortalaması kadar hasılat getirmiyorsa yerel yönetim yardım alacak; ülke ortalamasından fazla hasılat getiriyorsa merkezi yönetime ödemede bulunacaktır. Bu sistemde yerel yönetimler istedikleri vergiyi uygulamakta serbesttirler, ancak yardımı alabilmek için merkezi yönetimin belirlediği standart oranı uygulamak zorundadırlar¹¹⁶.

iii) Mali Potansiyelin Eşitlenmesi

Mali potansiyelin eşitlenmesi, bir yerel yönetimin ortalama vergi matrahına uyguladığı vergi oranı ile elde ettiği hasılatın potansiyel hasılatla eşitlenmesini gerektirir¹¹⁷. Potansiyel hasılat ile fiili tahsilat arasındaki fark, ikinci aleyhine ise yerel yönetime bir yardım, aksi halde yerel yönetimden merkeze bir ödeme söz konusu olacaktır.

bb) Merkezi Yardımlarda Denkleştirme

Merkezi yardımlarda denkleştirme de farklı bölgelerdeki vatandaşlar arasında eşitliğin sağlanmasını amaçlamaktadır. Ancak, bu model, ortalama vergilenebilir kapasitenin üstündeki bölgelerden diğerlerine gelir dağıtımını yapmaya çalışan modellerden farklıdır.

Yardımanın amacı, her bir bölgeye aynı vergi yükünü salarak ihtiyaçları karşılamaktır. Bunu başarabilmek için, kişi başına harcamaların denkleştirilmesindeki ihtiyaç unsuru ve kişi başına gelirin

¹¹⁵ Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 305.

¹¹⁶ Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 306.

¹¹⁷ Graham HOCKLEY: Public Finance: An Introduction, 306.

denkleştirilmesindeki kaynak unsuru dikkate alınır. Bütün yönetimler için ihtiyaçlar ve kaynaklar eşit ise ihtiyaçların karşılanabilmesi için aynı vergi oranı uygulanabilir. Bu bakımdan mali kapasitenin denkleştirilmesi modeline yaklaşırlar. Ortalamanın üstündekilerden altındakilere dağıtımın gerçekleştirilmesi dışında hemen hemen bahsedilen model uygulanmaya çalışılır.

bc) Bireyler Arası Denkleştirme

Gerek gruplar arası denkleştirmede gerekse merkezi yönetim yardımlarında ele alınan birim, belli bir bölgede yaşayanların tamamıdır. Bu yüzden, açıklamalarda hep ortalama gelir esas alınmıştır. Fakat, bir ülkede ortalama gelir düzeyi birbirine eşit, ancak, gelirin birbirinden çok farklı dağıldığı pek çok yerel yönetim bulunabilir¹¹⁸. Bu bölgelerde yaşayan her bir kimsenin ödediği vergi ile sağladığı kamu hizmeti karşılaştırılabilir ve bunlar arasındaki farklılıkların denkleştirilmesi yoluna gidilebilir.

Eşitlik, bir bölgede yaşayanların, yararlandıkları eşit tutardaki kamu hizmeti için gelirlerinden aynı oranda vergi ödemelerini gerektirir. Ancak, kişiler arası denkleştirme açısından; farklı bölgelerde yaşayıp da daha fazla ve daha kaliteli yerel hizmet seçen kişilerin daha yüksek oranda vergi ödemelerini ve böyle bir tercihte bulunmayan bir başka bölgedeki gelir gruplarının uyumlaştırılması kastedilmektedir. Bireylerin ödedikleri vergiler ile vergiler dışında kendilerine dönen kamu hizmetlerinin değeri arasında denge kurulması anlamını taşıyan bu durum, "mali bakiye" yaklaşımıyla açıklanmaktadır¹¹⁹. Mali bakiye; ödenmiş bir net vergi bakımından negatif, sağlanan kamu hizmeti bakımından pozitif veya her ikisi birlikte değerlendirildiğinde "0 (sıfır)" olabilir.

¹¹⁸ Graham HOCKLEY: *Public Finance: An Introduction*, 308.

¹¹⁹ Robin W. BOADWAY - David A. WILDASIN: *Public Sector Economics* (Boston: Little, Brown and Company, 1984), 505.

III. BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN

MERKEZİ YÖNETİM İLE İLİŞKİLERİ

A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

1. Yerel Yönetim Kuruluşları

Amerika Birleşik Devletleri'nde yönetim sistemi üç dereceli bir yapılanma göstermektedir. Bu sistemin en üstünde federal hükümet, federal sistemin altında ise yarı egemen birim olarak federe devletler ve egemenlik altı birimler olarak yerel yönetimler yer almaktadır. Yerel yönetim birimi olmak açısından nitelikleri birbirinden farklı çok sayıda kuruluş olmakla beraber bunları beş grup halinde sınıflandırmak mümkündür:

İl, ilçe ve köyleri bünyesinde barındıran ve bir federe devlet sınırları içerisindeki en büyük yönetim birimi olarak "county" yer almaktadır. Söz konusu yerel yönetim biriminin Türkçe tam karşılığı bulunmamaktadır, ancak, en geniş kapsamlı yönetim birimi olması ve oluşumlarının yönetsel veya yasama işlemlerine dayanması nedeniyle Türkiye'deki il özel idarelerine benzemektedirler¹²⁰. Federe devletin ceza kanunlarını uygulamak, seçimleri yapmak, federe devletin vergilerini ve yerel vergileri tarh ve tahsil etmek, bölgedeki okul ve kütüphaneleri yönetmek, yol ve köprüleri onarmak gibi kamu hizmetlerinden sorumludurlar.

Amerika Birleşik Devletleri'nde temel yerel yönetim birimleri "belediye"lerdir. Yerel kamusal mallar genellikle belediyelerce arz edilmektedir. Esas olarak özerk bir yapıya sahip belediyeler, kurulmaları bakımından federe devlete bağlı olup, federe devletin idari bir ajanı gibi çalışmaktadır.

¹²⁰ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 125.

“Kasaba”lar da belediyeler gibi geleneksel yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Doğrudan demokrasinin bir uygulaması olarak kasabadaki kayıtlı bütün seçmenler; bazı görevlileri seçmek, ortak sorunları tartışmak ve kararlar almak üzere “kasaba toplantısı”nda bir araya gelirler. Bu toplantılarda seçmenler, yol yapımı ve bakımı, kamu binalarının yapımı kasaba bütçesi ve yerel vergi oranlarını görüşerek karara bağlarlar¹²¹. Kasabalar genel olarak, kütüphane, su, kanalizasyon ve çöp imha işleri gibi yerel kamu hizmetleri ile görevlidirler. Bazı bölgelerde ise okulların yönetimi işini yürütmektedirler.

“Özel hizmet bölgeleri” ise diğer yönetim birimlerinden farklı olarak bir veya birkaç hizmeti yürütmek için görevlendirilmiş yerel yönetim birimleridir. Bazı hizmetler için özel hizmet bölgelerinin kurulması, verimliliği arttırdığı gerekçesiyle savunulurken, devlet kuvvetinin yayılarak kontrol edilmesini güçleştirdiği gerekçesiyle de eleştirilmektedir¹²². Genellikle, su, kanalizasyon, konut yapımı, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, doğal kaynakların korunması ve ulaşım alanlarında faaliyet göstermektedirler. Amerika Birleşik Devletleri’nde uzun yıllardır diğer yerel yönetim birimlerinin sayısında ciddi bir değişiklik olmamasına rağmen, özel hizmet bölgelerinin sayıları son otuz yıl içinde yaklaşık yarı yarıya artmıştır¹²³.

Esasen bir özel hizmet bölgesi olan “okul bölgeleri”, sadece, sayılarının çokluğu nedeniyle ayrı bir kategoride incelenmektedir. İlk, orta ve yüksek öğretim hizmetlerini yerine getirmek üzere oluşturulurlar. Okul bölgelerine; okulların bakım, onarım ve yönetimi için vergilendirme yetkisi tanınmaktadır.

¹²¹ Muammer TÜRKER: “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdareler”, Dünyada Mahalli İdareler, Ed. Muammer Türker (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1999), 602.

¹²² Mustafa ŞAHİN: Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VIII, 2 (Nisan 1999), 130.

¹²³ Mustafa ŞAHİN: a.g.m., 122.

2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü

Amerika Birleşik Devletleri'nde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, 1929 ekonomik krizine kadar merkezin ağırlığı geçerli iken, özellikle krizden sonra, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkan sorunlar için işbirliği öngören bir anlayış gelişmiştir. 1960'lı yıllardan itibaren ise problemlerinin çözülmesinde merkezi yönetimin yerel yönetimlere yardım ettiği bir yönetim anlayışının varlığından bahsetmek mümkündür¹²⁴. "Yaratıcı federalizm" adı verilen bu anlayışa göre, kamusal hizmetlerin paylaşımında yerel yönetimlere ağırlık verilmektedir.

Federal hükümet; ulusal ekonomi, uluslararası ilişkiler, milli savunma ve insan haklarından sorumludur. Federe devletler ve yerel yönetimler arasında ise eğitim, sağlık, asayiş gibi kamusal hizmetlerle ilgili olarak bir sorumluluk paylaşımı mevcuttur. Federe devletler ve yerel yönetimler söz konusu hizmetlerin finansman, düzenleme ve yönetiminde bir görev bölüşümüne gitmektedirler. Örneğin, ilköğretim kurumlarının hemen hemen tamamı yerel yönetimlerce işletilirken, finansmanın yarısı federe devletlerce karşılanmaktadır¹²⁵.

3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Yerel yönetimler, bağlı oldukları federe devletin mevzuatıyla bağlı bulunduklarından, ya federe devletin koyduğu vergileri toplamak ya da yasaların çizdiği çerçeve içerisinde vergi koymak yetkisine sahiptir. Ancak, yerel yönetimler gelir kaynakları açısından büyük ölçüde federal hükümete bağımlı durumdadır. Hizmetlerin gerektirdiği gelir kaynakları açısından yerel yönetimler ve eyaletler "Gelir Paylaşım Programları" ile desteklenmektedir¹²⁶.

¹²⁴ John M. QUIGLEY - Daniel L. RUBINFELD: a.g.m., 7.

¹²⁵ Joseph E. STIGLITZ: a.g.e., 784.

¹²⁶ Bruce A. WALLIN: a.g.e., 5.

Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynağı(1996)	%
Yönetimlerden Transferler	29
Emlâk Vergisi	26
Kişisel Gelir Vergisi	6
Satış Vergileri	5
Diğer Kullanıcı Harçları ve Fiyatları	33

Kaynak: Mustafa ŞAHİN: a.g.m., 125.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içerisinde, özellikle son dönemde önemi artan bir gelir kaynağı olarak devlet yardımları yer almaktadır. Yerel yönetimlerin nüfus, kişi başına gelir, gelir vergisi hasılatı, vergi gayreti gibi kıstaslara göre merkezi yönetim yardımlarından aldıkları pay eyaletlerinki ile beraber GSYİH'nın yaklaşık %20'sine ulaşmaktadır¹²⁷. Federal yardımların yerel yönetim gelirleri içerisindeki payı ise üçte bire yaklaşmaktadır. Gelir kaynakları içinde vergilerin en önemlisi ise gayrisafi yurtiçi hasılanın yaklaşık %2.5'ine ulaşan emlâk vergisidir¹²⁸. Yerel yönetimler, toplam gelirlerinin yaklaşık %26'sını oluşturan emlâk vergisinin dışında, satış vergilerinden de hasılat elde etmektedir¹²⁹.

B. İNGİLTERE

1. Yerel Yönetim Kuruluşları

İngiltere, merkeziyetçiliğin ağırlık kazandığı ikili yönetim yapısı ile yönetilmektedir. Buna göre, yönetim yapısının üstünde merkezi yönetim ve onun altında yerel yönetimler bulunmaktadır. Yerel yönetimler, güçlerini parlamentodan alırlar ve yetkileri kanunlarla belirlenir¹³⁰.

¹²⁷ Rudolph G. PENNER: "A Brief History of State and Local Fiscal Policy", The Urban Institute, 1999. <http://newfederalism.urban.org>

¹²⁸ David KING: a.g.m., 33.

¹²⁹ John W. SWAIN - B. J. REED: Public Finance Administration (London: Sage Publishing, 1997), 93.

¹³⁰ Local Government in Britain (London: Her Majesty's Stationery Office, 1977), 20.

Yerel yönetimler, mevcut merkeziyetçi yapılanma içerisinde herhangi bir egemenlik sıfatları olmaksızın fonksiyon görmektedir. Öyle ki, merkezi yönetim, gerekli gördüğü hallerde yerel yönetimlerin varlığına bile son verebilir.

Yerel yönetimler fonksiyonlarındaki değişime paralel olarak çok sık düzenlemeye tabi tutulmaktadır. 1980'li yıllarda yerel yönetimler, halka doğrudan hizmet sağlayan kuruluşlar olmaktan çok, özel sektöre ve gönüllü teşekküllere yönelik hizmetlerin satıcısı ve arz edicisi haline geldiklerinden, son olarak 1996 yılında yerel yönetim yapılanması önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçların belirlenmesine yoğunlaşmaları, koordinasyon, kaynak planlaması, hizmet standartlarının belirlenmesi, maliyet etkinliği ve performans denetimini sağlamaları hedeflenmektedir¹³¹.

1996 yılında yapılan düzenlemelerle, ülke yerel yönetim düzeyinde üç kademeli bir sisteme kavuşturulmuştur: birinci kademedede, Londra dışındaki büyükşehir yönetimleri kaldırılarak, "il konseyleri"ne yer verilmektedir. İl konseylerinin altında ise ikinci kademe birimler olarak, "Londra'ya bağlı büyükşehir belediyeleri" ve "il konseylerine bağlı ilçe konseyleri" bulunmaktadır. Üçüncü kademe yerel yönetim birimlerini ise sayıları onbini aşan "köy"ler oluşturmaktadır.

2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü

Yerel yönetimler kamusal hizmet bölüşümünde; imar planlarının hazırlanması, yolların bakım ve onarımı, trafik hizmetleri, polis, itfaiye, sivil savunma, tüketicinin korunması, çevre sağlığı, konut yapımı, ilk ve orta eğitim gibi hizmetlerle görevlendirilmişlerdir¹³². Hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında herhangi bir yönetim, daha etkin yerine

¹³¹ D.I. Trotman - DICKENSON: Economics of the Public Sector (London: Mac Millan Press Ltd., 1996), 305.

¹³² Local Government in Britain, a.g.e., 21.

getirileceğine inandığı fonksiyonlarını rahatlıkla bir başka yerel yönetime devredebilmektedir¹³³.

3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

 ngiltere, yerel yönetimlerin topladıkları yerel vergi hasılatının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı bakımından (%4), Dünyada ilk sırada yer almaktadır. Ancak, bu ülkede de yerel vergilerin hemen hemen tamamını, emlak vergisi niteliindeki vergiler oluşturmaktadır.

1990'lara kadar yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı olan "oranlar (rates)", gayrimenkuller üzerinden alınan bir emlak vergisi niteliğinde idi. Oranlar, yaklaşık üç yüzyıl uygulandıktan sonra 1987 yılında, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin mali yapılarının yeniden düzenlenmesi sırasında kaldırılarak yerine, yine yerel yönetimlerce tahsil edilen bazı yeni vergiler getirilmiştir.

Genel oranların 1987 yılında kaldırılmasından sonra, uygulamaya konan ve 1993 yılında kaldırılmış olan ilk vergi "Toplum Yükümlülüğü" adındaki bir vergidir. Toplum yükümlülüğü, her düzeydeki yerel yönetim birimince, sınırları içerisinde yaşayan ve oy verme çağına gelmiş herkesten alınması esasına dayanmaktaydı. Verginin oranını, vergiyi tahsil edecek yönetim birimi, ihtiyacına göre belirleyebilmekteydi. Yöneticileri kamu harcamalarının artışı hususunda kontrol altına almak ve bu şekilde yerel vergi yükünün düşürülmesinin sağlanması gerekçesiyle uygulamaya sokulan bu vergi, kamu hizmetlerinden faydalanma ile ödenecek vergi miktarı arasında ilişki kurduğu için bir vergi değil, hizmet bedeli anlamında "toplum yükümlülüğü" olarak isimlendirilmekteydi¹³⁴.

¹³³ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 145.

¹³⁴ Glen BRAMLEY - Gordon HAMILTON - Julian Le GRAND - William LOW: "How Far is the Poll Tax a 'Community Charge' ", Local Government Finance in Theory and Practice, Ed. David KING (London: Routledge, 1992), 90; Cedric SANDFORD: a.g.e., 277.

Ancak, vergi uygulamada “baş vergisi” biçiminde algılanarak yoğun itirazlara konu olmuş ve 1993 yılında uygulamadan kaldırılmıştır.

Toplum yükümlülüğünün 1993 yılında uygulamadan kaldırılmasıyla birlikte, yerine “Belediye Vergisi” yürürlüğe konulmuştur. Belediye vergisi, konusu itibariyle “oran” uygulamasını anımsatan bir emlak vergisidir. Ancak oranların, tersine artan oranlılık yaratan bazı olumsuz özelliklerden arındırılarak daha adil bazı düzenlemelere yer verilmiştir¹³⁵. Verginin konusunu gayrimenkuller oluşturmaktadır ve vergi bu yönüyle bir emlak vergisidir. Vergi, içinde bulunulan yerel yönetimce, her hanede iki yetişkinin yaşadığı varsayımıyla hesaplanarak tahsil edilmektedir, hanede bir yetişkin yaşıyorsa %25 indirim uygulanmaktadır. Verginin hesaplanmasına esas teşkil eden matrah ise gayrimenkulün 1 Nisan 1991 tarihindeki piyasa değeri olarak kabul edilip, gayrimenkuller bu tarihteki piyasa değerlerine göre 8 gruba ayrılmaktadır. Verginin hesaplanmasında gruplara göre farklılaştırma yapılarak ödeme gücüne ulaşılmaya çalışılmaktadır. Vergi ödeme gücü bulunmadığına inanılan öğrenci, mahkum, rahip ve rahibeler vergi dışı tutulmaktadır.

Yerel yönetimlere, “oran” uygulamasının yürürlükten kaldırılmasından sonra, 1993 yılında tanınan bir başka gelir kaynağı da “işletme oranları”dır¹³⁶. Bu vergi, ticaret ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan bir ticari kazanç vergisi niteliğindedir¹³⁷. Ancak, verginin sadece tahsili yerel yönetimlere bırakılmış olup, vergi gelirlerinin harcanması konusunda da yerel yönetimlerin takdir yetkileri sınırlandırılmıştır.

¹³⁵ D.I. Trotman - DICKENSON: a.g.e., 320.

¹³⁶ Cedric SANDFORD: a.g.e., s.280.

¹³⁷ Hasan CANPOLAT: “İngiltere’de (Britanya’da) Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1997), 331.

Yerel yönetimlerin, gelir yetersizliği ile karşı karşıya kaldığı durumlarda merkezi yönetimin çok çeşitli isimler altındaki yardımları devreye girmektedir.

i) Yerel yönetimlerin genel olarak belli bir standartta hizmet arz edebilmesi için “gelir destekleme yardımları” kullanılmaktadır¹³⁸. Merkezi yönetim, bu yardımın oranı üzerinde değişiklik yaparak yerel yönetimleri etkilemektedir. Bu tür yardımların yerel yönetimlerin gelirleri içindeki payı üçte bire yakındır.

ii) Yerel yönetimlerin yürüttüğü bazı hizmetlerin ülke düzeyinde belli bir standartta arz edilmesi için, söz konusu hizmet alanına tahsis edilmek üzere “özel yardımlar” verilmektedir. Yerel yönetimlerin, bu tür yardımların kullanılmasında hiç bir takdir hakları bulunmamaktadır.

iii) Yerel yönetimlere, sorumlulukları altındaki bazı hizmetlerin finansman eksikliğini gidermek üzere “tamamlayıcı yardımlar” verilmektedir.

iv) Yerel yönetimlere verilen bir başka tür yardımlar ise yerel maliyetlerin arttığı veya istisnai nitelikteki kısa dönemli yükümlülüklerle özgü, “geçiş dönemleri yardımları”dır. Bu tür yardımlara, belediye vergisine hazırlanma döneminde ve “Yugoslav Göçmenlerine Yardım Programı” çerçevesinde başvurulmuştur¹³⁹.

C. FRANSA

1. Yerel Yönetim Kuruluşları

Fransa, yönetim sistemi ve mali sistem itibarıyla, yetkilerin büyük ölçüde merkezi yönetimin elinde toplandığı, merkeziyetçiliğin ağır bastığı bir ülkedir. Yönetim yapısı bakımından Türkiye'nin en fazla etkilendiği

¹³⁸ D.I. Trotman - DICKENSON: a.g.e., 324.

¹³⁹ D.I. Trotman - DICKENSON: a.g.e., 325.

ülke olması yönüyle özellik taşımaktadır. Yerel yönetim yapılanması da ülkemize çok benzer biçimde belediyeler, iller, bölgeler ve bunların oluşturdukları birlikler şeklinde belirlenmiş bulunmaktadır¹⁴⁰.

“Komünler”, klasik yerel yönetim birlikleri olup nüfusu yüz civarındakilerden yüzbini aşanlara kadar birbirinden çok farklı büyüklükteki belediyeleri ifade etmektedir. Türkiye’deki köylere denk yönetim birimlerine de belediye statüsü verilmiştir¹⁴¹. Bu yüzden küçük ve büyük nüfuslu belediyelerin sorumlu oldukları kamusal hizmetler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Belediyeler, daha çok nüfus işlemleri, ilkokulların, sokakların yapımı ve bakımı, su ve elektrik gibi günlük işlemlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Nüfusları büyük şehir belediyeleri ise sayılan hizmetlere ek olarak kütüphane, müze, tiyatro, turizm bürosu, toplu taşıma gibi hizmetleri yerine getirmektedir¹⁴².

“İller”, hem merkezi yönetimin yetki genişliği esasına dayanan bir parçasını hem de topluca yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçların karşılanması için doğal olarak ortaya çıkan yönetim birimlerini ifade etmektedir¹⁴³. Kamu hizmetleri bakımından daha çok sağlık ve sosyal yardım, konut, köy hizmetleri, şehirlerarası ulaşım, öğrenci taşıma gibi dayanışma ve yardım hizmetlerinden sorumludur.

“Bölgeler” ise kurulmalarında özellikle ekonomik nedenlerin ağır bastığı yönetim birimleridir. 1981 yılında yapılan reform ile kapsamı içerisindeki alanların ekonomik, sosyal, kültürel ve bilimsel bakımdan gelişmesini sağlamak amacıyla ulusal planların hazırlanmasında önemli

¹⁴⁰ Teoman ÜNÜSAN: Avrupa’da Yerel Yönetimler (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1996), 17.

¹⁴¹ Ruşen KELEŞ: Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim (Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi - Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı, 1994), 19.

¹⁴² Duran BÜLBÜL: İdari ve Mali Paylaşım (Kırşehir: Takav Matbaacılık A.Ş., 1998), 71.

¹⁴³ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 151.

fonksiyonlar yüklenmiştir¹⁴⁴. Ayrıca, bölgesel planları hazırlayarak, bölgenin orta vadeli hedeflerinin belirlenmesinden de birinci derecede sorumludurlar. Kentleşme, ulaşım-trafik, eğitim-kültür, çevrenin korunması konularında diğer yerel yönetim birlikleriyle işbirliğine gitmek bölge yönetimlerinin görevleri arasındadır.

“Yerel yönetim birlikleri” ise yerel yönetim sayısını azaltma amacının gerçekleştirilememesi nedeniyle kurulan yerel yönetim birimleridir. Belediyeler arasında işbirliğini sağlamak, şehirleşme, toplu taşımacılık, yol yapımı, çevrenin korunması ve sosyal yardım gibi görevler yerel yönetim birliklerinin sorumluluğuna bırakılmıştır¹⁴⁵.

2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü

Fransa, merkeziyetçiliğin ağırlıkta olduğu bir yönetim sistemine sahip olduğundan, yerel yönetimlerin arz edecekleri hizmetleri merkezden tamamen bağımsız olarak kendilerinin belirlemesi mümkün değildir. Yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetler, zorunlu ve ihtiyari nitelikte olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Yerel yönetimler, kanunlara aykırı olmamak üzere kendi belirledikleri bazı hizmetleri arz edebildikleri gibi, kendilerine merkezi yönetimce yüklenen hizmetleri de yerine getirmek durumundadırlar¹⁴⁶. Örneğin, içmesuyu ve kanalizasyon tesisleri yapmak belediyeler için zorunlu görevlerdendir.

3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Merkeziyetçiliğin ve üniter yapının geçerli olduğu diğer ülkelerdeki gibi Fransa’da da yerel yönetimler, gelir kaynakları bakımından merkezi yönetime bağımlıdır. Yerel yönetimlerin; vergi konusunu ve matrahını

¹⁴⁴ Ruşen KELEŞ: “Fransa’da Yerinden Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, III, 1 (Ocak 1994), 9.

¹⁴⁵ Yusuf ERBAY: “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VIII, 2 (Nisan 1999), 65.

¹⁴⁶ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 155.

kendi başlarına belirleme yetkileri bulunmamaktadır¹⁴⁷. Yerel gelir kaynakları esas olarak, tahsili yerel yönetimlere bırakılan vergiler ile merkezi yönetim yardımlarından oluşmaktadır.

Yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık %40'ı vergilerden, %30'u ise merkezi hükümet yardımlarından sağlanmaktadır¹⁴⁸. İkamet vergisi, kurumların malvarlığı ve ciroları üzerinden alınan meslek vergisi ve çöp toplama vergisi, yerel vergi gelirlerinin yaklaşık % 40'ını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlere bırakılan vergiler içerisinde en önemlisi emlak vergisidir. Emlak vergisi; gelişmiş bölgelerde belediyeler, gelişmemiş bölgelerde ise yerel yönetim birlikleri tarafından tahsil edilmektedir¹⁴⁹.

Yerel yönetimlere yapılan yardımlar ise yerel yönetimler arasındaki mali eşitsizlikleri gidermeye ve yerel yönetimlerin belli standartta hizmet sunmalarını temin etmeye yönelik olarak bir çok şekilde mümkün olabilmektedir¹⁵⁰.

"Genel hizmet yardımı", bütün belediyelere nüfus ölçütüne göre dağıtılmaktadır. Nüfusu onbinin üzerindeki belediyelere %27'si, altında olanlara %30'u, illere ise %7'si tahsis edilmektedir¹⁵¹. Genel hizmet yardımlarının geri kalan kısmı ise mevsimlik olarak nüfusu artan belediyelere "turizm yardımı" ve tabii merkez konumundaki şehirlere, komşu bölgelerin de şehir imkanlarından faydalanması dolayısıyla "şehir merkezi yardımı" olarak ödenmektedir. Ayrıca, genel hizmet yardımlarının bir kısmı da belediyeler içerisinde avantajlı olanlardan kesinti yapılarak fakir belediyelere aktarılmaktadır.

¹⁴⁷ Nuri TORTOP: Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü (Ankara: TODAİE, 1996), 73.

¹⁴⁸ Yusuf ERBAY: a.g.m., 67.

¹⁴⁹ Remmy PRUD'HOMME - Françoise NAVARRE: "Property Taxation in France", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING (London: Routledge, 1992), 136.

¹⁵⁰ Muammer TÜRKER: a.g.e., 286.

¹⁵¹ Ruşen KELEŞ: a.g.m., 15.

Meslek vergisinden de bir fon oluşturulmaktadır ve bu fonun bir kısmı “bölgeler arası farklılığı giderme fonu” olarak bölgelere verilmektedir. Fonun bir kısmı da “kırsal kalkınma yardımı” olarak, kırsal merkezlerin ve belediyeler arası yapıların ekonomik kalkınmasını sağlamak üzere kullanılmaktadır.

Ayrıca, “katma değer telafi fonu” ile katma değer vergisinin az toplandığı zayıf kırsal belediyelere aktarma yapılmaktadır¹⁵².

D. ALMANYA

1. Yerel Yönetim Kuruluşları

Almanya, yönetsel yapılanma itibariyle federal bir karakter taşımaktadır. Almanya Anayasası bunu, “demokratik ve sosyal bir federal devlet”, şeklinde ifade etmektedir. 1990 yılında gerçekleştirilen birleşme sonrası Doğu Almanya topraklarında kalan bölgeler için de birleşmeden önce Federal Almanya’da uygulanmakta olan federal anayasanın uygulanacağı hükme bağlanmıştır¹⁵³.

Federal yapı içerisinde yönetim birimleri; federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler biçiminde yer almaktadır. Yerel yönetimler, bu sistem içinde eyaletlere bağlı en alt yönetim birimleri olmakla birlikte eyaletten eyalete değişen farklı oluşumlara rastlanılmaktadır. Genel olarak yerel yönetim birimleri; belediyeler, ilçeler, serbest iller, ara yönetim birimi olarak iller, ve belediyelerin ve ilçelerin oluşturdukları birlikler şeklinde sıralanmaktadır¹⁵⁴.

Temel yerel yönetim birimleri olarak “belediyeler” çok farklı özellikler taşıyan birimleri ifade etmektedir, ancak genel olarak, “kırsal belediyeler” ve “kent belediyeleri” biçiminde iki kısımda incelenmektedir.

¹⁵² Muammer TÜRKER: a.g.e., 288.

¹⁵³ Kadir KOÇDEMİR: “Almanya’da Mahalli İdareler”, Dünyada Mahalli İdareler, Ed. Muammer TÜRKER (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1997), 7.

¹⁵⁴ Belma ÜSTÜNİŞİK: Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri (Ankara: DPT, 1992), 9.

Bunun dışında, mali ve idari yönden güçlü olup üstlendiği fonksiyonları ilçenin desteği olmaksızın yerine getirebilen "ilçeden bağımsız belediyeler" ve fonksiyonlarını bir ilçeye bağlı olarak yerine getiren "ilçeye bağlı belediyeler" ayırımı da yapılmaktadır¹⁵⁵. İlçeye bağlı belediyeler; komşu belediye ve ilçelerin yapısı ve güçleri de dikkate alınarak oluşturulurlar. Mali ve idari zayıflık nedeniyle görevlerinin bir kısmını ilçeye devretmektedirler.

Belediyelerin yerine getiremeyecekleri bazı görevleri yerine getirmek üzere görevlendirilen yerel yönetim kuruluşları, "ilçeler"dir. Bu özellikleri nedeniyle birden çok belediye üzerinde etki ve yetkiye sahip kılınmışlardır. Hava kirliliğinin önlenmesi, cadde ve sokakların düzenlenmesi, turizmi teşvik gibi temel yerel hizmetleri ve ilçeye bağlı bazı belediyelerin çeşitli yetersizlikler nedeniyle yerine getiremedikleri çöplerin toplanması, depolanması, huzurevleri ve hastanelerin kurulması gibi tamamlayıcı nitelikteki bazı görevleri de yerine getirirler. İlçeye bağlı belediyelerde yaşayanların ihtiyaçlarını karşılayabilmek için teknik destek, planlama ve danışma fonksiyonlarının yerine getirilmesi de ilçelere bırakılmıştır¹⁵⁶.

Berlin, Hamburg ve Bremen "serbest il" statüsü ile hem yerel yönetim kuruluşu hem de eyalet işlevleri ile donatılmışlardır¹⁵⁷. Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapma yetkisi eyaletlere bırakıldığı için yerel yönetimlerle ilgili hükümler de eyalet anayasalarında yer almaktadır. Serbest illerin anayasaları da hem eyalet hükümlerini hem de yerel yönetim hükümlerini içermektedir¹⁵⁸. Eyalet başbakanları aynı zamanda belediye başkanı olarak görev yapmaktadır.

¹⁵⁵ Enis YETER - Kadir KOÇDEMİR: Federal Almanya'da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı (Aschaffenburg İlçe ve Belediye Bütçesi) (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1997), 4.

¹⁵⁶ Ayşegül KAPLAN MENÇİ: "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VI, 4 (Ekim 1997), 97.

¹⁵⁷ Teoman ÜNÜSAN: a.g.e., 26.

¹⁵⁸ Ayşegül KAPLAN MENÇİ: a.g.m., 98.

Serbest iller bazı özellikleri itibariyle ülkemizdeki büyükşehir belediyeleriyle benzerlikler taşımaktadır. Sınırları içerisinde ilçe belediyeleri yer almaktadır, ancak, bunların tüzel kişilikleri yoktur ve bütçeleri eyalet bütçesinin bir parçasını oluşturmaktadır.

Berlin, Hamburg ve Bremen dışındaki eyaletlerde, ülkemizdeki il özel idareleri veya Fransa'daki illere benzer biçimde "ara yönetim birimi olarak iller" kurulmuştur. Söz konusu iller, özellikle, geniş coğrafi alana yayılan eyaletlerde genel yönetimin bir uzantısı olarak bakanlıkların çeşitli taşra birimleri arasında koordinasyon sağlamak ve belediyeler üzerinde denetim ve gözetim sağlamak üzere görevlendirilirler.

"Yerel yönetim birlikleri", belediyelerin idari ve mali güçsüzlükleri nedeniyle verimli bir biçimde yerine getiremedikleri bazı işlevlerini yerine getirmek üzere kurdukları yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetim birlikleri, birliği oluşturan belediyelerin alan kullanım planlaması, bütçe ve kesin hesap gibi hizmetlerini üstlenirler. Alan kullanım planlaması açısından, özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri için belediye birlikleri oluşturulmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin kurulmasının çeşitli yolları vardır. Birincisi, nüfusu az belediyelerin birleşerek alan ve nüfus olarak büyümek suretiyle ölçek ekonomilerinden faydalanmayı amaçladıkları birlikleridir. İkincisi, bazı belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi için kurulan "amaç birlikleri"dir¹⁵⁹. Amaç birliklerinin görevi, belirlenmiş bulunan amaçlarla sınırlı olup bunların dışına taşmaları mümkün değildir.

2. Kamusal Hizmetlerin Bölüşümü

Almanya'da kamusal hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımında, yerel yönetimlerin özerkliğe sahip

¹⁵⁹ Ayşegül KAPLAN MENGLİ: a.g.m., 109.

oldukları varsayımıyla hareket edilmektedir¹⁶⁰. Bu anlayış doğrultusunda, toplam kamu harcamalarının %25 gibi büyük bir kısmı yerel yönetimlerce yapılmaktadır¹⁶¹.

Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri kamusal hizmetler; yerel yönetimlerin asli hizmetleri ve merkezi yönetimden aktarılan hizmetler şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin asli hizmetleri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak üzerlerine düşen hizmetleri ifade etmektedir¹⁶². Yerel yönetimlerin özerkliğe sahip olmaları da bu gruptaki hizmetler için önem taşımaktadır. Yerel yönetimler, aksi kanunlarla düzenlenmemişse, yerel toplumu ilgilendiren bütün hizmetleri yerine getirebilirler. İmar, yapı işleri, içmesuyu, ulaşım gibi zorunlu veya müze, spor hizmetleri gibi ihtiyari nitelikteki kamusal hizmetler yerel yönetimlerin asli hizmetleri içerisinde yer almaktadır. Bu hizmetler, merkezi yönetimin sadece kanunilik denetimine tabidir¹⁶³.

Merkezi yönetimden aktarılan hizmetler ise hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin herhangi bir takdir yetkilerinin bulunmadığı hizmetleri ifade etmektedir. Bu hizmetler, hizmetlerin tüm ülkede aynı şekilde yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Nüfus kayıtları, ikamet bildirimleri, pasaport işlemleri gibi hizmetler bu grup içerisinde yer almaktadır. Ayrıca, bazı hizmetler sadece, nüfusu belli bir sayının (20.000) üstündeki yerel yönetimlere belirli bir süre ile bırakılabilmektedir¹⁶⁴. Küçük yerel yönetimlerin bu hizmetleri üstlenebilmeleri, aralarında birlik kurmalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin merkezden aktarılan bu hizmetleri, merkezi

¹⁶⁰ Selçuk YALÇINDAĞ: Federal Almanya ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Karşılaştırmalı Bir İnceleme (Ankara: Friedrich Ebert Vakfı, 1990), 5 - 6.

¹⁶¹ Nuri TORTOP: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e., 79.

¹⁶² Ayşegül KAPLAN MENGİ: a.g.m., 95.

¹⁶³ Enis YETER - Kadir KOÇDEMİR: a.g.e., 7.

¹⁶⁴ Ayşegül KAPLAN MENGİ: a.g.m., 103.

yönetimin kanunilik ve yerindelik denetimine tabidir. Yerel yönetimlerin bu karar ve işlemleri iptal edilebilir veya değiştirilebilir¹⁶⁵.

3. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Almanya'da yerel yönetimlerin gelir kaynakları anayasa ile düzenlenmiştir. Almanya Anayasası'nda merkezi yönetim ile eyaletler ve yerel yönetimler arasında gelir paylaşımı ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır¹⁶⁶.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan yardımlar, ilçe yönetim gelirlerinin %34'ünü, belediye gelirlerinin ise %25'ini oluşturmaktadır. Vergi gelirleri ise diğer ülkelerle kıyaslandığında daha büyük bir orana ulaşmaktadır (1/3). Kullanıcı bedelleri ve mülk gelirleri de yerel gelirlerin yaklaşık 1/4'üne ulaşmaktadır¹⁶⁷.

Matrahı ülkenin tamamına yayılan gelir, kurumlar, sermaye hareketleri, servet ve mali dengeleme, karayolu mal taşımacılığı, gümrük vergileri ve Avrupa Birliği çerçevesindeki vergiler merkezi yönetime bırakılmıştır. Veraset ve intikal vergisi, servet, taşıt, bira ve şans oyunları vergileri ise eyaletlerce tahsil edilmektedir. Yerel yönetimler ise gelir ve kurumlar vergisi hasılatından belli bir pay almaktadır. Pay dağıtımında, yerel yönetimlerde ikamet edenlerin gelir vergisi kapsamındaki faaliyetleri esas alınır. Bu konudaki düzenlemeler kanunla yapılır ve yine söz konusu kanunlarla yerel yönetimlerin ek oran uygulamalarına izin verilebilir¹⁶⁸. Emlâk vergisinin ve yerel nitelikli tüketim vergilerinin hasılatı ise tamamen yerel yönetimlere aittir.

¹⁶⁵ Enis YETER - Kadir KOÇDEMİR: a.g.e., 7.

¹⁶⁶ Kadir KOÇDEMİR: a.g.m., 8 - 10.

¹⁶⁷ Kadir KOÇDEMİR: a.g.m., 57.

¹⁶⁸ Duran BÜLBÜL: a.g.e., 96.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARI

I. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Kamusal hizmetler, ülkeden ülkeye değişen oranlarda olmak üzere, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmakta ve bunların örgütleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ülkelerin yönetim yapılanması, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin konumlarının da belirleyicisi durumundadır. Birinci bölümde belirtildiği üzere, üniter veya federal devlet sistemleri, kamusal fonksiyonların yerine getirilmesinden sorumlu kuruluşları sırasıyla ikili veya üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır.

Türkiye'nin yönetim yapısı üniter karakterlidir; kamusal hizmetler merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Merkezi yönetim örgüt, yetki ve fonksiyonlar bakımından yerel yönetim kuruluşlarının üstünde yer almaktadır. Yerel yönetim kuruluşları ise merkezi yönetimin denetimi altında, sınırları Anayasa ve yasalarla belirlenmiş bir alanda faaliyet göstermektedir.

Ülkemizde yerel yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışları çok eskilere dayanmamaktadır¹. Başka bir ifade ile, ülkemizde köklü bir yerel yönetim geleneğinden bahsedebilmek mümkün değildir. Batı ülkelerinde yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler, ülkemizde yüzyıllar boyu, başka birimler tarafından yerine getirilmiştir. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerel nitelikteki hizmetlerin bir kısmı uzun yıllar boyu esnaf örgütleri, vakıflar ve benzeri gönüllü kuruluşlar aracılığıyla yerine

¹ Ülkemizde yerinden yönetimin gelişimi için Bkz. Metin HEPER (Editör): Local Government in Turkey (Bonn: Routledge, 1989), 7 vd.; Bilal ERYILMAZ: Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, (İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997) 31 – 57.

getirilmiştir². İmparatorluğun son dönemlerinde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında Napolyon Fransa'sından etkilenecek kurulmaya başlanan yerel yönetimlerin gelişmesi oldukça yavaş gelişen bir seyir izlemiştir³.

Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimleri ön plana çıkaracak gelişmelere rastlamak, 1970'li yıllara kadar mümkün olmamıştır. Cumhuriyetin ilân edilmesinden kısa bir süre sonra çıkarılan Köy Kanunu (1924 tarih ve 442 sayılı) ve Belediye Kanunu (1930 tarih ve 1580 sayılı), 1913 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ile beraber 1980'li yıllara kadar değişikliğe dahi uğramadan yürürlükte kalmıştır. Öyle ki, 1961 Anayasası'nın gerekçesinde "1876 Anayasası'nın kabulünden sonra yerleşmiş olan yerel yönetimlerle ilgili olarak herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek görülmediği" dahi belirtilerek mevcut sistem sağlamlaştırılmıştır⁴.

1970'li yıllardan itibaren, yaşanan hızlı şehirleşme ve merkezi hükümet ile yerel yönetimlerin farklı siyasi eğilimdeki partilerin eline geçmesi gibi nedenlerle, yerel yönetimler yavaş yavaş önem kazanmaya başlamıştır⁵. Hızlı şehirleşme, yerel yönetimlerin, ellerindeki mevcut kaynaklarla maliyeti artan eski hizmetleri ve ortaya çıkan yeni hizmetleri karşılayamamaları sonucunu doğurmuştur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin farklı siyasi partilerin elinde olması ise konuya siyasi çekişme unsurunu da katarak yerel yönetimleri ve yerel yönetim reformlarını sürekli bir biçimde ülke gündeminin ön sıralarına taşımıştır.

² Kenan BULUTOĞLU: Türk Vergi Sistemi, C.2 (Ankara: Ogun Kardeşler Matbaacılık Sanayii 1979), 276.; Halil NADAROĞLU - Nezih VARGAN: Yerel Yönetimler, Editör Nezih VARGAN (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, 2000), 144.

³ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 167.

⁴ Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Yerinden Yönetim (Friedrich Ebert Vakfı: İstanbul, 1990), 1.

⁵ Halil NADAROĞLU - Ruşen KELEŞ: "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu (23 - 25 Mayıs 1991, Marmaris), Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler (İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1991), 32.

A. ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER

Türkiye’de yerel yönetimlerin kısa tarihçesi incelenirken yapılmış olan açıklamalarda belirtildiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti’nin çeşitli anayasalarında yerel yönetimlerle ilgili olarak esaslı değişikliklere yer verilmemiş, yerel yönetimler genel özellikleri itibariyle 1876 Anayasası’nda yer alan biçimiyle bugüne kadar gelmişlerdir. Bugün yürürlükte bulunan 1982 Anayasası’nda da yaklaşık yüzyıl önceki Anayasa’nın belirttiği yerel yönetim birimlerine yer verilmiş ve 1961 Anayasası’nda yer alan hükümler esas itibariyle korunmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili kapsamlı değişiklikler, daha sonra, iktidardaki hükümet tarafından Anayasa dışındaki kanunlarda yapılanlarla sınırlı olmak üzere gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle, yerel yönetim sistemimizi belirleyen anayasal hükümler için 1982 Anayasası’nın incelenmesi yeterli olmaktadır.

1982 Anayasası yukarıda da ifade edildiği gibi, yerel yönetimlerle ilgili olarak 1961 Anayasası’nın hükümlerini aynen almış, sadece vesayet denetimi konusunda merkezi yönetiminin takdir alanını genişleten küçük bir değişiklikle yetinmiştir⁶.

Anayasa koyucuya göre, “...ülkemizde tarihi gelişim ve deneyler sonucu merkezi yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olarak ortaya çıkmış ve sürekli uygulama alanı bulmuştur. Bunun sonucu olarak, Devlet tüzel kişiliğinden başka, onun yanında çeşitli kamu tüzel kişilikleri ortaya çıkmıştır. Bugün de kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir.

⁶ Kenan BULUTOĞLU - Erciş KURTULUŞ: Bütçe ve Kamu Harcamaları (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988), 436.

...Nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görölse dahi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağı kalacaklardır.

...İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzel kişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idari işlemle kurulabileceği öngörülmektedir”⁷.

Nitekim, 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

hükmü yer almaktadır.

Buna göre, üniter devlet yapısının bir gereği olarak merkezden yönetimin yanında yerinden yönetim ilkesine yer verilmiş olsa da idarenin bütünlüğü esastır. Ancak, doğal olarak bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görölse dahi bunların denetlenmesi gerekmektedir. Anayasa’nın 127. maddesinde de yerinden yönetim kuruluşları tanımlanarak yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin “vesayet denetimi” düzenlenmektedir. Buna göre;

“Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

⁷ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 169.

Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Anayasa'da yer alan idari vesayet denetimi, yerel nitelikli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması gibi amaçlara yöneliktir⁸. Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, vali, kaymakam, il ve ilçe idare kurulları tarafından yapılan vesayet denetimi daha çok bütçe uygulamaları ve yerel yönetimlerin bazı atamaları ile ilgili olmaktadır.

⁸ Duran BÜLBÜL: a.g.e., 114.

B. KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER

Kalkınma planları, ülkemizin planlı kalkınma dönemine geçtiği 1963 yılından günümüze, beşer yıllık dönemler itibariyle, hedeflenen ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için izlenmesi gereken ekonomik politikaların içeriğini ve yönünü gösteren belgelerdir. Bu nedenle, kalkınma planlarında, toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren politika tercihlerinin varlığı yerel yönetimler için de geçerlilik kazanmaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), kalkınma amacının gerçekleştirilmesi bakımından toplum yapısını ve değer sistemlerini geliştirmeye uygun bir ortam yaratacak yönde geliştirmeyi hedef göstermiştir⁹. Plan, bu amaçla genel olarak ağırlığı köy kalkınmasına vermiş ve kamusal hizmetlerin köylere sunulmasını sağlamak üzere Köy İşleri Bakanlığı kurulmasını öngörmüş ve bu bakanlık plan dönemi içinde fiilen kurulmuştur. Plan'da ayrıca, yerel yönetim kuruluşlarından belediyeler için özel hedef olarak öz kaynakların arttırılmasına ve halk tipi konut yapımına hedefler arasında yer verilmiştir¹⁰.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) ise "köy" odaklı toplum kalkınması modelinin yerine, sanayileşmenin ve şehirleşmenin ağırlıklı hedefler haline gelmesi nedeniyle "küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi" ve büyük şehirlerin gelişiminin teşvik edilmesi amacına yönelmiştir. Bu planın, ilk planın aksine, köylere dayanmak yerine köylerin yarattığı yükten kurtulma amacını taşıdığı ifade edilmektedir¹¹.

Yerel yönetimlerin ülke gündeminde en fazla yer tuttuğu yıllara denk düşen Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), yerel

⁹ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1963), 101.

¹⁰ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 102.

¹¹ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1968), 250.

yönetimlerle ilgili olarak somut adımların da atıldığı bir plan olmuştur. Yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçları karşılayamadığı gerçeğinden yola çıkılan planda, yerel yönetimlerin sorunlarının kaynak yetersizliğinden ve eldeki kaynakların amaca uygun kullanılamamasından doğduğu belirtilmiştir¹². Plan döneminde, yerel yönetimlerin sorunlarının çözümünün gerçekleştirilebilmesi amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar (İller Bankası, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve DPT bünyesindeki İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi) bu bakanlığa bağlanmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ve daha sonraki planlar, Birinci ve İkinci planlardaki keskin hedef değişimlerinin yerine, artık, üzerinde fikir birliği sağlanan sorunlarla ilgili önerilerin geliştirildiği metinler haline dönüşmüştür. Bu dönemden itibaren şehirleşme ve belediyelerin geliştirilmesi daima önde gelen hedef olmuştur. Tüm planlar, yerel yönetimler içerisinde belediyelere ağırlık verirken Dördüncü ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda ağırlıklı olarak "optimum ölçek sorunu" üzerinde durulmuştur. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) metropol şehirler için yeni bir yönetim örgütlenmesini¹³, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989) belediye olma sınırı için belirlenmiş bulunan 2000 nüfus ölçütünün yükseltilmesini ve belediyelerin birlik kurmalarını plan hedefleri arasına almıştır¹⁴.

Altıncı (1990-1994) ve Yedinci (1996-2000) Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda ise belediyeler ağırlıklı olmak üzere yerel yönetim kuruluşlarına daha çok görev, yetki ve sorumluluk ile görevlerle orantılı gelir kaynakları sağlanması üzerinde durulmuştur. Her iki planda da gelir kaynakları konusunda fiyatlandırma politikaları ve vergi koyma seçeneği

¹² Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1973), 113, 117.

¹³ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1978), 81.

¹⁴ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1985), 168, 169.

öne çıkmıştır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda köylere ilişkin olarak "ilçe özel idareleri" önerilirken¹⁵ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu model, "il yerel yönetimi" biçimine dönüşmüştür¹⁶. Ayrıca, Avrupa Birliği ile bütünleşmenin belirli bir aşamaya geldiği Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" onaylanarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdüm sağlayacak bir bakanlık kurulması ve yerel yönetimlerin tabi olduğu mevzuatın dağınıklığını giderecek bir çerçeve yasa konularında adım atılmıştır¹⁷.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde de yerel yönetimlerin; görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşturulacağına, gelirlerinin yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ve mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olmasının sağlanacağına ve merkezi yönetime bağımlılıklarının azaltılacağına yer verilmiştir. Adı geçen planda yerel yönetim birimleri ile ilgili olarak kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan yerel yönetim sisteminin ıslah edilmesi ve yerel yönetim kuruluşlarının kurulması için gözetilen kriterlerin ekonomik potansiyel, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikler dikkate alınarak yeniden belirleneceği vurgulanmaktadır. Plan'da tek tip belediye modelinden vazgeçilerek farklı nitelikteki belediyeler için farklı modeller oluşturulacağı, büyükşehir belediye modelinin gözden geçirileceği ve il özel idareleri için ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini örgütleyen "İlçe Yerel Yönetimi Modeli" oluşturulacağı belirtilmektedir¹⁸. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile ilgili olarak; yerel hizmetlerin maliyetler esas alınacak biçimde fiyatlandırılacağı, yerel yönetimlere

¹⁵ Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.I.K. Raporu (Ankara: DPT, 1991), 142.

¹⁶ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1996), 132.

¹⁷ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 133.

¹⁸ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 2001), 199.

genel bütçe vergileri tahsilat toplamından verilen payların artırılacağı, alt ve üst sınırları merkezi yönetim tarafından tespit edilen aralıkta olmak şartıyla vergi ve harçların oran ve miktarlarının yerel yönetimlerce belirleneceği ve kentsel rantların vergilendirilmesinin sağlanacağı vurgulanmaktadır¹⁹.

II. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Türkiye’de yerel yönetimlerin kapsamına il özel idaresi, belediye ve köy girmektedir. Söz konusu yerel yönetim kuruluşları, esas itibariyle, oluşumları bakımından komün yönetimi olup olmalarına²⁰ ve hizmet götördükleri alanın kırsal veya kentsel alan olup olmamasına²¹ göre iki ayrı kategoride incelenmektedir.

Oluşumları açısından belediyeler ve köyler doğal nitelikli insan topluluklarının yönetim birimleri olmaları nedeniyle, komün tipi yerel yönetim birimleri olarak ifade edilirler. Tüzel kişilik kazanmak bakımından aralarında sadece nüfus büyüklüğü farkı vardır. İl özel idareleri ise ekonomik - coğrafi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yönetsel işlemlerle kurulur ve söz konusu özellik dolayısıyla merkezi yönetimin daha küçük birimlere bölünmüş parçalarını ifade etmektedir.

Ülkemizde komün şeklindeki yerel yönetim birimleri arasında sadece sayısal farklılığın ayırdedici bir unsur olması, yerel yönetim kuruluşlarını komün yönetimi olup olmamalarını esas alarak sınıflandırmayı bir bakıma anlamsız kılmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin ekonomik etkinlik ve verimlilik açısından, hizmet götördükleri alan itibariyle incelenmeleri daha yerinde olacaktır. Yerel yönetimleri, söz konusu kritere göre kentsel alan ve kırsal alan yerel yönetimleri olmak üzere iki ana başlıkta sınıflandırmak mümkündür.

¹⁹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 200.

²⁰ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 201.

²¹ Selçuk YALÇINDAĞ: a.g.e., 53.

A. KENTSEL ALAN YEREL YÖNETİMLERİ

Kentsel alan yönetimleri denilince genel olarak tüm Dünya’da yerel yönetimlerin en yaygın örgütlenme biçimi olan belediyeler kastedilmektedir. Bugün ülkemizde de temel kentsel alan yerel yönetim kuruluşları belediyelerdir.

Belediyeler, toplu halde yaşamaktan doğan ihtiyaçları karşılamak üzere kurulurlar. Ancak, ülkemizde belediyelerin yerel ihtiyaçları karşılamak üzere ortaya çıkışları çok eskilere gitmemektedir. Tanzimat döneminde batılılaşma çabalarının bir sonucu olarak, ilkin 1854 yılında İstanbul’da kurulan belediyeyi daha sonra diğer şehirlerde kurulan belediyeler izlemiştir. 1876 Anayasası ile belediyelerin seçimle kurulan belediye meclislerince yönetileceği hükme bağlanırken,²² Cumhuriyet döneminde çıkarılan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Kanun ile belediyelerin kuruluşu ve görevleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre, “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir”. İlke olarak nüfusu 2000’i aşan yerleşim birimlerinde belediye kurulmaktadır. Ancak, yönetsel bazı ihtiyaçlarla, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile nüfus bakımından belli bir büyüklüğün üzerindeki yerlerde farklı bir yapılanmaya da yer verilmiştir. Belediyeler, sözü edilen farklı iki tip ayrı ayrı incelenerek değerlendirilmektedir.

1. Klasik Belediyeler

Yukarıda da ifade edildiği gibi, ülkemizde mevcut belediye sistemi esas olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu’na dayanmaktadır. 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’na dayanılarak kurulan büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri

²² Halil NADAROĞLU: a.g.e., 201.

sınırları içindeki ilçe belediyeleri dışında kalan il ve ilçe belediyeleri için, halen, adı geçen kanun uygulanmaktadır. 1580 sayılı Kanun'a göre kurulan ve hala bu Kanun'un hükümlerine tabi olan belediyeler, literatürde yaygın olarak "klasik belediye" şeklinde isimlendirilmektedir²³.

Klasik belediyeler, ilke olarak, nüfus ve merkezi yönetimin taşra örgütü esasına göre kurulmaktadır. Buna göre, 2000'in üzerinde nüfusu bulunan yerleşme birimlerinde ve ilçe merkezi olan yerlerde bu nüfusun altında bile olsa belediye kurulması zorunludur.

Uygulamada, belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'i aşması yeterli görülmekte ve nüfusu bu miktara ulaşan her yerde, başvuru üzerine, yönetsel işlemlerle mutlaka belediye kurulması yoluna gidilmektedir. Nüfusu 2000'in üzerine çıkan köyün seçmenlerinin isteği üzerine yapılan halk oylamasında, çoğunluk, köyde belediye kurulmasından yana oy kullanırsa, Danıştay'ın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye kurulabilmektedir.

Belediyeler, Anayasa'da yer alış biçimlerine göre yerel nitelikteki ortak ihtiyaçların karşılanması için kurulmuşlardır. Söz konusu ortak nitelikteki ihtiyaçların neler olduğu ise 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu Kanun'un 15. maddesi ile belediyelerin görevleri sayma usulüne göre tek tek belirlenmiştir.

Belediyelerin görevleri Kanun'da ayrıntılı biçimde sayılmakla beraber, bunlara ana başlıklar itibariyle; sağlık ve çevre sağlığı hizmetleri, ulaştırma, temizlik, itfaiye, imar ve harita, içme suyu, sosyal yardım, zabıta, fiyat kontrolü örnek olarak gösterilebilir.

Yine aynı Kanun'un 19. maddesinde yer verilen genel yetki ile sayma usulünün sınırlandırıcı özelliği yumuşatılarak Kanun'da

²³ Literatürde bu tip belediyelere normal belediye ya da standart belediye de denilmektedir. Bkz. Halil NADAROĞLU: a.g.e., 208; Selçuk YALÇINDAĞ: a.g.e., 58.

sayılmamış olsa da yerel nitelik taşıyan hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirilebilmesine olanak sağlanmıştır²⁴.

Belediyelerin, 1580 sayılı Kanun'da sayılan görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olup olmamalarına göre üç gruba ayrılmaktadır; tüm belediyeler için zorunlu olanlar, tüm belediyeler için ihtiyari olanlar ve geliri belli tutarın üstündeki belediyeler için zorunlu olanlar. Ancak, son tip görev için belirlenen parasal tutarlar 1930'lu yıllardan sonra değiştirilmediğinden, belediyelerin görevleri isteğe bağlı görevler dışında tüm belediyeler için zorunlu hale gelmiştir.

2. Büyükşehir Belediyeleri

Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1930 yılından 1984 yılına kadar tüm belediyeler, nüfusları dikkate alınmadan, aynı hükümlerle yönetilmişlerdir. Ancak, Kanun'un çıkarıldığı dönemdeki kır-kent nüfus yapısının 1980'li yıllara gelindiğinde çok değişmesi nedeniyle birbirinden çok farklı büyüklükteki belediyeleri aynı hükümlerle yönetmek neredeyse imkansız hale gelmiştir. 1982 Anayasası'na konan "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." hükmünden yararlanılarak 1984 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3030 sayılı Kanun ile değiştirilmiş olarak kabul edilerek büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı Kanun, yerel yönetim sistemimize büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi isminde iki yeni yerel yönetim birimi getirmiştir. Bunlardan:

- Büyükşehir: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri,

²⁴ Karma Sistem adı verilen bu sistem ve diğer sistemler için Bkz. Halil NADAROĞLU - Nezih VARGAN: a.g.e., 164.

- İlçe Belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri,

ifade etmektedir.

3030 sayılı Kanun hükümlerine göre büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin bulunması; aksi takdirde, öncelikle merkezi idare yönünden en az iki ilçenin kurulması gerekmektedir. Ancak, bugün sayıları onbeşe ulaşan büyükşehir belediyelerinin son sekiz tanesinin sınırları içinde ilçe yoktur. Söz konusu büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin kanun hükmünde kararnamelerde büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe bulunması koşulu aranmaksızın "alt belediyeler" kurulması ve alt belediyelerin ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yerine getirmeleri hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir belediye modeli, iki basamaklı bir belediyeler konfederasyonuna benzetilmektedir²⁵. İlk basamakta "ilçe belediyeleri" ve bunların üzerinde tüm büyükşehir sınırları içindeki alana hizmet vermek üzere kurulmuş bulunan "büyükşehir belediyesi" yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri arasında uyum sağlamak ve onlara yardım etmekle görevlendirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin ve bunlara bağlı ilçe belediyelerinin görevleri, 3030 sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Kanuna göre ilçe belediyeleri, Belediye Kanunu'nda yer verilen görevlerden büyükşehir belediyesine bırakılmayanları yerine getirmek durumundadır. Büyükşehir belediyeleri ise bu görevlerin dışında:

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,

²⁵ Selçuk YALÇINDAĞ: a.g.e., 59.

- Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları planları onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,

ile görevlendirilmiştir.

B. KIRSAL ALAN YEREL YÖNETİMLERİ

1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminden Cumhuriyet'e devredilen yönetim birimleridir. İlk olarak 1864 tarihli Teşkil-i Vilayat Nizamnamesi'ne dayanılarak kurulmuşlardır. Bugünkü il özel idareleri ise 1913 yılında çıkarılan ve 1987 yılında yapılan isim değişikliği dışında aynen geçerli bulunan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati'ne dayanmaktadırlar. 1987 yılında 3360 sayılı Kanun ile Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri geçerli bulunan Kanun'a, İl Özel İdaresi Kanunu adı verilmiştir.

İl özel idareleri, il sınırları içerisinde, halkın yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu tüzel kişiliğine ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Kurulmaları, belediyeler gibi nüfus kriterine bağlı olmayıp yasama organının çıkaracağı kanuna bağlıdır. Eğer, mülki idare birimi olarak kanun ile yeni bir il kurulursa, başka bir karara gerek kalmaksızın il özel idaresinin de oluşturulması gerekmektedir.

Bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi, ilin 1982 Anayasası'nda farklı iki maddede düzenlenmesi dolayısıyla, merkezi yönetimin taşra örgütü olan il (vilayet) ile karıştırılmaktadır²⁶. İlk olarak, "il", 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde yer alış biçimine göre merkezi yönetimin "yetki genişliği" esasına göre idare edilen mülki idare birimini ifade etmektedir. Valinin en büyük mülki idare amiri olarak başında bulunduğu

²⁶ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 176.

bu yönetim biçimine “il’in genel idaresi” adı verilmektedir. Merkezi yönetimin, taşra teşkilatı konumunda bulunan il üzerindeki denetimi de hiyerarşik denetim esaslarına göre gerçekleştirilmektedir.

İkinci olarak, “il”, Anayasa’nın 127. maddesine göre kamu tüzel kişiliğine ve seçilmiş karar organlarına sahip bir yerel yönetim birimidir. Yerel nitelikli hizmetlerin karşılanması amacıyla kurulan bu yerel yönetim biçimine “il özel idaresi” denilmektedir. Bu şekilde yerel yönetim birimi olarak tanımlanan il özel idaresinin merkezi yönetim ile ilişkisi ve merkezi yönetim tarafından denetimi hiyerarşik denetimden farklı olarak “idari vesayet” çerçevesinde gerçekleşmektedir.

İl özel idaresi ile il’in (vilayet) karıştırılmasının nedeni, valinin her ikisinin de en yüksek amiri olması ve il özel idaresinin faaliyet alanının il sınırları içinde kalan bölge olarak tanımlanmasıdır²⁷.

1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idareleri, bir ilin sınırları içinde yer alan ilçe, kasaba ve köylerin yerel nitelikteki bayındırlık, sağlık, eğitim ve iktisat işlerine ait genel ihtiyaçlarını giderecek hizmetleri yerine getirmekle yükümlü kılınmışlardır. Kanun, il özel idarelerinin görevlerini tıpkı Belediye Kanunu’nda belediyelerinkinin sayıldığı gibi tek tek sıralamıştır. Gruplar halinde ifade edilecek olursa:

Eğitim ve öğretim hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, bayındırlık hizmetleri, tarım ve hayvancılık hizmetleri, iktisadi ve ticari alandaki hizmetler, diğer hizmetler,

il özel idarelerinin görev alanını oluşturmaktadır. Ancak, il özel idarelerinin görevleri açısından özellik taşıyan durum, sayılan alanlardaki görevlerden bazılarının başka kanunlarda başka kuruluşların görevleri arasında sayılmasına rağmen, il özel idarelerinin görevleri arasından çıkartılmamış bulunmasıdır. Bu nedenle, il özel idarelerinin fiilen

²⁷ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: Yönetim Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 1994), 292.

gerçekleştirdikleri görevleri kendi kanunlarında sayılanlara kıyasla oldukça dar bir alanı ifade etmektedir²⁸.

2. Köyler

Köyler, insanların topluca yaşadıkları en küçük yerel yönetim kuruluşlarıdır. Oluşumları açısından da il özel idareleri ve belediyelere göre ülkemizdeki en eski, dolayısıyla temel yerel yönetim birimleridir. Gerçekten il özel idarelerinin ve belediyelerin Tanzimat döneminde kurulmuş bulunmalarına karşılık köylerin tarihi, Osmanlı Devleti'nden daha öncesine kadar uzanmaktadır. Bu yönüyle ülkemizde yerel yönetim geleneğinin sadece köylerde bulunduğu ifade edilmektedir²⁹.

Köylerin, varlıkları çok eskilere dayanmakla beraber, bir yerel yönetim birimi olarak tüzel kişilik kazanmaları ancak Cumhuriyet döneminde mümkün olabilmıştır. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu, hem köylere tüzel kişilik kazandırmış hem de değişik açılardan köyü tanımlamıştır. Buna göre:

- Nüfusu ikibinden aşağı yuırlara köy denir.
- Cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte köy teşkil ederler.
- Menkul veya gayrimenkul mallara sahip olan ve kanun ile kendisine verilen işleri yapan tüzel kişiliğe köy denir.

Köy idaresinin görevleri Köy Kanunu'nda "zorunlu işler" ve "köylünün isteğine bağlı işler" olmak üzere iki grupta, sayma usulüne

²⁸ Süreyya SAKINÇ: "Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması", XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (14 - 16 Mayıs 1998, Bodrum), Anayasal Mali Düzen (İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2000), 120; Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (Ankara: TODAİE, 1992), 19.

²⁹ Mümtaz SOYSAL: Local Government in Turkey (Ankara: TODAİE, 1967), 1.

göre belirtilmektedir. Yine aynı Kanun'da, isteğe bağlı işlerden bazılarının köy derneğinin kararı ve kaymakamın onayı ile zorunlu hale gelebileceği de hüküm altına alınmıştır.

Zorunlu işler, diğer yerel yönetim kuruluşlarının üstlendikleri yerel nitelikli hizmetlerin köy toplumuna denk düşen ihtiyaçlarla isimlendirilmesinden oluşmaktadır. Örneğin; pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmayarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak; askerde bulunanların ve bakacak kimsesi olmayanların tarlalarını, bağ ve bahçelerini imece usulüyle sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak vb.

İsteğe bağlı işler ise tam yerel nitelikli hizmetler olmamakla beraber köyün yaşam düzeyini yükseltecek hizmetlerden oluşmaktadır. Köyde çamaşırlık, hamam, çarşı - pazar yapmak veya koru geliştirmek gibi.

III. GELİR YAPISINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Yerel yönetimlerin gelir yapıları; bulundukları ülkelerin yönetim biçimleri - yapılanmaları, yerel yönetimlerle ilgili mevzuat gibi hukuki; yerel yönetimlerin ortalama büyüklüğü - sayısı, ekonomik kaynakların bölgesel dağılımı, bölgesel kalkınmışlık düzeyi gibi ekonomik pek çok faktörün etkisi altında şekillenmektedir.

A. HUKUKİ FAKTÖRLER

1. Siyasi Yapı

Yerel yönetimlerin gelir yapıları, öncelikle, tercih edilen siyasi yapılanmanın ve yürürlükte bulunan kanunların etkisi altında şekillenir. Ülkede geçerli siyasi yapının federal veya üniter olmasına göre yerel yönetimlerin sırasıyla; bağımsız gelir kaynaklarına sahip olması mümkün olabilmektedir veya olamamaktadır. Ayrıca, üniter karakterli devletlerde

merkeziyetçiliğin algılanış biçimi de yerel yönetimlere gelir kaynaklarının bırakılmasında önemli rol oynamaktadır.

a) Vergileme Yetkisinin Paylaşımı

Merkezi ve yerel yönetimlerin gelir yapılarını belirleyen en önemli faktör, ülkelerin siyasi yapılanmalarına bağlı olarak yönetim kademeleri arasında vergilendirme yetkisinin paylaşımı ve her bir otoritenin gelir kaynakları üzerindeki tasarruf yetkisidir.

Üniter ve federal devletlerde vergilendirme yetkisinin paylaşımı farklı biçimler alabilir³⁰. Türkiye gibi üniter karakterli devletlerde gelir kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi, anayasalarda sınırları belirlenen şekliyle kullanılır. Vergilendirme yetkisi, yasama gücünün kullanımı yetkisine sahip merkezi yönetime bırakılmıştır ve yerel yönetimlerin, gelir kaynakları üzerinde anayasadan doğan bir vergileme yetkisi bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, sadece, kendilerine bırakılan kaynaklar üzerinden, merkezi yönetimden “kanun” ile aktarılan sınırlı yetkileri kullanarak gelir toplamaktadır.

Ülkemizde de Anayasal bir nitelik taşıyan “vergilerin kanuniliği” ilkesinin doğal bir sonucu olarak, herhangi bir yasama gücü ve fonksiyonu bulunmayan yerel yönetimlere, vergileme konusunda “asli” yetki tanınmamıştır. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin, gelir kaynakları üzerinde merkezi yönetimden bağımsız tasarruf yetkisi yoktur. Yerel yönetimler; vergilerin konu, matrah, tarife, oran, istisna ve muafıklarında kendiliklerinden değişiklik yapamazlar, sadece kendi coğrafi sınırları içerisinde geçerli olmak üzere, yasama organından aktarılan “bağlı yetki” çerçevesinde bazı vergi ve harçların tarh ve tahsilini gerçekleştirebilmektedir³¹.

³⁰ Nami ÇAĞAN: Vergilendirme Yetkisi (İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982), 204, 205.

³¹ Nami ÇAĞAN: a.g.e., 207.

b) İdarenin Bütünlüğü İlkesi

Yerel yönetim kuruluşlarının gelir yapılarını etkileyen hukuki faktörlerden biri de yine üniter devlet yapılanmasına özgü olan ve Anayasa'da yer verilen "idarenin bütünlüğü" ilkesinin uygulama biçimiyle ilgilidir. Anayasa'da tanımlanan "idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması" özelliği, kamusal hizmetlerin merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarınca beraber yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu durum, hem yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanmasını hem de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kullanırken idari vesayete tabi tutulmalarını gerektirmektedir.

Merkezi yönetim, görevleriyle orantılı gelir sağlanmasını öngören Anayasa hükmü gereğince, yerel yönetimlere pek çok gelir kaynağı tahsis etmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimler, kendilerine bırakılan gelir kaynaklarından topladıkları yanında, merkezi yönetimden de pay ve yardım almak suretiyle yerel mal ve hizmet üretmektedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesinin ikinci yönü, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kullanabilmelerine ilişkin süreçte idari vesayet yetkisinin işleyişine bağlı olmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde karar ve işlemlerini uygun bulma, erteleme veya iptal etme yetkisini içeren idari vesayet³², yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların kullanımında merkezi yönetime denetim yetkisi tanımaktadır. İleride açıklanacağı üzere, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilen payların önemli bir kısmı yıllarca Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu, İl Özel İdareleri Fonu olarak merkezi yönetimin gözetim ve denetimi altında kullanılmıştır. Böylece; merkezi yönetim yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini, yerel yönetimlere verilecek payların önemli bir kısmının

³² Halil NADAROĞLU: a.g.e., 25.

dağıtımında da kullanarak yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde etkili olmuştur.

2. Gelir Yapısını Düzenleyen Mevzuat

Gelir yapısını düzenleyen mevzuat, yerel yönetimlerin kuruluş kanunları, gelir kanunları ve içerdği hükümler itibariyle yerel yönetimlere gelir sağlayan veya gelir azalması sonucunu doğuran diğer kanunlardan oluşmaktadır. Kanunları, gelir yapısını kuran (temel) veya onu etkileyenler (yardımcı) biçiminde ayırma tabi tutmak mümkündür.

a) Yerel Yönetimlerin Kuruluş Kanunları İle Oluşturulan Gelir Yapıları

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını düzenleyen esas mevzuat, yerel yönetimlere gelir sağlanması bakımından kuruluş kanunlarında yer verilen hükümleri ya da doğrudan yerel yönetimlere gelir sağlama amacıyla çıkarılan gelir kanunlarını ifade etmektedir.

aa) Belediye Yasasıyla Oluşturulan Yapı

Yerel yönetimlerin mali özerkliği, kendilerine ait kaynaklardan gelir toplama imkanlarına bağlıdır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsız olarak yerel kaynaklar üzerinden gelir toplayabildikleri ölçüde mali özerkliklerini koruyabilirler³³. Belediyelerin temel kanunu olan 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu, belediyelere, çeşidi ve sınırı belirlenmiş kaynaklar üzerinden gelir toplama yetkisi vererek, yerel yönetimlerin gelir yapılarının temelini oluşturacak bir yapıyı ortaya koymaktadır. Ancak, Belediye Kanunu yürürlükte bulunmasına rağmen, 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve bu Kanun'un yerine çıkarılan 1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin gelir yapıları yeniden oluşturulmuştur. 2464

³³ Nami ÇAĞAN: a.g.e., 205.

sayılı Kanun, 1580 sayılı Kanunu “tamamen” ya da gelir kaynaklarının yer aldığı maddeler bakımından “kısmen” ortadan kaldırmadığından, belediyelerin gelir yapılarını düzenleyen iki ana kanun yürürlükte bulunmaktadır. Ancak “son çıkan kanunun daha önceki kanunu hükümsüz kılması” ilkesi gereği, belediyelerin gelir kaynakları açısından 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun esas alınması gerekmektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere yerel kaynaklardan gelir toplama imkanı tanınmaktadır. Yerel nitelikli kaynaklardan sağlanan bu gelirlere “öz gelirler” adı verilmektedir. Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer verilen gelir kaynakları üç kategoriye ayrılarak incelenmektedir: vergiler, harçlar - harcamalara katılma payları ve ücretler. Birinci tip gelir kaynakları en alt ve en üst sınırları maktu hadler şeklinde belirlenmiş vergi ve harçlar - katılma paylarıdır. İkinci tip gelir kaynakları ise belediye gruplarına göre³⁴ hangi ölçülerde farklılaştırılarak alınacağı Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen ve oran olarak uygulanan vergi ve harçlardır. Üçüncü tip gelir kaynağı ise Belediye Gelirleri Kanunu’na göre harç ve katılma payı olarak gösterilmeyen, fakat, talebe bağlı olarak yapılacak mal ve hizmet üretimi için belediye meclislerince belirlenecek tarifelere göre alınan ücretlerdir.

ab) Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasayla Oluşturulan Yapı

Anayasa’da yer alan “...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülebilir...”, hükmüne dayanılarak oluşturulan büyükşehir belediyelerinin kuruluş kanunu olan 3030 sayılı Kanun, söz konusu belediyelerin gelir yapılarına ilişkin temel düzenlemelere de yer vermektedir. Kanun, büyük ölçüde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda klasik belediyeler için öngörülen gelir kaynaklarına paralel

³⁴ Söz konusu Kanuna göre belediyelerin; nüfusları ve sosyo-ekonomik durumları doğrultusunda, Maliye Bakanlığı ile DPT’nin de görüşleri İçişleri Bakanlığı’nca beş gruba ayrılacağı belirtilmektedir (2464 sayılı Kanun Md. 95).

düzenlemeler içermekle beraber, söz konusu Kanun'dan farklı olarak büyükşehir belediyelerine, bulundukları il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden pay verilmesini de hükme bağlamaktadır.

3030 sayılı Kanun'un 7. maddesi ise mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesi tarafından mali yardımda bulunulacağını hükme bağlamıştır. Ayrıca, söz konusu Kanun, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine borç ve avans vermesinin tabi olduğu usul ve şartları da belirlemektedir. Bu hükümler gereğince, büyükşehir belediyesi bütçesine konan yardım ve borç maddesi, aynı zamanda ilçe belediyelerinin gelir yapısını doğrudan etkileyen bir nitelik taşımaktadır.

ac) İl Özel İdaresi Yasasıyla Oluşturulan Yapı

İl özel idarelerinin gelir kaynaklarını belirleyen yasal düzenlemeler, esas itibariyle, kuruluş kanunu olan 1913 tarihli İl Özel İdarelerinin Yönetimi Hakkında Geçici Kanuna dayanmaktadır. 1987 yılında 3360 sayılı Kanun ile, bahsedilen Kanun'un adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. Bu Kanun ile aynı zamanda İl Özel İdarelerinin Yönetimi Hakkında Geçici Kanun'un bazı maddeleri değiştirilmiş bazıları da yürürlükten kaldırılmıştır, ancak il özel idarelerinin gelir kaynaklarını belirleyen maddeler esas olarak İl Özel İdarelerinin Yönetimi Hakkında Geçici Kanun'daki halini korumaktadır.

İl Özel İdaresi Kanunu'nda; sayıca çok, fakat az gelir getiren taşınmaz harç, resim ve gelirleri ile cezalar gibi çağdaş vergicilik anlayışının dışında kalan küçük ve dağınık bazı gelir kaynakları, il özel idarelerinin gelir yapısını oluşturan ana unsurlar olarak belirlenmiştir.

ad) Köy Yasasıyla Oluşturulan Yapı

Köylerin gelir yapılarını düzenleyen ana mevzuat, 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Hatta, köylerin gelir kaynakları bu Kanunda sayılanlarla sınırlıdır. Köy gelirleri bu Kanun'a göre, "öz gelirler" ve "diğer gelirler" şeklinde iki kısma ayrılmıştır. Öz gelirler; imece ve salma başlıkları altında ayrıntılı bir şekilde Köy Kanunu ile tanımlanmaktadır. Diğer gelirler başlığı altında ise köyün sahip olduğu emlaklardan sağlanan gelirler, bağış ve nakdi yardımlar, para cezaları, ücretler, resimler vb. gelir kalemleri "köy parası" olarak düzenlenmektedir.

b) Gelir Yapısı İle İlgili Diğer Düzenlemeler

ba) Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanun ile belediyelere ve il özel idarelerine bazı vergi gelirlerinden pay verme sistemi kaldırılarak, yerine, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi esası getirilmiştir. Bu Kanuna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %7.15, il özel idarelerine %1.15 pay verilmesi hükme bağlanmıştır. Söz konusu oranlar 1984, 1985 ve 1986 yılında yapılan değişikliklerden sonra belediyeler için %9.25 il özel idareleri için %1.70 olarak tespit edilmiştir. 1987 yılından 1995 yılına kadar, bütçe kanunlarına konan hükümlerle belediyeler için %8.55, il özel idareleri için %1.20, 1996 yılından 2001 yılı sonuna kadar belediyeler için 9.25, il özel idareleri için 1.70 olarak uygulanmıştır (Tablo 1-2)³⁵.

³⁵ 2380 sayılı Kanun ve bu Kanun üzerinde daha sonra yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlerin mali yapılarını doğrudan etkileyen üç ayrı fon kurularak belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payın nasıl kullanılacağına kuralları belirlenmiştir. 31.12.2001 tarihine kadar yürürlükte kalan ve yerel yönetimlerin gelir yapılarının incelendiği bu çalışmaya konu olan verilerin ortaya çıkmasında doğrudan etkili söz konusu esaslar ve Fonların işleyişleri şu şekilde özetlenebilir.

21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile yapılan değişiklikle, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere %6, il özel idarelerine %1.12 oranında olmak üzere toplam %7.12 pay verilmesi hükmüne bağlanmış bulunmaktadır. 01.01.2002 tarihinden itibaren uygulanmakta olan söz konusu Kanun'a göre;

İller Bankası'nda her ayın sonuna kadar toplanan belediyeler payının; genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %6'sına tekabül eden bölümünün, banka tarafından İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir ve ilçe belediyelerine dağıtımı planlanır. Buna göre %6'lık payın %35'i (%2.90) büyükşehir belediyelerine, %65'i de (%3.10) ilçe belediyelerine aktarılır.

İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %1.12'sine tekabül eden bölümü, Banka tarafından, İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır.

İller Bankası'nda her ayın sonuna kadar toplanan belediyeler payının; genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %6'sına tekabül eden bölümünün, banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir ve ilçe belediyelerine dağıtımı planlanır. Buna göre %6'lık payın %35'i (%2.90) büyükşehir belediyelerine, %65'i de (%3.10) ilçe belediyelerine aktarılır.

İller Bankası'nda toplanan belediyeler payının genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %3'üne tekabül eden bölümü Bayındırlık ve İskan Bakanlığının emrinde "Belediyeler Fonu" olarak İller Bankası'ndaki bir hesapta toplanır. Belediyeler Fonu'nda toplanan tutarlar, üzerinden %2 oranında (%0.06) Boğaziçi İmar Müdürlüğü Payı ayrıldıktan sonra, İller Bankası'nca nüfuslarına bakılmaksızın belediyelere, yıllık yatırım planlarında yer alan harita, imar planı ve diğer tesislerin kurulması ve bunlara ait projeler için borç verilmesi şeklinde işletilir.

İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %1.40'sine tekabül eden bölümünün %80'i (%1.12) Banka tarafından, İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır. %20'si (%0.28) ise İller Bankası'nda il özel idareleri için İçişleri Bakanlığı emrinde toplanır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %0.25'ine tekabül eden kısmı belediyelerden, %0.30'una tekabül eden kısmı İl Özel İdarelerine ait paylardan alınarak teşkil olunacak toplam %0.55'lik kısmı İçişleri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının emrinde "Mahalli İdareler Fonu" olarak İller Bankası'nda açılacak bir hesapta toplanır. Bu fonda toplanan tutarın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %0.20'sine tekabül eden kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belediyelerin imar uygulamalarında, %0.35'ine tekabül eden kısmı da İçişleri Bakanlığınca yerel yönetimler için kullanılır. Bkz. Oğuz OYAN - Ali Rıza AYDIN: İstikrar Programından Fon Ekonomisine (Ankara: Teori Yayınları, 1987), 304-306, 331-332.

Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları paylar, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'nın emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılır.

Tablo 1
Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payların Gelişimi

Yıllar	Belediyelere Toplam Tahsis	Nüfusa Göre Dağıtılacak Pay	Belediye Fonu	Mahalli İdareler Fonu
1984	7.15	5	2	0.15
1985	8.15	6	2	0.15
1986	8.55	6	2.30	0.25
1987*	8.55	6	2.30	0.25
1995	8.55	6	2.30	0.25
1995**	9.25	6	3	0.25
1996	8.55	6	2.30	0.25
1996**	9.25	6	3	0.25
2002	6	6	-	-

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı 1923-1999 (Ankara: Gelirler Genel Müdürlüğü, 2000), 13.

Tablo 2
İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payların Gelişimi

Yıllar	İl Özel İdareleri Payı	Nüfusa Göre Dağıtılacak Pay	İl Özel İdareleri Fonu	Mahalli İdareler Fonu
1984	1.15	0.80	0.20	0.15
1985	1.15	0.80	0.20	0.15
1986	1.20	0.80	0.20	0.20
1987*	1.20	0.80	0.20	0.20
1995	1.20	0.80	0.20	0.20
1995**	1.70	1.12	0.28	0.30
1996	1.20	0.80	0.20	0.20
1996**	1.70	1.12	0.28	0.30
2002	1.12	1.12	-	-

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı 1923-1999, 13.

(*) : 3239 sayılı Kanun ile kanuni oranlarda sadece 1985 ve 1986 yılları için değişiklik yapılmasına rağmen 1987 den itibaren bütçeye konan hükümlerle 1995 yılına kadar kesintisiz uygulanan oranlar,

(**) : 1995 ve 1996 yıllarında önce bütçe kanunlarında yer verilen oranlar, ardından, Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar uyarınca yıl sonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır. 1996 yılındaki son karardan sonra 2001 yılı sonuna kadar kanuni oran uygulanmıştır.

İller Bankası kendisine borçlu belediye ve il özel idarelerinin vadesi gelmiş borç taksitlerini, genel bütçeden bu idarelere ayrılan paylardan kesmeye yetkili kılınmıştır. Söz konusu payların kesintiye uğratılması yerel yönetimlerin gelir yapılarını ve dolayısıyla kaynak kullanımlarını doğrudan etkilemektedir³⁶.

bb) Bütçe Kanunlarında Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemelere Yer Verilmesi

Yerel yönetimler, özel bütçeli kuruluşlar olmalarına rağmen, merkezi yönetim ile mali ilişkileri dolayısıyla, merkezi yönetimin bütçe kanunlarından doğrudan etkilenmektedir. Başka bir ifade ile, yerel yönetimlerin gelir yapılarının merkezi yönetime bağımlılığı, merkezi yönetimin gelir yapısını düzenleyen en önemli belge olan bütçe kanununda yerel yönetimleri ilgilendiren hükümlere yer verilmesi ile de ilgilidir.

Yerel yönetimler ile bütçe kanunları arasındaki ilişkinin en önemli yönü, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilecek payların hesaplanmasına ve genel bütçeye dahil kuruluşlardan yerel yönetimlere yapılacak transferlere ilişkin hükümlerin bütçe kanunları ile belirlenmesidir.

Belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları pay, 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve bu Kanun'da değişiklik yapan diğer kanunlara göre belirlenmektedir. Ancak, bu kanunların nasıl uygulanacağına ilişkin hükümler bütçe kanunları ile işlerlik kazanmaktadır. Bütçe kanunlarına konan hükümlerle, yerel yönetimlere ayrılacak payların dağıtımında; yerel yönetimlerin nüfus, kalkınmışlık düzeyi, mali kaynakları ve turistik durumları dikkate alınarak

³⁶ Nihat FALAY - Ersin KALAYCIOĞLU - Umut ÖZKIRIMLI: Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme (İstanbul: TESEV, 1996), 12.

İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte belirlenecek ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde işlem yapılacağı belirtilmektedir.

Nitekim, yerel yönetimlere dağıtılacak paylar, yukarıda genel esasları açıklanan 2380 sayılı Kanun'da yer alan oranlardan farklılık arz etmektedir. 1987 yılında yapılan değişiklikten sonra Kanun'da yazılı oranlar (belediyelere %9.25, il özel idarelerine %1.70) değiştirilmemesine rağmen, söz konusu oranlar bütçe kanunlarına konan hükümlerle değiştirilerek, 1995 yılına kadar belediyeler için %8.55, il özel idareleri için %1.20 olarak uygulanmıştır (Tablo 1-2).

Bütçe kanunlarının, yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerindeki etkisi, sadece genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek payların oranının belirlenmesi ile sınırlı değildir³⁷. Yerel yönetimler ve yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar; gelir ve giderlerinin merkezi yönetimce takip edilmesine imkan verecek bazı bilgileri Maliye Bakanlığı'na ve Hazine Müsteşarlığı'na vermek zorundadır. Yerel yönetimler yıllık gelir - gider tahminlerini, mali tablolarını, birbirleriyle ilgili borç ve alacak tutarlarını bahsedilen kuruluşlara vermek zorundadır. Aksi takdirde, yükümlülüklerini yerine getirmeyen, bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen kuruluşların bütçe ödeneklerini ve diğer imkanlarını durdurmaya; bütçe ödenekleri ile diğer imkanlarını en etkin şekilde kullanmak üzere gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Bütçe kanunları hükümlerine göre, DPT Müsteşarlığı gerekli gördüğü hallerde harcama ilkelerine uygun olmak şartıyla il özel idareleri ve diğer kurumlara yaptıracak araştırma, inceleme, proje hizmetleri ve

³⁷ Uğur YILDIRIM: "1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, III, 1 (Ocak 1994), a.g.m., 59-62.

hizmet alımları gibi harcamaların bedellerini, bütçesinin ilgili tertibinden peşin olarak ödeme yetkisini haizdir.

Bütçe kanunlarında yer alan bir başka hükme göre ise yıllık yatırım programlarına ek yatırım cetvellerinde yer alan ancak yerel hizmet niteliği taşıyan işler program ve proje aşamasında valinin yetki ve sorumluluğuna devredilebilmektedir. Söz konusu yatırım harcamalarının bedelleri, özellikle proje ile ilgili işlerde kullanılmak üzere hizmetin ait olduğu il özel idaresine ödenmektedir.

bc) Emlâk Vergisinin Yönetiminin Belediyelere Bırakılması

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen bir başka düzenleme de emlâk vergisini genel bütçe gelirleri arasından çıkartarak hasılatının yerel yönetimler arasında paylaşılması esasını getiren 3239 sayılı Kanun'dur. Buna göre, emlâk vergisi belediyeler tarafından tahsil edilip, hasılatı il özel idareleri ve belediyeler arasında paylaşılmaktadır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, hasılatın büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan tutar il özel idareleri ve ilçe belediyelerine bırakılmaktadır. Büyükşehir belediyesi bulunmayan yerlerde ise il özel idaresi payı çıkarıldıktan sonra kalan tutar, belediye payı olarak ayrılmaktadır.

3239 sayılı Kanun ile emlâk vergisinin toplanması işlemi il özel idarelerinden alınarak belediyelere aktarıldığından, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilecek paylar da yukarıda açıklanan biçimiyle değiştirilmiştir.

B. EKONOMİK FAKTÖRLER

1. Yerel Yönetimlerin Sayısı ve Büyüklüğü

Yerel yönetimlerin elde ettikleri gelirin düzeyini belirleyen başlıca faktörler arasında; yerel yönetimlerin sayısı ve büyüklüğü yer almaktadır.

Ayrıca, bu faktörler yerel yönetimlerin elde ettiği gelirin kaynağına göre özel önem de kazanmaktadır.

Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, nihai olarak milli gelir olduğu dikkate alınırsa; milli gelir sabitken toplam tutarı paylaşacak birim sayısının artması, bölünecek birim sayısının artması dolayısıyla birim başına düşecek milli gelir payını azaltmaktadır³⁸.

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını belirleyen bir başka değişken ise yerel yönetimlerin fiziki büyüklüğüne bağlı olarak sahip olabilecekleri, kendilerine ait gelir kaynaklarının varlığıdır. Genel olarak, yerel yönetimlerin sahip oldukları gelir kaynaklarının bazıları sadece düşük nüfusa sahip yerel yönetimler için söz konusu iken bazıları da sadece yüksek nüfusa sahip olanlar için geçerli olmaktadır. Yerel yönetimlerin sayısına bağlı olarak nüfusun bölündüğü yerel yönetim birimi sayısının artması, yerel yönetimlerin gelir yapılarını ortalama nüfusun büyüklüğüne bağlı olarak etkilemektedir.

Yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde merkezi yönetimden sağlanan kaynaklar söz konusu olduğunda da her bir yerel yönetime düşen gelir payı, yerel yönetim sayısının ve büyüklüğünün bir fonksiyonu haline gelmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan kaynak sabitken pay dağıtımına ortak olacak yerel yönetimlerin sayısının artması birim başına düşen gelir miktarını azaltmaktadır³⁹.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin gelir yapıları yerel yönetimlerin sayılarına ve ortalama nüfus büyüklüklerine bağlı olarak belirlenmektedir. Gelirin kaynağı olarak milli gelir düşünüldüğünde; yerel yönetim sayısının artmasının yaratacağı sonuç açıktır. Gelirin kaynağı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen paylar söz konusu

³⁸ Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı, 42 - 43.

³⁹ Nihat FALAY: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VI, 2 (Nisan 1997), 5.

olduğunda, yerel yönetimler içerisinde özellikle belirli bir nüfus büyüklüğüne ulaşanlara farklı statü tanınması nedeniyle özellikli bir durum ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3
Nüfus Dilimlerine Göre Belediye Sayısı ve Nüfus

Nüfus Dilimi	Belediye Sayısı	Belediye %	Nüfus	Nüfus %
2.000'den az	395	12.29	637.155	1.31
2.001- 5.000	1751	54.46	5.075.539	10.40
5.001-10.000	461	14.34	3.103.875	6.36
10.001-20.000	242	7.53	3.304.800	6.77
20.001-50.000	169	5.26	5.236.930	10.74
50.001-100.000	83	2.58	5.892.046	12.08
100.001'den çok	99	3.08	25.529.98	52.34
Büyükşehir Bld.	15	0.47	-	-
Toplam	3215	100.00	48.780.325	100.00

Kaynak: Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, 20.

Köylerin, belirli bir nüfus büyüklüğünü aşmaları halinde belediye statüsü verilerek⁴⁰ merkezi yönetim gelirlerinden verilen paylara ortak edilmeleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının daha fazla sayıda birime bölünmesi nedeniyle, birim başına payın azalmasına yol açmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden pay alacak belediye nüfusunun artış hızının (%2.92) ülke nüfus artış hızının (%1.55) yaklaşık iki katı olması⁴¹; hem belediye nüfusu artışının gerçek kentleşme oranının çok üzerinde olmasını hem de 2000 nüfus sınırını yapay yollarla aşarak belediye statüsü kazanan köylerin çokluğunu işaret etmektedir. Söz konusu yapay belediyeleşme ve bu birimlerde yaşayan nüfusun bu yolla artması, genel bütçeden aktarılan paya ortak olacak birim sayısının artması dolayısıyla birim başına payı etkilemektedir.

⁴⁰ Halen bu rakam 2000'dir.

⁴¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 174.

Tablo 3'de gösterilen, nüfusu 2000 - 5000 arasında olan belediyelerin toplam belediye sayısına oranının %54.9 ve bu belediyelerde yaşayan nüfusun toplam nüfusun ancak %10.4'ü olması; birim başına düşen payın küçüklüğünü, belediyelerin çoğunun kentsel gelir kaynaklarından mahrum olmalarının nedenlerini ve köylerin haksız yere belediyelerin gelirlerine ortak olmalarını açık bir biçimde göstermektedir.

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen bir faktör olarak ortalama nüfus büyüklüğüne paralel gelişen gelir kaynakları da yerel yönetimler içerisinde belediyelerin sayısındaki artıştan etkilenmektedir. Genel olarak kentsel yerleşmelerin bir modeli olan belediyelerin gelir kaynakları; kentlerde oluşan ilân, reklâm, imar, eğlence vb. etkinliklerdir. Ancak, ülkemizde, sayılarındaki hızlı artış sonucu, belediyeler genellikle kırsal karakterlidir ve vergi-gelir tabanı zayıf kabul edilen tarım, hayvan, arazi geliri vb. gelir kaynaklarından beslenmektedir⁴². Başka bir ifade ile, belediye sayısındaki doğal olmayan artışlar, belediyeleri, normal koşullar altında sahip olabilecekleri gelir kaynaklarından mahrum bırakmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen sayısal büyüklüklerin bir başka yönü de belediyelerin kendilerine ait gelir kaynaklarından toplayacakları hasılatın maliyeti ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin sayısının artması ve ortalama yerel yönetim büyüklüğünün düşük olması, yerel yönetimlerin rasyonel örgüt kurma açısından ölçek ekonomilerinden faydalanmasını engellemektedir⁴³. Her bir yönetim birimi, gelir toplamının gerektirdiği yüksek sabit maliyetlere katlanmak zorunda kalmakta ve ortalama maliyetler oldukça yüksek seviyede gerçekleşmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin ortalama büyüklüğünün düşmesi, gelir toplamının gerektirdiği teknik eleman yetersizliği açısından da yerel yönetimlere

⁴² Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ö.I.K. Raporu, 20.

⁴³ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 242.

olumsuz bir durum yaratmaktadır. Çünkü, yetişmiş eleman sayısı yerel yönetimin büyüklüğüne bağlı olarak artmaktadır.

2. Kaynakların Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı

Yerel yönetimlerin gelirleri, merkezi yönetimin kendilerine verdiği paylar dışında, sınırları içerisindeki kaynaklar üzerinden topladıklarından oluşmaktadır. Başka bir ifade ile, merkezi yönetimin genel bütçe gelirlerinden verdiği paylar ve yaptığı yardımlar dışında yerel yönetimlerin gelir kapasitelerini belirleyen faktör, ekonomik kaynakların ve faaliyetlerin yerel yönetim bölgelerinde yoğunlaşma düzeyi olmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını düzenleyen mevzuat, yerel yönetimlere, kendi bölgelerinde mevcut bazı kaynaklar üzerinden gelir toplama yetkisi vermektedir. Söz konusu kaynakların özelliği; yerellik, gelir yaratma kapasitesi açısından verimsiz oluş ve buna bağlı olarak sayıca aşırı çeşitliliktir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin gelir kaynakları çok sayıda unsurun fonksiyonu haline gelmektedir. Bu unsurların bir kısmının varlığı, sadece bazı yerel yönetim bölgeleri için söz konusu iken diğerleri için söz konusu değildir. Özellikle, doğal kaynaklar üzerinden alınan resim ve harçlar tamamen bu kaynakların dağılımı ile ilgili olup, merkezi yönetim ve yerel yönetimler, bunlar üzerinde etkide bulunamamaktadır. Örneğin; kaynak suları harcı, taş ocakları resim ve harçları, madenlerden ve orman ürünlerinden alınan paylar, iskele resmi gibi gelir kaynakları, sadece bu kaynakları sınırları içerisinde bulunduran yerel yönetimlere özgüdür.

3. Yerel Kalkınmışlık Düzeyi

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını belirleyen faktörlerden biri de yerel kalkınmışlık düzeyidir. Bilindiği gibi kalkınmışlık; kişi başına gelir düzeyinin yüksekliğini ve ekonomik yapının sektörel dağılımının sanayi ve hizmet lehine olmasını ifade etmektedir.

Kalkınmışlık düzeyi, ister ulusal ister yerel düzeyde olsun, bireylerin kamusal harcamalara katılma kapasitelerini ve gayretlerini etkilemektedir. Kalkınmışlık düzeyi arttıkça kişi başına gelirin, dolayısıyla vergilenebilir kapasitenin ve vergi gayretinin arttığı hatırlanacak olursa⁴⁴; yerel kalkınma düzeyinin, yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen bir faktör olduğu da kabul edilecektir⁴⁵. Bu bakımdan, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin düşüklüğü, merkezi yönetimin yardımlarını gerekli kılmaktadır. Benzer biçimde, ekonomik yapının sanayi ve hizmet sektörleri lehine ağırlıkta olduğu yerel yönetimler, tarımın ağırlıklı olduğu yerel yönetimlere oranla gelir kaynakları açısından çeşitliliğe ve zenginliğe sahip oldukları ölçüde gelir yapılarını ağırlıklı olarak kendi kaynakları üzerine kurabileceklerdir.

Kalkınmışlık düzeyiyle orantılı olarak yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen esas faktör, kişi başına düşen gelir seviyesidir. Kişibaşına gelir seviyesi hem yerel yönetimlerin mal ve hizmetlerine talebin hem de yerel kamusal yükümlülüklerin yerine getirilebilmesinin belirleyicisi durumundadır. Yerel kamusal mal ve hizmetlerin gelir esnekliğinin 1'den büyük olduğu göz önünde bulundurulacak olursa⁴⁶; gelir seviyesi yükselen bireyler, örneğin; daha fazla elektrik, su tüketecek veya eğlenecek, bu şekilde elektrik, su ve eğlence üzerindeki yükümlülüklerin daha büyük miktarda mükellefi olacaktır. Gelir seviyesinin yükselmesi aynı zamanda yerel kamusal yükümlülüklerin yerine getirilmesini kolaylaştıracaktır. Bireyler, gelirleri arttıkça emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergilerin ödenmesi konusunda daha az direnç gösterecektir.

Ülkemizde de yerel yönetimler, içinde bulundukları bölgenin kalkınmışlık düzeyine bağlı olarak gelir kaynaklarına sahip olmaktadır ve

⁴⁴ Esfender KORKMAZ: Vergi Yapısı ve Gelişimi (İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, 1982), 17.

⁴⁵ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 242-243.

⁴⁶ Neil BRUCE: a.g.e., 137.

bunlar üzerinden vergi gayreti ile orantılı olarak gelir tahsil etmektedir. Bütün yerel yönetim kuruluşları için ortak olan gelir kaynaklarından bazıları, yerel yönetim sınırları içerisinde ekonomik faaliyetlerin yoğunluğuna paralel olarak ilgili yerel yönetime daha çok veya daha az gelir sağlamaktadır. Örneğin, işyeri açma izni harcı, kayıt ve suret harcı, tatil günleri çalışma ruhsatı harcı, imar harcı gibi gelir kaynakları; bütün belediyeler için ortak gelir kaynakları olmalarına rağmen ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu belediyelere, diğer belediyelerden daha fazla gelir sağlamaktadır.

Kaynakların kalkınmışlıkla ilişkisinin bir başka yönü de merkezi yönetim paylarının dağıtımıyla ilgilidir. 1989 yılından itibaren bütçe kanunlarına konan hükümlerle, yerel yönetimlerin 2380 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından alacakları payların belirlenmesinde; kalkınmışlık düzeyi, nüfus kriterinin yanında kullanılan bir kriter haline getirilmiştir⁴⁷.

4. Yerel Gelir Kaynaklarının Verimliliği

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen unsurlardan bir başkası da gelir yapısının bileşenlerinin mali verimliliği ve bunlara uygulanacak büyüklüklerin teknik özellikleridir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımından yerel yönetimlere genellikle verimsiz, fiyat ve gelir esneklikleri düşük gelir kaynakları düşmüştür⁴⁸. Belediye Gelirleri Kanunu'nda ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan vergi ve harçların hemen hemen tamamı bu özellikleri taşımaktadır. Üstelik bu matrahlara uygulanan vergi tarifeleri maktu özelliktedir ve enflasyonist etkiler nedeniyle hadler sürekli aşınmaktadır. Örneğin, köylerin en önemli gelir kaynaklarından biri olan salma için Kanun'da yazılı olan tavan, hala 20

⁴⁷ Uğur YILDIRIM: a.g.m., 62; Halil NADAROĞLU - Ruşen KELEŞ: a.g.t., 40.

⁴⁸ Nihat FALAY: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapılarına İlişkin Eğilimler", 5.

liradır veya belediyelerin en önemli gelir kaynağı olan emlâk vergisinin matrahı yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılmaktadır vb.

IV. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARI

Yerel yönetimlerin gelir yapıları; gelir kaynaklarının belirlenmesini ve bu kaynakların yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisindeki payının yıllar itibarıyla gelişiminin incelenmesini ifade etmektedir. Böyle bir inceleme yapılırken; sadece yerel yönetimlerin gelir yapılarını kuran temel kanunlardaki veya yerel yönetimlerin bütçelerindeki sınıflandırma esas alınabilir. Ayrıca, yerel yönetimlerin bütçelerinde yer alan tüm gelirleri, yerel yönetimlerin gelir yapılarını belirleyen temel kanunlar ve bu kanunlar dışındaki diğer mevzuat uyarınca toplanan gelirler ayrı ayrı dikkate alınarak gelir kaynaklarını elde edildikleri kaynaklara göre ele alan bir sınıflandırma da yapılabilir:

i. Yerel yönetimlerin gelirlerini belirleyen ana kanunlardaki sınıflandırma; gelir kaynaklarına göre vergi, resim ve harç gelirleri - kurum ve teşebbüs hasılatı - mülk gelirleri - diğer gelirler vb. biçimindedir.

ii. Yerel yönetimlerin gelirleri kendi kanunları ve kendi kanunları dışındaki kanunlar uyarınca elde edilenler de dahil edilerek bütçelerinde şu şekilde sınıflandırılmaktadır⁴⁹:

- Vergi Gelirleri: Yerel yönetimler tarafından tahsil edilen vergiler, harçlar ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan paylar,

- Vergi Dışı Gelirler: Harcamalara katılma payları, yerel yönetimler tarafından yönetilen kurum ve teşebbüs hasılatı, işletme karları, ücretler, yerel yönetimlere ait taşınmazların kiralanmasından ve satılmasından kazanılan gelirler, cezalar, çeşitli gelirler ve borçlanma gelirleri,

⁴⁹ Nihat FALAY, Ebrar BERK, Erdal KAYA, Ersin KALAYCIOĞLU: Belediyelerde Mali Yönetim: Yerel Yöneticiler İçin Bütçe Rehberi (İstanbul: TESEV, 1998), 53-55; Sait AÇBA: Belediye Bütçesi (Ankara: Adım Yayıncılık, 1991), 26; Beyhan ATAÇ - Engin ATAÇ - Önder ÖZKAZANÇ: Belediye Bütçeleri: Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Model Çalışması (Eskişehir: E.İ.T.İ.A. Yayınları, 1977), 31.

- Özel Yardım ve Fonlar: Devlet yardımları ve özel yardımlar ile müşterek trafik fonu, muhtaç asker ailelerine yardım fonu gibi çeşitli kamu fonlarından sağlanan gelirler.

iii. Yerel yönetimlerin kendi kanunları dışındaki kanunlar uyarınca elde ettikleri gelirler de dikkate alındığında, gelirin yerel kaynaklardan veya merkezi yönetimden sağlanıp sağlanmamasına göre bir ayırım yapılması gerekmektedir. Bu ayırım biçiminde, yerel yönetimlerin yerel kaynaklardan, kendi kanunları uyarınca sağladıkları gelirleri "öz gelir" haline gelmekte ve yerel yönetimlerin gelirleri; öz gelirler - genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar - devlet yardımları - fon gelirleri - diğer gelirler biçiminde ele alınmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri, söz konusu sınıflandırmalardan üçüncüsü kullanılarak ele alınacaktır. Yerel yönetimlerin bütçelerindeki sınıflandırmanın kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülse de yerel yönetimlerin merkezi yönetimden sağladığı genel bütçe vergi gelirleri payının toplam gelirler içindeki oranının yüksekliği, bu gelir unsurunun, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarından elde ettikleri vergi gelirlerinden bağımsız olarak, ayrı bir başlık altında ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

A. BELEDİYELERİN GELİR YAPILARI

1. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Belediyelerin gelir kaynakları, örgütlenmedeki farklılığa paralel olarak klasik ve büyükşehir belediyeleri için farklılık arz etmektedir. Bu nedenle her iki belediye türünün gelir yapılarının ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

a) Klasik Belediyelerin Gelir Kaynakları

Belediyelerin gelirleri, esas olarak 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu ve 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri

Kanunu ile düzenlenmektedir. Ancak, bunlardan ikincisinin esas alınmasının daha yerinde olacağı yukarıda belirtilmişti. Belediye Gelirleri Kanunu dışında 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu hükümlerine göre elde ettikleri gelirler de belediye gelirleri içerisinde önemli yer tutmaktadır.

aa) Öz Gelirler

Belediyelerin, Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca topladıkları gelirlerini ifade eden öz gelirleri şu başlıklar altında toplanmaktadır: Belediye vergileri, belediye harçları⁵⁰, harcamalara katılma payları, kurum ve teşebbüs hasılatı ve mülk gelirleri.

aaa) Belediye Vergileri

i) İlân ve Reklâm Vergisi

Belediye Gelirleri Kanunu'na göre, belediye sınırları ile mücavir alanlar⁵¹ içinde yapılan her türlü ilân ve reklâm, ilân ve reklâm vergisine tabidir. Radyo ve televizyonlarda yapılan ilân ve reklâm, vergiden istisna tutulmuştur. Verginin oranı; ilân veya reklâmın metrekaresine ve konulduğu yerin cinsine göre değişmektedir.

ii) Eğlence Vergisi

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabidir. Vergi; biletle girilen eğlence yerlerinde bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hasılat, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde işin niteliğine göre belediye

⁵⁰ 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer verilen "belediye resimleri" deyimi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile değiştirilerek ya harca ya da vergiye dönüştürülmüştür. Bkz. Fethi AYTAÇ: Açıklamalı Belediye Kanunu (Ankara: Seçkin Yayınevi, 1991), 771.

⁵¹ Mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Bu alan, belediye meclisi ve il idare kurulu kararıyla illeri de kapsayabilir. Bkz. Halil NADAROĞLU - Nezir VARGAN: a.g.e., 166.

meclisince takdir edilecek maktu hadler üzerinden hesaplanmaktadır. Vergi olarak tahsil edilen tutarlar ilgili belediyeye, tahsilatı takip eden ayın 20.günü akşamına kadar bir beyanname ile bildirilerek ödenmektedir.

iii) Akaryakıt Tüketim Vergisi

Akaryakıt tüketim vergisi, Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye vergileri arasında gösterilmesine rağmen, 3074 sayılı Kanun ile belediye vergileri arasından çıkartılmış ve genel bütçe vergileri arasına katılmıştır.

29 Temmuz 1994 tarih ve 94/5796 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile akaryakıt tüketim vergisi hasılatından belediyeler Fonu'na %0.8, belediyelere ise %0.08 oranında pay verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak, 4538 sayı ve 27.02.2000 tarihli Kanun ile 1.2.2000 tarihinden geçerli olmak üzere belediyelere akaryakıt tüketim vergisi hasılatından pay verilmesi uygulamasına son verilmiştir.

iv) Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde Posta Telgraf ve Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri üzerinden % 6 oranında haberleşme vergisi alınmaktadır.

Bir ay içerisinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden vergi, tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile ilgili belediyelere bildirilmekte ve aynı süre içinde ödenmektedir.

v) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, elektrik ve havagazı tüketim vergisine tabidir⁵². Elektriğin ve havagazının satış bedeli üzerinden; imalat, üretim, taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telgraf ve telefon işlerinde %1, diğer amaçlar için tüketimlerde %5 olarak hesaplanan vergi elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlarca ilgili belediyeye, tahsilatı takip eden ayın 20.günü akşamına kadar bir beyanname ile bildirilerek ödenmektedir.

vi) Yangın Sigortası Vergisi

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler %10 oranında yangın sigorta vergisine tabidir. Sigorta şirketleri, bir ay içindeki işlemlerini ertesi ayın 20.günü akşamına kadar bir beyanname ile bildirmek ve vergilerini ödemek zorundadır.

vii) Çevre Temizlik Vergisi

Çevre temizlik vergisi, 1993 yılında çıkarılan 3914 sayılı Kanunla vergi sistemimize dahil edilerek Belediye Gelirleri Kanunu içindeki yerini almıştır. Buna göre, belediye sınırları veya civar alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan konut, işyeri ve diğer biçimlerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir. Öyle ki, bu vergi esas itibariyle vergilemede yararlanma ilkesine dayanmakla beraber boş bulunan binalar dahi yerel yönetim kuruluşlarının arz ettiği hizmetlerin kapsam alanı içinde olduklarından vergiye konu olmaktadır.

⁵² Havagazının yerini alan doğalgaz tüketiminden vergi alınması ancak kanun ile mümkün olduğundan elektrik ve havagazı tüketim vergisinin doğalgaz tüketimi üzerine uygulanması Danıştay tarafından uygun bulunmamıştır. Dş. 9.D., Esas No: 1994/1108, Karar No: 1994/5288, Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları: 1978-1995, C.1 (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1997), 287-288.

Çevre temizlik vergisinin mükellefleri, her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlardır. Boş bulunan binalarda bu verginin mükellefi ise binaların malikleri veya malik gibi tasarruf edenlerdir.

Çevre temizlik vergisi katı atıklar ve atık su için farklı özellikler taşımaktadır. Çevre temizlik vergisine konu binalar, katı atıklar için yedi gruba ve gruplar da kendi içinde binaların bulundukları bölgenin sosyal ve ekonomik farklılıkları ve büyüklükleri dikkate alınarak beş dereceye ayrılmaktadır. Konutlar, bina grubu olarak yedinci gruba dahil edilerek vergilendirilmektedir.

Katı atıklar için çevre temizlik vergisi; belediyelerce, binaların Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesinde yazılı tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi suretiyle hesaplanmaktadır. Tarifede yazılı tutarlar, bir önceki yılda uygulanan tutarlara, bunların VUK hükümleri uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın eklenmesi suretiyle yeniden belirlenmektedir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunanlar hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerde ve nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerde tarifede yer alan rakamlar %50 indirimli olarak uygulanmaktadır. Vergi yıllık olarak tahakkuk edip, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenmektedir.

Belediyeler, atık su ile ilgili çevre temizlik vergisini, katı atıklarla ilgili tarifede yer alan bina gruplarını topluca veya ayrı ayrı dikkate almak suretiyle ve su tüketim bedelini aşmamak üzere hesaplamaktadır. Atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi, su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tahakkuk etmiş sayılarak tahsil edilmektedir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir Kanun ile düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediyelerinde atık suya ilişkin tahsilat söz konusu Kanun hükümlerine göre büyükşehir belediyelerince yapılmaktadır .

Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesi hükmüne göre tahsil edilen çevre temizlik vergisi, çevre temizliği amacı dışında kullanılamaz. Vergi hasılatının %10'u, tahsilatı takip eden ayın 15. günü akşamına kadar Çevre Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin çevre temizlik vergisinin %20'si doğrudan çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.

viii) Emlâk Vergisi*

Emlâk vergisi, matrahının yöresel karakteri ve kavranma kolaylığı nedeniyle⁵³ genel olarak yerel yönetimlere bırakılan bir vergidir. Ülkemizde de 3239 sayılı Kanun ile genel bütçe vergileri arasından çıkarılarak, uygulaması ve tahsilatı yerel yönetimlere bırakılmıştır. Verginin konusunu Türkiye sınırları içinde bulunan bina, arazi ve arsalar oluşturmaktadır.

Emlâk vergisi, mükelleflerin dört yılda bir verecekleri bildirimler üzerine, takdir komisyonları tarafından yıllık olarak tarh ve tahakkuk ettirilmektedir. Verginin matrahını bina, arazi ve arsaların bildirim verilen yıllarda takdir komisyonlarınca belirlenen vergi değeri oluşturmaktadır.

Emlâk vergisi, bina, arazi ve arsalar için değişik oranlarda hesaplanmaktadır. Bina vergisinin oranı klasik belediye sınırları

* Yerel kaynaklardan elde edilmesi nedeniyle belediyelerin öz gelirleri arasında yer almakla birlikte, Belediye Gelirleri Kanunu dışında ayrı bir kanun hükümlerine göre belediyelerce tahsil edilen emlâk vergisinin belediye vergileri içerisinde incelenmesi daha uygun görünmektedir.

⁵³ Abdurrahman AKDOĞAN: Vergilerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi (Yasal Düzenlemelerin İşleyişleri Açısından), (Ankara: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 1996), 369.

içerisindeki binalarda %0.1, diğer binalarda %0.2, arazilerde %0.1, arsalarda ise %0.3'tür⁵⁴.

Verginin hasılatı; belediyeler ve il özel idareleri arasında paylaşılmaktadır. Hasılatın %15'i il özel idarelerine aktarıldıktan sonra kalan tutar belediyelere bırakılmaktadır.

08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde ise büyükşehir belediyesi il özel idareleri payı ayrıldıktan sonra kalan tutar, ilçe belediyelerine bırakılmaktadır⁵⁵. Büyükşehir belediyeleri sınırları ve mücavir alanlar içerisinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının yarısı büyükşehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın %15'i il özel idareler payı olarak ayrılmaktadır. İl özel idareler payının hesaplanmasına esas olan tutardan il özel idareler payının düşülmesinden sonra kalan kısmın %20'si büyükşehir belediyesi payına ayrıca ilave edildikten sonra kalan kısım;

$$100 - [(50 + (50 \times 0.15) + (42.5 \times 0.2))] = \%34'ü$$

ilçe belediyelerinin payını oluşturmaktadır.

aab) Belediye Harçları

Harç, resim ve ruhsatiye adları altında, belediyelerin verdikleri bir onay, izin, denetleme, tahsis ya da hizmet nedeniyle aldıkları karşılıklar belediye gelirleri içerisinde önemli yer tutmaktadır. Söz konusu harçların,

⁵⁴ 08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanun ile değişmeden önce geçerli ve bu çalışmada kullanılan verilerin gerçekleşmesinde etkili olan 2380 sayılı Kanun hükmüne göre oranlar; binalar için %0.2 (meskenler için %0.1), araziler için %0.1 ve arsalarda için %0.3'tür.

⁵⁵ 4736 sayılı Kanunun kabulünden önce geçerli ve bu çalışmada kullanılan verilerin gerçekleşmesinde etkili olan 2380 sayılı Kanun hükmüne göre; emlak vergisi hasılatının %15'i il özel idareleri payı olarak ayrıldıktan sonra kalan tutarın %20'si ($85 \times 0.2 = \%17$) büyükşehir belediyesi payı olarak tutulmakta ve kalan tutar ($100 - (15 + 17) = 68$) ilçe belediyelerinin payını oluşturmaktadır.

belirli bir kamu hizmeti veya işlemine ihtiyaç duyan kişilerce ödenmesi zorunludur. Bu niteliğiyle bir vergi özelliği taşıyan bu ödemeler, Belediye Gelirleri Kanunu'nda, alınmalarına neden olan işlemleri belirten isimler altında şu başlıklarda düzenlenmektedir:

- İşgal Harcı - Bina İnşaat Harcı - Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı - Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı - Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı - Kaynak Suları Harcı - Tellallık Harcı - Kayıt ve Suret Harcı - İmar İle İlgili Harçlar - İşyeri Açma İzni Harcı - Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı - Sağlık Belgesi Harcı.

aac) Harcamalara Katılma Payları

Yerel yönetimlerin yaptıkları hizmetler dolayısıyla değeri artan gayrimenkuller üzerinden değerlendirme resmi alınması veya doğrudan yapılan hizmetin maliyetinin hizmetten faydalanan bireyler arasında paylaşılması, harcamalara katılma payı olarak isimlendirilmektedir.

Değerlendirme resminin uygulanabilmesi için; yerel yönetim biriminin yaptığı bayındırlık harcamaları nedeniyle hizmetin faydasının yayıldığı alan içinde yer alan bina ve arazilerin değerleri yükselmiş olmalıdır. Yani, harcamalara katılma payı alınmasına esas kriter, hizmetten sağlanan faydadır⁵⁶.

Harcamaların maliyetine katılma yönteminde ise yapılan hizmetten faydalananların gayrimenkullerinin değerlerinin artıp artmaması bir önem taşımamaktadır. Hizmetlerden faydalanmak, gayrimenkullerin değerindeki artıştan bağımsız olarak, harcamaların maliyetine katılmak için yeterli gerekçeyi oluşturmaktadır.

Değerlendirme resminde harcamalara katılma payı, sağlanan faydanın derecesine göre değişmektedir. Maliyete katılma biçiminde ise

⁵⁶ S.Yenal ÖNCEL: a.g.e., 153.

hizmetten yararlananlar maliyetin tamamını veya bir kısmını paylaşmaktadır⁵⁷.

Ülkemizde belediyeler, bayındırlık hizmetleri nedeniyle hizmetin yayıldığı alandaki bina ve arazilerin değerlerinde meydana gelen artıştan değerlendirme resmi adı altında herhangi bir pay almamaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin alacakları harcamalara katılma paylarını, üç başlık altında belirlemiş bulunmaktadır. Buna göre belediyeler; yeni yol açılması, genişletilmesi, kaldırım ve parkelerin düzenlenmesi işlemleri dolayısıyla "Yol Harcamalarına Katılma Payı", kanalizasyon tesisi veya mevcut tesislerin ıslah edilmesi halinde "Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı", yeni içmesuyu şebekesi yapılması veya mevcut tesislerin elden geçirilmesi ve ıslahı halinde "Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı" almaktadır.

Harcamalara katılma payları bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, yapılan giderin tamamıdır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından belirlenen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemez (2464 sayılı Kanun md. 89). Paylar; hizmetten faydalanan gayrimenkul sahipleri arasında, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 89. maddesine göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanarak tahakkuk ettirilir. Tahakkuk işlemi, hizmetin tamamlanarak kullanıma başlanılmasından sonra yapılabilir. Tahsilat ise, payların ilân ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte gerçekleştirilir.

⁵⁷ S.Yenal ÖNCEL: a.g.e., 154.

aad) Kurum ve Teşebbüs Hasılatı ile Mülk Gelirleri

Belediyeler; gelir temin etmek, piyasanın işleyişini düzenlemek veya doğal tekel özelliği gösteren hizmetler için iktisadi teşekküller kurmaktadır. Şehiriçi ulaşım, su, elektrik, mezbaha, sinema, tiyatro, kaplıca, plaj, fırın, lokanta, hastane, eczane vd. kuruluşlardan hizmet karşılığı elde edilen gelirler söz konusudur. Bu kuruluşların bazıları doğrudan belediyeler tarafından, bazıları katma bütçeli idareler tarafından, bazıları da ayrıcalık tanınan özel kuruluşlarca yönetilmektedir.

Belediyelere ait menkul ve gayrimenkullerden satım veya kiralama işlemleri dolayısıyla elde edilen gelirler ise mülk gelirlerini ifade etmektedir.

ab) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat payı, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna dayanmaktadır. Kanun'a göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %6 pay ayrılmaktadır.

Ülke genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden, doğrudan büyük şehir belediyeleri dışındaki belediyelere gönderilmek üzere ayrılan pay, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, İller Bankası aracılığıyla dağıtılmaktadır. Bu pay, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılmakta ve İller Bankası'nca takip eden ayın 15.günü akşamına kadar ilgili belediyeye ulaştırılmaktadır.

İller Bankası, kendisine borçlu belediyelerin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden belediyelere ayrılan paylardan kesmeye yetkili kılınmıştır.

ac) Devlet Yardımları

Belediye hizmetlerinin ülke genelinde belli bir standartta sağlanması veya belediyelerin kendi gücünü aşan hizmet veya yatırımlarının özendirilmesi amacıyla belediyelere yardım yapılmaktadır⁵⁸. Çeşitli kamu kuruluşlarının, kendi faaliyet alanları ile ilgili olarak zor durumda olan veya desteklenmesi gereken belediyelere yardımda bulunması alternatif bir yöntem olarak benimsenmiş bulunmasına rağmen; hazine yardımları, merkezi idare yardımları veya devletçe yapılan yardımlar gibi değişik adlar altında yapılan yardımların dağıtımında sistematik bir düzenleme mevcut değildir⁵⁹. Bu yardımlar, karşılıklı veya karşılıksız ancak büyük ölçüde proje karşılığında gerçekleşmektedir.

Yerel yönetimlere yapılan devlet yardımlarından ilki; sıkıntıda olan belediyelere, bütçesinde yer alan olağanüstü ödenekten Maliye Bakanlığı'nın yaptığı aktarmalardır. Bu yardımın yapılıp yapılmaması tamamen Maliye Bakanlığı'nın yetkisindedir.

Devlet Planlama Teşkilatı bütçesine, kalkınmada öncelikli yörelerde yer alan ve nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerin tesis ve yatırımlarını desteklemek amacı ile ödenek konulmaktadır. Bu ödeneğin nasıl kullanılacağına ilişkin esas ve usuller çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir. Söz konusu yönetmelikle, kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde yardım tutarının proje keşif bedelinin %80'ini, ikinci derecede öncelikli yörelerde %60'ını aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyelere yapılan devlet yardımlarından bir başkası da Turizm Bakanlığı'nın, turistik yöre belediyelerine vidanjör, arazöz ve çöp

⁵⁸ Belma ÜSTÜNİŞİK - Enis YETER: Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillendirilmesi (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı, 1998), 81.

⁵⁹ Halil NADAROĞLU - Ruşen KELEŞ: a.g.t., 34-35.

kamyonu sağlanması için sağladığı fonlardır. Bu başlık altında yapılan yardımlar, ilgili aracın tahmini bedelinin %50'sini aşmamaktadır. Ayrıca, Turizm Bakanlığı yerel yönetimlerin turizm amaçlı yerel altyapı yatırımları için de proje keşif bedelinin %60'ına kadar yardım sağlamaktadır.

Bunların dışında, spordan sorumlu devlet bakanlığı sporla ilgili yatırım ve hizmetlerine; Kültür Bakanlığı da yerel, ulusal ve uluslararası kültürel etkinliklere destek vermek amacıyla belediyelere yardım yapmaktadır.

ad) Fon Gelirleri*

Belediye gelirlerinden fon gelirleri, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu ve Türk Sporunu Teşvik Fonu gibi fonlardan sağlanan gelirleri ifade etmektedir.

Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan, belediyelerin toplu konut alanlarında kamulaştırma ve altyapı çalışmalarında kullanılmak üzere, diğer fonlardan ise isimlerinden anlaşılan alanlarda kullanılmak üzere gelir aktarılmıştır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere düşen paydan dağıtım tabi tutulmayan ve Belediyeler Fonu ile Mahalli İdareler Fonu'nda toplanan kısımdan, ihtiyacı olan belediyelere imar planlarının yapılması, su, elektrik, kanalizasyon, mezbaha gibi tesislerin yapımı için gelir aktarılmıştır. Bu yardımların dağıtımında, hizmetler sıralamaya tabi tutularak bazılarına öncelik verilmiştir.

* Fonlar, 03.04.2000 tarih ve 2000/281 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 21.02.2001 tarihli Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmış bulunmalarına rağmen çalışmada yer verilen rakamların oluşmasında etkili olduklarından kısaca açıklanması yoluna gidilmiştir.

ae) Diğer Gelirler

i) Borçlanma

Belediyeler, kural olarak, giderlerini gelirlerine göre belirlemek zorunda olmalarına rağmen 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre borç alabilmektedir. Belediyelerin borçlanma işlemi söz konusu Kanun'un;

- 19/10 maddesine göre imar planı nedeniyle istimplâk bedellerinin ödenmesi ve bu plana göre kurulacak tesislerin finansmanında kullanılmak üzere en çok 20 yıl vadeyle tahvil çıkarmak suretiyle ve

- 70/3 maddesine göre herhangi bir konu, miktar ve süreyle bağlı olmaksızın para ve sermaye piyasalarından gerçekleştirilmektedir.

Belediyeler, gerek para ve sermaye piyasalarının gelişmemiş olması, gerekse yeterli ödeme güçleri bulunmaması nedeniyle özellikle ikinci tür borçlanmaya 1980'li yılların ikinci yarısına kadar gitmemişlerdir⁶⁰. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren ise belediyelerin sık sık başvurmaları nedeniyle, belediye gelirleri içerisinde borçlanmadan sağlananlar önemli bir yüzdeye ulaşmış bulunmaktadır.

Belediyeler ayrıca, İller Bankası veya diğer kuruluşlar aracılığıyla da dolaylı bir biçimde borçlanabilme imkanına sahiptirler. Belediyelerin borçlanmalarında kendi kanunları açısından bir sınır bulunmamakla birlikte İller Bankası veya aracılık yapan diğer kuruluşların kanunları dolayısıyla bir sınırlama mevcuttur.

ii) Para Cezaları

Belediyelere gelir sağlayan kanunlara veya belde halkının sağlık ve güvenliği ile ilgili yasaklara aykırı faaliyetler nedeniyle tahsil edilen cezaları ifade etmektedir.

⁶⁰ Belma ÜSTÜNIŞIK - Enis YETER, a.g.e., 31.

b) Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kaynakları

Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları, esas itibariyle, 3030 sayılı Kanun ile belirlenmektedir. Söz konusu gelir kaynakları 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiş bulunan klasik belediyelerin gelirleri ile paralellik taşımaktadır. Bunun dışında, yukarıda açıklanan 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu hükümlerine göre elde ettikleri gelirler de büyükşehir belediye gelirleri içerisinde önemli yer tutmaktadır.

ba) Öz Gelirler

Büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nda yer alan ve esas itibariyle 2464 sayılı Kanun'da düzenlenmiş vergi ve harçların bir kısmı ile kurum ve teşebbüs hasılatı, mülk gelirleri ve harcamalara katılma payından oluşmaktadır.

i) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, söz konusu belediyelere 2464 sayılı Kanun'un klasik belediyelere tanıdığı çok sayıdaki gelir kaynağından sayıca çok küçük bir kısmını bırakmaktadır. Buna göre, 2464 sayılı Kanun'da yer alan oran ve esaslara göre tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının %50'si büyükşehir belediyelerine bırakılmaktadır. Temizleme ve aydınlatma harcı 1985 yılında 3239 sayılı Kanun ile kaldırıldığından büyükşehir belediyelerinin 3030 sayılı Kanunun 18/c bendinde yer alan gelir kaynağı, havagazının tüketiminin de fiilen ortadan kalkması sonucu sadece elektrik tüketim vergisinin yarısı ile sınırlı kalmıştır.

ii) Çevre Temizlik Vergisi

Tahsilatı belediyelere bırakılan bir başka vergi olan çevre temizlik vergisinin; büyükşehir belediyesi bulunan illerde, ilçe belediyelerinin katı atıklara ilişkin olarak tahsil ettikleri toplam hasılatının %20'si büyükşehir belediyelerine bırakılmaktadır. Bu tutar, büyükşehir belediyelerince, sadece çöp imha tesislerinin kuruluş ve imha işletmelerinde kullanılabilmektedir.

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde atık suya ilişkin çevre temizlik vergisi, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri uyarınca büyükşehir belediyelerince tahsil edilmektedir⁶¹.

iii) Emlâk Vergisi Payı

Emlâk vergisi daha önce de açıklandığı üzere yönetimi belediyelere bırakılmış bir vergidir. 08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları ve mücavir alanlar içerisinde belediyelerce tahsil edilen emlâk vergisi hasılatının; yarısının büyükşehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın %15'inin il özel idareler payı olarak ayrılacağı hükme bağlanmıştır. İl özel idareler payının hesaplanmasına esas olan tutardan il özel idareleri payının düşülmesinden sonra kalan kısmın %20'si büyükşehir belediyesi payına ayrıca ilave edilmektedir⁶².

⁶¹ Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde su ve kanalizasyon hizmetlerini düzenleyen Kanuna göre söz konusu belediyelerin atık suya ilişkin çevre temizlik vergisi değil atık su bedeli tahsil edecekleri de belirtilmektedir. Başka bir deyişle atık suya ilişkin olarak çevre temizlik vergisinin yalnızca standart belediyelere mahsus olduğu, büyükşehir belediyelerince tahsil edilen atık su bedelinin bir vergi olmadığı iddia edilmektedir. Bu görüş için Bkz. Halil COŞKUN: "Belediyelerce Atık Suyu İlişkin Olarak Alınan Çevre Temizlik Vergisi veya Atık Su Bedeli", *Yaklaşım Dergisi*, 103 (Temmuz 2001), 61.

⁶² 08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanunla değişiklik yapılmadan önce geçerli ve bu çalışmada yer verilen rakamların oluşmasında etkili olan Kanun hükmüne göre; "Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri emlâk vergisinden %15'lik il özel idaresi payı düşüldükten sonra kalan tutarın %20'si büyükşehir belediyelerine bırakılmaktadır".

Başka bir ifade ile, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde tahsil edilen emlak vergisi hasılatının;

$$100/2 + (42.5 \times 0.2) = \% 58.5'i$$

büyükşehir belediyelerinin payını oluşturmaktadır.

iv) Diğer Vergi Gelirleri

Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil alanlar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları ile, 3030 sayılı Kanun'un 6.maddesinin (c) bendinde belirtilen alanlardaki ilân asma yerleri, elektrik direkleri, büfeleri ile tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilân ve reklâmların vergilerinden oluşmaktadır.

bb) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Paylar

Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, klasik belediyelerinkinden farklılık taşımaktadır. Buna göre, büyükşehir belediyeleri hem 2380 sayılı Kanun hükümleri uyarınca nüfus kriterine göre dağıtılacak olan kısımdan, hem de büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden pay almaktadır.

Büyükşehir belediyelerine, 2380 sayılı Kanun uyarınca ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilen (%6) paydan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranda pay ayrılmaktadır (bu oran halen %35 olarak belirlenmiş bulunmaktadır).

Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı dışında, büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde tahsil edilen

genel bütçe vergi gelirlerinin %4.1'i⁶³ oranında pay verilmektedir. 08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanun ile bu payın %40'ı bu miktardan düşülerek ilgili belediye hesabına, %60'ı ise büyükşehir belediyelerine nüfuslarına dağıtılmak üzere İller Bankası nezdindeki büyükşehir belediyeleri hesabına yatırılacağı hükme bağlanmıştır.

bc) Devlet Yardımları

Büyükşehir belediyelerine yapılan devlet yardımları; kamu idare ve kurumlarının klasik belediyelere yaptığı türden yardımlar ile şartlı ve şartsız bağışları kapsamaktadır. Bu nedenle, tekrardan kaçınmak amacıyla, bu tip yardımların açıklamasına gerek duyulmamaktadır.

bd) Diğer Gelirler

Diğer gelir içerisinde borçlanma gelirleri, hisse senedi ve tahvil gelirleri ve para cezaları gibi gelirler yer almaktadır. Borçlanmanın özelliği, daha çok gelişmiş bölge belediyelerinin başvurduğu bir gelir kaynağı olması ve bu belediyelerin daha sonra borçtan kurtulma olanaklarının varlığıdır ki, büyükşehir belediyelerini sağlam gelir kaynağı yaratmaktan alıkoymaktadır⁶⁴. Büyükşehir belediyelerinin özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren borçlanma suretiyle elde ettiği gelirler, gerek büyüklüğü bakımından, gerekse hem iç hem de dış piyasalardan elde edilmesi nedeniyle kaynak bakımından dikkat çekmektedir. İç borç kaynağı olarak tahvil çıkarma ve banka kredileri (özellikle İller Bankası) öne çıkarken; dış borçlar daha çok proje kredileri için Dünya Bankası,

⁶³ Bu pay 3030 sayılı Kanunda %3 olarak düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı ile %6'ya kadar çıkarılabilmekte olup, bu çalışmada sunulan verilerin ortaya çıkışında uzun yıllar uygulanan %5 oranı geçerli olmuştur. 28.01.2002 tarih ve 2002/3548 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 3030 sayılı Kanunun 18/b maddesindeki %5 oranının, %4.1 olarak uygulanacağı hükme bağlanmış bulunmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri payı, gelir saymanınca hesaplanarak ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılmak zorundadır.

⁶⁴ Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu (Ankara: DPT, 1994), 104.

Avrupa Konseyi Sosyal Fonu, İslam Kalkınma Bankası vb. kuruluşlardan sağlanmaktadır⁶⁵.

2. Belediye Gelirlerinin Bileşimi

Yerel yönetimler içerisinde gelir yapıları bakımından en fazla dikkati çeken birimler belediyelerdir. Yerel yönetimler toplam bütçe büyüklüğü itibarıyla değerlendirildiğinde; yaklaşık olarak, köyler %1, il özel idareleri %14, belediyeler %85 civarında bir paya sahiptir⁶⁶. Şüphesiz, çağdaş yerinden yönetim anlayışının belediyelere dayanması nedeniyle, yerel yönetim gelirleri içerisinde belediyelerin en büyük paya sahip olması doğal görülmelidir.

1985 yılından 1998 yılına kadar geçen dönemde gayrisafi milli hasılaya oranı, %1.9'dan %3.73'e artan yerel yönetim gelirleri içerisinde belediye gelirlerinin payı, sırasıyla, %1.5 ve %2.8'lik kısmı oluşturmaktadır (Tablo 8). 2000 yılında, yerel yönetim gelirlerinin gayrisafi milli hasılaya oranının % 4, belediyelerin payının da son yılların en üst seviyesi olarak %3 civarında gerçekleştiği tahmin edilmektedir⁶⁷. Aynı dönem için, yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı %17-18, belediye gelirlerinin oranı ise pek değişmeden %12 - %14 civarında gerçekleşmiştir (Tablo 9).

Belediye gelirlerinin bileşimi incelendiğinde (Tablo 4) üç büyük gelir kategorisinden oluştuğu görülmektedir. Bunlar genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, belediye vergi ve harçları, çeşitli gelir ve fonlardan oluşmaktadır.

Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payın gayrisafi milli hasılaya oranı 1985 yılından 1995 yılına %0.5'ten %1.3'e

⁶⁵ Seyfi YILDIZ: İdareler Arası Mali İlişkiler ve Büyük Şehir Belediyesi Finansmanı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), (İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2000), 136-138.

⁶⁶ Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.I.K. Raporu, 39.

⁶⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 198.

yükselmiştir. Söz konusu oranın 2000 yılında 1.93 olarak gerçekleştiği tahmin edilmektedir⁶⁸.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, klasik belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerine verilen toplamın yaklaşık %88-91'i civarında değişmektedir. Bu rakamın %60-65'lik kısmı klasik belediyelere, %24-26'lık kısmı ise büyükşehir belediyelerine aittir. Dağıtılan toplam payın genel bütçe vergi gelirlerine oranının %12-13 civarında olduğuna dikkat edilirse belediyelerin aldıkları fiili payın kanuni oranlardan aşağıda gerçekleştiği ortaya çıkacaktır. Aradaki fark, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri payı verilmeden yapılan genel bütçe kesintisinden kaynaklanmaktadır⁶⁹.

Genel bütçe vergi gelirleri payı, belediye gelirlerinin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır. Bu oran, belediye vergilerindeki artışa zıt olarak bazı yıllarda %44-45'e kadar düşüş göstermektedir. Başka bir deyişle, belediyelerin öz gelirlerindeki azalışlar merkezi yönetimden aktarılan transferlerle telafi edilmekte, öz gelirlerde artış olduğu zaman transferler eski düzeyine gerilemektedir⁷⁰. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirler içerisinde bu kadar yüksek yer tutması, belediyelerin merkezi yönetime bağımlılığının da göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Belediye vergileri, harçları, harcamalara katılma payları, kurum ve teşebbüs hasılatı ile mülk gelirlerinden oluşan öz gelirlerin belediye gelirleri içindeki toplam payı, %20-27 civarında gerçekleşmektedir. Daha önce nitelikleri tek tek açıklanmış bulunan söz konusu gelir unsurlarından belediye vergilerinin toplam belediye gelirleri içindeki payı %8-13 civarında seyretmektedir. Belediye vergilerinin gayrisafi millî hasılaya

⁶⁸ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 198.

⁶⁹ Seyfi YILDIZ: a.g.e., 133.

⁷⁰ Birgül Ayman GÜLER: "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925 - 1989", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, III, 1 (Ocak 1994), 22.

oranı ise 1989 yılındaki %1.6 seviyesinden 2000 yılında yaklaşık %2.7 seviyesine kadar yükselmiş bulunmaktadır⁷¹. Belediye vergilerindeki bu artışın, çevre temizlik vergisi tahsilatındaki artıştan ve emlak vergisi matrahlarının son yıllarda yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar arttırılmak suretiyle tespitinden kaynaklandığı söylenebilir.

Kurum ve teşebbüs hasılatı ile mülk gelirlerinin payı, yıllar boyu %5 düzeyinde pek değişmezken, 1989 yılında %5 civarında bir büyüklüğe sahip olan belediye harçlarında o tarihten bu yana sürekli bir gerileme gözlenmektedir. Belediye harçlarının, belediye gelirleri içerisindeki payı son yıllarda %2 düzeyinde gerçekleşmektedir. Harcamalara katılma payının %1'lik oranı göz ardı edilirse, belediyelerin, yerel hizmetlerin finansmanı açısından bir fiyat niteliği taşıyan harçların tahsiline gereken önemi vermedikleri ortaya çıkmaktadır⁷².

Belediye vergileri içerisinde en önemli pay, emlak vergisi ile çevre temizlik vergisininidir. Söz konusu iki verginin belediye vergileri içerisindeki payı sırasıyla %30-40 ve %30'dır. Başka bir deyişle, bu iki vergi toplam belediye vergi gelirlerinin 2/3'ünü oluşturmaktadır. Ancak, emlak vergisinin 1998 yılına kadar, dört yıllık beyan dönemlerinin başından sonuna kadar değişmeyen vergi değerleri üzerinden hesaplanması nedeniyle nominal hasılatının pek fazla değişmemesine ve dolayısıyla emlak vergisi dışındaki vergilerin payının genel beyan dönemlerinin sonuna doğru görece olarak artması hususuna dikkat edilmesi gerekmektedir. Benzer biçimde, belediye vergileri içerisindeki üçüncü büyük vergi durumundaki elektrik ve havagazı tüketim vergisinin (yalnızca elektrik tüketimi üzerinden alındığına yukarıda değinilmişti) vergi gelirleri içindeki payı da bu nedenle %20 ile %30 arasında değişmektedir. Sayılan üç vergi dışında kalan haberleşme vergisi, ilân ve

⁷¹ Vergi İstatistikleri Yıllığı 1923-1999, 16.

⁷² Ziya ÇOKER: "Belediyelerin Finansman Sorunları ve Öneriler", Maliye Yazıları Dergisi (33), Kasım – Aralık 1991, 58.

Tablo 4
Belediye Gelirlerinin Bileşimi

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GBVGTT Belediye Payı	51.0	44.2	61.6	43.5	51.0	51.3	53.7	51.0	44.9	44.5	47.3	50.0	48.0	48.8
Belediye Vergileri	7.8	13.9	11.6	10.2	10.3	12.3	7.7	6.5	4.8	13.9	10.8	7.9	6.3	10.1
Belediye Harçları	7.0	5.1	4.6	3.6	5.1	4.2	3.5	3.3	3.3	2.8	3.4	2.9	2.5	2.2
Harc Katılma Payları	1.0	0.9	1.1	1.1	2.1	4.0	1.6	1.4	2.1	1.1	1.3	1.4	1.0	1.1
Kurum-Teşebbüs Hasılatı	6.5	5.0	5.0	5.5	7.3	7.0	6.6	6.7	5.3	5.6	6.5	6.2	5.9	4.9
Çeşitli Gelirler, Yardım ve Fonlar	26.8	31.0	34.8	36.2	24.2	21.2	27.0	31.0	39.5	32.1	30.5	31.6	36.2	32.1
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı 1993 (DİE: 1993) ve Türkiye İstatistik Yıllığı 1999 (DİE: 2001) verileri kullanılarak düzenlenmiştir. Bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasında önemli fark bulunduğu için Kesin Hesap sonuçları esas alınmıştır. Hesaplamalarda yuvarlamalar yapıldığı için bazı rakamlarda 0.1 düzeyinde sapmalar mevcuttur.

reklâm vergisi, eğlence vergisi ve yangın sigortası vergisinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise %15-20 civarında gerçekleşmektedir.

Belediye vergilerinin toplam gelirler içerisindeki payının, enflasyonun matrahlar üzerindeki aşındırıcı etkisi nedeniyle, yıldan yıla dalgalanmalar göstermesinin yanında belediye büyüklükleri ve coğrafi şartlar da söz konusu vergilere farklı belediyeler için değişik önem kazandırmaktadır. Örneğin, emlak vergisi ile kişisel gelir düzeyi ve coğrafi bölgelerin kalkınmışlık düzeyi; elektrik tüketim vergisi ile kişi başına gelir ve iklim şartları; haberleşme vergisi ve ilân ve reklâm vergisi ile de yerleşim ölçeği arasında pozitif bir ilişki kurulmaktadır. Belediyeler de söz konusu ilişkiye bağlı olarak değişen oranlarda hasılat sağlamaktadır⁷³. Özellikle bazı küçük belediyelerde, vergi gelirleri içindeki payı çok düşük olan vergiler için vergi toplama maliyetinin dahi karşılanamaması nedeniyle, yerleşim ölçeği özel önem kazanmaktadır. Büyük belediyelerde ise gelir kaynaklarındaki çeşitliliğe karşın tahsilat sorunları öne çıkmaktadır. Yapılan bir araştırmada; kişi başına gelir düzeyi ve yerel hizmet kalitesi düşük bazı küçük belediyelerde yaşayanların, kişi başına gelir düzeyi ve yerel hizmet kalitesi yüksek belediyelerde yaşayanlara kıyasla dört kat daha yüksek yerel vergi ödedikleri belirtilmektedir⁷⁴.

Belediye gelirleri içerisinde önemi son yıllarda artan gelir kalemi ise şüphesiz borçlanmadır. Belediye gelirleri içerisindeki payı, bazı yıllar %40'a kadar çıkan çeşitli gelirler içerisinde borçlanma gelirleri en büyük paya sahiptir. Ortalama olarak belediye gelirlerinin %30'unun borçlanma gelirlerinden oluşması, özellikle 1980'li yıllarda belediyelerin altyapı

⁷³ Melih ERSOY: "Local Government Finance in Turkey", METU Studies in Development, XXVI, 1-2 (1999), 97.

⁷⁴ Melih ERSOY: a.g.m., 97.

yatırımlarının finansmanında dış piyasalara açılmalarının desteklenmesinin bir sonucudur⁷⁵.

Söz konusu gelir grupları içerisinde belediye vergileri, harçları, harcamalara katılma payları ve kurum-teşebbüs hasılatı ile mülk gelirlerinden oluşan öz gelirler, bahsedilen üç ana kategori arasında en az paya sahip bulunmaktadır. 1980'li yılların başında belediyelerin gelir yapılarını düzenleyen ve iyileştiren gelişmeler gözlenmekle birlikte özellikle genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ve belediyelerin özel kesimden borçlanabilme imkanlarının artırılması belediye gelirlerinin bileşimindeki değişimin temel açıklayıcısı durumundadır⁷⁶.

B. İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİR YAPILARI

İl özel idarelerinin gelir ve gider yapılarında Cumhuriyetin ilânından bu yana farklı yönlerde değişiklikler göze çarpmaktadır. İl özel idarelerine kanunlarla yüklenilen görevlerde esaslı bir değişiklik yapılmamasına rağmen bunlardan bazıları fiili olarak merkezi yönetime aktarılmıştır. Bu nedenle il özel idarelerinin görevleri bakımından görünürde olmasa bile gerçek anlamda bir azalma söz konusudur.

İl Özel İdaresi Geçici Kanunu'nun kabulünden bu yana il özel idarelerinin gelirleri ile ilgili maddeler pek çok defa değişikliğe uğramıştır. Gelirler, uzun süre merkezi yönetimin bazı gelir kaynaklarından yasaların belirlediği sınırlar dahilinde verdiği paylardan oluşmaktaydı: Akaryakıt vergisinden %22, motorlu taşıtlar vergisinden %3 ve emlak vergisinden %35 gibi⁷⁷. Son olarak 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

⁷⁵ Nihat FALAY: "Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları", X. Türkiye Maliye Sempozyumu (14 - 18 Mayıs 1994, Antalya), Kamu Kesimi Finansman Açıkları (İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi, 1996), 216; Birgül Ayman GÜLER: "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VI, 2 (Nisan 1997), 20.

⁷⁶ Süreyya SAKINÇ: a.g.t., 124.

⁷⁷ Kenan BULUTOĞLU - Erciş KURTULUŞ: a.g.e., 442.

Hakkında Kanun ile bazı vergilerden pay verme yerine esas olarak genel bütçe vergi hasılatından pay verme ilkesi benimsenmiştir.

1. İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları

İl özel idarelerinin gelir kaynakları, 3360 sayılı Kanun'a ve diğer mevzuata göre tahsil edilenler birlikte dikkate alındığında, beş grup altında toplanmaktadır: 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ve ilgili diğer mevzuatta sayılan vergi, resim, harç gelirleri, kurum teşebbüs hasılatı ve emlak gelirlerinin oluşturduğu "öz gelirler"; genel bütçe vergi gelirlerinden verilen "paylar"; gelir yetersizliği nedeniyle merkezi yönetimin verdiği "yardımlar"; çeşitli kaynaklardan sağlanan "fon gelirleri" ve borçlanma ve para cezaları gibi unsurların oluşturduğu "diğer gelirler".

a) Öz Gelirler

İl Özel İdaresi Kanunu'nun değişik 80. maddesine ve bu Kanun dışındaki diğer mevzuata göre tahsil edilen öz gelirleri şu şekilde sıralamak mümkündür.

aa) Vergi, Resim ve Harç Gelirleri

İl özel idarelerinin öz gelirleri arasında yer alan vergi resim ve harçlar şunlardan oluşmaktadır:

- İl Özel İdaresi Kanunu'na ve diğer mevzuata dayanarak, yerel niteliği dolayısıyla il özel idarelerinin tahsil ettiği vergi, resim ve harç gelirleri⁷⁸ veya belediyelerce tahsil edilmekle birlikte il özel idarelerinin pay aldığı vergi gelirleri,

- Taş Ocakları Harcı: 1901 tarihli Taşocakları Nizamnamesi gereğince, taş ocakları işletmelerinden izin ve ruhsat harcı ile

⁷⁸ Bu vergi, harç ve resimler çağdaş vergicilik anlayışından o kadar uzaktır ki, ortaçağ kalıntısı yükümlülükler olarak nitelendirilmektedir. Bkz. Halil NADAROĞLU - Ruşen KELEŞ: a.g.t., 33.

taşocaklarından çıkarılıp işletilen ve satılan maddelerin net satış bedelinden %15'lik pay,

- Çeltik Resmi: Çeltik ekimi için ve çeltik tarlalarının sulanmasını gözetmek üzere kurulan komisyonların verdiği izin karşılığı aldıkları resim,

- İnşaat Harcı: 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar,

- Arazi Resmi: Devlete ve illere ait araziler için ocak sahası yüzölçümüne göre alınan ve bir nev'i arazi kirası anlamına gelen resim,

- Emlâk Vergisi Payı: Emlâk vergisi uzun yıllar il özel idareleri tarafından tahsil edildikten sonra, 1970 yılında yapılan değişiklik ile merkezi yönetimce tahsil edilen bu vergiden il özel idarelerinin sadece pay almaları hükme bağlanmıştır. Emlâk vergisi 1970-1981 döneminde merkezi yönetimce tahsil edilip hasılatı belediyelere ve il özel idarelerine pay verilmek suretiyle bölünen bir vergi olmuştur. 1981 yılında yapılan değişiklik ile il özel idareleri ve belediyelerin emlâk vergisinden pay almalarına son verilerek, hasılat tamamen merkezi yönetime bırakılmıştır. 1986 yılından itibaren ise emlâk vergisi belediyeler tarafından tahsil edilip il özel idarelerine pay verilen, tamamen yerel nitelikli bir vergi haline dönüştürülmüştür.

Günümüzde tamamen belediyeler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilen emlâk vergisi hasılatının %15'i il özel idaresi payı olarak ayrılmaktadır. 08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanun ile büyük şehir belediyelerinin bulunduğu illerde, emlâk vergisi hasılatından, büyükşehir belediyeleri payı ayrıldıktan sonra il özel idareler payı ayrılması hükme bağlanmıştır⁷⁹. Buna göre, büyük şehir belediye sınırları ve mücavir

⁷⁹ 4736 sayılı Kanunun kabulünden önce büyükşehir belediyesi bulunan ve bulunmayan illerde il özel idareler payının hesaplanmasında bir farklılık bulunmamaktaydı.

alanlar içinde tahsil edilen emlak vergisi hasılatının yarısı büyük şehir belediye payı ayrıldıktan sonra kalan tutarın %15'i il özel idareler payı olarak ayrılır. Başka bir ifade ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde emlak vergisi hasılatının;

$$(100 - 50) \times 0.15 = \% 7.5'i$$

il özel idarelerinin payını oluşturmaktadır.

2380 sayılı Kanun'a göre; toplanan hasılatın il özel idarelerine isabet eden payın, tahsilatı izleyen ayın son günü akşamına kadar ilgili il özel idaresi hesabına yatırılması gerekmektedir. Aksi takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri gereği gecikme zammı uygulanması öngörülmektedir.

ab) Kurum ve Teşebbüs Hasılatı İle Mülk Gelirleri

Kurum ve teşebbüs hasılatı ile mülk gelirleri; il özel idarelerinin piyasa mekanizmasında faaliyette bulunmak suretiyle elde ettikleri hasılat ile il özel idarelerine ait gayrimenkuller dolayısıyla elde edilen hasılatın oluşmaktadır:

- İl özel idarelerince yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hasılatı ile özel idarelerin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar,
- İl Özel İdaresi Kanunu'nun 80. maddesinin 4. ve 9. fıkrası ve 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun'un 1. 2. ve 5. maddeleri gereğince iskele, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleri,
- 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu'nun 10. ve 31. maddeleri gereğince çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret,
- Milli park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikler taşıyan veya harabe niteliğinde olup, Kültür Bakanlığı'nca ücretli girişe tabi tutulmayan

yörelere için valilerin önerisi ve Kültür Bakanlığı'nın onayı ile alınacak giriş-gezi ücretleri,

- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler.

b) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay

2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile il özel idarelerine genel bütçe vergi hasılatı üzerinden belirli bir oranda pay verilmesi esası benimsenmiştir. Kanun'un yürürlüğe girdiği 1981 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine %1 pay verilmesi hükme bağlanmıştı. 2380 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 1984 tarih ve 3004 sayılı Kanun ile il özel idareleri payı %2.30'a yükseltilmiştir. Ancak, bu oran 1985 yılında 3239 sayılı Kanun ile %1.70'e indirilmiştir. 1987 yılından itibaren Kanun'daki oran değişmemekle beraber bütçe kanunlarına konan hükümlerle %1.20 olarak uygulanmıştır. Son olarak 21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı Kanun ile 01.01.2002 tarihinden geçerli olmak üzere il özel idareleri payı % 1.12 olarak tespit edilmiş bulunmaktadır.

İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payı, Banka tarafından, İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine verilecek paylar, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı izleyen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde açılan ayrı bir hesaba kaydedilmek üzere İller Bankası'na yatırılmaktadır.

c) Devlet Yardımları

İl özel idareleri, yaklaşık son onbeş yılda gelirlerinin bir kısmını harcayamayıp bir sonraki yıla devrederek fazla bütçe ile çalıştıkları

halde⁸⁰, faaliyetlerinin büyük bir kısmını çeşitli kamu kurumlarından aldıkları devlet yardımları ile gerçekleştirmektedir. Öyle ki, bazı yıllarda devlet yardımlarının bütçe başlangıç tahminleri, kesin hesap sonuçlarının yaklaşık 1/40-50'si düzeyinde kalmaktadır⁸¹.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 80. maddesine göre genel, katma ve özel bütçeli idarelerden il özel idarelerine ödenek aktarılabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre; Devlet, bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için genel bütçeden özel idare bütçesine aktarma yapmak suretiyle yardımda bulunabilmektedir. Bu amaçla DPT, Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı bütçesinden il özel idarelerinin gelir yetersizliğinin giderilmesi veya özellikle bazı yatırım projelerinin desteklenmesi için ödenek aktarılmaktadır.

Söz konusu merkezi yönetim kuruluşları tarafından il özel idarelerine yapılan yardımların en önemli özelliği genel nitelikli olmaması ve devamlılık arzetmemesidir. Bu yardımlar, öngörülme zaman ve olaylarda kullanılmak üzere genel bütçeye konan ve dağıtımında herhangi bir kriter belirlenmemiş transferleri ifade etmektedir. Şartlı (gayeye bağlı) olarak, belli yerlere harcanmak üzere verilen Devlet yardımları şu kalemlerden oluşmaktadır⁸²:

- Devlet Planlama Teşkilatı'nın, kalkınma planlarının ve yıllık programların temel hedeflerine ulaşabilmesi için il düzeyinde tarıma ve imalat sanayiine yönelik projelerin desteklenmesi amacıyla il özel idaresinin de katılacağı ortaklık veya teşebbüsler için verdiği yardımlar,

- İlköğretim ve Eğitim Kanunu'na göre her yıl Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulacak miktardan il özel idarelerine aktarılan yardımlar,

⁸⁰ Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.I.K. Raporu, 40.

⁸¹ Türkiye İstatistik Yıllığı 1999 (Ankara: DİE, 2001), 124 vd.

⁸² Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1998), 21.

- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü bütçesinden; köy yolları, içme suları, tarımsal ve hayvansal amaçlı projelerin uygulanması için verilen yardımlar.

d) Fon Gelirleri*

İl özel idarelerinin fon gelirlerinin başlıcaları şu şekilde sıralanabilir:

- İl Özel İdareleri Fonu'nun hizmet ve yatırım alanlarındaki çalışmaları desteklemek amacıyla fonda belirtilen hizmet ve yatırımlar için verdiği yardımlar,
- Mahalli İdareler Fonu'nun, kanunlarla kendilerine yüklenen görevleri yerine getirmekte güçlük çeken mahalli idarelere verdiği destekleme yardımları,
- Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden semt ve spor sahaları yapmak üzere verilen yardımlar.

e) Diğer Gelirler

İl özel idarelerinin çeşitli kanun hükümlerine dayanarak elde ettikleri para cezası gelirleri ile faiz gelirleri ve bağışlar diğer gelirlerini oluşturmaktadır:

- 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu'nun 10. ve 31. maddeleri gereğince çeltik ekimi yapanlardan alınan ceza gelirleri,

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre tahsil edilecek para cezaları,

* Fonlar 03.04.2000 tarih ve 2000/281 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 21.02.2001 tarihli Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmış bulunmalarına rağmen çalışmada yer verilen rakamların oluşmasında etkili olduklarından kısaca açıklanması yoluna gidilmiştir

- Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri,

- Her türlü bağışlar.

2. İl Özel İdareleri Gelirlerinin Bileşimi

İl özel idarelerinin gelirleri, hem düzey olarak düşüklüğü hem de bileşimi açısından bütçe başlangıç ve kesin hesap sonuçlarının birbirinden çok farklı olması nedeniyle dikkat çekicidir. İl özel idareleri gelirlerinin gayrisafi milli hasıla içindeki payı (Tablo 8) 1990 yılına kadar %0.3 - %0.4 aralığında gerçekleşirken, 1992 yılından sonra %0.5 - %0.8 aralığında seyretmektedir. Gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı (Tablo 9) ise 1985 yılında %1.8 olarak gerçekleştikten sonra 2380 sayılı Kanundaki değişikliklerle beraber 1986'dan itibaren %3-4 civarında gerçekleşmektedir.

İl özel idarelerinin gelir kalemlerini esas itibarıyla iki grupta incelemek mümkündür (Tablo 5): yerel kaynaklar üzerinden tahsil edilen "vergi gelirleri" ve yine yerel kaynaklar üzerinden elde edilen kurum teşebbüs hasılatı - mülk gelirleri ile merkezi yönetimden aldıkları yardım ve paylardan oluşan "vergi dışı gelirler".

Vergi gelirleri, belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi hasılatından 3239 sayılı Kanun uyarınca verilen %15'lik payı ve 3360 sayılı Kanun ile il özel idarelerine bırakılan diğer vergi, resim harçları içermektedir. Vergi gelirlerinin il özel idareleri gelirleri içindeki payı, yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen genel düzenlemelerin yapıldığı 1985 yılında, toplam gelirlerin yaklaşık %30 - 35'ini oluşturmaktaydı. Ancak, 1986 yılında 3239 sayılı Kanun ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından il özel idarelerine verilen payın artırılması nedeniyle, toplam gelirler içerisinde yerel vergi gelirlerinin nispi önemi azalarak %20

Tablo 5
İl Özel İdareleri Gelirlerinin Bileşimi

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Vergi Gelirleri	32.2	34.2	27.5	25.0	23.0	22.8	23.1	18.8	19.2	24.2	27.7	21.6	20.5	20.7
İrat ve Servet Vergileri	27.1	23.2	19.0	18.4	18.0	17.9	19.4	16.4	16.4	20.8	24.4	19.0	19.5	18.8
Gider Vergileri	3.8	9.5	7.0	4.7	3.6	3.9	2.8	1.7	2.1	2.6	2.7	2.2	0.7	1.5
Diğer Vergiler	1.3	1.5	1.5	1.7	1.4	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.4	0.3	0.4
Vergi Dışı Gelirler	67.8	65.8	72.5	75.0	77.0	77.2	76.8	81.2	80.8	75.8	72.3	78.4	79.5	79.3
Teşebbüs Hasılatı- Payı	1.1	0.9	0.8	0.9	0.8	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.8	0.3	2.2	0.2
Emlak Gelirleri	12.4	12.4	9.4	5.6	4.0	3.6	4.3	4.0	8.3	12.1	10.8	15.6	13.2	11.4
Diğer Gelir ve Cezalar	43.3	36.0	40.1	45.6	48.8	46.6	45.4	47.2	41.8	36.4	33.0	35.3	26.3	8.9
Özel Gelir ve Fonlar	10.8	16.4	21.9	22.8	23.3	26.3	26.4	29.4	30.1	26.7	27.6	27.2	39.6	59.0
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı 1993 (DİE: 1993) ve Türkiye İstatistik Yıllığı 1999 (DİE: 2001) verileri kullanılarak düzenlenmiştir. Bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasında önemli fark bulunduğu için Kesin Hesap sonuçları esas alınmıştır. Hesaplamalarda yuvarlamalar yapıldığı için bazı rakamlarda 0.1 düzeyinde sapmalar mevcuttur.

- 25 aralığına düşmüştür ve o yıldan bu yana bu aralıkta seyretmektedir. Vergi gelirleri içerisinde en önemli yeri tutan emlak vergisi payı; emlak vergisi hasılatı, genel beyan dönemini izleyen yılda artıp beyan döneminin sonuna doğru azaldığından dört yıllık periyotta %25'le başlayıp %20'ye kadar inen bir seri izlemektedir. Bu bakımdan, 1986,1990, 1994, 1998 yıllarının genel beyan dönemi olması, vergi gelirleri payındaki dalgalanmanın nedenini de açıklamaktadır. 1999 yılında 4444 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle genel beyan döneminde beyan edilen vergi değerlerinin her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılması, söz konusu dalgalanmayı bir ölçüde hafifletmeye yöneliktir.

Vergi gelirleri payının gösterdiği dalgalanma aynı zamanda il özel idarelerinin vergi dışı gelirlerinde gözlenen dalgalanmayla da bütünleşmektedir. Vergi dışı gelirler içerisinde en önemli kalemleri "çeşitli gelir ve cezalar" ile "özel gelir ve fonlar" oluşturmaktadır. Çeşitli gelir ve cezalar kalemi büyük ölçüde devlet yardımlarına; özel gelir ve fonlar ise genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara dayanmaktadır. Yukarıda sözü edilen 3239 sayılı Kanun değişikliği ile genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine verilen paylar artırılmış ve doğal olarak il özel idareleri gelirleri içerisinde özel gelir ve fonların payı da bu artışı izlemiştir. Buna rağmen, genel bütçe vergi gelirlerinin yerel yönetimlere dağıtılan %12-13'lük kısmı içerisinde il özel idarelerine aktarılan pay yaklaşık %9-10 civarındadır ki (Tablo 6), tıpkı belediyelerde olduğu gibi, fiili olarak kanuni oranın altına düşüldüğünü göstermektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerinin aldığı payın il özel idareleri gelirleri içindeki payı ise 1990 yılından itibaren %25 - 30 aralığında istikrarlı bir seyir izlemektedir. Vergi dışı gelirler içerisinde en büyük paya sahip olan çeşitli gelirler ve cezalar kalemi ise il özel idarelerine çeşitli kuruluş ve bakanlıklarca yapılan şartlı devlet yardımlarını içermektedir. İl özel idarelerinin, fonksiyonlarını önceden planlayarak bütçeleri aracılığıyla yerine getirmekten çok, yıl içinde fiili olarak gerçekleşen bu tür şartlı

yardımlara başvurmaları nedeniyle, hem söz konusu gelir kaleminin bütçe tahminleri ile kesin hesap gerçekleştirmeleri arasında hem de toplam gelirlerin bileşiminde büyük sapmalar meydana gelmektedir. Sonuç olarak, il özel idarelerinin gelirleri içerisinde çeşitli gelirleri oluşturan devlet yardımlarının payı 1993 yılına kadar %40'ın üzerinde, 1994 yılından itibaren ise %35 - 40 arasında seyretmektedir. Bu nedenle, il özel idareleri gelir kalemlerinin bileşimi, toplam gelirlerinin hacmindeki düşüklükten daha ilgi çekicidir.

Tablo 6
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından
Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Verilen Payların Dağılımı ve
Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Oranı (%)

Yıllar	Belediyelere	Büyükşehir Belediyelerine	İl Özel İdarelerine	Toplam / Vergi Gelirleri
1986	64.9	25.9	9.2	12.9
1987	65.4	25.4	9.2	12.9
1988	64.8	26.1	9.1	13.5
1989	65.5	24.6	9.9	12.3
1990	65.3	25.5	9.2	13.5
1991	65.4	25.4	9.2	13.4
1992	66.2	24.6	9.3	13.5
1993	64.8	26.1	9.1	14.0
1994	60.8	29.8	9.4	12.8
1995	62.9	26.5	10.6	13.9
1996	62.8	26.9	10.3	13.6
1997	62.9	25.6	11.6	14.1
1998	62.6	25.8	11.5	13.4
1999	62.4	26.1	11.5	13.2
2000	62.7	25.8	11.5	12.4

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı 1993-1999,15.

İl özel idareleri gelirleri içerisinde yer alan kurum ve teşebbüs hasılatı ile mülk gelirlerinin payı ise yıldan yıla küçük farklılıklar göstermekle beraber %10 - 12 civarındaki değerini uzun yıllardır korumaktadır.

C. KÖYLERİN GELİR YAPILARI

1. Köylerin Gelir Kaynakları

Köylerin gelirleri, esas itibariyle, Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre, imece, salma ve köy parası adı altında toplanan aynı nitelikli vergiler ile dağıtma vergileri, köylerin gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır.

Köy Kanunu'nda sayılan gelir kaynakları dışında, genel bütçe vergi gelirlerinden köylere herhangi bir pay verilmez. Ancak, köylerin fon gelirleri, borçlanma gelirleri, yardımlar ve çeşitli gelirler gibi diğer gelir kaynakları mevcuttur.

i) İmece

Köy Kanunu'nun öngördüğü bir kamusal hizmet yükümlülüğü olan imece; köyün zorunlu işlerinin görülmesi için köy halkının ortaklaşa ve eşit şartlar altında bedence çalışmasıdır.

Kimlerin ne kadar ve ne gibi işlerde çalışacağı, köyün karar organı olan köy ihtiyar meclisince belirlenir. Çalışma ödevi, genellikle, 18-50 yaş arasındakiler için kabul edilmektedir. Para ile ifade edilmesinde köyde mevcut işçilik ücretleri dikkate alınmaktadır.

ii) Salma

Diğer gelirlerin yetmemesi durumunda başvurulacak olağanüstü karakterde bir yükümlülük olan salma, köyün zorunlu işlerinin görülmesi için köy ihtiyar heyetince hane başına salınan ve aile vergisi niteliği taşıyan maktu bir vergidir⁸³. Köyde oturanların tamamı ile, köyde oturmamakla beraber köy ile ilişkisi bulunan herkes salmaya tabidir.

⁸³ Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, 140

Salma, Köy Kanunu'nda yer alan tutarlar uzun yıllar boyu değiştirilmediğinden⁸⁴, fiyat artışlarının aşındırıcı etkisiyle bugün bir anlam ifade etmez hale gelmiş ve yerini köylülerin gönüllü yardımlarına bırakmıştır⁸⁵. Bu şekliyle de istisnai olarak başvuru bir gelir kaynağı niteliği taşımaktadır.

iii) Köy Parası

Köyün, Köy Kanunu'na dayanılarak tahsil edilen salma ve imece dışındaki gelirleri "köy parası" başlığı altında sayılmıştır.

İhtiyar meclisince köylüye salınacak para; Köy Kanunu'na göre alınacak para cezaları, köy adına yazılı emlak ve arazi gelirleri, usulüne uygun olarak vakfedilen arazi ve emlak gelirleri, her türlü ayni ve nakdi bağış ve yardımlar, köy adına ekilen tarla gelirleri, köy tezgah, ambar ve dükkanlarının gelirleri, köy sınırları içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak ücretler, çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sandallardan alınacak ücretler, satılmak üzere köyde kesilen veya köy içinde satılacak hayvanlardan alınan resim, köy sınırı içinde bulunan kaplıca ve maden sularının geliri, köy sınırları içindeki otlak ve mer'aların köy ihtiyacından fazlasının kiralanmasından elde edilen gelirler, sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri, mühürlenmesi gereken belgelerden alınan ücretlerden oluşmaktadır.

iv) Diğer Gelirler

Köyler, Köy Kanunu'nda yazılı olanlar dışında özellikle yardımlar şeklinde gelir elde etmektedirler. Bunlar arasında Mahalli İdareler Fonu'nda toplanan paranın yıllık tutarının %20'si, Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesinden Köy Camilerine Yardım Fonu'na aktarılan tutarlar

⁸⁴ Salma ile ilgili son değişiklik 1939 tarihlidir ve buna göre salmanın tavanı 20 liradır.

⁸⁵ Kenan BULUTOĞLU - Erciş KURTULUŞ: a.g.e., 471.

ve İller Bankası net kârından “köy kalkınma payı” olarak ayrılan tutarlar yer almaktadır.

Köy Kanunu’nda köylerin borçlanma yetkisi yer almamakla beraber İller Bankası Kanunu’nda; bankanın, köylerin kamu hizmetleri ile ilgili tesisler için il özel idareleri kefaleti ile köylere borç verebileceği belirtilmektedir.

2. Köy Gelirlerinin Bileşimi

Köyler, merkezi yönetimden herhangi bir gelir kaynağı almaksızın, tamamen Köy Kanunu’nda sayılan kaynaklar üzerinden gelir sağlamaktadır. İhtiyaçları ise daha çok merkezi yönetim kuruluşlarınca ve kısmen de bu idarelere aktarılan ödenekler aracılığıyla il özel idarelerince karşılanmaktadır⁸⁶.

Köylerin kendi kanunları uyarınca tahsil ettikleri gelirlerinin gayri safi milli hasılaya oranı, ancak onbindelerle ölçülebilmektedir (Tablo 8). Köy gelirlerinin gayrisafi milli hasılaya oranı 1985 yılındaki onbinde sekiz düzeyinden, sürekli azalarak 1997 yılında onbinde üç’e kadar düşmüştür. 1998 yılında ise tekrar 1985 ve 1986’daki seviyesine döndüğü görülmektedir. Köy gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı ise (Tablo 9) 1985 yılındaki binde 5 düzeyinden, sürekli azalarak 1997 yılında binde 2 civarına kadar gerilemiştir. 1998 yılında ise söz konusu oranın binde 3 düzeyine çıktığı görülmektedir.

Köy gelirlerinin bileşimi ise düzeyindeki gerilemenin aksine (salma dışında) pek değişmemiştir (Tablo 7). Bir başka deyişle, köy gelirleri çeşit olarak zenginleşmediğinden ve mevcut gelir unsurlarının verimliliği arttırılamadığından nispi önemleri uzun yıllar boyu pek değişmemiştir.

⁸⁶ Hasan CANPOLAT (Editör): Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1998), 94.

Köy Kanunu'nda köyün temel gelir kaynağı olarak gösterilen ve bir aynı vergi özelliği taşıyan imecenin köy gelirleri içerisindeki payı, 1995 yılına kadar istikrarlı bir şekilde %20 civarında seyrederken bu tarihten sonra keskin yükseliş ve düşüşlerle beraber 1999 yılında %16 olarak gerçekleşmiştir.

Vergi niteliğinde olması nedeniyle, köylerin temel gelir kaynakları arasında yer alan salmanın payı ise salma ile ilgili rakamların güncelleştirilmemesi ve salmanın gönüllü yardımlara dönüşmüş olması yüzünden oldukça düşük bir seviyeye düşmüştür. Köylerin gelirleri içerisinde salma gelirlerinin payı 1985 yılındaki %8 düzeyinden bugün %3.8 seviyesine kadar gerilemiş bulunmaktadır.

Köy gelirleri içerisinde en önemli kalem ise resim, harç ve köy taşınmazlarından elde edilen "köy parası (hasılat)"tır. Söz konusu gelir kalemi, uzun bir süreden beri köy gelirlerinin yaklaşık dörtte üçünü oluşturmaktadır. Bu gelir kalemi içerisinde ise resim ve harç olarak tahsil edilen kısmın payının neredeyse sıfıra yakın olduğu belirtilmektedir⁸⁷. Bu bakımdan, köylerin gelirlerinin büyük kısmını köy adına yazılı emlak ve arazi gelirleri, köy adına ekilen tarla gelirleri, sahipsiz ağaç ve yemiş geliri, köy sınırları içerisindeki taşınmazlardan elde edilen gelirler vb. olduğunu, hatta köy gelirlerinin bileşiminin özellikle köy taşınmaz gelirlerinin seyrine bağlı olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

Yukarıda sayılanlar dışında, köy gelirleri içerisinde yer alan bakaya ve Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu'ndan elde edilen gelirler köyler için hiç bir zaman önemli gelir kaynakları olmamış, payları da %1-2 civarında seyretmiştir. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu'nun 1.1.2002 tarihinden itibaren tasfiye edilmesiyle beraber köyler, bu gelir kaleminden tamamen mahrum kalmış bulunmaktadır.

⁸⁷ Duran BÜLBÜL: a.g.e., 209

Tablo 7
Köylerin Gelirlerinin Bileşimi

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Salma	8.0	8.1	6.3	6.5	5.6	5.6	6.9	5.6	5.1	5.2	6.0	5.7	7.8	4.2	3.8
İmece	19.8	20.7	21.5	19.5	22.7	21.7	21.8	22.6	25.1	0.1	19.0	18.0	19.4	10.6	16.3
Resim-Harç Hasılatı	70.7	69.0	69.0	71.9	69.7	70.7	68.9	69.2	67.5	72.2	73.1	74.4	67.4	37.4	75.3
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	0.2	0.6	0.9	0.4	5.3	0.4	0.8	0.5	0.7	0.6	0.4	0.5	2.9	1.8	2.8
Bakaya	1.3	1.6	2.1	1.8	1.4	1.1	1.7	2.0	1.6	1.3	1.3	1.4	2.5	46.0	1.8
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı 1993 (DİE: 1993) ve Türkiye İstatistik Yıllığı 1999 (DİE: 2001) verileri kullanılarak düzenlenmiştir. Bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasında önemli fark bulunduğu için Kesin Hesap sonuçları esas alınmıştır. Hesaplamalarda yuvarlamalar yapıldığı için bazı rakamlarda 0.1 düzeyinde sapmalar mevcuttur.

Tablo 8
Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH'ya Oranı

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belediye Gelirleri / GSMH	1.52	2.17	2.13	1.96	1.53	1.63	1.85	2.03	2.43	2.40	2.26	2.41	2.68	2.80
İl Özel İdareleri Gelirleri / GSMH	0.29	0.37	0.42	0.42	0.41	0.47	0.30	0.57	0.57	0.47	0.46	0.61	0.78	0.85
Köy Gelirleri / GSMH	0.08	0.08	0.07	0.06	0.05	0.05	0.06	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.08
Toplam / GSMH	1.89	2.62	2.57	2.44	1.99	2.15	2.21	2.65	3.04	2.90	2.75	3.05	3.50	3.73

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı 1993 (DİE: 1993) ve Türkiye İstatistik Yıllığı 1999 (DİE: 2001) verileri kullanılarak düzenlenmiştir. Bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri arasında önemli fark bulunduğu için Kesin Hesap sonuçları esas alınmıştır. Hesaplamalarda yuvarlamalar yapıldığı için bazı rakamlarda 0.1 düzeyinde sapmalar mevcuttur.

Tablo 9
Yerel Yönetim Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirlerine Oranı

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belediye Gelirleri / Genel Bütçe Gelirleri	9.40	17.01	16.39	15.30	11.80	11.75	11.94	12.53	13.84	12.59	12.83	13.5	13.9	12.78
İl Özel İdareleri Gelirleri / Genel Bütçe Gelirleri	1.86	2.91	3.25	3.30	3.17	3.38	1.93	3.55	3.28	2.46	2.63	3.43	4.05	3.91
Köy Gelirleri / Genel Bütçe Gelirleri	0.52	0.62	0.56	0.45	0.39	0.41	0.39	0.31	0.24	0.16	0.19	0.17	0.19	0.31
Toplam / Genel Bütçe Gelirleri	11.78	20.54	20.20	19.05	15.36	15.55	14.26	16.39	16.36	15.21	15.65	17.10	18.14	17.02

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı 1993 (DİE: 1993) ve Türkiye İstatistik Yıllığı 1999 (DİE: 2001) verileri kullanılarak düzenlenmiştir. Bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri arasında önemli fark bulunduğu için Kesin Hesap sonuçları esas alınmıştır. Hesaplamalarda yuvarlamalar yapıldığı için bazı rakamlarda 0.1 düzeyinde sapmalar mevcuttur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETKİNLEŞTİRİLMESİ

I. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yerel yönetimlerin gelir yapıları, daha önce ifade edildiği üzere, ülkelerin yönetim biçimleri – yapılanmaları, yerel yönetimlerle ilgili mevzuat gibi “hukuki” ve yerel yönetimlerin büyüklüğü – sayısı, kaynakların bölgesel dağılımı, bölgesel kalkınmışlık düzeyi gibi “ekonomik” faktörlerce belirlenmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesine yönelik olarak bu faktörlerin kapsamlı bir biçimde ele alınması ve yeni önerilerin sunumu aşamasında, yapılan değerlendirmelerin dikkate alınması büyük önem taşımaktadır.

A. HUKUKİ FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Siyasi Yapının Değerlendirilmesi

Türkiye’nin üniter karakterli bir yönetim modeline sahip olması nedeniyle yerinden yönetim ilkesinin sınırları ve yönetim birimlerinin hangi düzeyde kurulabilecekleri Anayasa ile belirlenmiş bulunmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin gelir yapıları, daha çok merkezi yönetimin koyduğu kurallar ve çıkardığı kanunlar doğrultusunda biçimlendirilmektedir. Merkeziyetçi yapı, yerel yönetimlere hizmet sunma ve gelir toplama konusunda oldukça sınırlı bir hareket alanı bırakmaktadır.

a) Anayasal Hükümlerin Değerlendirilmesi

Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanılarak düzenleneceği hükmü, uygulamada merkezi yönetim ağırlıklı bir siyasi yapılanma biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin kurulmaları, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ve gelir bölüşümü, sınırları yasalarla belirlenmiş bir çerçevede düzenlenmiş bulunmasına rağmen, uygulamada, merkezi yönetimin istekleri doğrultusunda gerçekleşmektedir. Merkezi yönetim sık sık, yerel yönetimlere yapılan kaynak aktarımında tek taraflı olarak tasarruf yetkisini kendisinde görme eğilimi içine girmektedir¹.

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili olarak; yerinden yönetimin dayanaklarına, yerel yönetimlerin tanımına, yerel yönetim kuruluşlarına ve yönetim yapılanmasında merkezi yönetim ile ilişkilerinin genel çerçevesine yer verilmektedir. Anayasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra geçen sürede yerel yönetimler, gerek mali kaynakları gerekse merkez ile diğer ilişkileri açısından merkezi yönetime bağımlı durumda kalmışlardır ve halen bu kuruluşlar üzerinde merkezin idari vesayeti yoğun olarak hüküm sürmektedir.

Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere ... oluşturulan kamu tüzel kişileridir" hükmü, oldukça dar anlamda yorumlandığından, yerel yönetim birimleri bu maddede sayılan yerel topluluklarla ilgili geleneksel kuruluşlarla sınırlı kalmış bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kurulması, söz konusu dar yorumun sınırlarının bir ölçüde genişletilmesi anlamına gelmekle beraber, Cumhuriyetten önce oluşturulan yerel yönetim kuruluşlarının hâlâ

¹ Sadun EMREALP (Ed.): Belediyelerde Mali Yönetim (Ankara: TOKİ, 1993), 37.

sistemin özünü teşkil etmesi nedeniyle, yapılan değerlendirme geçerlilik kazanmaktadır.

Anayasa'nın söz konusu maddesinde geçen il, belediye ve köy terimlerini hem yerel yönetim birimleri hem de coğrafi birimler olarak değerlendirmek mümkündür:

i- İl, Belde ve Köy Terimlerinin "Yönetim Birimleri" Olarak Değerlendirilmesi: Anayasa'nın 127. maddesinde sayılan il, belediye ve köy terimlerinin yerel yönetim birimleri olarak değerlendirilmesi, hatta, yerel yönetim birimlerinin bunlardan ibaret olduğu genel kabul gören bir yaklaşımdır. Belediyenin bir yönetim birimi olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. İl ve köy ise hem bir yönetim birimini hem de bir coğrafi birimi ifade etmektedir. Bu görüşe göre, Anayasa koyucu yerel yönetim birimlerini belirlemiş bulunduğundan, il ve köyün aynı zamanda coğrafi birim olmaları önem taşımamaktadır. Bu değerlendirmenin lafzi yorum bakımından nihai sonucu, Anayasa'nın yerel yönetimleri sayma yöntemiyle belirlediğinin ve yerel yönetim türlerinde yapılacak çeşitlendirmenin, ancak Anayasa değişikliği ile mümkün olduğunun kabulüdür.

Anayasa hükmünün bu biçimde değerlendirilmiş olması nedeniyle, yerel yönetimleri günün koşullarına uygun hale getirmeye yönelik gerek sayılarının azaltılması, gerekse bazılarının kaldırılarak yenilerinin kurulması ile ilgili düzenlemeler, kalkınma planlarında yer almasına rağmen Anayasa'da değişiklik yapmanın teknik zorluğu ve zaman alıcılığı nedeniyle şimdiye kadar gerçekleştirilememiştir.

ii- İl, Belediye ve Köy Terimlerinin Coğrafi Birimler Olarak Değerlendirilmesi: Anayasa'nın 127. maddesinin bu yorumlanış biçimine göre, Anayasa'da sadece yerel yönetimlerin kurulabilecekleri coğrafi düzey belirlenmek istemiştir. Öyle ki, mevcut yerel yönetim

kuruluşlarından il özel idarelerine Anayasa'nın 127. maddesinde hiç değinilmemektedir². Bu nedenle, yerel yönetim birimlerinden belediyenin, bir yönetim birimi olarak il ve köy gibi coğrafi birimler yanında sayılması da uygun değildir. Bu değerlendirmenin amaçsal yorum bakımından nihai sonucu ise Anayasa maddesinde yerel yönetim birimlerinin kurulabilecekleri coğrafi düzeyin düzenlenmiş bulunduğu kabulüdür. Yerel yönetimlerin kurulabilecekleri coğrafi düzey Anayasa hükmü ile belirlendikten sonra, yönetim birimlerinin neler olabileceği yasama organının takdirine kalmaktadır.

b) Vergileme Yetkisinin Paylaşımının Değerlendirilmesi

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını belirleyen faktörlerden bir tanesi de ülkelerin yönetim yapılanmasına bağlı olarak, tercih edilen gelir paylaşım sisteminin uygulanış biçimidir. Üniter yapıli devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını paylaşma biçimi genel olarak hasılatın paylaşımı çerçevesinde gerçekleşmekle beraber, diğer sistemlerin uygulamasına da yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimlerin çeşitli olarak oldukça zengin gelir kaynaklarına kavuşmalarına imkan tanınmaktadır. Örneğin, Fransa gibi üniter yapıya sahip bir ülkede; yerel yönetimlere, "hasılatın paylaşımı" sistemine göre merkezi yönetim yardımları aktarılırken farklı nitelikteki pek çok yerel vergiyi uygulama yetkisi de bırakılmaktadır³. Federal bir ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'nde federe devletlere, "hasılatın paylaşımı" yanında yerel gelir vergileri çerçevesinde "vergi alacağı" sistemini uygulama yetkisi tanınmaktadır⁴. Almanya'da ise yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden aldıkları pay dışında, bazı vergilere "değişik oran" uygulama yetkileri bulunmaktadır⁵.

² Halil NARAOĞLU – Ruşen KELEŞ: a.g.t., 27.

³ Yusuf ERBAY: a.g.m., 67.

⁴ Bruce A. WALLIN: a.g.e., 5.

⁵ Duran BÜLBÜL: a.g.e., 96.

Üniter karakterli ÷lkelerde yerel yönetimlere bağımsız vergileme yetkisi tanınmasının hukuken mümkün olmadığı kabul edilmekle beraber⁶, bazı yerel nitelikli vergilerin yerel yönetimlere bırakılması önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Hasılatın paylaşımı yönteminin yumuşatıldığı bu yöntem uygulamaya, yerel nitelikleri tartışılmaz vergilerin yönetiminin yerel yönetimlere bırakılması biçiminde yansımaktadır. Nitekim, Anayasa'nın 73. maddesine göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlölüklerin ancak kanunla konulacağı, değiştirileceğı ve kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır. Yerel yönetimlerin, kanun ile konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kılındığı gelir kaynakları dışında, herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile yeni vergi veya harç koyma, oran değışikliği yapma veya vergi ve harç konusunu teşkil eden işlerle ilgili tarife düzenleme yetkileri bulunmamaktadır⁷.

Anayasa'nın 127. maddesinde yer verilen, "yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali ilişkilerin düzenlenişinde, "hasılatın paylaşımı" sistemiyle beraber, bazı gelir kaynaklarının yerel yönetimlerce yönetilmesi iznini de vermektedir. Kaynakların ayrılması sisteminin uygulamasına, idari maliyetleri çok yüksek birkaç küçük verginin belediyelerce ve il özel idarelerince yönetilmesi biçiminde yer verildiğinden, uygulama gerçekte, hasılatın paylaşımı ile sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetim gelirleri içerisinde, yönetimi bu idarelerce gerçekleştirilen vergi gelirlerinin payının küçüklüğü de bunu göstermektedir (Tablo 4-5). Yerel yönetimlere vergi uygulamasında daha fazla yetki verecek "değişik oran uygulama" ve "vergi alacağı" sistemlerine ise hiç yer verilmemektedir. İstisnai bir durum olarak, sadece, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde, tahsil edilen

⁶ Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönlendirme Komitesi Raporu, (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995), 23.

⁷ Nihat FALAY – Ebrar Berk – Erdal KAYA – Ersin KALAYCIOĞLU: a.g.e., 19.

vergi hasılatının bir kısmının ilgili yerel yönetimlerle paylaşılması ile ortaya çıkan sınırlı bir uygulama ile yetinilmektedir.

c) İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin bir "idari bütün" olarak değerlendirilmesi, hem gelir kaynaklarının bölüşümünden yerel yönetimlere düşen pay, hem de bu payın kullanımı ile ilgili olarak değerlendirme yapılmasını gerekli kılmaktadır.

İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması konusundaki Anayasa hükmü, genel bütçe vergi gelirlerinin merkezi yönetimce uygun görülen belli bir yüzdesinin belediyelere ve il özel idarelerine transferi ve küçük bazı vergilerin yönetiminin yerel yönetimlere bırakılması biçiminde uygulamaya geçirilmektedir.

ca) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi

Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi, görevleriyle orantılı olmaktan uzak biçimde, merkezi yönetimin uygun gördüğü bir oranın transferi biçiminde işlemektedir. Belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden 2001 yılı sonuna kadar verilen, sırasıyla 9.25 ve 1.70'lik paylar; ilgili yerel yönetimlerin gelir kaynakları içinde, sırasıyla, yaklaşık %45-50 ve %35 düzeyinde bir büyüklüğe sahip bulunmaktadır. Yerel yönetim gelirleri içerisinde yerel yönetimlerin kendi kaynaklarından topladıkları öz gelirleri (öz gelirlerin payı ise %25 civarında gerçekleşmektedir) ile genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın oranı, birinci bölümde açıklanan gelişmiş bazı batı ülkeleriyle kıyaslandığında tutarlı görülebilir. Ancak, yerel yönetim gelirlerinin gayrisafi milli hasıla içindeki payının, söz konusu

gelişmiş ülkelerdekinin üçte biri düzeyinde olması ile beraber değerlendirme yapılması halinde, yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesi gereken yönlerinden birinin, hem genel bütçe vergi gelirleri payının hem de öz gelirlerini artırmak olduğu sonucuna varılmaktadır.

cb) Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Uygulaması

İdarenin bütünlüğü ilkesinin ikinci yönünü oluşturan, gelir kaynaklarının yerel yönetimlerce kullanılmasına ilişkin süreçteki idari vesayet ise yerel yönetimlerin mali özerkliklerini ciddi biçimde sınırlandırmaktadır. Belediye gelirlerinin yaklaşık yarısını ve il özel idareleri gelirlerinin yaklaşık üçte birini oluşturan genel bütçe vergi gelirleri payından, çeşitli fonlar aracılığıyla, doğrudan merkezi yönetimin denetimi ve gözetimi altında belli hizmetler için kullanılan kısmın, belediyelere ve il özel idarelerine dağıtılan toplam tutarın üçte birine ulaşması ($3.25 + 0.58 / 9.25 + 1.70 = \% 35.2$), yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin sınırlandırıldığına göstergesi niteliğindedir.

İl özel idareleri gelirlerinin diğer üçte birlik kısmının şartlı devlet yardımlarından sağlanması ise söz konusu yerel yönetim kuruluşlarının; gelirlerinin kalan kısmını merkezi yönetimin izni çerçevesinde kullanması anlamına gelmektedir. Bu durum, mali özerklik açısından il özel idarelerinin daha geride olduğunu göstermeye yeterlidir.

2. Gelir Yapısını Düzenleyen Mevzuatın Değerlendirilmesi

a) Bir Yerel Yönetim Birimi İle İlgili Birden Fazla Kanun Bulunması

Yerel yönetimlerin tabi oldukları mevzuatın özelliği, kuruluş kanunları itibariyle güncelliğini kaybetmesi ve özellikle gelir kaynaklarını düzenleyen kanunlar itibariyle dağınık oluşudur. Kanunların, farklı

dönemlerde ihtiyaç nedeniyle yeniden düzenlenmesi dolayısıyla, bir yerel yönetim birimi ile ilgili olarak birden fazla geçerli kanun ortaya çıkmaktadır. Belediye gelirleri ile ilgili olarak Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Emlâk Vergisi Kanunu gibi beş tane temel kanunun bulunması dağınıklığı açıklamaya yeterli görülmektedir. Öyle ki, özellikle belediyeler açısından söz konusu dağınıklık, belediye gelirlerini bir sistem içerisinde değerlendirmeyi imkansız kılacak bir nitelik taşımaktadır.

b) Kuruluş Kanunlarının Güncelliğini Kaybetmesi

ba) Yerel Yönetim Anlayışının Değişmesi

Yerel yönetimlerin kuruluş kanunları, çıkarıldıkları tarihler itibarıyla oldukça eskidir. Söz konusu kanunlar, ya Cumhuriyet'ten önce ya da Cumhuriyet'in ilk yıllarında yürürlüğe girmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu Cumhuriyet'ten on yıl önce, Köy ve Belediye Kanunu ise sırasıyla 1924 ve 1930 yıllarında çıkarılmıştır. Bu kanunların, çıkarıldıkları dönemlere nazaran ilerici ve modern kanunlar oldukları kabul edilmekle beraber⁸, Cumhuriyet'in ilânından bugüne, hem yerel yönetimlerin ülke içindeki önemleri artmış hem de yerel gelir kaynakları ile ilgili teorik varsayımların bir kısmı artık geçerliliğini kaybetmiş bulunmaktadır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel yönetimler, henüz yeterli olgunluğa sahip değillerdi ve kamusal hizmetler büyük ölçüde merkezi yönetimce veya merkezi yönetimin taşra teşkilatları vasıtasıyla yerine getirilmekteydi. Bu şartlar altında, kamu hizmetlerinin görülmesinden ve gelir paylaşımından yerel yönetimlerin sınırlı pay almaları doğaldı. Yerel yönetimler içerisinde ise il özel idareleri; valinin hem merkezi yönetimin

⁸ Nihat FALAY – Ersin KALAYCIOĞLU – Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 62; Süreyya SAKINÇ: a.g.t., 120.

taşıra teşkilatı durumundaki ilin hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başında bulunması nedeniyle, hizmet görme bakımından bilinçli olarak öne çıkarılmışlardır. Belediyelerin gelişmesiyle birlikte, kuruluş kanunlarında yer verilen gelir kaynakları söz konusu kuruluşlara yetmemeğe başlamıştır. İl özel idareleri ise kuruluş kanunlarındaki görevleri kendilerinden alınmaksızın başka kuruluşlara devredildiğinden, bütçe fazlası ile çalışan, fonksiyonunu yitirmiş kuruluşlar haline gelmişlerdir⁹.

bb) Bazı Gelir Kaynaklarının Teorik Geçerliliğini Kaybetmesi

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile ilgili mevzuatın diğer bir yönü de yürürlüğe girdikleri dönemin teorik varsayımlarını yansıtmalarıdır. Yerel yönetimlerin kuruluş kanunlarında yer alan bazı gelir kaynakları, gerek konu gerekse tarife ve tahsil yöntemleri bakımından modern vergi tekniği ile uyumlu değildir. Tarifelerin pek çoğu maktu niteliktedir ve uzun yıllar değişmediğinden bir anlam ifade etmez hale gelmiştir. Örneğin, köy idarelerinin gelirlerinden salma ve imece böyle bir özellik taşımaktadır. Köy Kanunu'nun çıkarıldığı dönemde köyler, esas olarak o dönemde olağan gelir kaynakları olan salma ve imeceden gelir sağlarken, para ekonomisinin iyice yaygınlaşması ve dağıtma vergilerinin tüm Dünya'da geçerliliğini kaybetmesi nedeniyle söz konusu gelir kaynakları fiili olarak ortadan kalkmış bulunmaktadır.

c) Gelir Yapısı İle İlgili Diğer Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını kuran temel kanunlar dışındaki mevzuat, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yaklaşık yarısını düzenlemektedir ve bunlar üzerinde yapılan değişiklikler, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin gelir yapılarını doğrudan etkilemektedir. Söz konusu kanunlar üzerinde değişiklik yapma yetkisi, dolaylı olarak

⁹ Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.I.K. Raporu, 40.

merkezi yönetimde bulunduğu için, idareler arasında gelir bölüşümü, daha çok merkezi yönetimin iradesi doğrultusunda gerçekleşmektedir.

Merkezi yönetim, bahsedilen kanunlarda değişiklik yapmak suretiyle, idareler arasındaki gelir bölüşümünü ekonomik konjonktüre göre ayarlamaktadır. Yerel gelir kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda yerel yönetimler lehine; merkezi yönetimin kaynak sıkıntısı çektiği dönemlerde ise merkezi yönetim lehine ayarlamalar yapmak, bahsedilen mevzuat ile mümkün olmaktadır¹⁰. İkinci bölümde ayrıntılı olarak incelenmiş olan söz konusu mevzuatta, 1980'li yılların başından itibaren çok sık değişiklik yapılarak, yerel yönetimlerin gelir yapıları sürekli değişikliğe maruz bırakılmıştır.

ca) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesinin Değerlendirilmesi

caa) Sık Sık Değişiklikler Yapılması

1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun; belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden alacakları payları düzenlemektedir. Anayasa ile merkezi yönetime yüklenen "yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması" görevi, esas olarak bu Kanun hükümleri gereği ayrılan paylarla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Belediyeler ve il özel idareleri, ülke genelinde toplanan vergi gelirlerinden, nüfusları ile orantılı pay almaktadır. Ancak, hem belediyelere ve il özel idarelerine verilecek toplam tutarın büyüklüğü hem de bu tutarın serbest olarak veya ve merkezi yönetim gözetim ve denetimi altında kullanılacak kısmını

¹⁰ 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle beraber genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilen pay, sırasıyla %9.25'ten %6'ya ve %1.70'ten %1.12'ye; IMF'ye verilen Niyet Mektubu çerçevesinde 28.01.2002 tarihli BKK ile sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine verilen pay %5'ten %4.1'e düşürülmüştür.

belirleyen oranlar sürekli değiştirildiğinden, yerel yönetimler de yeni kurallarla yüzyüze gelmektedirler ve çoğunlukla anayasal hakları ihlale uğramaktadır.

Belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların önemli bir kısmının, uzun süre, yine 2380 sayılı Kanun ile kurulan Belediye Fonu, İl Özel İdareleri Fonu ve Mahalli İdareler Fonu aracılığıyla kullanımının hükme bağlanması, yerel yönetimlerin, gelir kaynakları üzerinde tasarruf yetkilerini sınırlandıran bir faktör olmuştur. Söz konusu fonlar aracılığıyla kullanılan oranların yüksekliği, yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde zedelemiştir.

21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı Kanun ile fonlar kaldırıldıktan sonra, yerel yönetimlerin fonlar aracılığıyla kullandıkları payların genel bütçeye aktarılması; başka bir deyişle, fon paylarının kaldırılmasına karşılık nüfusları ile orantılı olarak alacakları payların arttırılmaması ise mali özerkliğin zedelenmesinden de öte gelir kaynaklarından tamamen mahrum kalmaları anlamına gelmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen payın, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki öneminin yaklaşık %50, fonlar aracılığıyla kullanılan tutarların da genel bütçe vergi gelirleri payının %35.2'si olduğu göz önünde bulundurulursa, yerel yönetimlerin gelirlerinin son değişiklikle yaklaşık %17 - 18 azalacağı ortaya çıkmaktadır.

cab) Nüfus Kriterinin Sabit Katsayı İle Uygulanması

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan pay dağıtımında kullanılan nüfus kriteri, pek çok ülkede temel kriter durumundadır. Ülkelerin bir kısmında sabit katsayı uygulanırken büyük bir kısmında nüfus ile ilgili ek kriterlere yer verilmektedir. Sabit katsayı uygulaması, küçük ve büyük yerel yönetimler arasında kayırmayı önleyici niteliktedir ve dağıtım işleminde tarafsızlığı sağlamaya yöneliktir. Ancak,

mali konularda tarafsızlık bazen adaletsizlik anlamı da taşıyabilmektedir. Çok küçük yerel yönetimlerde ölçek sorunu nedeniyle rasyonel örgüt kurulamaması, nüfusu veya nüfus artış hızı yüksek olan yerel yönetimlerde ise ilave yatırımlar yapmanın ortaya çıkardığı maliyet nedeniyle yerel yönetimler için merkezi yönetim paylarının önemi daha da artmaktadır. Bu nedenle, pay dağıtımında nüfus kriterinin yalın halde uygulanması sakıncalar taşımaktadır¹¹. Bu sakıncaların giderilebilmesi için gelişmiş ülkelerde nüfusla ilgili katsayıya ağırlık verilmesi yoluna gidilmektedir. Örneğin; Fransa'da "genel hizmet yardımı"nın %40'ı nüfusa göre, geri kalan kısım ise nüfusu 5000'den 200.000'in üstündekilere nüfusları ile ağırlıklandırılarak "düzeltici katsayı" adı verilen kriterle göre paylaştırılmaktadır. Nüfusu 10.000'in altında olan ve ortalamanın altında vergi geliri tahsil eden belediyelere, meslek vergisinden oluşturulan fon, "kırsal kalkınma yardımı" olarak dağıtılmaktadır. Almanya 'da ise nüfusa göre artan ağırlık, "merkez şehir" kriteri ile geçerlilik kazanmaktadır. İskandinav ülkelerinde genel pay dağıtımı, küçük ölçekli yerel yönetimler için sabit idari harcamaların karşılanabilirliği göz önünde tutularak gerçekleştirilmektedir¹².

Türkiye'deki pay ve yardım dağıtımı mekanizması, yukarıda açıklanan ek kriterlerden yoksundur. Büyükşehir belediyeleri için ayrıcalıklı işlem yapılması Almanya uygulaması ile paralellik taşımakla beraber, sistemin yerel yönetimler arasında dengeleyici bir nitelik kazanması bakımından yeterli değildir. Sistem, büyükşehir belediyeleri için büyükşehir sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından %4.1 ek pay verilmesi ve kalkınmada öncelikli yörelere yapılan DPT bütçesinden yapılan yardım ile yumuşatılmaya çalışılmaktadır. Ancak, bu düzenlemelerin genellik taşıdığını ifade etmek olanağı yoktur.

¹¹ Ziya ÇOKER: a.g.m., 48.

¹² Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, 42-43.

cb) Bütçe Kanunları İle Düzenleme Yapılmasının Değerlendirilmesi

Yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde etkili olan diğer bir faktör ise bütçe kanunları ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere verilecek payların sık sık değiştirilmesidir. 2380 sayılı Kanun'da yazılı oranların 1981 yılından 2001 yılına kadar üç defa değiştirilmiş olmasının yanında, bütçe kanunlarına konan hükümlerle fiili oranlar da üç defa değiştirilerek (azaltılarak) yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde merkezi yönetim sürekli müdahalede bulunmak yoluna gitmiştir.

Bütçe kanunları ile Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Üzerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun üzerinde yapılan değişiklikler, yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde her zaman olumsuz etkiler yarattığı anlamına gelmemelidir. Bütçe kanunları ile kanuni oranlar genellikle düşürülmekle beraber, 1989 yılından itibaren, bütçe kanunlarına konan hükümlerle yerel yönetimlere verilecek payların dağıtımında bilimsel kriterler uygulanmaya çalışılmaktadır.

Bütçe kanunlarına konulan hükümlerle, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilecek payın %10'unun bütçeye gelir kaydedilerek Maliye Bakanı'nın onayı ile yerel yönetimlere dağıtılması karara bağlanmaktadır. Uygulamadaki olumsuzluklar bir yana¹³, pay dağıtımında; nüfus kriterinin yanısıra kalkınmışlık seviyesi, mali kaynaklar ve turistik özelliklerin dikkate alınması, yerel yönetimler arasında yatay adaletin sağlanmasına yöneliktir ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

¹³ Ziya ÇOKER: a.g.m., 53.

cc) Emlâk Vergisinin Yönetiminin Belediyelere Bırakılmasının Değerlendirilmesi

3239 sayılı Kanun ile emlâk vergisinin genel bütçe vergi gelirleri arasından çıkartılarak yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından birisi haline getirilmesi, 1980'li yıllarda yerel yönetimlerin gelir yapılarını yeniden düzenleyen değişiklikler içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Matrahın teknik özellikleri nedeniyle tüm Dünyada yerel yönetimlere bırakılması uygun görülen emlâk vergisinin, ülkemizde de yerel yönetimlerce uygulanmakta olması şüphesiz olumlu bir gelişmedir. Uygulamadaki sorunlar giderildiği takdirde, matrahla ilgili bilgilere en sağlıklı biçimde ulaşma şansı olan yerel yönetimlerin emlâk vergisi uygulamasından sorumlu tutulmaları, hem verginin işlem maliyetlerini en aza indirebilecek hem de vergi hasılatını maksimum kılacaktır.

B. EKONOMİK FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Yerel Yönetimlerin Sayısının ve Büyüklüğünün Değerlendirilmesi

Yerel yönetimlerin sayısı ve ortalama büyüklüğü, yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde; milli gelirin paylaşımı, fiziki büyüklüklere göre sahip olunacak gelir kaynaklarının varlığı¹⁴, optimum büyüklüğe ulaşmanın getireceği avantajlar ve aşırı büyük yerel yönetim bölgelerinin karşı karşıya kaldığı gelir toplama sorunları bakımından önem taşımaktadır.

a) Sayıca Çokluk

Ülkemizde, yerel yönetimlerin sayısının benzer ülkelerden yüksekliği¹⁵ ve olağan dışı artışlar göstermesi; milli gelirin paylaşımına

¹⁴ Ursula HICKS: a.g.e., 6; Belediyelerde Mali Yönetim, 38.

¹⁵ Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı, 5,7.

çok sayıda belediye, il özel idaresi ve köyü dahil ederek gelir kaynaklarına sahip olma açısından zayıf, optimum-altı küçük birimler oluşmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin sınırları küçüldükçe, tercihleri kavrama yeteneklerinin arttığı ifade edilmektedir¹⁶. Ancak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere ve il özel idarelerine pay verilmesi açısından ortaya çıkan olumsuzluk, daha somut ve ölçülebilir bir hal almaktadır. Örneğin, mevcut belediye sayısının %75'inden fazlasını oluşturan ve nüfusun ancak %18'ini barındıran, nüfusu 10.000'in altındaki 2607 belediyenin (Bkz. II. Bölüm, Tablo 3) genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın, nüfus ile orantılı olarak paylaşıldığı göz önünde bulundurulursa; birim başına düşen pay, bazı küçük belediyeler için temel giderlerin karşılanmasına dahi yetmeyecek tutarlarda kalmaktadır.

Tablo 10
Nüfus Grupları İtibariyle
Belediyelerin GBVGT'ndan Aldıkları Ortalama Pay (1998)

Nüfus	Belediye Sayısı	GBVGT'ndan Aldıkları Pay (%)	Birim Başına Düşen GBVGT Payı(Milyon)
- 10.000	2.607	11.19	31.350
10.001-20.000	242	4.24	127.851
20.001-50.000	169	5.92	258.786
50.001-100.000	83	7.63	671.084
+ 100.000	114	70.96	4.546.614

Kaynak: Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998 (DİE: 2001) verilerinden derlenmiştir.

b) Yapay Belediye Sayısındaki Artış

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine pay dağıtımında nüfusun esas kriter olması nedeniyle, sayım dönemlerinde geçici olarak sağlanan nüfus ile belediye kurulan köylerin artışı yüzünden pay dağıtımında etkinsizliklere yol açılmaktadır. Büyük belediye ve il özel idarelerine verilen pay ise sadece sayım dönemlerinde küçük bölgelerde bulunan nüfusun fazlalığı yüzünden düşmektedir.

¹⁶ Gunter HEDTKAMP: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, 1996), 86-87.

Böylece, olağan dönemlerde yüksek nüfusa sahip yerel yönetimlerde kişi başına düşen reel gelir azalmaktadır¹⁷.

c) Yerel Yönetimlerin Ortalama Büyüklüklerinin Düşmesi

Yerel yönetimlerin sayıca çokluğu ve bunların bazılarının yapay belediyelerden oluşmasının bir başka yönü de bazı gelir kalemlerinin sadece bazı yerel yönetim kuruluşlarına özgü hale gelmesidir. Belediye Gelirleri Kanunu ile tüm belediyelere tanınan ilân, reklâm ve eğlence vergileri, işyeri açma harcı, kayıt ve muayene harcı gibi, ticari faaliyetler üzerinden tahsil edilebilecek gelir kaynakları, yerleşim ölçeği ile orantılı olarak gelir sağlamaktadır. Bu vergi ve harçlar; büyük ve kentsel nitelikli belediyeler için önemli sayılabilecek gelir kaynağı yaratırken, kırsal nitelikli belediyeler için söz konusu olmamaktadır. Özellikle, nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde yukarıda sözü edilen gelir kaynakları dışında kalan, parasal olarak çok düşük miktardaki merkezi yönetim paylarının toplam gelirlere oranı yükselirken (Tablo 11), vergi-gelir tabanı zayıf kabul edilen tarım, hayvancılık ve arazi gelirleri gibi kaynaklardan elde edilen öz gelirlerin önemi, bazı vergi kaynaklarından tamamen mahrum kalınması nedeniyle düşmektedir (Tablo 12).

Yerel yönetimlerin büyüklüklerinin düşmesinin önemli bir başka sonucu ise; küçük belediyelerde yine bu yerleşim bölgelerine özgü ekonomik, politik ve psikolojik koşullar nedeniyle öz gelirlerin öneminin azalmasıdır. Küçük ölçekli belediyelerde; bazı gelir kaynaklarının yukarıda açıklanan nedenlerle bulunmaması dışında, kişi başına gelir seviyesinin düşüklüğü, seçmen-mükellef bağlantısının çok sıkı olması gibi nedenlerle yöneticiler halktan vergi toplamak yerine, dolaylı olarak, merkezi yönetimden aktarılan payları tercih etmektedir¹⁸.

¹⁷ Nihat FALAY - Ersin KALAYCIOĞLU - Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 11.

¹⁸ Belma ÜSTÜNİŞİK - Enis YETER: a.g.e., 68.

Tablo 11
Nüfus Grupları İtibariyle GBVGT Payının
Belediye Toplam Gelirlerine ve Vergi Gelirlerine Oranı(1998)
(Milyon TL)

Nüfus	Vergi Gelirleri (1)	GBVGT Payı (2)	Toplam Gelirleri (3)	2/1 (%)	2/3 (%)
- 10.000	104.146.991	81.731.043	188.625.621	78	43
10.001-20.000	41.955.477	30.940.025	74.125.917	74	41
20.001-25.000	18.307.598	11.046.711	33.556.547	61	33
25.001-30.000	11.221.335	8.112.170	17.506.784	72	46
30.001-50.000	35.935.999	24.577.680	61.224.346	66	40
50.001-100.000	76.183.118	55.700.204	119.194.451	72	46
100.001-200.000	62.626.602	43.090.776	129.266.544	68	33
200.001-300.000	81.912.135	47.328.132	116.138.680	57	40
300.001-500.000	80.006.775	46.612.172	115.193.620	58	40
+500.000	414.521.599	381.284.085	641.578.973	92	60

Kaynak: Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998 verileri derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 12
Nüfus Gruplarına Göre
Belediyelerin Toplam Gelirleri İçinde Öz Gelirlerin Önemi (1998)
(Milyon TL)

Nüfus	Öz Gelirler	Toplam Gelirler	Öz Gelirler / Toplam Gelirler (%)
- 10.000	83.703.905	188.625.621	44.37
10.001-20.000	36.384.491	74.125.917	49.08
20.001-25.000	18.986.095	33.556.547	56.58
25.001-30.000	8.286.086	17.506.784	47.33
30.001-50.000	32.427.081	61.224.346	52.96
50.001-100.000	49.860.894	119.194.451	41.83
100.001-200.000	60.883.150	129.266.544	47.09
200.001-300.000	62.642.681	116.138.680	53.93
300.001-500.000	63.601.707	115.193.620	55.21
+500.000	165.857.514	641.578.973	25.85

Kaynak: Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998 verileri derlenerek oluşturulmuştur. Öz Gelirler: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı dışındaki vergi gelirleri ile iç ve dış borçlanmalar dışındaki vergi dışı gelirlerden oluşmaktadır. Nüfusu 500.000'den fazla belediyelerde öz gelirlerin düşüklüğü, bu belediyelerin genellikle büyükşehir belediyeleri olmaları nedeniyle, sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın yüksekliğinden doğmaktadır.

d) Gelir Toplama Faaliyetlerinin Verimliliğinin Azalması

Yerel yönetimlerin nüfus ve alan bakımından küçülmesinin bir başka sonucu ise gelir toplama faaliyetlerinin verimliliğinin düşmesidir. Gelir toplama örgütlerinin her bir yerel yönetim için ayrı ayrı kurulmak zorunda olması, tahsilat masraflarını arttırarak toplanan hasılatı oranını

yükseltmektedir. Öyle ki, bazı gelir kalemlerini tahsil etmek için yapılan masraf, katlanılan maliyeti aşmaktadır.

e) Yerleşik Olmayan Nüfusun Artması

Aşırı büyük yerel yönetim bölgelerinde ise yerleşik olmayan nüfusun fazlalığından ve denetim eksikliğinden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkmaktadır. Büyük yerel yönetim bölgelerinde ve özellikle büyükşehir belediyelerinde yaşayan veya geçici olarak bulunan; yerel yönetimlerin hizmetlerinden faydalanan, ancak yerel yönetim sınırları içerisinde ikamet etmediği için yerel mali yükümlülüklerle katlanmayanların sayılarının artması sonucu "büyüklerin küçükler tarafından sömürülmesi" durumu ortaya çıkmaktadır¹⁹. Bu yönetimlerde yerel mal ve hizmetlerin karşılığı olarak alınan vergiler düşük düzeyde kalmaktadır. İkinci bölümde de değinilen bir araştırmada, kişi başına gelir düzeyi ve yerel hizmet kalitesi düşük bazı küçük belediyelerde yaşayanların, kişi başına gelir düzeyi ve hizmet kalitesi yüksek büyük belediyelerde yaşayanlara kıyasla dört kat daha fazla yerel vergi ödemeleri söz konusu olumsuzluğu işaret etmektedir.

Mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek açısından yerleşik olmayan nüfusun yüksekliği, tahsilatı yapan yerel yönetim açısından bir sorun oluşturmakla beraber, yerel finansmana vergi, harç, katılma payı gibi araçlarla katkıda bulunulmaması nedeniyle mükelleflerin birbirini ve yöneticileri denetlemeleri imkanı da ortadan kalkmaktadır.

2. Kaynakların Yerel Yönetimler Arasında Dağılımının Değerlendirilmesi

Yerel yönetimlerin sahip oldukları doğal kaynaklar üzerinden tahsil ettikleri hasılatın toplam gelirlerine oranı, kaynak dağılımındaki farklılığın

¹⁹ Nihat FALAY - Ersin KALAYCIOĞLU - Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 16.

etkilerini göstermekten uzaktır. Genel olarak, yerel yönetimlerin kendi bölgelerine özgü kaynaklarının, gelir yaratma kapasitesi açısından verimsiz olması nedeniyle söz konusu unsurlar üzerinden tahsil edilen gelirin toplam içindeki payı, birkaç istisna dışında, yerel yönetimler arasında kayda değer farklılık oluşturmamaktadır.

Verimsizliğin nedenleri arasında, söz konusu gelir kalemlerinin çağdaş gelir kaynaklarının ve uygulama ile ilgili tekniklerin (tarh, tahsil gibi) özelliklerini taşınamaması yer almaktadır. Belediye gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı %10'un altındadır ve bu oranın %80-85'inden fazlası emlak, çevre temizlik ve elektrik ve havagazı tüketim vergisinden elde edilmektedir. Bunun dışında kalan %15-20'lik kısım ise ilân ve reklâm, eğlence, haberleşme ve yangın sigortası vergisinden elde edilmektedir. Başka bir deyişle, kaynakların dağılımındaki farklılığın belediyeler arasında gelir farklılığı yaratması mümkün görünmemektedir. Belediyeler arasında gelir farklılığı, daha çok genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımına esas olan nüfus kriterinden doğmaktadır (Tablo 11). Belediye ve il özel idarelerine bırakılan vergi ve harçlar, tarifelerinin maktu olması nedeniyle gittikçe önemsizleşmektedir ve üzerinden alındıkları doğal kaynakların ve işlemlerin bölgeler arasında farklı dağılmasından dolayı yapılacak bir değerlendirmeyi anlamsız kılmaktadır.

3. Kalkınmışlık Düzeyindeki Farklılığın Değerlendirilmesi

Kalkınmışlık düzeyinin yerel yönetimler arasında gelir farklılığı yaratması, kalkınmışlığın göstergesi olan unsurların vergilendirilmesine²⁰ ve gelir paylaşımında kalkınmışlığın gözetilmesine bağlı olmaktadır.

²⁰ Rinaldo LOCATELLI: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, 1996), 70.

a) Kalkınmışlık Göstergelerinin Vergilendirilmesi

Kalkınmışlık göstergelerinin vergilendirilmesi konusunda, herhangi bir özel düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, kalkınmışlığın ve kişi başına gelir düzeyinin yansıması olan göstergeleri esas alan elektrik tüketim vergisi, haberleşme vergisi ve emlak vergisi yerel yönetimler arasında farklılık yaratmaktadır. Bu farklılık, bir taraftan ortalama gelirin yüksek olduğu yerel yönetimlerde tüketimin fazlalığı dolayısıyla vergi kapasitesinin yüksekliğinden, diğer taraftan verginin değer esaslı tarifelerle hesaplanmasından doğmaktadır. Örneğin, emlak vergisi, emlak değerlerinin gelişmiş bölgelerde yüksek olması nedeniyle söz konusu yerel yönetimlere gelişmemişlere nazaran daha fazla hasılat sağlamaktadır.

b) Gelir Paylaşımında Kalkınmışlığın Dikkate Alınması

Gelir farklılıklarının kalkınmışlıkla ilgili ikinci yönü ise kalkınmada öncelikli yörelere yapılan yardımlar ve büyükşehir belediyelerine verilen paylarla ilgili bulunmaktadır. Kalkınmada öncelikli yörelerde yer alan ve nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerin tesis ve yatırımlarının desteklenmesi amacıyla verilen yardımlar ile kalkınmışlığın bir göstergesi olarak bazı belediyelere, büyükşehir statüsü ile beraber gelir paylaşımında ek kaynak verilmesi yerel yönetimler arasında farklılık yaratmaktadır. Nüfusu 50.000'in altında bulunan kalkınmada öncelikli yöreler, yapılan yardımların yaklaşık üçte ikisini almaktadırlar (Tablo 14). Ancak, yardımı alan belediye sayısının fazlalığı her bir belediyeye düşen payı önemsizleştirmektedir.

Tablo 13

Kalkınmışlık Derecelerine Göre Belediye Gelirlerinin Dağılımı (1998)

Milyon TL

İller	Toplam Gelir (1)	Vergi Gelirleri (2)	GBVGT Payı (3)	Emlak + ÇTV (4)	Belediye Harçları (5)	Harc Katılma Payları (6)	Özel Yardım ve Fonlar (7)	2/1	3/1	4/1	5/1	6/1	7/1
Türkiye Gene.	1.496.411.488	926.817.633	730.423.004	113.119.606	33.468.992	16.014.733	50.858.050	61.93	48.81	7.55	2.2	1.07	3.4
Adıyaman	4.555.676	3.147.360	2.904.400	95.581	55.483	12.973	356.622	69.08	63.75	2.98	1.2	0.28	7.8
Bayburt	1.121.551	604.969	558.156	21.266	7.704	31.658	295.843	53.94	49.76	1.89	0.68	2.82	26.3
Bingöl	1.686.327	1.173.841	1.062.988	60.568	19.711	1.559	118.215	69.60	63.03	3.59	1.16	0.10	7.0
Bitlis	4.283.587	3.819.556	3.708.906	32.696	18.764	1.800	175.266	89.16	86.58	0.76	0.43	0.04	4.1
Gümüşhane	2.824.724	1.956.460	1.845.144	38.734	33.073	5.466	175.082	69.26	65.32	1.37	1.17	0.19	6.1
Hakkari	1.525.689	962.939	901.247	22.369	18.418	212	428.910	63.11	59.07	1.46	1.20	0.01	28.1
Sirt	2.108.512	1.397.940	1.325.019	39.828	2.980	44.491	262.830	66.29	62.84	1.88	0.14	2.11	12.46
Tunceli	2.012.888	1.329.182	1.247.281	39.259	15.785	4.879	80.573	66.03	61.96	1.95	0.78	0.24	4.0
Ankara	143.973.520	106.782.958	92.964.839	8.047.009	1.786.290	507.391	2.524.191	74.16	64.57	5.58	1.24	0.35	1.75
Antalya	34.140.819	17.999.238	12.483.977	2.519.895	1.398.943	1.219.759	1.397.841	52.72	36.56	7.38	4.09	3.57	4.09
Aydın	18.495.225	9.691.788	5.686.500	2.193.983	980.876	224.937	649.076	51.86	30.74	1.186	5.30	1.21	3.51
Bursa	56.967.251	31.473.132	22.446.264	5.945.158	944.996	487.562	2.006.795	55.24	39.40	10.43	1.65	0.85	3.52
Denizli	15.216.895	8.083.862	5.679.524	1.326.881	479.366	234.013	696.082	53.12	37.32	8.71	3.15	1.53	4.57
İstanbul	428.304.880	305.711.753	236.441.729	41.308.908	11.533.317	4.580.462	6.519.248	71.37	55.20	9.64	2.69	1.06	1.52
İzmir	136.430.243	65.610.075	47.702.660	10.994.903	2.384.963	750.911	2.055.486	48.09	34.96	8.05	1.74	0.55	1.50
Muğla	17.795.027	7.449.626	2.991.793	2.481.673	947.809	568.612	1.095.053	41.86	16.81	13.94	5.32	3.20	6.15
Yalova	3.761.901	2.230.721	1.036.293	852.744	123.833	74.909	161.208	59.29	27.54	22.66	3.29	1.99	4.28

Kaynak: Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998 verilerinden düzenlenmiştir. Açık renk harflerle yazılan belediyeler kalkınmada öncelikli yörelerde bulunmaktadır.

Tablo 14
Nüfus Gruplarına Göre
Toplam Gelirin ve Devlet Yardımlarının Paylaşımı - 1998 (%)

Gelirler	Nüfus Grubu		Toplam
	50.000+	50.000	
Toplam Gelir	74.94	25.06	100
Vergi Gelirleri	77.17	22.83	100
Vergi Dışı Gelirler	74.80	25.20	100
Özel Yardım ve Fonlar	35.63	64.37	100

Kaynak: Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998, 5.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilen payların yaklaşık dörtte birinin büyükşehir belediyelerine gitmesi (Tablo 6), pay dağıtımında kalkınmışlık düzeyinin önemini de göstermektedir. Sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin %5'inin (2001 yılı sonuna kadar) büyükşehir belediyelerine bırakılması²¹, büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında esaslı bir fark yaratmaktadır.

4. Yerel Gelir Kaynaklarının Verimliliğinin Değerlendirilmesi

a) Yerel Mal ve Hizmetler İçin Uygulanan Fiyatlandırma Politikaları

Yerel mal ve hizmetlerin mal ve hizmetlerin özelliklerinden biri de özel mal ve hizmetlere benzerliktir. Başka bir ifade ile, kamusal mal ve hizmetlerden farklı olarak, bazı yerel mal ve hizmetlerin arz edilmesi ile finansmanı arasında somut ve doğrudan ilişki kurulabilmektedir. Dolayısıyla, yerel mal ve hizmetlerin sunulması için yapılan harcamaların yerel yönetimlere gelir olarak geri dönüşünün, hizmetten faydalananlardan sağlanması mümkün olabilmektedir.

Yerel mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasında en önemli sorun, harç karşılığında sunulan yerel mal ve hizmetlerin harç tarifelerinin merkezi yönetimce belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Özel bütçelere sahip belediyelerin ürettiği mal ve hizmetlerin harçlarının Bakanlar Kurulu

²¹ 29.01.2002 tarihli BKK ile %4.1'e düşürülmüştür.

Kararı ile tarifelendirilmesi bir çelişki yaratmaktadır²². Özellikle bir bölgede kişisel faydaya sunulan bir hizmet için uygulanacak harç tutarının tüm ülkeyi kapsar bir biçimde tek elden düzenlenmesi, hem uygulanan harcın üretim fonksiyonu ile ilişkisini tamamen koparmaktadır hem de yerel özerkliği zedelemektedir.

İçmesuyu ve toplu taşımacılık gibi bazı hizmetlerde ise belediyeler siyasi gerekçelerle, maliyet artışlarını ücretlere yansıtma konusunda isteksiz davranmaktadır.

b) Gelir Kaynaklarının Konjonktürel Esnekliklerinin Düşük Olması

Yerel yönetimlere bırakılan vergilerin özelliklerinden biri de gelir kaynaklarının ekonomik konjonktüre duyarlılığının zayıf olmasıdır. Söz konusu duyarlılık; vergi matrahlarının tanımlanışından, tahsilat sorunlarından ve tarifelerin teknik özelliklerinden kaynaklanmaktadır.

Yerel vergi matrahlarının konjonktürel duyarlılıklarının ölçülmesi açısından; belediye vergilerinin bütçe başlangıç tahminlerinin yıllık gelişimi, gerçekleşen rakamların başlangıç tahminine oranı veya gerçekleşen rakamların yıllık gelişimi bir fikir verebilir (Tablo 15).

ba) Matrahlarının Esnek Olmaması

Yerel vergi kaynaklarından bazılarında vergi matrahı dönemsel olarak tespit edilmektedir. Matrah tespitinde geçerli dönemin geniş olması, özellikle enflasyonist koşulların geçerli olduğu dönemlerde vergi matrahının reel değerinin aşınması sorununu da beraberinde getirmektedir. Örneğin, yönetimi belediyelere bırakılan emlak vergisinde vergi değerinin dört yılda bir yapılacak takdir komisyonu işlemlerine dayandırılması (veya 2002 yılına kadar geçerli olan dört yılda bir beyanda bulunulması) ve yıllık vergi değeri tespitinde yeniden değerlendirme

²² Ziya ÇOKER: a.g.m., 57.

oranının yarısı kadar artırım yapılması, vergi matrahının gerçek değerinin belirlenmesi önünde engel teşkil etmektedir. Tablo 15'de yer alan unsurlar açısından; başlangıç tahminlerinin yıllık gelişimindeki esneksizlik, vergi matrahlarının tanımlanmasındaki eksikliklerden (örneğin, tabloda yer alan yıllarda emlak vergisi için dört yıllık dönemler itibarıyla vergi değerinin belirlenmesi, harç tarifelerinin idari kararlarla belirlenmesi gibi) doğmaktadır.

Yerel gelir kaynaklarının konjonktürel esnekliğini azaltan bir başka faktör ise yerel vergilerde vergiyi doğuran olayın düzensiz gerçekleşmesidir. Tablo 15'de yer alan unsurlar açısından; başlangıç tahminleri ile gerçekleşen rakamlar arasındaki farklılığın vergiyi doğuran olayın yıl içerisinde düzensiz gerçekleşmesinden (örneğin, diğer vergiler kaleminde yer alan küçük vergilerden ilân ve reklâm vergisi hasılatının, söz konusu faaliyetlerdeki dalgalanmadan etkilenmesi gibi) doğduğu ifade edilebilir.

bb) Tarifelerinin Maktu Olması

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının konjonktürel duyarlıklarını sınırlandıran bir faktör de vergi tarifelerinin maktu oluşudur. Belediye vergilerinden ilân ve reklâm, çevre temizlik vergileri ile harçların tamamının tarifeleri maktu olarak düzenlenmiştir. Tarifelerde yapılan yıllık değişiklikler ise enflasyonun aşındırıcı etkisini giderecek özellikte değildir. Tablo 15'de yer alan unsurlar açısından; gerçekleşen rakamlardaki esneksizlik, yaşanan yönetim sorunları dışında (vergi kaçakçılığı, denetim eksikliği gibi), vergi tarifelerinin söz konusu özelliğinden etkilenmektedir.

Bazı Belediye Gelirleri Bütçe Tahmini ve Gerçekleşmeleri İle Yıllık Değişimleri

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bütçe Tahmini Değişim (%)									
Emlak Vergisi	-			44.5	262	86.7	26.7	34.1	440
Diğer Vergiler	-	48.8	62.6	92.3	420	74.2	52.2	78.5	111
Belediye Harçları	-	37.2	79.7	132	63.7	79.6	72.3	77.2	117.4
Gerçekleşme Değişim (%)									
Emlak Vergisi	-			24.8	755	3	22.4	15.6	843
Diğer Vergiler	-	10.9	-8.6	91.1	316	93.2	62.7	96.5	24.2
Belediye Harçları	-	47.2	79.6	127.8	58.6	133	65.6	98.5	66.6
Gerçekleşme/Bütçe Tahmini									
Emlak Vergisi	-		54.76	47.16	111.26	61.37	59.29	51.12	89.23
Diğer Vergiler	75.74	56.42	83.01	82.46	66.05	73.24	78.25	86.15	50.71
Belediye Harçları	67.79	72.71	72.62	71.12	68.94	89.78	86.27	96.68	74.09

Kaynak: Bütçeler, Belediyeler, İl Özel idareler ve Köyler 2000, (DİE: 2001); Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel idareleri 1998 verilerinden düzenlenmiştir.

c) Harcamalara Katılma Payının Düşük Olması

Katılma payı; ya yerel hizmetlerin maliyetine katılmak ya da yerel hizmetler dolayısıyla gayrimenkul değerlerinde ortaya çıkan artışların vergilendirilmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ikincisinde ortaya çıkan değer artışları, yerel yönetimlerin imar faaliyetleri ile ilgili iken birincisinde böyle bir şart yoktur. Ülkemizde katılma paylarından değerlendirme resmi uygulamasına yer verilmemektedir. Harcamalara katılma payları ise yol, su ve kanalizasyon hizmetleri için uygulanmaktadır.

Yerel yönetimlerce gerçekleştirilen bazı hizmetlerin bedellerinin bir kısmına yerel halkın katılmasını öngören harcamalara katılma payı uygulamasında; yasal sınırların düşüklüğü, tahakkuk-tahsil sürecinin uzun bir zaman dilimine yayılması gibi sorunlar yerel yönetimleri bu gelir kaynağını tahsil etmek konusunda isteksizliğe sevk etmektedir²³. Harcamalara katılma payının; bina ve arazilerin vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği, payların hizmetin tamamlanarak kullanıma başlanmasından sonra tahakkuk ettirilerek ilân ve tebliği takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Vergi değerleri mükellefler tarafından düşük olarak beyan edilmektedir ve mükelleflerin beyanlarının doğruluğu konusundaki denetim çok sınırlı olarak yapılmaktadır. Harcamalara katılma payının, çok düşük olarak beyan edilen vergi değerinin çok küçük bir oranıyla (%2) sınırlandırılması ve tahsilatın hizmet tamamlandıktan uzun bir süre sonra gerçekleştirilmesi, katılma paylarının reel değerini tam anlamıyla sembolik düzeye indirmektedir. Belediyeler içerisinde harcamalara katılma payı en yüksek olan Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde dahi harcamalara katılma payının toplam gelirlere oranı %3.5 düzeyindedir

²³ Nihat FALAY: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", 5.

(Tablo 14). Bu nedenle belediyeler, tahsil maliyetini dahi karşılamayan bu gelir unsurunun tahsiline önem vermemektedir.

II. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR YAPILARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ

Yerel yönetimler, hem idari hem de ekonomik kuruluşlar olduklarından gelir yapılarının etkinleştirilmesi ile ilgili öneriler, ekonomik düzenlemelerin yapılmasını ve bunların gerçekleşeceği hukuki yapının gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

A. HUKUKİ DÜZENLEMELER

1. Anayasal Düzenlemeler

Yerel yönetim sistemimizin sorunlarının çözümlenebilmesi bakımından; daha önce yapılan teknik değerlendirmelere paralel olarak Anayasa'daki yerel yönetimlerle ilgili hükümlerin yeniden ele alınması ve uluslararası bir anlaşma olması nedeniyle uyulması ülkemiz açısından zorunlu bir nitelik taşıyan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlaştırılması gerekmektedir".

"Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanaklarına, özerk yerel yönetimlerin kapsamına, yerel makamların görevleri için uygun idari örgütlenme ve kaynaklara, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşullarına, yerel makamların idari denetimine, yerel yönetimlerin mali kaynaklarına, birlik kurma ve birliklere katılmalarına ilişkin hükümler içermektedir²⁴. Yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanaklarına ilişkin 2. maddesinde, "yerel yönetimlere özerkliğin, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu takdirde anayasa ile tanınacağı" hükmüne bağlanmış olup, bu madde Türkiye

²⁴ Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Komitesi Raporu (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995), 7-11.

tarafından 08.05.1988 tarih ve 3723 sayılı Kanun ile kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu bakımdan; köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşan yerel yönetim sistemimizin, yerel demokrasinin evrensel ilkelerini belirleyen en önemli belge olan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na uygun özerk bir yapılanmaya kavuşturulabilmesi için anayasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır²⁵.

a) Yerel Yönetimlerin Tanımının Değiştirilmesi

aa) Anayasa'da Yerel Yönetim Birimlerinin Düzenlenmesi

Anayasa'da sayılan il, belde ve köy terimlerinin coğrafi birimler değil, bir yerel yönetim birimi olmaları nedeniyle, yerel yönetimlerin tür itibariyle Anayasa'da sayılmış bulunduğu yönündeki değerlendirme kabul edildiği takdirde, "sınırlı tipiklik" prensibi çerçevesinde²⁶, yeni birimler oluşturulması veya mevcut birimlerin statülerinin değiştirilebilmesi, ancak Anayasa'da yapılacak değişikliklerle mümkün olabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Buna göre, kurulması önerilen yeni yönetim birimlerinin de Anayasa'da açıkça sayılması gerektiği ifade edilmektedir. Günün koşullarına uymayan bazı yerel yönetim birimlerinin kaldırılması veya ihtiyaç duyulduğunda yenilerinin kurulabilmesi, söz konusu ilke nedeniyle, her seferinde Anayasa değişikliğini gerektirmektedir.

Yerel yönetimleri etkileyen Anayasal hükümlerden, yerel yönetim birliklerinin, ancak Bakanlar Kurulu izniyle kurulabileceğine ilişkin olanı da yerel yönetimlerin optimal ölçekte kurulması veya bazı hizmetlerin beraberce görülmesi bakımından yerel yönetimlerin gönüllü olarak bir araya gelmelerinin önünde bir engel oluşturmaktadır. Söz konusu hükmün, yerel yönetimlerin, kendi kanunlarına aykırı olmamak şartıyla birlik kurmalarını serbest bırakacak biçimde değiştirilmesi gerekmektedir.

²⁵ Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması (Ankara: TOBB, 2000), 46.

²⁶ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu): Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Ankara: TOBB, 1996), 149.

ab) Anayasa'da Yerel Yönetimlerin Kurulabileceği Coğrafi Düzeyin Tanımlanması

Anayasa'nın 127. maddesinde geçen il, belediye ve köy terimlerinin, yerel yönetim birimlerinin türlerini sayma yöntemiyle belirlediği şeklindeki değerlendirme nedeniyle, yeni yerel yönetim birimlerinin kurulmaları ve mevcutların hukuki statülerinin değiştirilmesinin, ancak anayasa değişikliği ile mümkün olduğu kabul edilmektedir.

Anayasa hükümlerinin bahsedilen özellikleri nedeniyle, yerel yönetimlerin tanımı ve türler itibarıyla sınırlayıcılığıyla ilgili hükmünün değiştirilerek, yeni yerel yönetimlerin kurulmasına ilişkin işlemlerin, yasama organının takdirine bırakılması gerekmektedir. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan, "mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklindeki tanımdan; "il, belediye ve köy halkı" ibaresi çıkarılarak, "yerel yönetimler; yerel nitelikli ortak ihtiyaçları karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir", şekline dönüştürülmesi, yerel yönetim türlerinin yenilenmesi konusundaki güçlüğü giderebilecektir²⁷. Böyle bir düzenleme ile, bugünkü yerel yönetimlerimizden il özel idareleri ve köylerin kuruldukları il ve köy sınırları içerisinde, Anayasa değişikliğine gerek duyulmaksızın, çıkarılacak kanunlar ile yeni yerel yönetim birimleri kurulabilmesi mümkün olmaktadır.

²⁷ Mevcut Anayasa'da ve diğer yasalarda il, belediye ve köy düzeyinde kurulan yerel yönetim kuruluşlarının karar organları ile ilgili ifadelerin de değiştirilmesi gerektiği açıktır, ancak, söz konusu düzenlemeler çalışmanın kapsamına girmediğinden bunlara değinilmemiştir.

Siyasi gerekçelerle yerel yönetim türlerinin kurulmasında karşılaşılabilecek keyfi uygulamalar ise kanun değişikliklerinin tabi olduğu şartlar ağırlaştırılarak, örneğin; basit çoğunluk yerine nitelikli çoğunluk ilkesine yer verilerek önlenebilecektir²⁸.

b) Yerel Yönetimler İçin Hukukilik Denetiminin Uygulanması

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen Anayasal düzenlemelerin bir başka yönü; idarenin bütünlüğü, dolayısıyla idari vesayet ilkesinin yorumlanış biçimidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce beraber gerçekleştirilmesi amacıyla, merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe vergi gelirleri payının bir kısmının çeşitli fonlar, bakanlıklar ve diğer kamu kurumları eliyle kullanılması, yerel yönetimlerin sahip olacakları gelir kaynaklarını doğrudan etkilemektedir.

Gelir kaynakları bakımından merkezi yönetime bağımlılığın azaltılması için, merkezi yönetim aracılığıyla kullanılan fonların doğrudan yerel yönetimlere bırakılması ve idarenin bütünlüğü ilkesi gereği yapılması gereken denetimin, ekonomik yerindelik denetiminden hukuka uygunluk denetimine dönüştürülmesi yerinde olacaktır²⁹. İdarenin bütünlüğü ilkesinin önerilen yorumlanış biçiminde; merkezi yönetimin, kamu hizmetlerinin belli bir standartta sunulabilmesi için yerel yönetimleri zorlayabileceği bir şartlı yardım mekanizmasının kurulması yeterli olmaktadır.

2. Mevzuat Birliğinin Sağlanması

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının dayandığı mevzuatın dağınıklığı, sahip olunacak gelir tutarlarını ve kullanılış biçimini etkilediği ölçüde olumsuzluk yaratmaktadır. Mevzuatta birlik sağlamak, il özel

²⁸ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, 149.

²⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8/2 maddesinde de düzenlenmektedir ve Türkiye bu maddeyi kabul etmiş bulunmaktadır.

idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri payının dağıtılması ile ilgili kriterlerin bütçe kanunları ile belirlenmesinden doğan olumsuzlukların giderilmesi bakımından özel taşımaktadır. Yerel yönetimlere verilecek payın, payın verilmesine esas Kanun'da yazılı oranlardan farklı olarak, bütçe kanunlarına konan hükümlere göre dağıtılması, yerel yönetimler üzerinde hem idari vesayetin artması anlamına gelmekte hem de yerel yönetimleri, sahip olacakları gelir kaynakları bakımından planlama yapma olanağından mahrum bırakmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının dayandığı mevzuatın; kuruluş kanunlarının eskiliğini ve dağınıklığını da giderecek bir "Yerel Yönetimler Yasası" çerçevesi içerisinde düzenlenmesi önerilmektedir³⁰. Söz konusu yasa içerisinde; yerel yönetimlerin bütçe sürecine ilişkin ortak hükümler, her bir yerel yönetim için sorumlu olunan giderler, sahip olunacak gelir kaynakları, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile mali ilişkileri ve yerel yönetimler arasında bölgesel dengesizlikleri giderici yardım mekanizması ile ilgili hükümler "denkleştirme yardımları" çerçevesinde düzenlenmelidir. Yerel yönetim - merkezi yönetim mali ilişkileri bakımından, özellikle merkezi yönetim paylarına siyasi iktidarların müdahalelerini önleyecek şartların konulması da büyük önem taşımaktadır.

3. Gelir Kaynaklarını Düzenleyen Mevzuatta Değişiklik Yapılması

a) Yerel Yönetimlerce Yönetilen Vergilerde Yapılacak Değişiklikler

Uygulaması yerel yönetimlere bırakılmış bulunan yerel nitelikli gelir kaynaklarının en önemli özelliği, ekonomik faaliyetlere dayalı unsurlar

³⁰ Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, (İstanbul:TÜSİAD,1997), 86.

olmalarıdır. Ancak, yerel gelir kaynakları ile ilgili değerlendirmelerde genel olarak bu kaynakların verimsizliğinden bahsedilmektedir. Söz konusu verimsizlik, vergi konularının günün koşullarına göre uyarlanmaması, vergi kanunlarında matrahların belirlenmesi sırasında vergi erozyonuna yol açacak muafiyet ve istisna uygulamalarına geniş olarak yer verilmesi, modern tarifelerden yararlanılmaması ve tahsil yöntemlerinin yüksek işlem maliyetleri vb. nedenlerden ileri gelmektedir.

aa) Vergi Konularının Güncellenmesi

Uygulaması yerel yönetimlere bırakılan vergiler, yerel yönetimlerin kuruluş kanunlarından, Belediye Gelirleri Kanunu'ndan ve emlak vergisinin yönetimini belediyelere bırakan 3239 sayılı Kanun'dan doğmaktadır. Özellikle, Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca uygulaması belediyelere bırakılan vergi ve harçlar, konu itibarıyla sürekli değişime uğramaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu'nda bu değişimi takip edecek düzenlemeler ise bugüne kadar neredeyse hiç yapılmamıştır.

aaa) Eğlence Vergisi Matrahının Yeniden Tanımlanması

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan eğlence vergisi; matrahın tanımlanışı ve Kanun'da belirtilen tahsilat yöntemi nedeniyle olması gerekenden daha az hasılat sağlamaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 20/1. maddesinde eğlence vergisinin matrahı; biletle girilen yerlerde, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli (bağış ve başka adlar altında alınan paralar dahil) olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla matrahın bu şekilde tanımlanmış olması yerinde görülebilir. Ancak, aradan geçen zaman içinde, ülkemizde eğlence sektörü çok gelişmiş ve eğlence yerlerine biletle girilmesi; sinema, tiyatro gibi birkaçı dışında istisna halini almıştır. Eğlence yerlerinde giriş bileti dışında, içeride kullanılabilen manyetik ortamlı kartlar yaygınlık kazanmıştır ve matrahın Kanun'da tanımlanışı

dolayısıyla bir vergi kaybı ortaya çıkmaktadır³¹. Eğlence vergisi matrahının, söz konusu gelişmeler dikkate alınarak yeniden tanımlanması gerekmektedir.

aab) Haberleşme Vergisinin Konusunun Güncelleştirilmesi

Haberleşme vergisi 1981 yılında çıkarılan Belediye Gelirleri Kanunu ile yönetimi belediyelere bırakılan vergilerden biridir ve verginin konusu, Kanun'un çıkarıldığı dönemdeki haberleşme araçları göz önünde bulundurularak tanımlanmıştır. Ancak, aradan geçen yirmi yılı aşkın bir sürede haberleşme araçlarındaki çeşitlenmeye paralel olarak verginin konusuna yeni unsurlar eklenememiştir. Bu yönüyle haberleşme vergisi konu itibariyle güncellenmesi gereken en önemli vergi konumundadır.

Haberleşme vergisi ile ilgili olarak verginin konusuna dahil edilmesi gereken unsurlar içerisinde, son yıllarda ortaya çıkan ve yaygınlaşan cep telefonu kullanımı bulunmaktadır. Cep telefonları konuşma bedelleri, sadece, Kanun'da yer almadığı için haberleşme vergisine tabi tutulamamaktadır. Oysa, vergi ödeme gücüne ulaşabilmek açısından sabit telefon kullanımı ile cep telefonu kullanımı arasında ayırım gözetilmemesi gerekir. Hatta, vergi ödeme gücünün daha güçlü bir göstergesi olması nedeniyle cep telefonu kullanımının daha ağır vergilendirilmesi, vergilemede adalete daha uygun düşmektedir.

aac) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Konusunun Güncelleştirilmesi

Belediyelerin değişen şartlara uyarlanamayan gelir kaynaklarından biri de havagazı tüketim vergisidir. Bilindiği gibi havagazı tüketimi günümüzde söz konusu değildir. Kullanılış biçimi ve amacı aynı olan doğalgaz ise Belediye Gelirleri Kanunu'nda verginin konusu ile ilgili

³¹ Şakir DORUKKAYA: Mahalli İdarelerin Mali Yapılarının Yeniden Düzenlenmesi ve Danimarka Örneği, (Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı), 110.

gerekli değişiklikler yapılamadığı için uzun bir süre ne belediyelerce ne de merkezi yönetimce vergilendirilebilmiştir. 8.1.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle doğalgaz tüketiminin, akaryakıt tüketim vergisi kapsamında merkezi yönetim tarafından vergilendirilmesi kararlaştırılmış bulunmaktadır. Matrahın niteliği itibariyle yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin bir karşılığı olarak değerlendirilmesi daha uygun olan bu verginin, Belediye Gelirleri Kanunu'nda yapılan güncelleştirme ile yerel yönetimlere bırakılması yerinde olacaktır.

ab) Matrah Belirlenmesinde Muafiyet ve İstisnaların Yeniden Düzenlenmesi

aba) İlân ve Reklâm Vergisi İle İlgili İstisnaların Azaltılması

Belediye Gelirleri Kanunu ile, uygulaması belediyelere bırakılan vergilerden ilân ve reklâm vergisinde de Kanun'un çıkarıldığı dönemden bugüne kadar geçen dönemdeki gelişmelerin yasal düzenlemelere aksettirilmemesi nedeniyle, vergi matrahının tanımlanışından doğan hasılat kaybı yaşanmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunun çıkarıldığı 1981 yılından bugüne, ülkemizde ticari hayat canlanmış, buna paralel olarak özellikle görsel iletişim araçları aracılığıyla yapılan reklâmlar büyük bir yaygınlık kazanmıştır. Buna rağmen, Kanunun 14/a maddesinde sayılan istisnalar arasında yer alan "Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından yayınlanan ve yapılan ilân ve reklâmlar" ibaresi değiştirilememiştir. Söz konusu ibarenin kaldırılmamış olmasının iki önemli sakıncası bulunmaktadır. İlki, teorik olarak, benzer şartlar altında faaliyet gösteren özel televizyon kuruluşları ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu arasında rekabet eşitliğini bozmasıdır. İkincisi ise söz konusu bendin yorumlanması ve uygulanması ile ilgilidir. Uygulamada, TRT tarafından yayınlanan reklâmlar için tanınan istisnanın kapsamı, TRT dışında, özel televizyon kuruluşlarına da teşmil edilmektedir. Sonuç olarak, batı ülkelerinde yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları

arasında yer alan reklâm vergilerinden ülkemizdeki belediyeler mahrum kalmaktadır.

Söz konusu istisna, TRT ile özel televizyon kuruluşları arasında bir ayırım yapılmaksızın tamamı ile kaldırılarak, bu faaliyetlerin vergilendirilmesinde yerel yönetimlerin payı da dikkate alınmalıdır³². TRT'ye bir ayrıcalık tanınması gerekiyorsa, Kanun'un uygulanmasında bu ayrıcalığı gerçekleştirecek biçimde, özel televizyon kuruluşlarında yapılan ve yayınlanan ilân ve reklâmların vergilendirilmesi yoluna gidilmelidir³³.

abb) Emlâk Vergisi İle İlgili İstisnaların Azaltılması

Emlâk Vergisi Kanunu'nda istisnaların oldukça geniş olarak düzenlenmesi, verginin hasılatını düşürmektedir. Vergi hasılatının büyük bir kısmının sağlandığı meskenler için; inşaatın sona erdiği yıldan itibaren beş yıl süresince vergi değerinin dörtte birinin vergi değerinden istisna tutulması, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki bina ve arazilerin istisna kapsamında olması verginin hasılatını önemli ölçüde azaltmaktadır. Söz konusu istisnalardan birincisinin sosyal gerekçesi ekonomik gerekçesinden daha ağır basmaktadır ve bu nedenle devam ettirilmesi uygun görülebilir. Ancak, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki bina ve araziler için vergi değeri çok düşük olduğundan hesaplanacak vergi de çok cüz'i kalacaktır ve istisna uygulamasının kaldırılmasının sosyal sakıncası ortadan kalkacaktır. Bu nedenle, bahsedilen alanlardaki bina ve araziler için tanınan istisnanın kaldırılması yerinde olacaktır.

³² Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, 188.

³³ Şakir DORUKKAYA: a.g.e., 49.

ac) Tahsil Yöntemlerinin Etkinleştirilmesi

aca) Emlâk Vergisi Tarh - Tahsil Yönteminin Değiştirilmesi

Uygulaması belediyelere bırakılmış bulunan emlâk vergisi, tahsilatın reel değerinin yıldan yıla azalması sonucunu doğuran bir usulle tarh edilmektedir. Emlâk vergisi, takdir komisyonlarınca dört yıllık bir dönem için belirlenen bina metrekare normal inşaat maliyet bedelleri ile arsalara ve arazilere ait asgari birim değerler üzerinden hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh edilmektedir.

Emlâk Vergisi Kanunu'nun 29. maddesine göre verginin matrahını oluşturan vergi değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar arttırılması suretiyle hesaplanmaktadır. Oysa, yeniden değerlendirme oranı, amaç itibariyle, enflasyonun matrahlar üzerindeki aşındırıcı etkisinin giderilmesine yönelik bir düzenlemedir. Verginin tespit edildiği dört yıllık dönemlerin sonuna doğru vergi hasılatının azalmasına neden olan bu usulün değiştirilerek matrahın her yıl yeniden değerlendirme oranı kadar arttırılması ya da vergi değeri tespit etme işleminin yıllık olması sağlanmalıdır³⁴.

Emlâk vergisinin tahsilinde verimliliği düşüren özellik ise vergi uygulaması ile ilgili personelin yetersizliğinden kaynaklanan tahsilat sorunlarıdır. Vergiyi uygulamakla görevli belediye personelinin, vergi uygulaması konusunda uzman olmaması nedeniyle vergi tahakkuk – tahsil oranı neredeyse yarı yarıya gerçekleşmektedir (Tablo 14). Yapılan bir denetimde emlâk vergisi ile ilgili olarak, gecikme zammı ve gecikme faizi uygulamalarının yapılamadığı, vergi borcunun eksik tahsil edildiği,

³⁴ Süreyya SAKINÇ: a.g.t., 131.

eksik tahsil edilen vergi alacakları için 6183 sayılı AATUHK hükümlerinin uygulanamadığı tespit edilmiş bulunmaktadır³⁵.

Yaşanan sorunlar nedeniyle, emlak vergisi tahsilatının özel firmalara aktarılması dahi gündeme gelmektedir. Hatta bir dönem, bazı belediyeler bu yönetime de başvurmuştur³⁶. Ancak, verginin kanunla konulması ve alınmasını öngören Anayasa hükmü, bu işlemler esnasında gerektiğinde cebir kullanma yetkisini yalnız kamu kuruluşlarına tanımış olduğundan, bu yöntemin uygulanması mümkün değildir. Bunun yerine emlak vergisi uygulamasında, özellikle küçük belediyeler için kurulacak birlikler eliyle tahsilatın özendirilmesi, hatta zorlanması tahsilatın etkinleştirilmesine katkıda bulunabilecektir.

acb) Çevre Temizlik Vergisinin Tarh - Tahsil Yönteminin Değiştirilmesi

Katı atıklara ilişkin olarak tahsil edilen çevre temizlik vergisinin verimliliği düşüren faktörler, tarifesinin yıllık olarak yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılmasından ve emlak vergisinde olduğu gibi, vergi uygulamasında uzman olmayan görevlilerin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu görevliler, çok sayıda mükellefle muhatap olmaktadır ve vergi uygulaması konusunda uzman olmadıklarından, emlak vergisi ile ilgili olarak sıralananlara benzer sorunlar nedeniyle tahsilat sorunları ortaya çıkmaktadır.

Çevre temizlik vergisinin, yaşanan tahsilat sorunları nedeniyle belediyelerce tahsil edilen su faturaları ile tebliğ ve tahsil edilmesi gündeme gelmektedir. Ancak, verginin, aynı fatura üzerinde atık su bedeline ilişkin çevre temizlik vergisi ile beraber tahsil edilmesi vergiye karşı tepki yaratabilecektir. Bu nedenle, katı atıklara ilişkin çevre temizlik

³⁵ Şakir DORUKKAYA: a.g.e, 111.

³⁶ Şakir DORUKKAYA: a.g.e., 108.

vergisinin de oluşturacak yerel yönetim birliklerince tahsil edilmesi daha uygun görülmektedir.

b) Yerel Mal ve Hizmet Fiyatlandırma Politikalarının Düzenlenmesi

Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetler ile elde edilen gelir arasında doğrudan ve çok yönlü ilişki vardır. Merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerin hangi hizmete dönüştüğü konusunda varolan belirsizlik, yerel mal ve hizmetler için geçerli değildir. Hizmetten yararlananların net olarak belli olduğu durumlarda fiyat uygulaması ve bunun tüketicilerce hissedilmesi, tüketicilerin hizmeti tüketme biçimlerini de etkileyerek kaynak verimliliğini arttırmak suretiyle gelir yapıları üzerinde dolaylı yoldan olumlu sonuçlar yaratacaktır³⁷. Tüketilen miktar ile orantılı olarak kullanım bedeli ödemek, tüketicileri daha rasyonel davranmaya sevk ederek kaynak dağılımında etkinliği sağlanmasına da yardımcı olacaktır.

Yerel mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması konusunda yerel mal ve hizmetlerin gelir getirici olanlar ve olmayanlar biçiminde ayırıma tabi tutulması gerekmektedir. Örneğin; kent içi bağlantı yolları, sokak aydınlatması, yeşil alanlar, parklar ve mezarlıklar gibi "gelir getirici olmayanlar" ile içmesuyu, toptancı hali, toplu taşıma, mezbaha gibi hizmetten faydalanacaklardan "hizmet bedelinin tahsil edilebileceği" hizmetler için farklı fiyatlandırma politikalarının uygulanması gerekmektedir.

Fiyatın belirlenmesinde, gelir getirici hizmetler bakımından hizmet maliyetinin tamamının karşılanması öngörülmektedir. Bunun için, mal ve hizmetlerin maliyetlerinde ortaya çıkan artışların fiyata yansıtılmasını sağlayacak düzenlemeler büyük önem taşımaktadır. Yerel mal ve hizmetlerin fiyatlarının maktu tarifelere bağlı olmaktan çıkarılması ve tarifelerin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmesi uygulamasına son verilmesi gerekmektedir. Enflasyonist ortamlarda yeniden değerlendirme

³⁷ Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 42.

oranı uygulamasının kapsamına, yerel yönetimlerce sunulan mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesi işlemlerinin de dahil edilerek hem merkezi yönetim müdahalelerinin hem de yerel yöneticilerin yukarıda belirtilen keyfi kararlarının önlenebileceği düşünülmektedir.

c) Katılma Payları İle İlgili Değişiklikler

ca) Değerlendirme Resmi İle İlgili Kanun Değişiklikleri

Değerlendirme resmi, uygulama güçlükleri nedeniyle fazla başvurulmuş bir gelir kaynağı değildir. Zorlukların bir kısmı matrahın tespiti, bir kısmı da satış veya kira tahsili yoluyla değer artışlarının nakde dönüştürülmedikçe psikolojik yönden tepki çekmesinden doğmaktadır.

Taşıdığı tüm zorluklara rağmen, değerlendirme resmi uygulamasına kanunlarda yer verilmesi gerekmektedir. Özellikle kentsel rantın çok yüksek olduğu büyük şehirlerimizde, yerel yönetimleri böyle bir gelir kaynağına kavuşturmak büyük önem taşımaktadır.

cb) Harcamalara Katılma Payı İle İlgili Değişiklikler

Yerel hizmetlerden bireysel faydalanma söz konusu olduğunda harcamaların maliyetine katılmak mümkündür. Kullanıcıların veya kullanım miktarlarının tam olarak belirlenemediği okullar, sağlık ocakları, kamu tesisleri gibi sosyal altyapı ile ilgili harcamalarda katılma payı uygulamasına gitmek bu nedenle mümkün değildir. Yerel mal ve hizmetlerden faydalananların belirlenmesi mümkün olanlar için uygulanmakta olan harcamalara katılma payının belediye gelirleri içindeki öneminin artırılabilmesi için Kanun'da yer alan hesaplama ve tahsil yönteminin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Harcamalara katılma payı ile ilgili olarak Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan hesaplama ve tahsil yöntemi gerçekçi bir biçimde belirlenebilmesi için vergi değerinin %2'si olarak belirlenen yasal sınırın

yükseltilmesi ve tahsil sürecinde iki yıla ve dört taksite yayılan sürecin daha kısa bir süreye ve taksite dönüştürülmesi (örneğin bir yıl ve iki taksit) önerilmektedir.

Harcamalara katılma payının belediyeler için öneminin artırılması için yasal sınırların yükseltilmesi dışında iki yöntem önerilmektedir. Bunlar, belediyelerin altyapı harcamaları tamamlanmış arsalar üreterek satmaları ve altyapı harcamalarının hizmetten faydalananlar tarafından karşılanması şartıyla yerleşime izin verilmesidir³⁸. Birinci yöntemde, harcamaların tamamına hizmetten faydalananların katılmasını sağlamak üzere yerel yönetimlerin; altyapı hizmetlerini gerçekleştirdikleri arsalar üretmeleri ve hizmetin maliyetini bu arsaların değerine ekledikten sonra yapılaşmaya açmaları gerekmektedir. Bu yöntemin ikinci bir uygulama biçimi, imar faaliyetlerine, altyapı harcamaları özel kesimce gerçekleştirildikten sonra izin verilmesi olabilir. Bu yöntemde de altyapı harcamalarının maliyeti kullanıcılara aktarılmış olur.

Harcamalara katılma payının belediyeler için toplanmaya değer gelir kaynağı haline getirilmesi için belediyeleri, altyapı hizmetleri tamamlanmış arsalar üretmek konusunda zorlayacak kanun değişikliği gerekmektedir.

d) Borçlanma İle İlgili Mevzuat Zorluklarının Giderilmesi

Yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde özellikle son dönemde önemi artan unsur, borçlanmadan sağlanan gelirlerdir. Borçlanma gelirleri, özellikle borcun kullanımı sırasında herhangi bir kısıtlama içermediğinde,

³⁸ Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 56, 57.

vergi gelirleri veya şartsız yardımlar gibi değerlendirilmektedir³⁹. Ancak, özellikle küçük belediyelerin borçlanabilmelerinde hala bazı zorluklar bulunmaktadır.

Belediyelerin borçlanmasında Hazine garantisi, döviz garantisi ve proje şartı gibi kriterlerin aranması yerine, borçlanmadan sağlanacak gelirin kullanım alanı ile ilgili etkinlik, verimlilik gibi ilke ve kriterler belirlenerek, belediyelerin borçlanma işlemlerinin bu kriterlere uygun olması halinde kolaylaştırılması gerekmektedir. Borçlanmanın sürekli artan bir gelir kaynağı haline gelmemesi ve gelirlerin büyük bir kısmının faiz ödemesi olarak yerel yönetimlerin etki edemediği bir harcama kalemine dönüşmemesi için, borçlanma işlemine gelecekte getiri sağlayacak, yatırım harcamaları için gidilmelidir. Hatta, yerel yönetimlere yönelik denetimin, hukukilik denetimine dönüştürüldüğü bazı ülkelerde yerindelik denetimi sadece borçlanma için geçerliliğini sürdürmektedir⁴⁰.

B. EKONOMİK DÜZENLEMELER

Yerel yönetimlerin gözden geçirilerek etkinliğinin artırılması konusu, batı ülkelerinin hemen hemen tamamında olduğu gibi ülkemizde de güncelliğini korumaktadır. Yerel yönetimlerin harcama ve gelir etkinliğinin sağlanmasına yönelik ekonomik düzenlemeler, esas itibarıyla, şu alanlarda yoğunlaşmaktadır⁴¹:

- Ülkenin tüm yönetim sisteminin işlerliğinin gözden geçirilerek etkinlik sağlayacak optimum büyüklükte yerel yönetimler oluşturulması,
- Bazı ihtiyaçlar için geçici düzenlemelere gidilmesi,

³⁹ Alain DELCAMP: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, 1996), 46.

⁴⁰ Gunter HEDTKAMP: a.g.t., 86.

⁴¹ Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, 1.

- Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan bağış ve yardımların arttırılması,
- Yerel yönetimlerin etkinlik sağlayamadıkları bazı faaliyetlerinin merkezi yönetime devredilmesi.

Yukarıda sıralanan alternatiflerden yönetim sistemlerinin gözden geçirilmesi; yerel yönetimlerin etkinlik ve ölçek ekonomisi ile ilgili kriterlere göre yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda 1960'lı yıllardan itibaren uygulanmaya çalışılan bu seçenek, yerel yönetimlerin birleştirilerek sayılarının azaltılmaları ile 1970'li yıllarda sonuçlanmış bulunmaktadır⁴². Bazı ihtiyaçlara göre geçici uyarlamalar yapılması; sayıları daha da azaltılamayan yerel yönetimlerin temel yapılarının korunarak, yetkilerinin ve kaynaklarının bir araya getirildiği "birlik"lerin oluşturulmasını ifade etmektedir ki 1980'li yıllardan itibaren, özellikle "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın kabulü ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Merkezi yönetim pay ve yardımlarının arttırılması; hem merkezi yönetim gelirlerinden verilen payın arttırılmasını hem de yerel yönetimlere yeni tip gelir kaynaklarının sağlanmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin bir kısmının merkezi yönetime devri ise yerel yönetimlerin etkinliğinin arttırılmasından çok hizmetlerin belli standartta sunulmasının garanti altına alınmasına yöneliktir ki yerelleşmeden çok merkezileşme ile ilgili bulunmaktadır.

1. Yerel Yönetim Birimleri İle İlgili Sayısal Büyüklüklerin Yeniden Düzenlenmesi

Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkinleştirmeye yönelik ekonomik düzenlemeler, öncelikle, yerel yönetimlerin fiziki büyüklükleri ile ilgili sorunların çözülmesini ifade etmektedir. Nüfus ve coğrafi alan bakımından küçük yerel yönetim birimlerinin varlığı, güçlü gelir kaynakları

⁴² Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, 62.

sağlansa bile, bazı yönetimler için ekonomik etkinliğin gerçekleştirilmesine yetmemektedir⁴³. Gelir yapılarının etkinleştirilmesi, özellikle küçük yerel yönetimlerin, belirli hizmetlerin faydalarının yayıldığı mekansal boyutunu genişletecek biçimde yeniden düzenlenmesini de gerektirmektedir⁴⁴. Yukarıda açıklanan alternatiflerden; yerel yönetim sayılarının azaltılması ve birliklerin kurulması, bahsedilen ölçek sorunları ile doğrudan ilgili görünmektedir. Fiziki büyüklük, hem yapılacak harcamaların etkinliğinin sağlanması hem de sahip olunacak gelir kaynaklarını etkilemesi bakımından önem kazanmaktadır. Bu amaçlardan ilki, yerel yönetimler için maliyet-etkinlik kriterini sağlayacak büyüklüğün belirlenmesini gerektirmektedir ve gelir kaynaklarının artırılması amacının da dolaylı olarak belirleyicisi durumundadır. Başka bir ifade ile, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının düzenlenmesi, aynı zamanda optimum büyüklüğün tespit edilmesine bağlı bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sayıları ve ortalama büyüklükleri ile ilgili açıklamalarda, yerel yönetimlerin sayıca çokluğundan ve belediye sayısındaki yapay artıştan bahsedilmiş idi. Ancak, yerel yönetimlerin fiziki büyüklükleri ile ilgili olarak ortaya konan sorun, coğrafi büyüklükten çok ortalama nüfus ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin sayıları, coğrafi alan bakımından benzer büyüklükte bazı ülkelerle kıyaslandığında oldukça yüksektir ve söz konusu ülkelerdeki aksine, artış göstermektedir⁴⁵. Başka bir deyişle, gelişmiş bazı ülkelerle kıyaslandığında ülkemizde yerel yönetimlerin ortalama nüfusları düşük ve sayıları yüksektir. Avrupa ülkelerinde yerel yönetim sayıları düşürülmeye çalışılırken ülkemizde artmakta ve ortalama nüfus, yerel yönetim sayısındaki artışa paralel olarak daha da düşmektedir.

⁴³ Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, 46.

⁴⁴ Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 19.

⁴⁵ Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, 4, 8.

a) Belediye Statüsüne Kavuşmak Bakımından

Yerel yönetimlerin etkinleştirilmesine yönelik düzenlemeler, mali tevzinin en önemli amaçlarından biri olan optimum ölçeğin belirlenmesi ile doğrudan ilgili bulunmaktadır. Ortalama nüfusun çok düşük olduğu ülkemizde optimum büyüklüğün belirlenmesi ise öncelikli olarak, yerel yönetimlerin sayılarının azaltılarak yerel yönetim birimlerinin ortalama nüfuslarının artırılmasını ifade etmektedir.

Yerel yönetimlerin sayılarının azaltılabilmesi bakımından, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, yerel yönetimlerin birleştirilmeleri veya yerel yönetim kuruluşları arasında farklılığa gerekçe oluşturan sayısal büyüklüklerin yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarından köylerin, nüfuslarının 2000'i aşması halinde belediye statüsü kazanmalarını öngören hükümlerin, belediye statüsü kazanmayı zorlaştıracak biçimde, aşağıda açıklanacak kırsal alan yerel yönetimlerinin yeniden oluşturulması ile beraber, 3.000'e çıkarılması önerilmektedir.

b) Gelir Kaynaklarına Sahip Olmak Bakımından

Yerel yönetimlerin ortalama büyüklüğünün düşük olması, ikinci bölümde açıklandığı gibi harcamalarda ve gelir toplamada etkinlikten sapmalara yol açmaktadır. Bazı gelir kaynaklarının özellikle belli büyüklükteki belediyelere ait olması bakımından nüfus büyüklüğünün bir kriter dikkate alınması daha uygun olacaktır. Örneğin, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine dağıtılan payların, söz konusu yerel yönetimlerin gelir yapılarında etkinlik sağlayabilmesi için, pay dağıtımında geçerli kriterlerin yeniden belirlenerek, nüfus kriterinin, bir katsayı çerçevesinde kullanılması sağlanmalıdır. Yerel yönetimlere tanınan öz gelirler bakımından ise yüksek nüfuslu yerel yönetimlerde, takip edilme olanağı bulunmayan ve düşük hasılat sağlayan gelir

kaynakları, yalnızca küçük yerel yönetimlere özgü gelir kaynakları haline getirilerek, yüksek nüfuslu yerel yönetimlerin söz konusu edilen gelir kaynakları için maliyeti dahi karşılamayan tahsilat işlemine katlanmaları zorunluluğu kaldırılmalıdır.

2. Yerel Yönetim Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesi

Ülkemizde yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulması sırasında ekonomik faktörlerin gerektiği gibi dikkate alındığını söyleyebilmek mümkün değildir. İl özel idareleri, belediyeler ve köylerin oluşturulmalarının tabi olduğu hukuki prosedürün gerçekleştirilmesi esnasında, bu kuruluşlara ekonomik yönden ihtiyaç duyulup duyulmadığı genellikle göz ardı edilmektedir. Hatta, dönemsel olarak siyasi ve hukuki faktörler, ekonomik faktörlerden bağımsız olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Örneğin, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel hizmetleri ucuza temin eden kuruluşlar olarak belediyelerin kurulmasına ağırlık verilirken⁴⁶, son dönemde, demokrasiye katkısı vurgulanarak köylerde belediye kurulması yoluna gidilmektedir. Öyle ki, belediyelerin büyüklüğü ile demokratikleşmeye katkısı arasında bulunduğu ifade edilen ters orantı dikkate alındığında⁴⁷, demokratikleşme yönünden cazip görünen belediye kurma işlemi ekonomik yönden rasyonel olmaktan çıkmaktadır. İl özel idarelerinin, merkezi yönetim birimi olan ilin kurulması ile beraber otomatik olarak kurulması veya aynı coğrafi alana hem merkezi yönetim biriminin hem de yerel yönetim biriminin hizmet sunması etkinsizlik yaratmaktadır. Benzer biçimde, çok küçük bir coğrafi alanda çok düşük bir nüfus barındıran yerleşim birimleri için köyün bir yerel yönetim olarak kurulmasının kaynak dağılımında yarattığı etkinsizlik yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi için önemli gerekçeler sunmaktadır.

⁴⁶ Recep YAZICIOĞLU: Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu) (Tokat: Ünal Offset Matbaacılık, 1989), 34.

⁴⁷ Nihat FALAY – Ersin KALAYCIOĞLU – Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 62.

Yönetim sisteminin işleyişi gözden geçirildikten ve yeni yerel yönetimler kurulmasına imkan tanıyan Anayasal değişiklikler yapıldıktan sonra, gelir ve harcama bakımından tespit edilmiş bulunan optimum ölçeğe uygun olarak, yerel yönetim birimlerinde değişiklik yapmak yoluna gidilebilir. Söz konusu düzenlemeler, eski yerel yönetim birimlerinden işlerliğini kaybedenlerin kaldırılmasını, yeni birimler kurulmasını ve mevcut birimlerden bazılarında değişiklik yapılmasını kapsamaktadır. Yerel yönetim birimlerimizi kentsel ve kırsal alan yerel yönetimleri biçiminde daha önce sınıflandırdığımız anlayışa uygun olarak, ülke düzeyinde kırsal ve kentsel alanı tamamen kapsayacak, bunun yanında sorumlu oldukları alanlar itibarıyla yerel yönetimler arasında yetki çatışması yaratmayacak bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

a) Kırsal Alan Yerel Yönetimlerinin Düzenlenmesi

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi bakımından üzerinde en çok durulan konu, kırsal-geniş alan yerel yönetimlerinin etkinliklerini kaybetmiş bulunmalarıdır. Mevcut kırsal alan yerel yönetimleri olan il özel idareleri ve köylerin, hizmet sunmak bakımından rasyonel örgütler olmaktan çıktıkları ve bu birimlere bırakılan görevlerin de merkezi yönetim kuruluşları eliyle yerine getirilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir. Bu nedenle, il özel idarelerinin ve köylerin işlerlik ve etkinliklerini kaybetmeleri dolayısıyla gelir yapılarının etkinleştirilmesinden çok, yeniden yapılandırılmaları önem taşımaktadır⁴⁸. İl özel idarelerinin bugünkü yapısıyla ekonomik olmaması ve idari işlevini yitirmesi bir yana⁴⁹, ekonomik gerekçelerinin hiçbir zaman oluşmadığı dahi iddia edilmektedir. Tartışma bu yönüyle, il özel idarelerinin etkinleştirilmesinden çok, il özel idarelerinin yerine konacak birimin hangi düzeyde kurulacağı ile ilgili bulunmaktadır.

⁴⁸ Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Yerinden Yönetim, 9.

⁴⁹ Halil NADAROĞLU:a.g.e., 189.

Son yıllarda il özel idarelerinin kaldırılması veya yerine kurulacak yerel yönetim birimiyle ilgili olarak çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bunlardan; Altıncı BYKP'nda köyler yerine "ilçe özel idareleri"⁵⁰, Yedinci BYKP'nda "il yerel yönetimi" ve ilin ihtiyaçlarını ilçe düzeyinde örgütlemek üzere "ilçe yerel yönetimi"⁵¹, TUSİAD için hazırlanan bir raporda "il yerel yönetimi" ve "ilçe yerel yönetimi"⁵², TOBB için hazırlanan bir raporda ve TODAİE tarafından hazırlanan KAYA Raporu'nda "ilçe özel idareleri"⁵³ kurulması önerilmektedir.

aa) İl ve İlçe Yerel Yönetimlerinin Kurulması

Kırsal alan yerel yönetimlerinin etkinliğinin artırılması bakımından, il özel idareleri ve köyden oluşan bugünkü yapının, köyler kaldırılarak, kurulacak "il yerel yönetimi" ve "ilçe yerel yönetimi" ile iki basamaklı bir yapıya kavuşturulması önerilmektedir. Bu birimlerin kurulması ile, "yerel nitelikli hizmetlerin, hizmetten faydalananaklara en yakın yönetim birimlerince sunulmasını" öngören "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" ilkesinin gerçekleştirilebilmesi de mümkün olabilecektir.

aaa) İl Yerel Yönetimi

İl yerel yönetim sistemi, bugün geçerli bulunan il sisteminde mevcut il özel idaresine denk düşmektedir ve Anayasa'da bahsedilen il düzeyindeki yerel yönetim kuruluşu durumundadır. İl düzeyindeki hizmetleri doğrudan yerine getirmek yanında, ilçeler üzerinde gözetim, denetim, eşgüdüm, yardım ve destek birimi olarak düşünülmektedir.

⁵⁰ Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.I.K. Raporu, 35-36.

⁵¹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 132.

⁵² Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, 90.

⁵³ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, 151.

aab) İlçe Yerel Yönetimi

İlçe yerel yönetimi ya da bir başka ifade ile ilçe özel idaresi, bugünkü il sisteminde ilçeye karşılık gelen yönetim birimidir. Yeni modelde, bugünkünden farklı olarak, temel hizmet birimleri olarak kabul edilmektedir ve yerel hizmetlerden sorumlu kuruluş olarak tüzel kişiliğe kavuşturulması hedeflenmektedir.

İl yerel yönetimi ile köyler ve küçük belediyeler arasında yer alan ilçe yerel yönetimleri, temel hizmet birimleri olarak, bir taraftan il yerel yönetimlerine yardımcı görevler yerine getirirken diğer taraftan bugünkü köy idarelerinin ve küçük belediyelerin özellikle ölçek sorunu nedeniyle etkinlik sağlayamadığı hizmetlerin sunumunu üstlenecektir.

ab) Köy İdarelerinin ve Küçük Belediyelerin Kaldırılması

İlçe yerel yönetimlerinin, bugünkü yerel yönetim birimlerinin yanında kurulması, yerel yönetimlerin sayısını önemli ölçüde arttıracaktır. Mevcut yerel yönetim kuruluşlarının hepsinin varlığının devam ettiği bir ortamda ilçe yerel yönetimlerinin kurulması, gelir paylaşımı açısından değindiğimiz sayıca çokluğun getireceği olumsuzluklar nedeniyle rasyonel olmaktan da çıkmaktadır.

Mevcut yerel yönetim birimleri içerisinde köylerin; gerek nüfus, gerekse coğrafi alan bakımından optimum ölçekten sapmalar nedeniyle etkinlik kaybına neden oldukları ifade edilmektedir. Bunun dışında, sayım dönemlerinde nüfuslarında doğal olmayan yollarla artış gösterilmesi suretiyle köylerin bir kısmının belediye statüsü kazandığı da bilinmektedir. İlçe yerel yönetiminin en önemli kuruluş amacı, geniş alan yerel yönetimi olarak, etkin hizmet üretebilecek coğrafi alan ve nüfus

ölçeğine sahip olmayan köyleri ve küçük belediyeleri söz konusu amaçla etkinlik sağlayacak biçimde etki altına almaktır⁵⁴.

İlçe özel idarelerinin kurulduğu bir ortamda kırsal alan yerel yönetim birimi olarak köylerin ve nüfusu belde belediyesi kurulmasına dahi yetmeyen (3.000'in altındaki) küçük belediyelerin varlıklarını sürdürmelerine gerek kalmayacaktır. Zaten, mevcut yapıda köylerin ihtiyaçları merkezi yönetimce karşılanmaktadır ve köy idareleri fiili olarak varlıklarını kaybetmiş durumdadır. Önerilen yeni yapılanmada, köyler, bugünkü sistemde tüzel kişiliği bulunmayan mahalle benzeri kuruluşlar haline getirilerek kamusal hizmet sunma yükümlülüğünden kurtulacaklardır⁵⁵. Nüfusu belde belediyesi kurulmasına yetmeyen küçük belediyelerin, yapılacak yeni bir sayıma kadar tüzel kişiliklerini devam ettirmeleri, nüfusları 3.000'in altına düştüğünde de köyler gibi mahalle benzeri kuruluşlara dönüştürülmeleri gerekmektedir.

b) Kentsel Alan Yerel Yönetimlerinin Düzenlenmesi

ba) Belediye Statüsüne Kavuşma Kriterinin Yeniden Belirlenmesi

Ülkemizde yerel yönetim birimleri içerisinde en basiti olan ve nüfus bakımından en küçüğünü ifade eden köyler, böyle bir gözden geçirme ve değişiklik yapma işleminin en önemli gerekçesi konumundadır. Dolayısıyla, düzenleme ve değişiklik işleminden muhtemel olarak en fazla etkilenecek birimlerdir. Konu ile ilgili bilimsel çalışmaların büyük bir kısmında, sosyal kaygılarla, köylerin mevcut durumlarında bir değişiklik yapılması gerekli görülmemektedir⁵⁶. Ancak, uygulamada ekonomik yönden etkinsizliklere yol açan köylerin belediyelere

⁵⁴ Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, 61.

⁵⁵ Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi (Ankara: TOKİ, 1993), 126.

⁵⁶ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, 141.

dönüştürölmeleri işlemine son verecek önlemlerin alınması hususunda da fikir birliğı mevcuttur.

Nüfusu 2000'i aşan köylerin belediye statüsüne kavuşmalarının ekonomik hiçbir gerekçesi yoktur. Hatta, daha önce açıklanan nedenlerle kaynak dağılımında etkinsizliğe dahi yol açmaktadır. Bu nedenle, köylerle ilgili düzenleme öncelikli olarak, belediye statüsü kazanmaya ilişkin kriterin ekonomik bir içeriğe kavuşturulması yönünde olmalıdır. Başlangıçta, konu ile ilgili yeni bir sayısal büyüklük tespit edilmeksizin, sayım dönemlerindeki yapay nüfus artışlarını önleyecek önlemlerin alınması öncelik taşımaktadır. Sözelimi, 3.000 nüfus sayısının belli bir dönem boyunca (örneğin iki sayım döneminde) sağlanması, bu durumdaki köylerde nüfusun belirli aralıklarla izlenmesi ve belirli bir sürenin sonunda belediye olma hakkının tanınması gibi yeni kriterler konmalıdır.

bb) Belediyelerin Kademelendirilmesi

Yerel yönetimlerle ilgili yapılması gereken düzenlemelerden bir tanesi de birbirinden çok farklı büyüklükteki belediyelerin farklılaştırılması olmalıdır. Mevcut yerel yönetim sistemimizde, 1984 yılında kurulan büyükşehir belediyeleri dışarıda tutulursa, nüfusu ikibin sınırında olan belediyelerle büyükşehir statüsünde olmayan ve nüfusu bir milyonu bulan bazı belediyeler arasında tabi olunan mevzuat ve sahip olunan gelir kaynakları bakımından bir fark bulunmamaktadır. Üstelik, özellikle küçük belediyeler, bazı hizmetlerde ekonomik etkinliğin gerçekleştirilebilmesi için üretim tekniğinin gerektirdiğı ölçek ekonomilerinden faydalanamamaktadır. Küçük belediyelerin söz konusu özellikleri nedeniyle, bazı hizmetler hiç ya da gereğı gibi yerine getirilememektedir. Bu nedenle, köylerle küçük belediyeler arasında varolan yönetim boşluğunun giderilebilmesi için belediyelerin ekonomik kriterlere göre nüfusları açısından sınıflandırılarak hem geniş alan kırsal yönetimleri ile

ilişkileri düzenlenmeli hem de farklı gelir kaynaklarına kavuşturulmaları gerekmektedir. Belediye Kanunu'nda, gelirlerine göre belediye hizmetlerini zorunlu ve isteğe bağlı olanlar şeklinde ayıran ve bugün geçerliliğini yitirmiş bulunan sınıflandırma; küçük belediyelerin il veya ilçe yerel yönetimleri ile yapacakları zorunlu işbirliği çerçevesinde gerçekleştirecekleri hizmetler – kendi başlarına gerçekleştirebilecekleri hizmetler biçiminde canlandırılmalıdır.

Belediyeler, nüfus yapılarına göre; belde, kasaba ve kent belediyeleri olmak üzere üç gruba ayrılabilir. Bunlardan "belde belediyesi", nüfusun 3.000 - 5.000 arasında olduğu yerlerde ya da nüfusu 3.000'in altında olup da aralarındaki mesafenin, belediyeyi oluşturacak yerleşim alanları arasındaki coğrafi bütünlüğü bozmayacağı birden fazla yerleşim birimi tarafından kurulabilir. "Kasaba belediyeleri", nüfusu 5.000'in üzerinde olan mevcut belediyelerden veya 5.000'in üzerine çıkan belde belediyelerinden oluşmaktadır. "Kent belediyeleri" ise mevcut belediyelerden nüfusu 25.000'in üzerinde olanları veya bu sayıyı aşacak kasaba belediyelerini ifade etmektedir. Belediyelerin bu şekilde gruplandırılması ile her bir belediyenin sahip olacağı gelir kaynakları, gerek öz gelirler gerekse merkezi yönetim tarafından yapılan transferler açısından birbirinden farklı olarak yeniden şekillendirilecektir.

İl ve ilçe yerel yönetimlerinin kurulması ve belediyelerin kademelendirilmesi ile oluşacak yeni yerel yönetim sisteminde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir paylaşımının da yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

3. Hizmet Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi

"Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın 4. maddesinde "kamu yükümlülüklerinin genel olarak ve tercihan yurttaşlara en yakın makamlar tarafından yerine getirileceği", 9. maddesinde ise "yerel makamların mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumlulukları ile orantılı

olacağı” hükmü yer almaktadır. Mevcut gelir kaynakları veri iken, yerel yönetimlere sadece etkinlik sağlayacakları hizmetlerin bırakılması, yerel yönetimlerin gelir yapılarını da dolaylı olarak etkinleştirecektir⁵⁷. Örneğin, yerel yönetimlerin, hizmetlerini kullanım bedelleri ile gerçekleştirdikleri varsayımıyla, sadece etkinlik sağlayabilecekleri mal ve hizmetleri sunmaları gelir yapıları üzerinde olumlu etkiler yaratabilecektir⁵⁸.

Yerel yönetimler, yasa tarafından belirlenen sınırlar içerisinde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını kendi sorumlulukları altında, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda yerine getirebilmelidir. Başka bir ifade ile, yerel yönetimler, yetki alanlarının açıkça dışında bırakılmayan ve diğer yönetim birimlerinin görev alanına girmeyen konularda faaliyette bulunabilme açısından serbest olmalıdır⁵⁹.

Yerel mal ve hizmetlerin yerel yönetim kuruluşlarına dağıtımı, ekonomik gerekçelere göre yeniden düzenlenmelidir. İl özel idarelerine kendi kanunları ile verilen, ancak daha sonra merkezi yönetim eliyle görülen yerel nitelikli hizmetler, kurulacak il ve ilçe yerel yönetimlerinin sorumluluklarına bırakılmalıdır.

Kent belediyelerine, kentlerin imar ve bayındırlık işleri, ulaşım hizmetleri, çevre sağlığı ve temizlik hizmetleri, esenlik hizmetleri, bazı eğitim – kültür hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım işleri, ticaret ve tüketicinin korunması hizmetleri, itfaiye ve sivil savunma hizmetleri, spor hizmetleri gibi hizmetlerin sorumluluğu tanınmalıdır. Kasaba belediyeleri ise gelir kaynaklarına göre, kent belediyelerine bırakılan hizmetlerden kasaba ihtiyaçlarına uygun düşenlerden sorumlu tutulmalıdır. Mevcut köy idarelerinin ve küçük belediyelerin, merkezi yönetim eliyle görülen hizmetleri, köyler ve küçük belediyelerle ilgili düzenlemeler yapıldıktan

⁵⁷ Vergilemede Global Eğilimler: AB ve Türk Vergi Sistemi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: TOBB, 2001), 183.

⁵⁸ Alain DELCAMP: a.g.t., 44.

⁵⁹ Nihat FALAY – Ersin KALAYCIOĞLU – Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 50.

sonra kasaba belediyelerine veya yeni oluşturulacak temel hizmet birimleri olan ilçe yerel yönetimlerine bırakılmalıdır. Kasaba belediyelerinin teknik eleman yetersizliği nedeniyle yerine getiremeyecekleri imar ve plan uygulamaları, çevre sağlığı, eğitim, yangın söndürme, veterinerlik gibi hizmetlerin ilçe yerel yönetimlerine devredilmesi zorunluluğu getirilmelidir⁶⁰. Belde belediyelerine ise kent ve kasaba belediyelerine bırakılan hizmetlerden teknik eleman gerektirmeyenleri verilmeli, teknik eleman gerektiren hizmetlerin görülmesinde belde belediyeleri tamamen devre dışı bırakılmalıdır.

4. Gelir Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü, daha çok, hasılatın paylaşımı sistemi çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu sistemin katılığı ise yerel yönetimlere emlak vergisi ve Belediye Gelirleri Kanunu ile bırakılan birkaç küçük verginin uygulamasının bırakılması ile yumuşatılmaktadır. Yerel yönetimler arasındaki bazı farklılıklar ise yardım ve bağışlar aracılığıyla giderilmeye çalışılmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesine yönelik olarak daha önce üzerinde durulan öneriler, mevcut kaynakların kullanımında verimliliğin artırılması ile ilgili bulunmaktadır. Mevcut kaynakların verimliliğinin artırılması; hizmet önceliklerinin belirlenmesi, kaynak kullanımında etkinlik sağlayacak büyüklüklerin belirlenmesi ve yeni yerel yönetim kuruluşlarının kurulması gibi önlemler üzerinde durularak yerel mal ve hizmetlerin sunumunda farklı hizmet sunma yöntemlerinin geliştirilmesi çerçevesinde "üretici yerel yönetimler" anlayışı ile formüle edilmektedir⁶¹.

Gelir kaynaklarının veya gelir tabanının genişletilmesi ise yeni vergiler konulması, mevcut vergi oranlarının artırılması çerçevesinde⁶²

⁶⁰ Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, 83.

⁶¹ Birgül Ayman GÜLER: "Belediye Gelirlerinin Yapısı 1925 – 1989", 31.

⁶² Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 35.

“vergileme yetkisine sahip yerel yönetimler” biçiminde ifade edilmektedir. Bu yöntem, yerel yönetimlere bağımsız vergilendirme yetkisinin tanınması, yerel yönetimlere bırakılmış vergi, resim ve harçlarla ilgili olarak oran belirleme yetkisinin tanınması, merkezi yönetimce toplanan bazı vergilere belli sınırlar içerisinde ekleme yapma yetkisinin tanınması gibi unsurlardan oluşmaktadır. Başka bir ifade ile, gelir bölüşümünün gözden geçirilmesi ve bazı değişikliklerin yapılması işlemi, mevcut sistemde köklü değişiklikler yapılması anlamında kullanılmaktadır.

Yerel mal ve hizmetlerin finansmanının, hizmetlerden faydalananlardan sağlanmasını içeren bu önerilerin yerel halkın ihtiyacını karşılamak ve gelir kaynaklarını en verimli biçimde harekete geçirmek suretiyle, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin temel ilkelerini gerçekleştirebilecek mekanizmalara işlerlik kazandıracağı ifade edilmektedir⁶³. Yerel yönetimlere bağımsız vergileme yetkisi tanınmasının siyasal, ek oran uygulamasının teknik zorluklarına ise çok fazla değinilmemektedir. Söz konusu önerilerden özellikle birincisinin, Anayasa’nın 73. maddesinde düzenlenen “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması” hükmü çerçevesinde uygulanması mümkün görünmemektedir. Ek oran uygulaması ise ancak teknik güçlükler aşıldığında gündeme gelebilir ki, uygulaması basit birkaç vergiyi dahi yönetmekte zorlanan yerel gelir örgütlerinin, kısa vadede, sistemin gerektirdiği şekilde geliştirilmesi kolay değildir. Yerel yönetimlere, kanunlarla alt ve üst sınırları belirlenmiş bir çerçevede değişik oran uygulama yetkisinin tanınması ise gelir kaynakları sınırlı olan ve toplam gelirleri çok düşük düzeyde bulunan yerel yönetimlerin hemen hemen tamamının, oranları en üst düzeyde tespit edecekleri tahmin edildiği için gerçekçi görülmemektedir.

⁶³ Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 7.

Kısa vadede yapılması gereken mevcut bölüşümün eksikliklerini gidermek ve bazı alanlarda sisteme esneklik kazandırmak olmalıdır. Zaten, üniter devletlerin hiçbirisinde yerel yönetimlerin bağımsız vergileme yetkisinin bulunmadığına, daha doğrusu teorik olarak bunun mümkün olmadığına birinci bölümde işaret edilmişti. Ülkemiz için önerilen düzenlemeler de bu çerçevede kalarak, uygulaması yerel yönetimlere bırakılan vergilerin çeşitlendirilmesi, verimli olanlardan seçilmesi ve yardım ve bağış dağıtımının daha rasyonel kriterlere göre düzenlenmesi gibi, üniter yapıyı bozmayacak nitelikte olmalıdır.

a) Yeni Vergi Kaynakları Sağlanması

aa) Gözetilecek İlkeler

Yerel yönetimlerce uygulanması uygun görülen vergilerin, bünyelerinde bazı özellikleri taşıması gerekmektedir. Bu özelliklerin bir kısmı, yerel vergilemenin gerekçelerine özgü iken diğer bir kısmı vergilemenin başarılı olabilmesi için merkezi yönetimce gerçekleştirilen vergileme işleminin tabi olduğu teorik ve teknik sınırlamaları yansıtmaktadır.

aaa) Faydalanma İlkesi

Yerel vergilemenin kendine özgü en önemli gerekçesi, yerel hizmetlerden faydalananların her zaman olmasa bile çoğunlukla, belirlenebilmesidir. Bu durum, hem bireyler hem işletmeler için geçerlidir. Yerel vergiler, hem şehirlerde yaşamının bir bedeli hem de yaşanan yerel yönetim bölgesi içinde bireylerin mal varlıklarında ortaya çıkan değer artışlarının bir karşılığı olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerin, kendi bölgelerinde sundukları mal ve hizmetlerin karşılığı olarak vergi almaları, maksimum verimin alınacağı noktalara doğru kaynakları yönlendirecektir. Faydalanma esasına dayalı

vergileştirme, bu şekliyle, hem bir yerel yönetim sınırları içindeki ekonomik faktörler hem de yerel yönetimler arasında kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasına yardımcı olacaktır⁶⁴.

aab) Esneklik İlkesi

Yerel vergilerin taşımaları gereken özelliklerden biri de gelir esnekliklerinin ve konjonktürel esnekliklerinin yüksek olmasıdır. Esneklik, vergilerin hasılatının hem bol hem de yıldıan yıla istikrarlı olmasını ifade etmektedir.

i- Gelir Esnekliği

Yerel yönetimlerce uygulanan vergilerin de merkezi yönetim vergileri gibi ekonomik gelişmeleri yakından izlemesi gerekmektedir. Bunun için yerel vergi matrahlarının tanımlanışında ve matrahlara uygulanacak tarifenin seçiminde merkezi vergilerin özelliklerine paralel düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Gelir esnekliğinin yüksek olması; yerel vergilerin yerel yönetimlere sağladıkları hasılatdaki değişimin yerel yönetimin toplam gelirlerindeki değişimi izleyebilmesini ifade etmektedir. Gelir esnekliği yüksek vergilerin yerel yönetim gelirleri içindeki payı da doğal olarak yıldıan yıla artacaktır. Uygulaması yerel yönetimlere bırakılacak vergilerin; verginin konusu itibariyle gelir esnekliklerinin yüksek olanlardan seçilmesi yanında, vergi matrahlarının uzun bir dönem için belirlendiği emlak vergisi ve maktu tarifeler üzerinden alınan küçük vergiler açısından daha önce açıklanan etkinlik artırıcı düzenlemelerin dikkate alınması büyük önem taşımaktadır.

ii- Vergi Esnekliği

Vergi esnekliği, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında vergi kaynaklarının paylaşımında, yerel yönetimlere, bol hasılat sağlayabilecek

⁶⁴ Süreyya SAKINÇ: a.g.t., 106.

vergilerin bırakılmasını ifade etmektedir. Öyle ki, bu vergilerden sağlanan hasılatın, vergilemenin gerektirdiği idari işlemlerin maliyetini karşılayacak miktarda olması gerekmektedir⁶⁵. Yerel yönetim vergilerinin, hasılatı yüksek olanlardan seçilmesi halinde bu vergilerle ilgili olarak yapılacak değişikliklerin sonucu daha net gözlemlenebilir.

aac) Adalet İlkesi

Yerel vergileme işlemi sırasında dikkat edilmesi gereken bir başka nokta, vergilerin, mükelleflerin ödeme gücü ile orantılı olmasıdır. Yerel hizmetlerin finansmanını karşılamak üzere yapılan vergileme sonunda, yerel hizmetlerin finansmanı belirli kesimlerin üzerine kalmamalı, ödeme gücü bulunduğu varsayılan herkes ödeme gücü nispetinde vergilendirilmelidir⁶⁶. Yerel hizmetlerden fayda sağlayan yüksek ve düşük gelirli arasında dikey adaleti ve yerel hizmetlerden aynı fayda düzeyini sağlayanlar arasında yatay adaleti sağlayacak şekilde, hizmetlerin finansmanına herkesin katılması gerekmektedir.

Yerel vergilerde yatay ve dikey adaletin sağlanabilmesi bakımından vergilemeye gerekçe oluşturan unsurların ödeme gücünü gerçek anlamda yansıtması ve farklı oranda vergilendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, emlak vergisine tabi tutulan gayrimenkulün değerinin; gayrimenkul sahibinin geliriyle orantılı olmasının veya yerleşim ölçeğine göre farklılaşmasının göz önünde tutularak farklı oranlar uygulanması gerekmektedir.

Herkesin ödeme gücüne göre yerel hizmetlerin finansmanına katılması halinde, farklı büyüklükte olup farklı düzeyde hizmet sunan yerel yönetimlerde yaşayanlar arasında da adaletin sağlanması gerekmektedir⁶⁷. Her bir yerel yönetim bölgesinde uygulanan vergilerde

⁶⁵ Rinaldo LOCATELLI: a.g.t., 74.

⁶⁶ Ursula HICKS: a.g.e., 7.

⁶⁷ Alain DELCAMP: a.g.t., 65.

adaletin sağlanmış olması, ulusal düzeyde de adaletin sağlanmasına yardımcı olacaktır.

aad) Tarafsızlık İlkesi

Yerel düzeyde uygulanması düşünülen vergiler, ülke düzeyinde ekonomik faaliyetler ve kaynak dağılımı üzerinde olumsuz bir etki yaratmamalıdır. Tarafsızlık ilkesi bu yönüyle, yerel yönetimlere vergi oranlarının belirlenmesi yetkisi tanınmamasının da gerekçesi konumundadır. Yerel yönetimlerce uygulanabilecek vergiler, sadece yerel harcamalar için kullanılacaktır. Bu nedenle, oranlarının bir bölgeden diğerine farklı olması bir sorun olarak değerlendirilmektedir⁶⁸. Oranların, taşıyacağı söz konusu özellik bireylerin ve firmaların yerleşim kararlarını etkilememelidir. Örneğin, yerel yönetimlerce emlak vergisinde uygulanacak farklı oranlar, ne konut yapımını caydırıcı ne de konut yapımının ülke düzeyinde belirli bölgelerde toplanmasını teşvik edici olmalıdır.

aae) Mali Anestezi Yaratmama İlkesi

Yerel vergilerin, sunulan hizmet ile ödenen vergi arasında bir ilişki kurularak, mükellefler tarafından hissedilmesi gerekmektedir. Vergilerin gerek uygulanan oran gerekse tahsil tekniği itibarıyla mükelleflerce hissedilmesi halinde, yerel yönetimlerin hizmet sunma yükümlülüğünün farkına varacakları ifade edilmektedir⁶⁹. Böylece, yerinden yönetimin ekonomik gerekçesini oluşturan tercihlere yatkınlık ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasının ön koşulu da gerçekleşmiş olacaktır⁷⁰.

⁶⁸ Rinaldo LOCATELLI: a.g.t., 74.

⁶⁹ Süreyya SAKINÇ: a.g.t., 113.

⁷⁰ Süreyya SAKINÇ: a.g.t., 131.

Ödenecek vergi miktarının yüksekliği nedeniyle, verginin hissedilir olmasından öte, vergiye karşı bir tepkinin oluşabileceği emlak vergisi gibi vergilerde ise vergi oranlarının tespiti önem taşımaktadır. Böyle vergilerde oranlar ne vergilemenin fiskal amacını ihlale uğratacak biçimde düşük ne de mükelleflerin tepkisini çekecek düzeyde yüksek belirlenmelidir⁷¹.

aaf) Belirlilik İlkesi

Hem yerel yönetimler açısından hem de yerel yönetim sınırları içerisinde ekonomik faaliyette bulunan birimler açısından, faaliyetlerinin önceden planlanması önem taşımaktadır. Özellikle, gelecek dönemlere ilişkin yatırım projelerinin bugünkü değerlerinin hesaplanması bakımından ileride ödenmesi gereken vergi borçlarının yatırıma başlanmadan önce bilinmesi, vergi ile ilgili yükümlüklerin belirli olması gerekmektedir⁷². Aynı şekilde, yerel yönetimlerin de uzun yılları kapsayacak projelerinin ve hizmet arzının planlanabilmesi açısından ileride tahsil edebileceği hasılatı doğru bir şekilde tahmin edebilmesi büyük önem taşımaktadır.

aag) Uygunluk İlkesi

Vergi yükümlülüklerinin mükellefler için en uygun zamanda ve en uygun ödeme yöntemleri ile ödenmesi, hem yerel yönetim hem de mükellefler için önem arz etmektedir. Uygun olmayan ödeme yöntemleri, yerel yönetimler açısından, özellikle verginin idari maliyetlerini yükseltici bir unsur olarak, verginin verimliliğini düşürmektedir. Mükellefler açısından ise vergi borçlarının ödenmesinde güçlükler çıkartılması, vergi kaçakçılığını teşvik edebilmektedir. Bu durumda yerel yönetimler, ek olarak vergi kaçakçılığıyla mücadele etmenin gerektirdiği denetim

⁷¹ Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 48.

⁷² Ursula HICKS: a.g.e., 9.

maliyetlerine maruz kalmaktadır⁷³. Bu bakımdan, yerel vergilerin pek çoğunun merkezi yönetimin dolaylı vergilerine benzer biçimde, yerel hizmet bedellerinin tahsil edildiği faturalar ile tahsil edilmesi yerinde olacaktır.

aah) İktisadilik İlkesi

İktisadilik ilkesi; tahmini ve fiili vergi hasılatı arasındaki farkın minimum olması için, verginin yönetiminde uygun tarh-tahsil tekniklerinin seçilmesini ifade etmektedir. Özellikle yerel yönetimler açısından büyük önem taşıyan emlak vergileri ile ilgili olarak yaşanan değerlendirme sorunlarının, oran belirleme işleminin ve herhangi bir vergi uzmanlığı bulunmayan görevlilerce tahsilatın yapılmasının yarattığı kayıpların giderilmesi bakımından vergi maliyetlerini minimum, hasılatı ise maksimum kılacak yöntemlerin uygulanması büyük önem taşımaktadır.

ab) Vergileme Olanaklarının Araştırılması

Bir verginin yerel veya ulusal düzeyde uygulanmasına ilişkin kriter, verginin yerel yönetimin veya merkezi yönetimin gerçekleştirmekte karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu kamusal fonksiyonlar üzerindeki etkisidir. Gelir dağılımı ve gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkili olduğu bilinen, ödeme gücünü esas alan kişisel nitelikli vergilerin merkezi yönetime bırakılması veya yerel yönetimlerce uygulanmaması daha uygun görülmektedir⁷⁴. Benzer biçimde, ekonomik istikrar üzerinde etkili vergilerin de merkezi yönetimce uygulanması konusunda fikir birliği sağlanmaktadır.

⁷³ Ursula HICKS: a.g.e., 9.

⁷⁴ Bazı ülkelerde, yerel yönetimlerin gelir vergisi gibi genel nitelikli vergilerden sorumlu olmaları, eğitim - sağlık gibi genel nitelikli hizmetlerden sorumlu olmalarına bağlı olarak gerçekleşmektedir. Bkz. Andreas HAGNELL: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, 1996), 138.

Yerel yönetimlerin kaynak dağılımında etkinlik sağlamada merkezi yönetime karşı sahip olduğu üstünlüğün vergilemeye ilişkin sonucu, yerel yönetimler düzeyinde yapılan kamu harcamalarının yayıldığı fayda ile ilişkili kaynakların yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Ücret, kullanım bedelleri, harçlar, resimler ve emlak vergisi uygulamalarının yerel yönetimlere bırakılmasının altında da esas itibarıyla bu düşünce yatmaktadır.

Yerel düzeyde uygulanması önerilen vergiler, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin sağladığı fayda ile ilgili olan, gelirin üretildiği yerde vergilendirilmesini ifade eden kaynak – tabanlı vergilerdir⁷⁵. Yerel yönetimlerce uygulanabilecek bu tür vergiler, bir yerel yönetim sınırları içerisinde yerleşik olan veya yerleşik olmamakla beraber ekonomik faaliyette bulunan üretim faktörlerini hedef almaktadır. Böylece, merkezleri başka yerel yönetim sınırları içerisinde bulunan, ancak, şubeleri vasıtasıyla ilgili yerel yönetim içerisinde faaliyet gösteren firmalar veya ücretlerini işyerlerinin bulunduğu yerel yönetimlerde (özellikle büyükşehirlerde) elde eden ancak yerel yönetim sınırları dışında ikamet eden bireylerin, hizmetlerin karşılığı olarak, hizmetlerinden faydalandıkları yerel yönetimlere vergi ödemeleri de mümkün olmaktadır. Söz konusu vergiler, faydalanma ilkesi gereği, ya yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin bedelidir ya da kentlerde yaratılan rantlar üzerinden alınmaktadır. Faydalanma esasına dayalı olarak uygulanması gereken vergiler aşağıda açıklanmaktadır. Doğrudan yerel mal ve hizmetlerden faydalanma karşılığında alınmamakla beraber, özellikle gelirin doğduğu alanda vergilendirilmesi anlamına gelen vergiler bu kategoriye dahil edilmektedir⁷⁶. Kentsel rantlar üzerinden gelir toplanmasına ise “değerlendirme resmi toplanabilmesi için gerekli kanun

⁷⁵ Peggy B. MUSGRAVE: a.g.t., 147.

⁷⁶ Peggy B. MUSGRAVE: a.g.t., 147.

değişikliklerinin yapılması” konusunda daha önce değinildiği için tekrardan kaçınmak amacıyla burada açıklama yapılmayacaktır.

Kaynak tabanlı bu tip vergilerle, yerleşik olsun veya olmasın, bir yerel yönetim sınırlarında ekonomik faaliyette bulunanların vergilendirilmesi hedeflenmektedir. Özel olarak ise yerleşik olmadıkları için yerel mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilere muhatap olmayanların vergilendirilmesi önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlerin aşırı büyümesiyle ortaya çıkan yerleşik olmayan nüfusun ve ekonomik hayatın gelişmesi sonucu şubeleri vasıtasıyla bir yerel yönetim bölgesinde faaliyet gösteren ticari kurumların, yerel harcamaların finansmanına katılımlarının bu vergilerle sağlanması amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlere uygulaması bırakılabilecek gelir kaynaklarının; bol hasılat getirecek, buna karşılık idari maliyetleri düşük unsurlardan oluşmasına ve matrahlarının konjonktürel gelişmelere uyum gösterecek esneklikte olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

aba) Ticari, Sınai ve Serbest Meslek Faaliyetlerinin Yerel Düzeyde Vergilendirilmesi

Yerel yönetim sınırları içerisinde ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetinde bulunanların, faaliyetlerinde kullandıkları gayrimenkuller üzerinden, yerel yönetim sınırları içerisinde faaliyette bulunmalarının karşılığı olarak, yerel nitelikli bir vergi ödemeleri önerilmektedir⁷⁷. Verginin yönetiminin, diğer yerel yönetim birimlerine oranla daha gelişmiş örgüt yapıları nedeniyle belediyelere bırakılması uygun görülmektedir. Belediyeler böyle bir verginin tahsilinden ve takibinden tamamen sorumludur. Toplanacak hasılatın ise belediyelerle diğer yerel yönetim kuruluşları arasında paylaşılması kararlaştırılabilir.

⁷⁷ Mario REY: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, 1996), 162 - 163.

Verginin mükellefi, söz konusu gayrimenkulleri kullananlar; matrahı ise ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetlerinin yürütüldüğü gayrimenkullerin rayiç bedelidir⁷⁸. Matrahın tespitinde emlak vergisine ilişkin vergi değeri ile bağlantı kurulması, hem vergi değerinin tespitinde karşılaşılabilecek sorunların azalmasına hem de iki vergi arasında çapraz denetimlere imkan tanıyabilecektir⁷⁹. Vergi konuları, tıpkı çevre temizlik vergisinde olduğu gibi gruplara ayrılabilir ve gayrimenkulün tipi ve bulunduğu bölgeye göre uygulanacak oran farklılaştırılabilir.

Vergilendirme işleminin; gelir ve kurumlar vergisi ile bağlantılı olarak gerçekleştirilmesi halinde, adaletin sağlanması da mümkün olacaktır. Buna göre, yıllık kazancın büyüklüğüne göre verginin oranı farklılaştırılarak, yıllık kazancı belli bir tutarın üzerinde olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin tabi oldukları oran artırılıp, belli bir tutarın altında olanların vergi oranları ise düşürülebilir.

Ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetlerinin yerel düzeyde vergilendirilmesiyle, küçük yerel yönetimlerin sınırları içerisinde şubeleri vasıtası ile faaliyet gösterdikleri halde, merkezleri büyükşehirlerde bulunduğu için, yerel mal ve hizmetlerin finansmanına katılmayan firmalar da yükümlülük altına gireceğinden, küçük yerel yönetimlerin bu konudaki talepleri⁸⁰ de karşılanmış olacaktır.

⁷⁸ Çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan meslek vergisinde; verginin, işletmelerin ciroları üzerinden veya gelir ve kurumlar vergisi matrahları üzerinden belli yüzdelerle alınması yoluna da gidilmektedir. Ancak bu durumda meslek vergisi, yerel hizmetlerin karşılığı olmaktan çıkmaktadır. Burada önerilen meslek vergisi, emlak vergisine benzer şekilde yerel mal ve hizmetlerin karşılığıdır.

⁷⁹ S.Yenal ÖNCEL: "Belediye Hizmetlerinin Finansmanı ve Değişimi", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Yirmisekizinci Seri – 1981/1982, (İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1982), 122.

⁸⁰ Nihat FALAY: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", 11; Nihat FALAY – Ersin KALAYCIOĞLU – Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 39 – 40.

abb) Yerel Hizmetlerden Geçici Olarak Faydalananların Vergilendirilmesi

Yerel mal ve hizmetlerden, yerleşik olmadıkları için bedelsiz olarak faydalananların yerel mal ve hizmetlerin finansmanına katılmalarını sağlamak, yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesi bakımından önemli bir fonksiyon yerine getirecektir. Bu amaçla, geçici sürelerle bir yerel yönetim sınırları içerisinde bulunanların, yerel mal ve hizmetlerden faydalanmalarının karşılığı olarak konaklama vergisi ödemeleri önerilmektedir. Konaklama vergisinde de verginin yönetiminin, belediyelere bırakılması uygun görülmektedir. Vergi, ödenen konaklama bedeli üzerinden hesaplanarak, ilgili belediyeye aylık dönemler itibariyle ödenebilir. Bu şekliyle, yerel yönetimlerin vergi yönetiminde karşılaştıkları en büyük sorun olan yüksek tahsil maliyetleri de düşürülmüş olmaktadır.

Faydalanma ilkesine göre alınacak vergi hem turistik bölgelerin artan merkezi yönetim yardımı taleplerini azaltabilecek hem de merkezi yönetimin "turistik yöre olma" kriterine göre gerçekleştirdiği pay dağıtımında yaşanmakta olan keyfi uygulamaları önleyebilecektir.

b) Genel Bütçe Payları, Yardım ve Bağış Dağıtımının Yeniden Düzenlenmesi

ba) Yapılacak Oran Değişikliklerin Anayasa'ya Uygunluğunun Aranması

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen payların en önemli özelliği, bütçe tahminlerinin birkaç yıl öncesinden yapılabilmesine imkan vermesidir. Böyle bir özellik, vergilere oran eklemesi yapma yetkisinin yerel yönetimlere tanınması veya vergilerin

tamamen yerel yönetimlere bırakılması sisteminde dahi çoğunlukla bulunmamaktadır⁸¹.

Daha önce açıklandığı üzere yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek paylarla ilgili oran, gerek 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle gerekse bütçe kanunlarına konan hükümlerle sıkça değişmektedir ve söz konusu gelir kaleminin planlama açısından taşıdığı üstünlük ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle, genel bütçe vergi gelirleri dağıtımına ilişkin kanuni oranların sadece uygulamasının değil, değiştirilmesinin de yerel yönetimlere "görevleriyle orantılı" gelir sağlanmasına ilişkin Anayasa hükmüne uygunluğunun denetlenmesi önerilmektedir.

bb) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Verilen Payın Artırılması

Küçük yerel yönetimler gelir yaratma kapasitelerinin sınırlı olması, büyük yerel yönetimler (büyükşehir belediyeleri gibi) ise ulusal ve uluslar arası önemleri dolayısıyla artan giderlerinin finansmanında merkezi yönetim kaynaklarından pay almak zorundadırlar⁸². Merkezi yönetimden pay ve yardım alan yerel yönetimlerimizin toplam gelirleri içerisinde söz konusu yardım ve paylar, büyüklükle ilgili herhangi bir farklılık olmaksızın, yarıya yakın bir kısmı oluşturmaktadır. Bu oran ABD, İngiltere, Almanya ve Fransa gibi ülkelerle kıyaslandığında, merkezi yönetimin üzerine düşeni yaptığı söylenebilir. Fakat, adı geçen ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin GSMH'ya oranının ülkemizdeki üç, dört hatta bazılarında beş katı olduğu göz önünde bulundurulursa, diğer gelir kaynaklarıyla beraber yardım ve bağış sisteminin de yeniden düzenlenmesinin önemi ortaya çıkacaktır.

⁸¹ Ursula HICKS: a.g.e., 17

⁸² Sadun EMREALP (Ed.): a.g.e., 39-40.

Yerel yönetimlere bırakılan hizmetlerin toplam kamu hizmetleri içerisindeki önemine paralel olarak yardımların miktarının artırılması gerektiği açıktır. Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen payın, yukarıda adı geçen ülkelerdeki seviyeye ulaşabilmesi bakımından arttırılarak; genel bütçe vergi gelirlerinin belediyeler için %10'una, kurulacak il ve ilçe yerel yönetimleri için %3'üne çıkarılması önerilmektedir.

bc) Pay Dağıtımında Yeni Kriterler Uygulanması

Yardım ve bağış sistemimizde yapılması gereken değişiklikler yardım ve bağışların miktarı kadar bileşimi ile de ilgili bulunmaktadır. Yardım ve bağışa esas kriterlerin tespiti; genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımında nüfusun yanında başka kriterlerin uygulanmasını, diğer yardım ve bağışların dağıtımında makroekonomik politikalar açısından yerel yönetimlerin belli amaçlara yönlendirilmesini ve belli bir seviyeye gelmelerini sağlayıcı çeşitliliği sağlamalıdır. Bu bakımdan, yerel yönetimlere yapılacak pay ve yardım dağıtımında, hizmetlerin belli standartta yapılmasını temin etmek amacıyla; yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacını göz önünde bulunduran, mali potansiyellerinin ve performanslarının eşitlenmesine yönelik kriterlerin tespit edilmesi gerekmektedir⁸³.

bca) Nüfusun Bir Katsayı Çerçevesinde Kullanılması

Yerel yönetim sisteminde yapılması önerilen değişikliklerle belediyelerin kademelendirilerek; nüfuslarına göre kent, kasaba ve belde belediyelerinin oluşturulması ve pay dağıtımında bu yapının esas alınması mevcut pay dağıtım sisteminin eksikliklerini gidermeye yönelik önemli bir adım olacaktır.

⁸³ Nihat FALAY – Ersin KALAYCIOĞLU – Umut ÖZKIRIMLI: a.g.e., 51; Belma ÜSTÜNİŞİK – Enis YETER:a.g.e., 81.

Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımında önerilen yeni kriterler arasında nüfus yine esas kriter konumunda olmalıdır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılması önerilen %10'luk kısmın %60'ı (genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı) nüfus kriterine göre dağıtılmalıdır. Başlangıçta, bütün birimlere nüfuslarına göre sabit bir katsayı ile pay ayrılmalıdır. Bu kısım dağıtılacak toplam payın %30'u (genel bütçe vergi gelirlerinin %3'ü) olarak belirlenebilir. Dağıtılacak payların genel bütçe vergi gelirlerinin %3'üne denk gelen diğer kısmı ise nüfus büyüklüğüne göre oluşturulan belde, kasaba ve kent belediyeleri arasında dağıtılmalıdır.

İl ve ilçe yönetimlerine dağıtılacak payın ise sadece nüfus kriterine göre paylaştırılmasında bir sakınca görülmemektedir.

bcb) Yapısal Maliyet Farklılıklarının Dikkate Alınması

Yerel yönetimler arasında nüfusun yaş itibarıyla dağılımı, öğrenci sayısı, yolların uzunluğu gibi maliyet farklılıklarına yol açan faktörlerin de genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımında dikkate alınarak, söz konusu faktörlerin yol açtığı maliyet artışının bir kısmının yardımlarla telafi edilmesi gerekmektedir⁸⁴. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere dağıtılacak kısmın, genel bütçe vergi gelirlerinin %2'sine karşılık gelen bölümünün "telafi edici yardım" olarak kaynak ihtiyacı olan belediyelere verilmesi önerilmektedir.

bcc) Mali Potansiyellerin Denkleştirilmesi

Yerel yönetimler arasında kalkınmışlık düzeyindeki farklılıklar; vergi kapasitesi veya vergi gayretini belirlediği ölçüde, kamusal yüke katılmayı da etkileyerek, yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde etkili olmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilecek tutarın bir kısmı, belediyeler arasındaki mali potansiyelin denkleştirilmesi için

⁸⁴ Andreas HAGNELL: a.g.t., 133 – 134.

kullanılabilir⁸⁵. Ülkemiz için genel bütçe vergi gelirlerinin %2'lik kısmının yerel yönetimler arasında mali potansiyel farklılıklarını gidermek üzere "denkleştirme yardımı" olarak dağıtılması önerilmektedir. Mali potansiyel farklılıklarını ölçmek üzere, belediye sınırları içerisinde tahsil edilen gelir vergisi hasılatının, ülke genelinde sağlanan toplam gelir verisi hasılatına oranının esas alınması uygun bir kriter oluşturabilir. Gelir vergisi hasılatına ülke ortalamasının altında katkıda bulunan belediyelere denkleştirme yardımı verilmek suretiyle mali potansiyellerin eşitlenmesine çalışılabilir.

⁸⁵ Lucien SERGENT: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, 1996), 110.

SONUÇ

Yerinden yönetimin açıklanışında siyasi ve ekonomik gerekçeler birbirlerinden ayıramayacak biçimde önem taşımaktadır. Başlangıçta, siyasi bakış açısıyla yerelleşme olgusuna açıklama getirilirken, bugün, ekonomik gerekçelerle yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesine ağırlık verilmektedir. Güçlü yerinden yönetim geleneğine sahip batı ülkelerinde doğal seyrini izleyen bu süreç, yerel yönetimlerin ekonomik yönden etkinlik sağlayacakları özelliklere kavuşturulmalarına çalışılan bir aşamada bulunmaktadır. Özellikle, yerel yönetim sisteminden etkilendiğimiz Fransa'da yerel yönetimlerin birleştirilerek sayılarının azaltılmaya çalışılması bu değerlendirmeye haklılık kazandırmaktadır.

Birinci bölümde, gelişmiş batı ülkelerinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin kapsamı ele alınmıştır. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında kamusal fonksiyonların paylaşımı, yerel yönetimlerin büyüklüklerinin tespit edilmesinde etkili faktörler ve gelir kaynaklarının paylaşım sistemleri analize tabi tutularak devlet sistemlerinin bu yapıların ortaya çıkışındaki rolleri değerlendirilmiş ve ekonomik faktörlerin yol göstericiliğinde oluşan gelir paylaşım modelleri sunulmuştur. İncelenen ülkelerde üniter veya federal idari yapılanmanın; ekonomik etkinliğin sağlanması bakımından gelir paylaşım modellerinin oluşmasında etkili unsur olup olmadığı araştırılmış, sonuçta vergileme yetkisinin paylaşımı dışında herhangi bir farklılık yaratmadığı tespit edilmiştir.

Üniter veya federal ülkelerde yerel yönetimlerle ilgili ortak gündem, merkezi yönetim – yerel yönetimler arasındaki ilişkinin; kaynak dağılımında etkinlik sağlayacak ve toplumsal refahı maksimum kılacak bir düzene kavuşturulmasıdır. Bu ülkelerde, bir taraftan, yerinden yönetimden beklenen faydanın sağlanabilmesi için optimum büyüklüklerin tespit edilerek küçük yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması yoluna gidilirken, diğer taraftan, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları

payların artırılmasında ve verimli bir şekilde yönetebilecekleri gelir kaynaklarına kavuşturulmalarında tereddüt edilmemektedir.

Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar herhangi bir yerel yönetim tecrübesine sahip olmayan ülkemizde, yerel yönetimler idari kararlarla kurulmuş, merkezi yönetimin gözetimi ve denetimi ilk günden itibaren, sürekli yerel yönetimlerin üzerinde olmuştur. Aradan geçen yaklaşık yüzelli yılda, demokrasinin kökleşmesi ve yaygınlaşması amacıyla merkezi yönetimin müdahalelerine maruz kalan yerel yönetimlerimiz zaman zaman özerkliklerini kaybetmekle karşı karşıya kalmıştır. Olumsuzluk, hem yerel yönetimlerin kuruluşlarının merkezi yönetim birimlerinin oluşumuna bağlı olmasında hem de yerel yönetimlerce üstlenilen görevlerin merkezi yönetimce yerine getirilmesinde net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Özerkliğin zedelenmesi, merkezi yönetime idari bağımlılıktan kurtulamayan yerel yönetimlerin mali durumları söz konusu olduğunda daha ciddi bir biçimde hissedilmektedir.

Yerel yönetimlerin gelir yapılarının kurulmasında ekonomik değerlendirmeler yerine, merkezi yönetim istekleri geçerli olmaktadır. İkinci bölümde, ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sisteminin oluşturulmasında ve geliştirilmesinde siyasi ve ekonomik faktörlerin ne ölçüde etkili olduğu tespit edilmeye çalışılarak, gelir yapıları hukuki ve ekonomik yönden ortaya konulmuştur. Yerel yönetim kuruluşlarının gelir yapılarının analizi yapılmış; yerel yönetimlerin gelir kaynakları ve bileşimi yaklaşık yirmi yıllık bir süreçte izlenmiştir. Yerel yönetimlerinin gelir yapılarının izlenmesinde, yerel yönetim birimlerinin gayrisafi milli hasıladan aldıkları payın büyüklüğünün geçerli bir kriter olduğu düşünülerek, yerel yönetim birimlerinin gayrisafi milli hasıladan aldıkları paylar ve bu paylar içinde merkezi yönetimden sağlananlarla kendi kaynaklarından toplananlar incelenmektedir. Bu değerlendirme sonucunda, yerel yönetimlerimizden il özel idareleri ve köylerin kendi kaynaklarından kayda değer bir hasılat elde edemedikleri, kendilerine yüklenen görevleri gerçekleştirebilmek bakımından merkezi yönetim

kaynaklarına bağımlı oldukları tespit edilmektedir. Bu kuruluşların hem GSMH'dan aldıkları oransal pay hem de parasal değer olarak toplam gelirleri çok düşük seviyededir. Belediyeler ise gelir kaynakları bakımından merkezi yönetime bağımlı olma konusunda il özel idareleri ve köylerden farklı bir nitelik taşımamakla beraber, hem gayrisafi milli hasıladan aldıkları pay hem de hizmet götördükleri nüfusun büyüklüğü nedeniyle temel yönetim kuruluşları olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulmalarında olduğu gibi, ekonomik gerekçelerini kaybedenlerin hukuki kişiliklerine son verilmesinde de merkezi yönetimin takdiri belirleyici rol oynamaktadır. Çoğunlukla, ekonomik gerekçeler yerine sosyal, hukuki ve psikolojik faktörler merkezi yönetimin kararlarında etkili olmaktadır. Ekonomik olarak etkinsizliği üzerinde hemfikir olunan il özel idarelerinin ve köylerin; il özel idarelerinde görev yapanların istihdam durumları veya köyler için muhtar olgusunun dikkate alınması gerektiği gibi gerekçelerle kaldırılmamaları bu değerlendirmeyi desteklemektedir.

İl özel idareleri, faaliyetlerini ancak merkezi yönetim yardımlarıyla gerçekleştirmekte olup, sürekli bütçe fazlası vermektedir. Başka bir ifade ile, il özel idareleri; bütçeleri fonksiyonunu yitirmiş, hizmet görme bakımından merkezi yönetimin bir kuruluşu haline gelmiş bulunmaktadır. Köy idarelerinin ise kendilerine ait sağlam gelir kaynakları bulunmamaktadır ve üstlendikleri hizmetleri merkezi yönetim kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Bu nedenle, köyler de il özel idareleri gibi, yerel yönetim birimi olarak fiili varlıklarını kaybetmişlerdir. Yerel yönetim sisteminin; il özel idareleri ve köyler kaldırılarak yenilenmesi gerekmektedir. Fiili varlıklarını kaybettikleri sonucuna varılan il özel idareleri ve köylerin gelir yapılarının etkinleştirilmesinden çok, bu birimlerin hizmet göturmeleri gereken kırsal alana yönelik yeni yönetim birimlerinin tartışılması gerekmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesi konusunda bu birimlerin gelir kaynakları ile ilgili düzenlemelere yer verilmemiştir.

Son bölümde, yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesi bakımından ikinci bölümde sunulan gelir yapılarının bir değerlendirmesi yapılarak gelir yapılarının etkinleştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Yerel yönetim sistemimiz, giriş kısmında da belirtildiği üzere, merkezi yönetimin bakış açısı dolayısıyla hem gider hem de gelir yapısı bakımından etkin olarak çalışmamakta, yerel yönetimlerin büyüklükleri gider ve gelir yapılarının oluşmasında etkili olmaktadır. Gider birimi olarak yerel yönetimlerin neden oldukları etkinlik kaybı ve yerel yönetimlerin optimum büyüklüğünün tespiti bu araştırmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Ancak, gelir yapısındaki etkinsizliklere neden oldukları ölçüde ve gelir yapısındaki etkinsizliğin giderilmesinde etkili olabilecekleri noktalarda, gider yapısına ilişkin değerlendirmelere ve optimum yerel yönetim büyüklüğünün tespiti konularına yer verilmiştir.

Yerinden yönetimden beklenen faydanın sağlanabilmesi bakımından gelir yapılarının etkinleştirilebilmesi için ikinci bölümde ortaya konan yapı ve üçüncü bölümde yapılan değerlendirmeler ışığı altında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerde yapılması gereken değişikliklere yer verilmektedir. Bunun için ön şart olarak, merkezi yönetimin kendini tüm kamu hizmetlerinin karşılanması bakımından sorumlu görmekten vazgeçerek kalkınma planlarında yer verilen hususlarla ilgili olarak yasal ve anayasal değişiklikleri gerçekleştirme konusunda harekete geçmesi gerekmektedir. Anayasa'da, yasama organının kararıyla yeni yerel yönetim birimlerinin kurulabilmesine imkan verecek değişikliklerin yapılarak; il özel idarelerinin ve köylerin yerine kırsal alanda hizmet görecek il ve ilçe yerel yönetimlerinin kurulması önerilmektedir.

Çeşitli gerekçelerle belediyelerin sayılarının artırılması, hem gider birimi olarak belediye harcamalarında etkinsizlik yaratmaktadır hem de büyüklüğe bağlı olarak belediyelerin sahip olabilecekleri gelir kaynaklarını etkilemektedir. Bu nedenle birinci bölümde yapılan optimum yerel yönetim büyüklüğünün belirlenmesi konusundaki teorik açıklamaların ışığı altında,

belediyelerin büyüklüklerinin hem harcama birimi olarak hem de sahip olunacak gelir kaynakları bakımından etkinsizlik doğurduğu gösterilmiştir.

Mevcut sistemin belediyelere dayanması ve tüm Dünya'da belediyelerin temel yerinden yönetim kuruluşları olmaları nedeniyle, gelir yapılarının etkinleştirilmesi konusundaki değerlendirmeler ve öneriler belediyeler esas alınarak yapılmıştır. Belediyelerin gelir yapılarında ortaya çıkan etkinsizlikler; sayılarının artışı ve ortalama büyüklüklerinin düşmesi kadar, pek çok hukuki faktörden de etkilenmektedir. Belediye Kanunu'nun çıkarıldığı tarihten sonra uzunca bir süre belediyelerin gelir kaynakları ve görevleriyle ilgili olarak herhangi bir düzenlemeye gidilmemesi nedeniyle, ya gelir kaynakları ortadan tamamen kalkmıştır ya da kanunlarda yer alan tutarlar reel değerlerini kaybetmişlerdir. Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleriyle ilgili olarak gelir kaynaklarına göre yapılan; ihtiyari, zorunlu ve geliri belli bir tutarın üstündeki belediyeler için zorunlu görevler ayrımının tutarlar yenilenmediği için geçerliliğini yitirmesi, belediyelerin gelir kaynakları üzerinde dolaylı olarak etkili bir faktör olmuştur. Bu şekilde ihtiyari görevler dışındaki bütün görevlerin belediyeler için zorunlu olması gelir yapıları üzerinde olumsuz bir sonuç yaratmaktadır.

Kanunların yenilenmemesinin belediyeler üzerindeki daha net bir etkisi ise 1981 yılında çıkarılan Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen gelir kaynaklarının güncellenmemesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Vergilendirilmesi belediyelere bırakılan pek çok vergi konusu ile ilgili olarak gerekli yasal düzenlemeler, aradan geçen yirmi yılı aşkın sürede bir defa olsun yapılmamıştır. Vergi kanunlarında tanımlanmamakla beraber, Belediye Gelirleri Kanunu'nda tanımlanmış bulunan vergi konularına, kullanım amacı bakımından tamamen benzeyen doğalgaz tüketimi ve cep telefonu kullanımı gibi yeni vergi konularını vergilendirmek mümkün olamamıştır. Üstelik bu süreçte merkez yönetim, Belediye Gelirleri Kanunu ile yönetimini belediyelere bıraktığı, bol hasılat getiren akaryakıt tüketim vergisini üzerine almış, kullanılış amacı vergilemesi belediyelere bırakılan havagazı ile birebir aynı olan, bu nedenle belediyelerce vergilendirilmesi

daha uygun görülen doğalgazı da akaryakıt tüketim vergisinin konusuna dahil etmiştir. Söz konusu vergi konuları ile ilgili yapılacak düzenlemelerin yerel yönetimlerin gelir yapıları üzerinde mutlaka olumlu etkiler yaratacağı düşünülmektedir.

Yerel yönetimlerimizin gelir yapılarında nüfus büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkan sorunların bir kısmı da gelir tahsil yöntemlerindeki etkinsizliklerden kaynaklanmaktadır. Genel olarak, çok düşük gelir sağlayan küçük vergiler için bütün belediyelerin ve il özel idarelerinin tek tek sabit masrafta bulunarak organizasyonlar oluşturmaları tahsilat sorunlarını özetlemeye yeterlidir. Bu nedenle, kurulması önerilen il ve ilçe yerel yönetimleri ile belde ve kasaba belediyelerinin gelir toplama faaliyetlerinin; özellikle bu faaliyetler için kurulması merkezi yönetimce desteklenecek, hatta zorunlu tutulabilecek yerel yönetim birlikleri eliyle gerçekleştirmeleri sonucuna ulaşılmaktadır.

Belediyelerin gelir yapılarının etkinleştirilmesi bakımından önerilen yeni vergiler ise belediye hizmetlerinden faydalandıkları halde belediye sınırları içerisinde yerleşik olmadıkları için yerel hizmetlerin finansmanına katılmayanlara yöneliktir. Şubeleri vasıtasıyla yerel yönetim sınırları içerisinde faaliyet gösteren firmalardan, yerel hizmetlerden faydalanmalarının karşılığı olarak, vergi alınması, belediyelere, hem ihtiyaç duyduğu konjonktürel esnekliğe sahip bir gelir kaynağının sağlanması hem de vergi adaleti açısından uygun görülmektedir. Yerel hizmetlerden geçici olarak faydalananlardan vergi alınması da benzer bir gerekçeyle savunulmaktadır. Yerleşik olmadıkları için, çalıştıkları yerel yönetim sınırları içinde yerel mal ve hizmetlerin finansmanına katılmayan ücretlilere yönelik olarak, ücret (bordro) vergisi uygulamasına gerek duyulmamaktadır. Özellikle büyük şehirlerde ortaya çıkan bu durum ile ilgili olarak genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehirlerle ayrıca pay verilmekte olması yeterli görülmüştür.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içerisinde önemli bir yer tutan genel bütçe vergi gelirleri payının dağıtımı ile ilgili olarak; hem dağıtılan

payın artırılmasına hem de pay dağıtımında belediyeler için kullanılacak nüfus kriterinin bir katsayı çerçevesinde yeniden düzenlenerek, yerel yönetimler arasında kalkınmışlık düzeyi ve mali kapasite farklılıklarının giderilmesini sağlayacak yeni formüllerin bulunması gerekliliğine inanılmaktadır. Bu çerçevede, dağıtılacak payın bir kısmının nüfusa göre sabit bir katsayı ile, bir kısmının nüfus kriterine göre oluşturulacak belde, kasaba ve kent belediyeleri arasında bir katsayıya göre, diğer bir kısmının ise bölgeler arası mali kapasite farklılıklarını dikkate alarak gelir vergisi hasılatına göre dağıtılması önerilmektedir. Pay dağıtımı işleminde il özel idarelerine verilmekte olan kısmın bir miktar artırılarak, kurulması önerilen il ve ilçe yerel yönetimlerine bırakılması yerinde olacaktır. Bu birimlere dağıtılacak payların, tutarın düşüklüğü nedeniyle nüfusa göre sabit katsayı ile dağıtılmasında bir sakınca görülmemektedir.

KAYNAKÇA

- AÇBA, Sait. Belediye Bütçesi, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991.
- AKDOĞAN, Abdurrahman. Kamu Maliyesi, Ankara: Gazi Kitabevi, 1999.
- AKDOĞAN, Abdurrahman. Vergilerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi (Yasal Düzenlemelerin İşleyişleri Açısından), Ankara: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 1996.
- ATAÇ, Beyhan - Engin ATAÇ - Önder ÖZKAZANÇ. Belediye Bütçeleri: Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Model Çalışması, Eskişehir: E.İ.T.İ.A., 1977.
- AYTAÇ, Fethi. Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara: Seçkin Yayınevi, 1991,
- BAHL, Roy. Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice, Washington: The World Bank, 2000.
- BAHL, Roy - Johannes F. LINN. Urban Public Finance in Developing Countries, New York: Oxford University, 1992.
- BİNATLI, Cüneyt. Yerel Yönetimler Maliyesi (Çoğaltma), Eskişehir: E.İ.T.İ.A., 1978.
- BOADWAY, Robin W. - David A. WILDASIN. Public Sector Economics, Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- BRAMLEY, Glen - Gordon HAMILTON - Julian Le GRAND - William LOW. "How Far is the Poll Tax a 'Community Charge' ", Local Government Finance in Theory and Practice, Ed. David KING, London: Routledge (1992), 87 - 113.

- BREAK, George F.. "Tax Principles in a Federal System", The Economics of Taxation, Eds. Henry J. AARON - Michael J. BOSKIN, Washington, D.C.: The Brookings Institution (1980), 317 - 326.
- BRUCE, Neil. Public Finance and The American Economy, New York: Addison-Wesley, Inc, 1998.
- BUCHANAN, James M.. "An Economic Theory of Clubs", Economica, XXXII, 125 (1965), 1 - 13.
- BULUTOĞLU, Kenan - Erciş KURTULUŞ. Bütçe ve Kamu Harcamaları, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.
- BULUTOĞLU, Kenan. "Bölgesel İdareler Maliyesi", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, XXII (1967), 109 - 122.
- BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.
- BULUTOĞLU, Kenan. Türk Vergi Sistemi, C.2, Ankara: Ogun Kardeşler Matbaacılık Sanayii, 1979.
- BÜLBÜL, Duran. İdari ve Mali Paylaşım, Kırşehir: Takav Matbaacılık A.Ş., 1998.
- CANPOLAT, Hasan (Editör). Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1998.
- CANPOLAT, Hasan. "İngiltere'de (Britanya'da) Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1997), 319 - 340.
- CASE, Anne C. - James R. HINES - Harvey S. ROSEN. "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", Fiscal Behavior of State and Local Governments, Selected Papers of Harvey S. Rosen, Ed. Wallace E. OATES, Lyme: Edward Elgar (1997), 3 - 25.

- COŞKUN, Halil. "Belediyelerce Atık Suyu İlişkin Olarak Alınan Çevre Temizlik Vergisi veya Atık Su Bedeli", Yaklaşım Dergisi, 103 (Temmuz 2001), 60 – 62.
- CULLIS, John - Philip JONES. Public Finance and Public Choice, New York: Oxford University, 1998.
- ÇAĞAN, Nami. Vergilendirme Yetkisi, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982.
- ÇOKER, Ziya. "Belediyelerin Finansman Sorunları ve Öneriler", Maliye Yazıları Dergisi, 33 (Kasım – Aralık 1991), 40 - 63.
- DELCAMP, Alain. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı (1996), 39 - 62.
- DEVELLİOĞLU, Ferit. Osmanlıca - Türkçe Ansiklopedik Lügat, Ankara: Aydın Kitabevi, 1993.
- DICKENSON, D.I. Trotman. Economics of the Public Sector, London: Mac Millan Press Ltd., 1996.
- DORUKKAYA, Şakir. Mahalli İdarelerin Mali Yapılarının Yeniden Düzenlenmesi ve Danimarka Örneği, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı.
- EMREALP, Sadun (Ed.). Belediyelerde Mali Yönetim, Ankara: TOKİ, 1993.
- ERBAY, Yusuf. "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VIII, 2 (Nisan 1999), 58 - 74.
- ERSOY, Melih. "Local Government Finance in Turkey", METU Studies in Development, XXVI, 1-2 (1999), 75 - 97.
- ERYILMAZ, Bilal. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997.

- FALAY, Nihat - Ebrar BERK - Erdal KAYA - Ersin KALAYCIOĞLU. Belediyelerde Mali Yönetim: Yerel Yöneticiler İçin Bütçe Rehberi, İstanbul: TESEV, 1998.
- FALAY, Nihat - Ersin KALAYCIOĞLU - Umut ÖZKIRIMLI. Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, İstanbul: TESEV, 1996.
- FALAY, Nihat. "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VI, 2 (Nisan 1997), 3 - 13.
- FALAY, Nihat. "Yerel Yönetim Birimleri Arası Farklılıklar", A.Ü. SBF Dergisi, Fadıl Hakkı Sur'a Armağan, Ankara: A.Ü. SBF (1983), 119 - 134.
- FALAY, Nihat. "Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları", X. Türkiye Maliye Sempozyumu (14 - 18 Mayıs 1994, Antalya), Kamu Kesimi Finansman Açıkları, İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi (1996), 205 - 228.
- FEENBERG, Daniel - Harvey S. ROSEN. "The Interaction of State and Federal Tax Systems: The Impact of State and Local Tax Liability", Fiscal Behavior of State and Local Governments, Selected Papers of Harvey S. Rosen, Ed. Wallace E. OATES, Lyme: Edward Elgar (1997), 272 - 277.
- FOSTER, C.D. - R.A. JACKMAN - M. PERLMAN. Local Government Finance in a Unitary State, London: George Allen and Unwin, 1980.
- FULLERTON, David J. - Harvey S. ROSEN. "A Note on Local Tax Rates, Public Benefit Levels, and Property Values", Fiscal Behavior of State and Local Governments, Selected Papers of Harvey S. Rosen, Ed. Wallace E. OATES, Lyme: Edward Elgar (1997), 107 - 114.

GALEOTTI, Gianluigi. "Decentralization and Political Rents", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING, London: Routledge (1992), 5 - 15.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref. Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi, 1994.

GRAMLICH, Edward N.. "Federalism and Federal Deficit Reduction", National Tax Journal, 40 (September, 1987), 299 - 313.

GÜLER, Birgül A.. "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925 - 1989", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, III, 1 (Ocak 1994), 19 - 37.

GÜLER, Birgül A.. "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VI, 2 (Nisan 1997), 20 - 30.

GÜLER, Birgül A.. Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara: TODAİE, 1991.

GÜNEŞ, İsmail. "Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri", Adnan Tezel'e Armağan, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi (2000), 271 - 292.

GÜVEN, H. Sami. "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, XV, 4 (Aralık 1982), 28 - 49.

HAGNELL, Andreas. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 - 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı (1996), 132 - 149.

HEALD, David. Public Expenditure, Oxford: Martin Robertson & Company Ltd., 1983.

HEDTKAMP, Gunter. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı (1996), 81 - 95.

HEPER, Metin (Editör). Local Government in Turkey, Bonn: Routledge, 1989.

HERBER, Bernard P.. Modern Public Finance, Illionis: Homewood Richard D. Irwin, Inc, 1983.

HEWITT, Daniel P.. "Yerel Yönetimlere Transferler", Kamu Harcamaları Rehberi, Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcama Politikaları İçin Rehber Kitap, Ke - Young CHU - Richard HEMMING (Eds), Çev. Doğan CANSIZLAR, Washington: IMF (1991), 82 - 87.

HICKS, Ursula. Büyükşehir İdaresinin Finansmanı, Çev. Orhan DİKMEN, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü, 1968.

HIZYETER, Resul. Mali Tevzin ve Çeşitli Ülkelerdeki Uygulaması (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi, 1988.

HOCKLEY, Graham. Public Finance: An Introduction, London: Routledge & Keagan Paul, 1979.

HOCKLEY, Graham. Fiscal Policy: An Introduction, London: Routledge, 1992.

KAPLAN MENGİ, Ayşegül. "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VI, 4 (Ekim 1997), 93 - 112.

KELEŞ, Ruşen - Fehmi YAVUZ. Yerel Yönetimler, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983.

KELEŞ, Ruşen. "Fransa'da Yerinden Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, III, 1 (Ocak 1994), 3 - 18.

- KELEŞ, Ruşen. Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi - Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı, 1994.
- KING, David. "Current Issues in the Theory of Fiscal Federalism", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING, London: Routledge (1992), 23 - 42.
- KOÇDEMİR, Kadir. "Almanya'da Mahalli İdareler", Dünyada Mahalli İdareler, Ed. Muammer TÜRKER, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1997), 7 - 110.
- KORKMAZ, Esfender. Vergi Yapısı ve Gelişimi, İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, 1982.
- LITVACK, Jennie - Jessica SEDDON (Eds). Decentralization Briefing Notes, Washington: The World Bank Institue, 2000.
- LOCATELLI, Rinaldo. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 - 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı (1996), 63 - 77.
- MCLURE, Charles E.. "Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose Also Good for Public Gender", Readings in Public Sector Economics, Eds. Samuel BAKER - Catherine ELLIOT, Lexington: D.C. Heath and Company (1990), 576 - 584.
- MUSGRAVE, Peggy B.. "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", Çev. Ömer Faruk BATIREL, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu (23 - 25 Mayıs 1991, Marmaris), Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi (1991), 140 - 165.
- MUSGRAVE, Richard A. - Peggy B. MUSGRAVE. Public Finance in Theory and Practice, Tokyo: McGraw Hill, 1980.

- MUSGRAVE, Richard A.. "Who Should Tax, Where and What?", Tax Assignment in Federal Countries, Ed. Charles E. MCLURE, Canberra, Australian National University Press (1983), 2 - 18.
- NADAROĞLU, Halil. Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi Uygulaması, İstanbul: Beta Basım, 1998.
- NADAROĞLU, Halil. "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması", Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu Seri - Sene 1963, İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü (1964), 171 - 184.
- NADAROĞLU, Halil - Nezih VARGAN. Yerel Yönetimler, Editör Nezih VARGAN, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2000.
- NADAROĞLU, Halil - Ruşen KELEŞ. "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu (23 - 25 Mayıs 1991, Marmaris), Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi (1991), 24 - 52.
- OATES, Wallace E.. "Federalism and Government Finance", Modern Public Finance, Eds. John M. QUIGLEY - Eugene SMOLENSKY, Massachusetts: Harvard University (1994), 126 - 151.
- OATES, Wallace E.. "An Economic Approach to Federalism", Readings in Public Sector Economics, Eds. Samuel Baker - Catherine Elliot, Lexington: D.C. Heath and Company (1990), 554 - 565.
- OWENS, Jeffrey. "Financing Local Government", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING, London: Routledge (1992), 56 - 86.
- OYAN, Oğuz - Ali Rıza AYDIN. İstikrar Programından Fon Ekonomisine, Ankara: Teori Yayınları, 1987.

- ÖNCEL, S. Yenal. "Belediye Hizmetlerinin Finansmanı ve Değişimi", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Yirmisekizinci Seri – 1981/1982, İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi (1982), 103 - 125.
- ÖNCEL, S. Yenal. Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- ÖNDER, İzzettin. "Bölgesel Dengesizlik Ortamında Mahalli İdarelerin Mali Muhtariyeti Problemi", A.Ü. SBF Dergisi, Fadıl Hakkı Sur'a Armağan, Ankara: SBF (1983), 107 - 118.
- PENNER, Rudolph G.. "A Brief History of State and Local Fiscal Policy", The Urban Institue, 1999. <http://newfederalism.urban.org>
- PREST, A.R. - N.A. BARR. Public Finance in Theory and Practice, London: Weidenfeld and Nicolson, 1979.
- PRUD'HOMME, Remmy - Françoise NAVARRE. "Property Taxation in France", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING, London: Routledge (1992), 127 - 136.
- QUIGLEY, John M. - Daniel L. RUBINFELD. "Federalism as a Device for Reducing the Budget of the Central Government", Fiscal Policy: Lessons From Economic Research, Ed. Alan J. AUERBACH, Massachusetts: The MIT Press (1997), 7 - 47.
- REY, Mario. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı (1996), 150 - 174.
- RITSCHL, Hans. "Mali Tevzinin Şekil ve Meseleleri", Maliye Enstitüsü Tercümeleri, III, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü (1967), 102 - 112 .
- RUBINFELD, Daniel L.. "Comments on Chapter 4", Modern Public Finance, Eds. John M. QUIGLEY - Eugene SMOLENSKY, Massachusetts: Harvard University (1994), 120 - 125.

SAKINÇ, Süreyya. "Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması", XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (14 - 16 Mayıs 1998, Bodrum), Anayasal Mali Düzen, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi (2000), 105 – 132.

SANDFORD, Cedric. Economics of Public Finance, Oxford: Pergamon Press, 1992.

SERGENT, Lucien. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) Uluslararası Konferansı (11 – 12 Temmuz 1996, Ankara), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim), Ankara: Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı (1996), 96 - 114.

SOYSAL, Mümtaz. Local Government in Turkey, Ankara: TODAİE, 1967.

STARETT, David A.. Foundations of Public Economics, New York: Cambridge University, 1989.

STIGLITZ, Joseph E.. Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev.Ö.Faruk BATIREL, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 1994.

SWAIN, John W. - B. J. REED. Public Finance Administration, London: Sage Publishing, 1997.

ŞAHİN, Mustafa. Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VIII, 2 (Nisan 1999), 121 - 136.

TEKİN, Fazıl. "Mali Tevzin", Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, XIII, 1 (1977), 116 - 163.

THÖNI, Erich. "The Political Economy of Tax and Expenditure Decentralisation", Local Government Finance in Theory and Practise, Ed. David KING, London: Routledge (1992), 16 - 22.

- TIEBOUT, Charles M.. "A Pure Theory of Local Expenditures", Readings in Public Sector Economics, Eds. Samuel BAKER - Catherine ELLIOT, Lexington: D.C. Heath and Company (1990), 566 - 575.
- TORTOP, Nuri. Mahalli İdareler, Ankara: Yargı Yayınları, 1995.
- TORTOP, Nuri. Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü, Ankara: TODAİE, 1996.
- TÜRKER, Muammer. "Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdareler", Dünyada Mahalli İdareler, Ed. Muammer Türker, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1999), 595 - 608.
- ULUSOY, Ahmet. "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi", Vergi Sorunları Dergisi, 145 (Ekim 2000), 130-142.
- ÜLKMEN, İsmail Hakkı. Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara: SBF, 1960.
- ÜNÜSAN, Teoman. Avrupa'da Yerel Yönetimler, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1996.
- ÜSTÜNİŞİK, Belma - Enis YETER. Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillendirilmesi, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı, 1998.
- ÜSTÜNİŞİK, Belma. Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, Ankara: DPT, 1992.
- WALLIN, Bruce A.. From Revenue Sharing to Deficit Sharing, Washington D.C.: Georgetown University Press, 1998.
- YALÇINDAĞ, Selçuk. Federal Almanya ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Ankara: Friedrich Ebert Vakfı, 1990.

YAY, Turan. "Klüp ve Klüp Malları Teorisi", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otüzüçüncü Seri - Sene 1989/1990, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi (1990), 91 - 103.

YAZICIOĞLU, Recep. Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu), Tokat: Ünal Offset Matbaacılık, 1989.

YETER, Enis - Kadir KOÇDEMİR. Federal Almanya'da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı (Aschaffenburg İlçe ve Belediye Bütçesi), Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1997.

YILDIRIM, Uğur. "1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, III, 1 (Ocak 1994), 59-63.

YILDIZ, Seyfi. İdareler Arası Mali İlişkiler ve Büyük Şehir Belediyesi Finansmanı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2000.

----- Belediyeler ve Gelirleri İle İlgili Danıştay Kararları: 1978 - 1995, C.1, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1997.

----- Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1998.

----- International Tax Inventory, 1999.

----- Local Government in Britain, London: Her Majesty's Stationery Office, 1977.

----- Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, Ankara: TOBB, 2000.

----- Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Yerinden Yönetim, Friedrich Ebert Vakfı: İstanbul, 1990.

----- Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, İstanbul: TÜSİAD, 1997.

----- Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler, İstanbul: TÜSİAD, 1995.

RAPORLAR VE RESMÎ YAYINLAR

-----Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı: Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Yönlendirme Komitesi Raporu, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995.

----- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 1985.

----- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 1963.

----- Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareler ve Köyler 2000, Ankara: DİE, 2001);

----- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 1978.

----- Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi Raporu, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995.

----- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 1968.

----- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor, Ankara: TODAİE, 1991.

----- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara: TODAİE, 1992.

----- Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareler 1998, Ankara: DPT, 2001.

----- Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Ankara: DPT, 1991.

----- Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Ankara: DPT, 1994.

----- Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu): Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: TOBB, 1996.

----- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 2001.

- Türkiye İstatistik Yıllığı 1993, Ankara: DİE, 1993.
- Türkiye İstatistik Yıllığı 1999, Ankara: DİE, 2001.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 1973.
- Vergi İstatistikleri Yıllığı 1923 - 1999, Ankara: Maliye Bakanlığı, 2000.
- Vergilemede Global Eğilimler: AB ve Türk Vergi Sistemi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: TOBB, 2001.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, 1996.
- Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönlendirme Komitesi Raporu, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995.

ÖZET

Batı toplumlarında demokratikleşme ile yerinden yönetim arasında sıkı bir ilişki kurulmaktadır. Demokratikleşme çalışmaları içerisinde yerel yönetim kuruluşlarının ekonomik ve siyasi yönden geliştirilmeleri büyük önem taşımaktadır. Bu olgu, Türkiye açısından bakıldığında da geçerliliğini ve güncelliğini korumaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler başlangıçtan bugüne genellikle siyasi bakımdan ağırlık verilen merkezi yönetimin denetim ve gözetimi altında bulunmaktadır. Öyle ki, Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde oluşturulan idari yapı içerisindeki rolleri, pek çok faktörün de etkisiyle, ilerlemek bir yana gerilemiş bulunmaktadır. Son dönemlerde ise hem ekonomik hem de siyasi yönden yerel yönetimlerin geliştirilmesi çalışmaları yoğunluk kazanmıştır.

Çalışmada, yerel yönetimlerin ulaştırılması gereken noktanın tespit edilmesi bakımından öncelikle yerel yönetim sisteminin gelişimi incelenmektedir. Söz konusu tarihi süreçte yerel yönetimlerin sorunlarının -özellikle mali sorunlarının- ortaya çıkmasında etkili olan ekonomik ve siyasi faktörler yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına yön verilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Üniter yapının algılanış biçimiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yönelik bakış açısı, yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Başka bir ifade ile, ülkenin genel yönetim sorunları yerel yönetimleri de etkisi altına almaktadır. Ülke yönetimine merkeziyetçi anlayışın hakim olması, yerel hizmetlerin karşılanmasında ekonomik kriterlerin göz ardı edilmesi nedeniyle, yerel yönetimlerin sorunlarının ortaya çıkışında en önemli faktörü teşkil etmektedir. Merkeziyetçi devlet geleneğinin sürdürülmesi uğruna mevcut yerel yönetim sisteminde değişiklik yapılamaması ise mevcut sorunların çözümlenememesine ve zamanla ağırlaşmasına yol

açmaktadır. Bu nedenle, konunun bir yönü yerinden yönetim anlayışı ile ilgili bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelir yapıları ile ilgili sorunlarının ikinci yönü ise idareler arası mali ilişkilerin düzenleniş biçiminden ve yerel yönetimlerin kaynakları değerlendirebilme güçlerinden etkilenmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir kaynaklarının paylaşımından yerel yönetimlere düşen kaynakların yetersiz olması ve yerel yönetimlerin söz konusu kaynakları etkin bir biçimde kullanamamaları gelir yapılarının bozulmasına yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerin durumu, sadece yerel yönetimlere yönelik bakış açısı ile veya sadece idareler arası mali ilişkilerin düzenleniş ile açıklanabilir olmaktan uzaktır. Sorunların tespiti ve çözümü açısından her iki faktör de birlikte değerlendirildiklerinde anlam kazanmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin gelir yapılarına ilişkin sorunların giderilebilmesi bakımından siyasi ve ekonomik düzenlemelerin birbirini tamamlayıcı biçimde düşünülmesi gerekmektedir. Bu çalışmada yerel yönetimlerin gelir yapılarının etkinleştirilmesi ile ilgili olarak öncelikle hukuki yönden yerel yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi üzerinde durulmakta; yerel yönetim birimlerinden il özel idareleri ve köylerin, ekonomik yönden bağımsız işlem yapamaz hale gelmeleri nedeniyle, varlık gerekçelerinin gözden geçirilerek yeni bir yerel yönetim sistemi oluşturulması önerilmektedir. Yerel yönetimlerin gelir yapılarını etkileyen optimum büyüklüğe uyarlanmaları, sahip oldukları veya olacakları gelir kaynakları ile ilgili mali düzenlemeler ise idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesine bağlı olarak tamamlayıcı bir nitelikte sunulmaktadır.

ABSTRACT

In Western countries there is a close relationship between democracitization and local administration. During democratization process, developing local governments economically and politically has big important. This fact is still valid and up – to date.

In our country, from the beginning, generally local governments are under control of central government. So that, their roles in administrative structure during the first period Republic, because of the effects of many factors, they can not develop. Nowadays, there are very important efforts in order to develop them both economically and politically.

In this study, firstly the development of the system of local authority is examined due to establish the point which local authority has to be reached at. In this historical period, the economic and political effects which have important roles in the appearance of local authorities' problems – especially fiscal problems -, have importance for the reorganization of local authorities.

Understanding the unitary structure, the views about local authorities effects them directly. In other words, the problems of the country's central government effeects local governments. The domination of centralization in country management has an important role in the appearance of the problems of local authority because of not realizing economical criterions in local authorities' services. In order to continue centralized goverment tradition, not changing the system of local authority, makes problems bigger during the time. So, one side of the subject is related with centralized administration.

The second side of the problems of revenue of local authorities' is affected from intergovernmental fiscal relations and the force of valuation of local authorities. Local authorities' revenue structure is destroyed

because the source comes from centralized administration is not enough and the sources are not used effectively.

The situation of local authorities, can not be explained only by a view to local authorities or the organization of intergovernmental fiscal relations. When these two factors are utilized together, they have meaning about establishing and solving the problems of local authorities' revenue structure., economical and political organizations must be thought together. This study gives importance to reorganization of local authorities' system due to law about local authorities revenue structures. Villages are not free economically so, this study suggests a new local authority system by realizing the reason of their existence. If the arrangement of administrative organization authorities' will be more effective.