

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ,
KÜRESELLEŞME VE YERELLEŞME BAĞLAMINDA BİR İNCELEME**

Elvan CENİKLİ

DOKTORA TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Recai Dönmez

**Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Eylül, 2010**

DOKTORA TEZ ÖZÜ**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ,
KÜRESELLEŞME VE YERELLEŞME BAĞLAMINDA BİR İNCELEME****Elvan CENİKLİ****Maliye Anabilim Dalı
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül, 2010****Danışman: Prof. Dr. Recai DÖNMEZ**

Küreselleşme süreci ülkeler için ekonomik, politik ve sosyolojik değişimlere yol açan bir süreçtir. Bu süreç, sanayileşmiş ülkelerin ve küresel kurumların dünya çapında egemen güçler haline gelmesine neden olmuştur. Gerek söz konusu egemen ülke ve kurumların ürettiği politikalar gerekse ülkelerin küreselleşme çağında yerel olana sahip çıkma güdüsü yerelleşme kavramının önem kazanmasına neden olmuştur. Yetki ve sorumlulukların yönetimin alt kademelerine devri anlamına gelen yerelleşmenin en önemli bileşeni ise mali yerelleşmedir. Kamusal harcama yapma ve gelir elde etme yetkilerinin yerel yönetimlere bırakılması yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin tartışmaları gündeme getirmiştir. Çünkü mali yerelleşmenin gelir yönü yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesini öngörmektedir. Üniter devletlerde ise vergilendirme yetkisinin asli sahibi devlet olup, devlet elindeki bu yetkiyi sahip olduğu egemenlik gücüne dayanarak yasama organınca yapılan yasalarla kullanır.

Türkiye’de 1980 sonrası yaşanan liberalleşme hareketleri, Türkiye’nin imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve küresel kuruluşların Türkiye ile ilgili raporları yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerine sahip olması yönünde baskılar yaratmaktadır. Oysa, üniter bir devlet olan Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olmalarının bazı anayasal sınırları mevcuttur. Bu yetkinin yerel yönetimlere bırakılmasının ayrıca idare hukuku ve vergi hukuku açısından da sakıncaları bulunmaktadır.

ABSTRACT

Globalization is a process that causes economic, politic and sociologic changes in countries. This process has led industrialized countries and global institutions to become dominant powers worldwide. Both politics produced by these dominant countries and institutions and drives of the countries for making a claim to the local one in globalization era, has caused the concept of decentralization to come into question. The main component of the decentralization, which means the delegation of power and responsibility to lower levels, is fiscal decentralization. Transferring the authority of conducting public expenditures and collecting income to local governments has revived arguments about authorities of local governments. Because, the income side of the fiscal decentralization anticipates giving the taxation power to local governments. But the main owner of the taxation power is central government in unitary nations, and a government uses this power through the laws made by legislature.

Liberalization movements seen in Turkey after 1980, European Charter of Local Self-Government signed by Turkey, and reports of global institutions about Turkey create pressure for giving the taxation power to the local administrations. However, there are some constitutional restraints about taxation power to be given to local administrations in a unitary government like Turkey. Furthermore, transferring this power to local administrations has some drawbacks in terms of administrative law and tax law.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Elvan CENİKLİ'nin “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi, Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Bir İnceleme” başlıklı tezi 14 Eylül 2010 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Maliye Anabilim Dalında doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) :	Prof.Dr.Recai DÖNMEZ	
Üye :	Prof.Dr.Fethi HEPER	
Üye :	Prof.Dr.Nurten ERDOĞAN	
Üye :	Doç.Dr.Ali ÇELİKKAYA	
Üye :	Yard.Doç.Dr.Erkan ÜYÜMEZ	

Prof. Dr. Ramazan GEYLAN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖZGEÇMİŞ

Elvan Cenikli
Maliye Anabilim Dalı
Doktora

Eğitim

Y. Ls. 2004 Pamukkale Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.
Lisans 2001 Anadolu Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.
Lise 1997 Uşak Anadolu Ticaret ve Meslek Lisesi, Uşak.

İş

2002 Araştırma Görevlisi Pamukkale Üniversitesi, Denizli.

Kişisel Bilgiler

Doğum Yeri ve Yılı: Uşak- 1979 **Cinsiyeti:** Bayan **Yabancı Dil:** İngilizce

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM KÜRESELLEŞME VE YERELLEŞME BAĞLAMINDA YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

1. KÜRESELLEŞME KAVRAMI VE ETKİLERİ	5
1.1 Küreselleşme Kavramı.....	5
1.2 Küreselleşmenin Ülkelerin Yönetim Politikaları Üzerindeki Etkileri.....	10
1.3. Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkisi	12
1.3.1 Yerelleşmede Ülke Dışı Aktörlerin Rolü.....	16
1.3.1.1 Yerelleşmede Avrupa Birliği'nin Rolü ve Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	17
1.3.1.2 Yerelleşmede Küresel Örgütlerin Rolü	21
2. MALİ YERELLEŞME	23
2.1 Yerinden Yönetim ve Bir Alt Kavram Olarak Mali Yerelleşme	24
2.2. Mali Yerelleşme Kavramının Önem Kazanmasının Nedenleri.....	26
2.3. Ekonomik ve Politik Yönleriyle Mali Yerelleşme.....	29
2.3.1 Mali Yerelleşmenin Ekonomik ve Politik Gerekçeleri	29
2.3.2 Mali Yerelleşmenin Ekonomik ve Politik Sakıncaları.....	32
2.4 Uygulamada Mali Yerelleşmeye İlişkin Temel Problemler.....	35
3. YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ	39
3.1 Vergilendirme Yetkisinin Tanımı ve Hukuki Niteliği.....	41
3.2 Vergilendirme Yetkisinin Yönetimler Arasında Paylaşımı Sorunu ve Mali Tevzin Kavramı	43
3.3. Vergilendirme Yetkisinin Yerel Yönetimlere Bırakılmasında Temel Yöntemler	46
3.3.1. Pay Ayırma Yöntemi	46
3.3.2 Vergi Türlerini Paylaşma Yöntemi	47
3.3.3 Sınırsız Vergileme Yetkisi Verilmesi.....	48

3.4 Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Ekonomik ve Politik Boyutu	49
3.4.1 Ülkelerin Yönetim Yapısının Önemi	49
3.4.2 Yurtiçi Piyasalarda Etkinlik Sağlanmasının Önemi	53
3.5 Vergilendirme Yetkisinin Yönetimler Arasında Paylaşımının Hukuki Boyutu	54
3.5.1 Anayasa Hukuku Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	54
3.5.1.1 Devletin Bütünlüğü İlkesi Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	55
3.5.1.2 Demokratik Sosyal Hukuk Devleti İlkesi Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	56
3.5.2 İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	56
3.5.2.1 Yerinden Yönetim İlkesine Göre Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	57
3.5.2.2 İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	57
3.5.3 Vergi Hukuku Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	58
3.5.3.1 Genellik ve Eşitlik İlkeleri Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	58
3.5.3.2 Vergilerin Yasallığı İlkesi Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	60
3.5.3.3 Vergilerin Gelir Sağlama Fonksiyonu Yönünden Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	62
3.5.3.4 Vergi Türleri, Öğeleri ve Yönetimine Göre Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	63
3.5.4 Avrupa Birliği Hukuku ve Uluslararası Hukuk Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	65

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI ÜLKE UYGULAMALARINDA YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ VE YEREL YÖNETİM GELİRLERİNİN OECD ÜLKELERİ ARASINDA KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

1. FEDERAL YAPIYA SAHİP ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ	68
1.1 Federal Yapıya Sahip Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	69
1.1.1 ABD’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	69
1.1.2 Almanya’da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	71
1.1.3 Diğer Federal Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	72
1.2 Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Karşılaştırmalı Analizi	75
1.2.1. OECD Ülkelerinde Mali Yerelleşme Göstergeleri	76
1.2.2 Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Karşılaştırmalı Analizi	78

2.ÜNİTER YAPIYA SAHİP ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ VE ÜNİTER OECD ÜLKELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ.....	82
2.1 Üniter Yapıya Sahip Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	82
2.1.1 Fransa’da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	83
2.1.2 İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	85
2.1.3 İskandinav Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi...	86
2.1.4 Doğu Asya Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi ...	87
2.1.5 Diğer Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.	90
2.2 Üniter Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Karşılaştırmalı Analizi.....	93
3.BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	97
3.1 Çeşitli Ülke Modelleri ile Türkiye’nin Yönetim Modelinin Karşılaştırması.....	97
3.2 OECD Ülkeleri ile Türkiye’de Yerel Yönetim Gelirlerinin Karşılaştırmalı Analizi	100

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

1. TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME ANLAYIŞINA TARİHSEL BİR BAKIŞ	
1.1 Türkiye’de Cumhuriyet Döneminden Önce Mali Yerelleşme Anlayışı..	103
1.1.1 Batı Avrupa Reform Süreci ile Osmanlı Reform Süreci Arasında Tarihsel Bir Karşılaştırma	105
1.1.2 Tarihteki Yerelleşme Hareketlerinin Günümüz Açısından Önemi ..	107
1.2 Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Mali Yerelleşme Anlayışı.....	110
1.2.1 Tarihsel Açıdan Türkiye Anayasalarında Mali Yerelleşmeye İlişkin Hükümler	110
1.2.2 Tarihsel Açıdan Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi....	114
2.1980 SONRASI BELEDİYELERİN VERGİLENDİRME YETKİSİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER.....	119
2.1 1980 Sonrası Yerel Gelirlere İlişkin Yasal Düzenlemeler	119
2.1.1 Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Verilen Paylara İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	120
2.1.2 Belediye Gelirleri ile İlgili Yasal Düzenlemeler.....	124
2.1.3 Emlak Vergisi’ne İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	129
3.1980 SONRASI YAŞANAN YERELLEŞME EĞİLİMLERİNİN TÜRKİYE’DE VERGİLENDİRME YETKİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	130
3.1 Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisine Etkisi	131

3.2 Küresel Örgütlerin Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisine Etkileri	135
4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORM SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	137
4.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....	138
4.2 Türkiye’de Yerel Yönetimlere İlişkin Başlıca Kanunların Vergilendirme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi.....	139
4.2.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	139
4.2.2 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	141
4.2.3 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	143
4.2.4 İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı.....	144
4.3 Reform Sürecinin Değerlendirilmesi ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Üniter Devlet Yapısına Uygun Gelir Sağlama Seçenekleri.....	146
SONUÇ	149
KAYNAKLAR.....	160

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo.1.	Yönetimlerin Yerel Gelirler Üzerindeki Yetkilerine Göre Özerklik Sınıflandırması.....	40
Tablo.2.	OECD'nin Vergilendirme Yetkisi Sınıflandırması.....	77
Tablo.3.	Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Yönetimlerin Gelir Yapıları	79
Tablo.4.	Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	80
Tablo.5.	Üniter Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Yönetimlerin Gelir Yapıları	93
Tablo.6.	OECD Ülkelerinde Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	94
Tablo.7.	Çeşitli Yasalarla Belediyelere ve İl Özel İdarelerine ve Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar	121
Tablo.8.	2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası'na Göre Vergi ve Harçlarda Vergilendirme Yetkisinin Paylaşımı	127

GİRİŞ

Ülkeler için ekonomik, politik ve sosyolojik bir değişim sürecini kapsayan küreselleşme olgusu, 1980’li yıllardan itibaren ülkelerin yönetim politikaları üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Akademik literatürde ve uygulamada küreselleşme olgusuyla birlikte yerel yönetim konusu da önem kazanmıştır. Çünkü ülkelerin küreselleşmenin sunduğu fırsatlardan yararlanıp, yaratacağı olumsuz etkilerden zarar görmemesi için, halka ve yerel kaynaklara en yakın olan ve önemli kamu hizmetlerini sağlayan birimler olan yerel yönetimlere önemli roller düşmektedir. Bu bağlamda, küreselleşmenin doğurduğu fırsat ve tehditleri iyi yönetmek, yerel kaynakları ve değerleri yerel ihtiyaçlara göre korumak ve kullanmak zorunluluğu hem yerel yönetimlerin görev alanını genişletmekte hem de önemini arttırmaktadır. Bu amaçla ülkeler küreselleşme hareketlerine bir tepki olarak yerelleşme sürecine girmekte ve yerel olana sahip çıkma çabası olarak da yerel yönetimleriyle ilgili reform yaşamaktadırlar. Uluslararası entegrasyonun sonucu olan Avrupa Birliği gibi ulusüstü iradeler ve Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi küresel kurumların 21. yy için başlıca söylemlerinin “yönetimde yerelleşme” olması da yerelleşme konusunun önemini giderek arttırmaktadır.

Yerelleşme kamusal güçlerin merkezi otoriteden daha az yetkili alt kurumlara devredilmesini öngörmektedir. Ekonomik, siyasi ve politik yönlerden gerekçelere sahip yerelleşme anlayışı bu anlayışı destekleyen ve karşıt görüşlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Yerelleşme kavramının uygulamaya konması merkezden yerele yetki devrini zorunlu kıldığından bu yetkilerden en önemlisi olan mali yetkilerin gündeme gelmesine sebep olmuştur. Mali yerelleşme harcama yapma ve gelir elde etme yetkileri konusunda yerel yönetimlerin yetki sahibi olmasına işaret etmektedir. Bu süreç ise yerel yönetimlerin gelir sağlama yöntem ve yetkilerinin tartışılmasına yol açmıştır. Çünkü yerel yönetimlerin gelir elde etme yetkilerini vergiler yoluyla kullanmaları yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olması anlamına gelmektedir. Oysa ki yasal bir yetki olan vergilendirme yetkisi üniter devletlerde bu yetkiye sahip olan yasama organınca kullanılmaktadır. Yasama yetkisinin paylaşılması ise federal devlet uygulamalarında ortaya çıkan bir husustur. Yerel yönetimlerin sahip olduğu

vergilendirme yetkisi de federal ÷lkelerde çoğunlukla da anayasal bir temele dayanmaktadır.

Merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip bulunan Türkiye’de de 1980 sonrası yaşanan liberal politikalar, Avrupa Birliğı sürecinde yaşanan gelişmeler ve küresel kurumların bu yöndeki raporları yerel mali özerklik konusunu gündeme getirmiş ve yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin verilmesi konusunda yeni eğilimler yaratmıştır. Tüm dünyada yerelleşme hareketlerine paralel olarak Türkiye de yaşanan reform sürecine ayak uydurmuş, nitekim kamu yönetimi reformu çerçevesinde, yerel yönetimlere (belediyelere, il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine) ilişkin kanunlar yenilenmiş ve bu yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiştir. Artan bu hizmet sorumluluğına rağmen bu hizmetleri yerine getirmeye imkan verecek bir gelir sistemi henüz tesis edilmemiştir. Ancak bu konuda bazı yasa çalışmaları halen devam etmektedir. Bu gelişmeleri de dikkate alan bu çalışmada amaç, günümüzdeki yerelleşme eğilimleri paralelinde, üniter devlet yapısı içinde, yerel yönetimlere verilecek vergilendirme yetkisinin hukuki sınırlarını tartışmak olmuştur. Bunu yaparken yerel yönetimlerin mali sistemlerinde dünya modellerini inceleyerek Türkiye için hem yerel yönetimler hem de yerel halk için uygulanabilir, etkin, adil ve esnek bir yerel yönetimler gelir sistemi araştırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda bu çalışmanın konusu olan üniter bir devlet yapısı içinde yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesinin ekonomik, siyasal ve hukuksal boyutu değerlendirilmiştir. Göze çarpan başlıca husus 1982 Anayasası’nın 73. maddesinin vergilendirme yetkisinin yasama organına ait olduğunu hükme bağlamış olduğudur. Anayasa’da yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini kullanabileceğine dair hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Kaldı ki yerel yönetimlere böyle bir yetkinin tanınması yalnızca anayasal değil, idare hukuku ve vergi hukuku açısından da bazı sakıncalar taşımaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerini gündeme getiren kavramlar üzerinde ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Sürecin başlangıcını oluşturan ve çok yönlü bir kavram olan küreselleşmeye ekonomik, politik ve sosyolojik açıdan getirilen çeşitli tanımlamalar üzerinde durulmuştur. Küreselleşmenin taşıdığı potansiyel fayda ve tehlikeler üzerinde durulmuş, ulusal

hükümet politikalarının üzerinde yarattığı etkiler ele alınmıştır. Küreselleşme ve yerelleşme kavramları arasındaki ilişki ele alınmış, yerelleşme konusunu gündeme getiren ülke dışı aktörler üzerinde durulmuştur. Yerelleşme konusunun bir alt kavramı olarak mali yerelleşme ekonomik ve politik gerekçeleri ve sakıncaları ile birlikte değerlendirilmiştir. Bu kapsamda mali yerelleşmeyi destekleyen ve karşıt görüşler değerlendirilmiş ayrıca bu tartışmalar bir yana bırakıldığında mali yerelleşmenin uygulamasında gözetilecek hususlar üzerinde durulmuştur. Mali yerelleşmenin gündeme getirdiği yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi kapsamlı biçimde ele alınmıştır. Bu konuda izlenen yöntemler ve temel prensiplere teorik olarak değinilmiş yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesinin üniter ve federal devletlerde dayandığı idari ve yasal sınırlar üzerinde durulmuştur. Son olarak bu bölümde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi anayasa hukuku, idare hukuku, vergi hukuku ve uluslar arası hukuk açısından değerlendirilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine yönelik uluslararası bir karşılaştırma yapmak amaçlanmıştır. Bu bölümde önce federal ve üniter devlet arasında kabul edilen yerel yönetim anlayışı üzerinde açıklamalarda bulunulmuş sonra da bu ülkelerde uygulamada benimsenen yöntemler OECD verileri yoluyla karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Bu bölümde son olarak dünya modelleri ve uygulamalarının Türkiye ile karşılaştırılmasına çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Türkiye’de yerel yönetim anlayışı ve yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerine ilişkin yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda öncelikle yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinin gelişimini kavramak bakımından mali yerelleşmeye ilişkin tarihsel süreç ele alınmıştır. Cumhuriyet öncesi ve sonrası yaşanan mali yerelleşme gelişmelerinin batı toplumlarının yaşadığı süreçle karşılaştırması yapılmış, bu süreçlerin günümüz açısından önemine vurgu yapılmıştır.

Çalışmanın ilerleyen bölümünde 1980 sonrası yaşanan gelişmeler ışığında Türkiye’de yerel yönetim mevzuatında yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerde ülke dışı aktörlerin rolleri üzerinde durulmuştur. 1990 sonrası dünyada yaşanan reform süreci ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla gelen yasal düzenlemelerin Türkiye açısından durumu

değerlendirilmiştir. Bu kapsamda çıkarılan yasa ve yasa tasarılarının Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin maddeleri ele alınmıştır. Son olarak bu reform sürecinde sağlanamayan gelir artışlarının üniter bir devlet yapısı içinde nasıl sağlanabileceğine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME VE YERELLEŞME BAĞLAMINDA YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

1. KÜRESELLEŞME KAVRAMI VE ETKİLERİ

Küreselleşmenin çok yönlü bir kavram olması bu kavrama birçok disiplin tarafından farklı tanımlamalar yapılmasına sebep olmuştur. Ekonomik, sosyal ve politik birçok etkisi bulunan küreselleşme süreci, yarattığı olumlu ve olumsuz etkiler nedeniyle de kimi yazarlarca ülkelerin lehine kimilerince de aleyhine bir süreç olarak değerlendirilmektedir.

1.1 Küreselleşme Kavramı

Küreselleşme 80’li yıllardan sonra çok sık kullanılan bir kavram haline gelmiştir. Küresel (global) sözcüğü bugünkü anlamıyla ilk olarak 1960 yılında Kanadalı sosyoloji Profesörü Marshall McLuhan tarafından yazılan “Komünikasyonda Patlamalar (1960)” adlı kitapta “Küresel Köy” biçiminde kullanılmıştır. Küreselleşme (globalisation) sözcüğü ise 1983 yılında Amerikalı Theodore Levitt tarafından yayınlanan “The Globalization of Market” başlıklı makale ile literatüre girmiştir (Levitt, 1983, s.92). Küreselleşme sözcüğü Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde “küresel olan” şeklinde belirsiz bir tanım içermektedir. Aynı sözlükte “küresel” sözcüğü ise “dünya ölçüsünde geniş bir bakış açısıyla benimsenen, global” olarak tanımlanmıştır. İngilizce karşılığı “globalism”, Fransızca karşılığı “mondialization” ve Almanca karşılığı “globalisierung” olan küreselleşme terimi bu yüzyıla ait öngörüsü olan hiç kimsenin kayıtsız kalamayacağı bir terimdir (Giddens, 2000, s.19).

Küreselleşme bir kavram olarak ele alındığında mahiyetine göre farklı tanımlamalar ortaya çıkmaktadır. Stiglitz küreselleşme ve küreselleşme sürecinde önem kazanan kurumların politika ve faaliyetlerini irdelemiş ve küreselleşmeyi, ülkelerin ve dünya halklarının bütünleşmesi olarak tanımlamıştır. Stiglitz’e göre küreselleşme kavramı

bizatihi iyi ya da kötü değildir ancak ülkeler için iyilik ve kötülük getirebilecek güce sahip bir kavramdır. Serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması ve ulusal ekonomilerin daha fazla bütünleşmesi dünya için potansiyel bir güçtür ve küreselleşmeyi kendi koşullarında, kendi hızlarında benimseyen Doğu Asya ülkeleri için küreselleşmenin faydalar sağlaması bu potansiyel gücün bir göstergesidir. Stiglitz küreselleşmenin iyi yönetilmediği taktirde ülkeler üzerinde yıkıcı bir etkisinin olabileceğini ileri sürmektedir. Çünkü Stiglitz, küresel düzeyde iktidara sahip IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların küreselleşme sürecinde uyguladığı politikaların gelişmekte olan ülkeler açısından olumsuz etkilerine tanıklık etmiştir. Stiglitz'e göre küreselleşmenin en önemli kurumu olan IMF ve Dünya Bankası, dünyanın farklı yerlerinde yayılan ekonomik kriz olgusuna ülkelerin kendi koşullarını ve farklı çözüm önerilerini dikkate almaksızın tek bir neoliberal reçeteyle yaklaşmaktadır. Bu da küreselleşmenin yıkıcı yanını ortaya koymaktadır (Stiglitz, 2002, s.42). Küreselleşmenin sosyal bir olgu olduğuna işaret eden sosyologlara göre ise küreselleşme, insanların tüm dünyada birbirleriyle kurdukları sosyal ilişkileri ve birbirlerine bağımlılıklarının arttığı süreci ifade eder (Giddens, 1998, s.521).

Küreselleşmeyi kapitalizmin bir evresi olarak gören görüşler ise bu kavramı bütün dünyanın tek bir pazar haline gelmesi olarak yorumlamaktadırlar. Bu çerçevede küreselleşme, ulusal ekonomilerin, kapitalist sermaye birikimi dinamikleri tarafından belirlenen dünya kapitalist sistemine eklemlenme süreçlerini ifade etmektedir (Yeldan, 2003, s.13-14). Bu görüş son dönemde popüler hale gelen küreselleşmeyi, kapitalizmin 19. yüzyıl boyunca içinde bulunduğu genel küreselleşme dalgasının bir devamı olarak nitelendirmektedir. Küreselleşme dünyada bazı ülkeleri egemen güçler haline getirirken bazılarını da bu egemenliğin etkisi altına almaktadır. Merkez ve çevre ülkeleri olarak sınıflandırılan bu ülkelerin küreselleşme sürecinde oynadığı roller farklıdır. Bu görüş, bilinçli olarak planlanmış ekonomik politikalarla egemenlik koşullarının dünya pazarına hakim ülkeler, yani merkez ülkeleri lehine çevrildiğini ileri sürmektedir. Küreselleşmenin politik yönü ise egemen olana en uygun modeli bütün dünyaya yaymaktır (Kazgan, 2005, s.26; Wallerstein, 2005, s.14).

Küreselleşmenin olumlu yönlerine vurgu yapan ve pozitif küreselleşmeciler olarak da tanımlanan yazarlara göre ise küreselleşme, sürekliliği olan dinamik bir süreç olup, piyasaların, ulus-devletlerin ve teknolojilerin karşı konulmaz biçimde bütünleşmesini ifade etmektedir. Küreselleşme, bireylerin, şirketlerin ve ulus-devletlerin dünyanın dört bir yanına her zamankinden daha kolay, daha hızlı, daha derinden ve daha ucuza ulaşmasını sağlamaktadır (Friedman, 2000, s.82). Bu görüş, bu günün büyük ölçüde uluslararasılaşmış ekonomisinin yeni bir olgu olmadığını savunmaktadır. Bu görüşe göre küreselleşme ulusal politikaların etkisini azaltmaktadır (Hirst, Thompson, 1998, s.8). Ohmae gibi aşırı uçlara varan küreselleşme teorisyenleri ise dünya ekonomisinde sadece ulusötesi şirketler ve küresel piyasa güçlerinin söz sahibi olduğunu ileri sürmektedir. Ohmae'e göre ekonomiler artık dikkate değer bir ulusallığa sahip değildirler ve ulusal yönetsel ajanların küresel düzeyde görevi küresel ekonomilerin onlardan istedikleri görevleri yerel düzeyde yerine getirmeleridir (Hirst ve Thompson, s.220)

Görüldüğü gibi küreselleşme kavramının sosyolojik, politik, ekonomik ve ideolojik içeriğinin bulunması hem birçok tanım hem de görüş ortaya atılmasına sebep olmuştur. Esasen bu kavram üzerinde kesin bir tanım vermek neredeyse imkansız görünmektedir. Bu süreç, başlangıcı belirlense dahi henüz tamamlanmamış dinamik bir süreçtir. Taşıdığı potansiyel fayda ve tehlikeleri öngörmeksizin kesin ve değişmez bir tanım yapmak hem yanlış hem de risklidir. Küreselleşme ve içerdiği kavramlarda farklı tanım ve yaklaşımlar bulunması bakış açılarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Çünkü küreselleşme hem ekonomik hem sosyal hem de politik bir süreci ifade etmektedir. Dolayısıyla farklı yaklaşımlarla ele alınarak irdelenmesi farklı tanımlamalara sebep olur. Ancak kavramsal çerçevenin çizilmesi bakımından küreselleşmeyi ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel anlamda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması olarak kabul etmek doğru bir yaklaşımdır (Altan, 2007, s.50).

Ünlü bir sosyolog ve araştırmacı olan Manuel Castells ise küreselleşmeyi sermaye birikiminin dünya çapında ilerlediği dünya ekonomisinden ayrı tutmaktadır. Castells'e göre dünya ekonomisi batıda 16. yy. dan itibaren mevcuttur ancak 20.yy.'ın sonlarında bilgi ve iletişim teknolojisinin sağladığı altyapıya bağlı olarak, hem hükümetlerin hem

de uluslararası kurumların sağladığı muafiyet ve liberalleştirme politikaları sayesinde gerçekten küresel hale gelmiştir (Castells, 2005, s.128). Castells finans piyasalarının ve döviz piyasalarının dünya çapında karşılıklı bağımlılığının ulusal para birimlerini de birbirine bağladığını vurgular. Ülke paralarının karşılıklı bağımlılığı yani döviz kurlarının birbirine bağımlılığı, para politikalarını da birbirine bağlar. Para politikasının ulusüstü biçimde uyumlu kılınması faiz oranlarının, nihayetinde de bütçe politikalarının uyumu anlamına gelir. Buradan hareketle ulus-devletlerin¹ ekonomik politikalarının temel unsurları üzerinde kontrollerini yitirdikleri ve yitirmeye de devam edecekleri söylenebilir (Castells, 2006, s.388).

Ulus devletlerin kendi topraklarında ekonomik ve hatta siyasal egemenliğini yitirmesi hem milliyetçiliğin öne çıkmasına hem de milliyetçiliği besleyen temel güdümleyicilerin erimesine neden olmaktadır. Şöyle ki milliyetçilik ve millet (siyasal literatürdeki terimle ifade edilirse ulus-devlet) tartışmaları, milliyetçilik (nasyonalizm) ile beynelmilecilik (enternasyonalizm) üzerine tartışmaların artmasına sebep olmaktadır. Yaşanan küreselleşme ile her ülke, kendisini dışarıya karşı savunmak ve uluslararası sömürgeciliğe karşı koymak üzere bir ulus-devlet formuna sarılmaktadır. Çünkü kuşku ile dolu bir dünyada, parçalanmışlık içinde ve bireyler için yaşamı anlamlı kılacak ideolojilerin yokluğunda ulusalcılık en etkin güç haline gelmektedir. Çözülen bir toplumda ulusalcılık bütünleştirici faktörleri içermektedir ve toplum yenildiğinde ulus son güvence olarak görülmektedir (Guibernau, 1997, s.221). Diğer taraftan dışa kapanmaya bu denli açık olan ulusalcılık meselesinin, küresel ölçekte yayılması ise bir ikilemi ortaya koymaktadır. Milliyetçiliğin evrenselliği olarak adlandırılabilen bu ikilem, iki zıt kavramın eşzamanlılığını ortaya koymaktadır (Armağan, 2001, s.13).

Küreselleşmenin iki ayrı güç yaratması konusuna bir başka örnek de küreselleşme karşıtı hareketlerin küreselleşmeden destek almasıdır. Küreselleşme egemen gücü

¹ Ulus-devlet Antony Giddens'in "The Nation-state and Violence" adlı kitabında şu şekilde tanımlanmaktadır; "Sınırları belli bir toprak parçasında yönetim tekeli elinde tutan, yönetimi yasalara tabi olan, ülke içine ve dışına yönelik şiddet araçlarının kontrolüne sahip, kurumsal yönetim biçimleri bütünüdür". Ulusçuluk konusunun önde gelen kuramcılarından Ernst Gellner ulus-devlet kavramının modern çağın ürünü olduğunu iddia eder. Ulusçuluk ya da ilgili bulunduğu kavramların insan doğasında derin kökleri yoktur ve bu kavram sanayileşmenin yarattığı yeni geniş ölçekli toplumun ürünleridir. Ulus kavramına ve düşüncesine 18. yy dan önceki yazılı kaynaklarda rastlanılmamaktadır. Türk ulusu ve ulusçuluğunun inşasının mimarları ise Yusuf Akçura ve Ziya Gökalp olarak kabul edilir (Bahadır, 2001, s.72).

yarattığı gibi bu güce karşıt grubun örgütlenmesini de sağlamaktadır. Küreselleşmeyle birlikte toplumların karşı karşıya kaldığı risklerin bir yansıması olarak baş gösteren toplumsal hareketler de küreselleşmeden beslenmektedirler. Daha açık bir ifadeyle bu hareketlerin örgütlenme altyapısı da bilgi teknolojilerine dayanmaktadır. Örneğin Meksika'daki Zapatista ayaklanmaları, Amerika'da Seattle'da* yapılan Dünya Ticaret Örgütü karşıtı gösteriler ve Japonya'daki karşıt hareketlerin her biri, bilgi teknolojisinin etkili bir biçimde kullanımı sayesinde amaçlarına uluslararası düzeyde dikkat çeken toplumsal hareketlerdir (Castells, 2006, s.102; s.439).

Literatürde küreselleşme kavramı ile ortak içeriği bulunan ve uluslararasılaşma olarak adlandırılan bir başka kavram daha bulunmaktadır. Küreselleşme kavramını niteliği gereği uluslararasılaşmadan ayırmak gerekmektedir. Genel anlamda uluslararasılaşma, artan uluslararası faaliyetlere girme şeklinde tanımlanır ve küreselleşme olgusunun bir tetikleyicisidir. Dolayısıyla, iki kavram kıyaslandığında küreselleşmenin hükümetler, devletler ve onların kurduğu çok uluslu kuruluşların faaliyetlerini de kapsayan çok daha geniş bir kavram olduğu görülmektedir. Küreselleşmeye ilişkin kavramsallaştırma çabasının son döneme özgü olması, küreselleşmenin yeni bir olgu olduğunu göstermemektedir. Toplumların etkileşimiyle sonuçlanan olaylar yalnızca bu çağa özgü değildir. İnsanlık tarihi toplumları bir araya getiren olaylarla doludur. Coğrafi keşifler, fetihler, savaşlar, göçler gibi tarihteki birçok gelişme küreselleşmenin bir aşaması olarak kabul edilebilir. Bu yönüyle bu tarihsel aşamaları küreselleşmenin tarihsel sürecinden ayırmak doğru bir yaklaşımdır. Küreselleşme olgusunun başlangıcını tek bir olaya veya döneme bağlamaktan ziyade her bir aşamayı küreselleşmenin bir basamağı olarak görmek mümkündür. Ülkeler için küreselleşmenin taşıdığı anlam uluslararasılıktan ötedir. Çünkü küreselleşmenin kendisi ekonomik ve kültürel bir değişim yaratır ve bu değişim çoğunlukla ulusal hükümetlerin kontrolünde değildir. Ancak uluslararasılaşmada küreselleşmeye oranla ulusal hükümetlerin kontrolü mümkündür. Uluslararası ekonomilerde, ulusal ekonomiler düzeyinde belirlenen süreçler egemendir ve uluslararası olgular ulusal ekonomilerin ayrı ve farklı icraatlarının yarattığı sonuçlardır (Hirst ve Thompson, 1998, s.35). Ülkelerin uluslararası faaliyetlerinin dışında, küreselleşme başlı başına bir olgu olarak kabul

* Bkz. Alexander Cockburn ve Diğerleri, Seattle Dünyayı Sarsan 5 Gün, Agora Kitaplığı, İstanbul,2000

edildiğinde küreselleşme tarihini son yüzyılın ürünü kabul etmek gerekir. 1970 sonrası ise küreselleşmenin hızlandığı dönem olarak kabul edilmektedir ve bu dönemde küreselleşmenin iki temel güdümleyicisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi elektronik alanda ve buna bağlı olarak iletişim alanında yaşanan büyük teknolojik devrim ve 1989 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla kapitalizmin alternatifsiz bir sistem özelliği kazanmasıdır (Kongar, 1998, s.684).

1.2 Küreselleşmenin Ülkelerin Yönetim Politikaları Üzerindeki Etkileri

Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal olmak üzere birçok içeriği bulunan küreselleşme kavramının ülke ve toplumlar açısından öneminin giderek artması yeni anlayış ve yapılanmaları beraberinde getirmektedir. Gelişen teknoloji ve değişen toplumsal yapı, yönetim mekanizmalarının da köklü biçimde değişmesine neden olmuştur. Teknoloji devrimi ve kapitalizm küreselleşmenin güdümleyicisi olarak kabul edildiğinde, yeni buluşlar yapma ve teknolojiyi değiştirme gücü bulunan ülkelerin küreselleşme konusunda daha etkin oldukları görülmektedir. Küreselleşmenin olumlu yönde etkilediği ülkeler ayrıca haberleşme ve düşünce kalıpları oluşturma ve bunları pazarlama konusunda etkin, artan tekel gücü ve güçlü finans kurum ve araçlarına sahip ve uluslararası kurum ve birleşmelerde söz sahibi olan ülkelerdir. Bu ülkeler bu güçlere sahip olmayan ülkeleri etkileme potansiyeline sahiptir (Kazgan, 2005, s.39-60). 1980 sonrası dünyada hakim anlayış haline gelen yeni liberal yaklaşımın tüm dünya ülkeleri için ideal bir model olarak sunulması bu yüzdendir. Başta ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler için örnek bir model olarak görülen yeni liberal anlayışın, tüm dünyaya hızla yayılması, bu ülkelerin küresel düzeyde söz sahibi olmasından ve diğer ülkeleri etkileme yetilerinin yüksekliğinden kaynaklanmaktadır. Bu anlamda batılı ülkelerin üstünlüğü Robertson (1999, s.21) tarafından ele alınmıştır. Robertson küreselleşme ile bir üst kimlik yaratıldığını belirtirken, üst kimlik olarak da batı değerlerinin kabul edilmesinin doğru olup olmadığını sorgulamıştır.

Küreselleşmenin kök salması ve derinleşmesinde sanayileşmiş ülkeler, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları çok önemli bir rol oynamıştır. Bu ülke ve kuruluşlar az gelişmiş ülkeleri dünya kapitalizmine eklemlene yolunda bilinçli çabalar

içine girmişlerdir. IMF ve Dünya Bankası az gelişmiş ülkelerde yaşanan borç krizi sonrasında etkili olmaya başlamışlardır. Sıkı şartlılık kıstasları ise bu krizle karşı karşıya kalan ülkeleri bu sürece katılmaya âdeta zorlamıştır (Şenses, 2001, s.13). Stiglitz’e göre de IMF, Dünya Bankası ve WTO olmak üzere küreselleşmeyi yöneten üç ana kuruluş küresel sahneye hakimdir ve bunların kararlarından etkilenen çok sayıda insanın hiçbir söz hakkı bulunmamaktadır. Bu kuruluşlar dünyada farklı bölgelere yayılan ekonomik kriz olgusuna tek bir neoliberal reçete ile yaklaşarak, ülkelerin kendi şartlarını göz önünde bulundurmaksızın küreselleşmeyi sorun çözücü değil yıkıcı hale getirmektedirler (Stiglitz, 2002, s.42). Küresel sistemin az gelişmiş ülkeler aleyhine işlemesi bu kuruluşların ideoloji baskın bir yönetimi esas almalarından kaynaklanmaktadır.

1980 sonrası yaşanan, “Neoliberal Küreselleşme Dönemi” ya da “İkinci Küreselleşme Dalgası” olarak da adlandırılan dönemde ulusüstü iradeler söz sahibi ve yapısal uyum programları güdümleyici olmaya başlamış ve yerelleşme olgusu da dikkat çekmeye başlamıştır. Çünkü bahsedilen küresel kuruluşların ülkelerin yönetim politikaları üzerinde de etkili olduğu açıkça görülmektedir. Bu bakımdan küreselleşme ve yerelleşme ilişkisi yakından incelenmektedir. Zira bu kuruluşlar gelişmekte olan ülkelere bazı yapısal uyum programları önermektedirler. Devletin küçülmesini, kamunun birtakım hizmetlerden çekilip, fonksiyonlarını özel kesime devretmesini ve kamu ekonomik kuruluşlarının özelleştirilmesini öngören bu programlar yönetimde merkeziyetçiliğe itibar etmeyip yerelleştirme yanlısı politikaları önermektedirler (Güler,1996, s.143). Bu kuruluşların hakim söylemleri demokratikleşme özelleştirme, ve yerelleşme olmuştur. Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk hale getirmek, sanayileşmiş batı ülkelerinin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları değerlerin başında yer almaktadır. Bu kuruluşların yerelleşme konusundaki telkinleri küreselleşme sürecinin yerelleşme eğilimlerini hızlandırmasının başlıca sebebi olarak değerlendirilmektedir.

1.3. Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkisi

Özellikle 2000’li yılların başından itibaren ilk bakışta birbiri ile çelişir gibi görünen küreselleşme ve yerelleşme kavramlarına ilişkin tartışmaların arttığı görülmektedir. Küreselleşme politikası, eski tartışmaları yeniden canlandırmış tıpkı 19. yy. sonlarında yapılan merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmaları gibi 20. yy.da da merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmaları önem kazanmıştır. Özellikle son çeyrek yüzyıldır merkeziyetçi sanayi toplumuna karşı çıkan ve adem-i merkeziyetçi yapılanmaları öngören yeni yönetim teknikleri ve felsefeler ortaya atılmaya başlanmıştır (Ökmen, 2003, s.294). Ademi merkeziyet (yerinden yönetim-desantralizasyon) ya da yerelleşme² yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade etmektedir Nadaroğlu (2001, s.20) ve Rondinelli (1983, s.2) tarafından yapılan tanıma göre ise yerelleşme, “kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet-dışı örgütlere devridir.” Kamu yönetimi sözlüğünde yerelleşme, “yönetimsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu” olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 2008).

Adem-i merkeziyet kavramının üç yönü vardır. Bunlardan ilki ekonomik ademi merkeziyettir. Ekonomik ademi merkeziyet ekonomik kararların bölgeselliği ile ilgili bir kavram olup tam rekabet piyasası içinde tanımlanmaktadır. İkincisi ise siyasi ademi merkeziyettir. Siyasi ademi merkeziyet ise karar alıcıların yerel yönetimlere siyasal yetki vermesi anlamına gelir. Bu ademi merkeziyet türünde merkezi yönetimler, yerel yönetimlere kendi belirledikleri kamu sektörü çıktı bileşimi ve miktarını finanse etmeleri için kendi vergilerini ve harçlarını toplama gücünü verirler. Üçüncüsü olan *yönetimsel ademi merkeziyet ise*, yerel düzeyde karar verme gücüne sahip olan veya

² Literatürde yerinden yönetim, adem-i merkeziyet, desantralizasyon , yerelleşme, lokalizasyon gibi kavramlar aynı anlamda kullanılmaktadır. AYYÖŞ ise yerelleşmeyi yerel özerkliğe sahip olma biçiminde tanımlamıştır.

olmayan ancak merkezi yönetimin yerel ofisleri niteliğinde bulunan yerel yönetimlerin oluşturulmasına işaret etmektedir (Bailey, 1999, s.18-19). Bu bağlamda merkezden yerele transfer edilen yetkilerin tamamı veya bir kısmı yasamaya ilişkin ise bu noktada siyasal ademi merkeziyet sorunu ile karşı karşıya kalınmakta ve ülkelerin yönetim biçimini doğrudan etkileyen anayasal hususlar devreye girmektedir. Zira siyasal ademi merkeziyetçiliğin varlığı federal bir devlete işaret eder buna karşılık üniter devletlerde ise yasama gücü tek bir güç olarak merkezde toplanmıştır. Dolayısıyla üniter devletlerde yerelleşme, ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleşme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesini ifade eder. Bu yüzdendir ki son çeyrek yüzyıldır yapılan devlet reformlarının devletin yerelleştirilmesi niteliğini taşıması, toplumun bazı kesimleri tarafından ülkenin parçalanmasına yol açacak eyaletleşme veya federalizme geçiş adımları olarak değerlendirilmektedir. Buna karşılık reformcular bu tip kaygıları bir ‘paranoya’ olarak değerlendirmektedir (Reyhan, 2007, s.9).

Bir çok tartışmanın konusu olan yerelleşme de küreselleşme gibi çok yönlü bir kavram olup, ideolojik, politik ve ekonomik gerekçelere dayandırılmaktadır. İdeolojik olarak yerelleşme, merkezi hükümetlere olan güvensizliğin, bireysel ve yerel özerkliğe olan inancın ve merkezi-otoriter hükümetlere olan bir tepkinin sonucudur. Yerelleşmenin politik gerekçeleri ise, özerklik, temsil, demokratikleşme ve merkezi yönetimlerin pahalı ya da zahmetli hizmetlerin sunumunu yerel yönetimlere bıraktığı inancı olarak özetlenebilir. Yerelleşmenin ekonomik olarak başlıca gerekçeleri ise ekonomik etkinlik ve verimlilik argümanlarıdır (Rondinelli, 1983, s.3).

Yeni liberal anlayışın öncüsü olduğu yerel yönetimleri güçlendirme çabalarının gerekçesi ise, doğrudan demokrasiyi gerçekleştirmek, halkın kendi yaşam alanını şekillendirip bu alanla ilgili kararların alınmasında ve uygulamanın denetlenmesinde etkinlik düzeyini arttırmak, etnik çeşitliliğe uygun şekilde yerel-kültürel çeşitliliği sağlamaktır. Bu kavramlar aynı zamanda yerel yönetimlerin dayandığı değerler olarak literatürde yer almaktadır. Özgürlük, katılım ve etkenlik kavramları yerelleşme yanlılarının sloganı haline gelmiş kavramlardır. Burada özgürlük anlayışı, yerel özerklik

ve yerel yönetimlerin özgürlüğünü; katılım, en demokratik yönetimin yerinden yönetim olduğu inancını ve etkinlik ise yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini halka en etkin biçimde sunduğunun kabulünü ifade etmektedir (Keleş, 2006, s.49). Yeni liberal anlayışın da aynı gerekçelerle getirdiği yaklaşım merkezi devletin sahip olduğu yetki ve sorumlulukların alt birimlere aktarılmasını öngörmektedir. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin mali, idari ve ekonomik anlamda özerkleşmesi ve merkezi devlete bağıllığının azaltılması sonucu doğmaktadır.

Ancak yeni liberal politika anlayışı karşıtları, önerilen bu politikaların temelinde farklı amaçların olduğunu ileri sürmektedirler. Bunlara göre, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bu birimlerin küresel pazarla doğrudan ilişkisi kurmasını amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin küresel alanda rekabet yeteneğinin düşük olması ve uluslararası sermayenin talep ve baskılarına direnme olanaklarının bulunmaması gibi nedenlerle de yerel yönetimlerin yönetilmesi kolay birimlere dönüştürüleceği savunulmaktadır. Böylesine zayıf ve güçsüz ama görünürde yetkilerle donatılmış yerel yönetim birimleri ise küresel sermaye için birer pazar olmaktan öteye gidemeyeceklerdir. Bunun da ötesinde yerel yönetimler özellikle finans ve inşaat gibi bazı sektörlerde çıkan sıkışıklıkları aşmak için birer araç olarak kullanılacaklardır (Güler, 1996, s.156).

Yeni liberal yaklaşımın yerelleşme politikalarına getirilen eleştirilerden birisi de bu politikaların ulus devleti aşındırdığı yönündedir. Yerelleşme yoluyla merkezi hükümetin yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere devri ulus-devlet erkini aşındırma eğilimindedir. Aynı görüş tarihte de vurgulanmış bir konudur. Fransız Ulusal Meclisi' 1789 yılında aynı görüşü şu şekilde desteklemiştir (Akt. Keleş, 2006 s.44);

“Devlet tektir. İller, aynı bütünün parçaları olmaktan başka bir şey değildirler. Bu nedenle tekdüze bir yönetim yapısı içinde, her birim ortak bir rejime bağlı olmak zorundadır. Eğer bağımsız yönetsel örgütler görevlerini yerine getirirken herhangi bir biçimde egemen birimlermiş gibi davranırlarsa, parça parça hareketler arasındaki çelişkiler, genel gidişin düzenini kısa sürede bozabilir ve en tehlikeli anarşinin doğmasına yol açabilirler.”

Bununla birlikte ulus-devletin altında bulunan yerel yönetimlerin, uluslararası sermaye ve kuruluşlar karşısında güçsüz birimlere dönüştürülmesi de ulus-devlet erkinin içeriden aşındırılması anlamına gelmektedir (Kazgan, 2005, s.17) Bu da yetkileri bulunan fakat

gücü bulunmayan yerel yönetimlerin ulus devletlerin erkini yok etmesi sonucunu doğuracaktır.

Yerelleşme olgusunun gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler açısından farklı değerlendirilmesi gerekmektedir. Bazı ülkelerde yönetim anlayışı yerel demokrasi, katılımcılık, verimlilik anlayışı gibi temel bazı değerlerin kendiliğinden gelişmesi nedeniyle doğal bir süreç olarak değişmiştir. Bazı ülkelerde ise bu değişim, gelişmiş ülkelere uyum amacıyla bir zorunluluk olarak görülmüştür. Bu iki ayrı yaklaşım yeni yapılanma ile gelen yerelleşme hareketlerinin sebebinin farklı değerlendirilmesine neden olmaktadır. Bu yüzden kimi yazarlar yerelleşmeyi yerel demokrasinin gelişim sürecinin ve küreselleşmenin bir uzantısı olarak görürken kimi yazarlar ise batı hegemonyasının bir dayatması olarak nitelendirmektedir. Sonuç itibarıyla tüm ülkelerin küreselleşme süreçlerinden etkilendiği bir gerçektir. Ancak ülkelerin gelişmişlik düzeyleri bu sürecin farklı etkilerine işaret etmektedir.

Küreselleşme-yerelleşme ve ulus devlet arasındaki ilişkiyi ortaya koyan başka bir konu ise küreselleşme ilerledikçe, insanların hızla değişen bir dünyada güvence altında olmak çabası içinde yerel kimliklerini yeniden canlandırarak tepki göstermeleridir (Giddens, 2006, s.444). Daha önce de değinildiği üzere yaşanan küreselleşme ile her ülke, kendisini dışarıya karşı savunmak ve uluslararası sömürgeciliğe karşı koymak üzere bir ulus-devlet formuna sarılmaktadır. Dolayısıyla yerelleşme, aynı anda hem küresel hem de yerel olan ulusal kültürlerin küreselleşmeye gösterdiği bir tepki olarak ortaya çıkmaktadır (Hall, 1991, s.19). Yerelleşme uluslar açısından kendi kültürünü ayakta tutabilmenin bir aracı olarak görülmektedir ancak diğer yandan da etnik mikro milliyetçilik akımlarına yol açarak ulus-devlet anlayışını tehdit etmektedir (Erbay, 1998, s.170). Kaldı ki yaşanan toplumda din, dil etnik köken veya kültürel farklılıkların bulunması yerelleşme olgusunun farklılıkların öne çıkmasıyla sonuçlanmasına neden olur. Bu durum ülkelerde etnoparanoia olgusuna sebep olur. Daha açık ifadeyle böyle bir durumda ulus-devletler yerelleşmeyi parçalanma ve irredantizm* korkusuyla reddetmektedirler.

* Dil, din, soy ve kültür birlikteliği olup da herhangi bir devletin sınırları dışında yer alan halk ile söz konusu devletin birleşmesi fikri

Küreselleşme karmaşık yapıların bir araya gelerek oluşturduğu bir süreci ifade etmektedir. Bu süreç küreselleşme ile egemenliğin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarılması ve ulusların eskiden sahip olduğu gücün bir kısmını kaybetmesi endişesini içermektedir. Buna karşılık küreselleşme, aynı zamanda yerel özerklik konusunda yeni baskılar yaratmaktadır. Kültürel ve ekonomik sınırların kalkması bir yandan toplumlar arasında küresel bir kültür ve ekonomi yaratmaktadır, fakat aynı zamanda her biri birbirinden farklı özelliklere sahip toplumların siyasi özerkliğine müsaade eden bir eğilim de mevcuttur. Bu da küreselleşme ve yerelleşmenin bir ikilem olduğunu göstermektedir. Çünkü ülkelerde yerel topluluklar küreselleşmeye karşılık yerel olana sahip çıkma güdüsündedirler. Hatta bu durum ülkelerde kimi zaman milliyetçilik, muhafazakarlık gibi görüşlerin eskisine göre daha fazla öne çıkmasına neden olmuştur. Kaldı ki, iletişim teknolojileri sayesinde artık bu değerlerin de yayılması ve dünya çapında desteklenmesi daha kolay hale gelmiştir. Bu durum yalnızca sosyal yaşamı ve ekonomilerin değil ülkelerin yönetim biçimlerinde de esas alınacak anlayışın sorgulanmasına sebep olmuştur.

Sonuç olarak küreselleşmeyle yerelleşme, dolayısıyla yerel yönetimler arasındaki sebep sonuç ilişkisini şu iki etmenle açıklamak mümkündür. Küreselleşmenin ve liberalizmin kendisinin yarattığı küresel kuruluşların yapısal uyum gereği ülkelere yerelleşme fikrini empoze etmesi ve giderek bütünleşen dünyada yerel değerlerin korunmasını amaç edinen ulusal devletlerin kendilerini koruma güdüsüyle yerelleşmeye artık daha fazla önem vermesi. Hem dışsal hem içsel bir etkiyi içeren bu iki etken son tahlilde yerel yönetimlerin öneminin giderek artmasına neden olmuştur. Bu dışsal ve içsel etki bazen üstten ve alttan etki olarak da nitelendirilmektedir. Şöyle ki, küreselleşme ile birlikte gelen süreçlerin ulus devletleri nasıl şekillendireceği “üstten” bir etkiyi ifade ederken, bireylerin, grupların ve toplulukların artık yerel sınırları aşan çok yönlü bir özgürlüğe ve serbestliğe kavuşması yerel yönetimleri “alttan” değişime zorlamaktadır.

1.3.1 Yerelleşmede Ülke Dışı Aktörlerin Rolü

Yerelleşme olgusunu yalnızca 1980’li yılların sonlarında vurgulanan politik çizginin bir devamı olarak algılamak doğru değildir. Kuşkusuz 1980 sonrası giderek yükselen

liberal politikaların yerelleşme söylemleri göz ardı edilemez, ancak küreselleşme kavramının kendisinin de yerelleşme olgusunu içerdiği unutulmamalıdır. Çünkü küreselleşmenin bir antitezi olarak ortaya çıkan yerelleşme sürecinde, dünyanın birçok bölgesinde yerel araçlara ya da kaynaklara yatırım yaparak yerel olana sahip çıkma çabası gözlenmiştir. Yerel aktörlerin ekonomik, sosyal ve kültürel kaygılarla işbirliği ve dayanışma içinde olması bu sürecin bir sonucudur (Özgür ve Kösecik, 2005, s.5). Ancak bu süreçte öncelikle önem kazanan ülke dışı aktörlerin rolü olmuştur.

1.3.1.1 Yerelleşmede Avrupa Birliği'nin Rolü ve Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Küresel düzeyde olduğu gibi bölgesel düzeyde de yerellik olgusu önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği sorunların ele alınmasında ve kamu hizmetlerini üretmede ekonomik verimlilik ilkesini göz önünde tutmak kaydıyla vatandaşlara en yakın düzeyde kalınmasının doğru olacağını savunmaktadır. Yerindenlik ya da subsidiarite ilkesi olarak adlandırılan bu yaklaşım esasen birliğe üye devletlerin yerelliğe sahip çıkma güdüsünden ileri gelmektedir.

Avrupa Birliği'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır (AYYÖŞ) Avrupa Konseyi AYYÖŞ'ni 1980'li yılların başında hazırlanmaya başlamış ve ilk kez 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açmıştır. Söz konusu şart Türkiye tarafından 1988 tarihinde imzalanmış, 1992 yılında da yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Bu şartın başlıca amacı değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi olduğundan böylece demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

AYYÖŞ'nin içeriği ele alındığında özellikle yerelleşme ile ilgili şu hususlar göze çarpmaktadır,

- Özerk yerel yönetim ve yerindenlik ilkesi
- Parasal kaynaklarla ilgili özerklik ilkeleri

Şartın ilkelerinden bir kısmı özerk yerel yönetim kavramı ile ilgilidir. Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı olarak tanımlanmakta ve özerk bir yerel yönetim kurumunun oluşturulması için yapılması gereken anayasal ve yasal düzenlemeler vurgulanmaktadır. Özerk yerel yönetim kavramının kapsamının belirlendiği 4. maddede ise, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılması ve sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gereklerinin göz önünde bulundurulacağı hükme bağlanmaktadır. Bu madde adı doğrudan zikredilmeksizin “Yerindenlik İlkesi”nin hukuksal dayanağıdır. Şöyle ki yerindenlik-subsidiarite ilkesi gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimce sağlanacağı gerçeğine dayanmaktadır.

ABYYÖŞ yerindenlik ilkesine vurgu yapmakla birlikte bir kavram olarak yer vermemiştir. Kavram olarak yerindenlik ilkesinden ilk kez söz edilmesi ise 1992 yılında Maastrich Anlaşmasının 3/b maddesinde gerçekleşmiştir. Her ne kadar mahiyeti açıkça yer almasa da yerindenlik ilkesi, Anlaşma’da şu şekilde yer almaktadır;

“Topluluk, bu Anlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir.

Topluluk, kendi mutlak (münhasır) yetki alanına girmeyen alanlarda, sübsidiarite prensibine uygun olarak hareket edecek, ancak , önerilen eylemin amaçları Üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir.

Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Anlaşma’nın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir”

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından ele alındığında yerindenlik ilkesinin daha çok ekonomik özelliği öne çıkarken Maastrich Anlaşmasında ise mahalli özgürlüklerin korunabilmesi için siyasal olma özelliği üzerinde durulmaktadır. Böylelikle parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililer tarafından alınacak kararların yurttaşlara olabildiğince yakın, mümkün olan en alt düzeyde (yerel ve bölgesel) alınması garanti altına alınmaktadır. Bu suretle yerindenlik, birliğin temel niteliklerinden birisi olmaktadır ve üye devletlerin kimlikleri koruma prensibini ifade etmektedir (Nadaroğlu, 2001, s.71). Bu madde üye devletlerce çok büyük bir alana yayılmış olan üstün bir gücün hakimiyeti altına girmeyi engellemektedir. Bu yönüyle üye devletlerce ulusal kimliklerin ve kişiliklerin korunmasında güvence olarak da görülebilmektedir. Bu yüzden Avrupa Birliği'nde yerindenlik ilkesi yerel ölçekte demokratik yaşamın bir güvencesi olarak öne çıkmıştır.

1990'lardan itibaren oldukça tartışılan yerindenlik ilkesi, AB hukuk düzeninin en önemli ilkelerinden birisi haline gelmiştir. Hem AB'nin üye ülkelerle hem de üye ülkelerin kendi aralarındaki ilişkilerinde önemle üzerinde durulan bu ilke, üye ülkelerin yerel yönetimlerinin kendi ulus-devletleri karşısında güçlenmesine sebep olmuştur. Çünkü yerindenlik hizmette halka yakınlık ve farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne vurgu yapmaktadır. Alt düzeyin yetkisini üst düzeye bırakması için bunun mutlaka gerekli olması şarttır. Kamusal ihtiyaca en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir (Gül ve Özgür, 2004, s.167).

Yerindenlik ilkesinin topluluk karşısında üye devletlerin yetki ve güç alanlarını koruyacağı gerçektir ancak üye ülkelerin bu ilkeye göre örgütlenmeleri bölgesel ve yerel yönetimlerin kendi ulus devletleri karşısında güçlenmesine sebep olacaktır. İşte bu noktada ulus devlet kavramı önem kazanmaktadır. Çünkü Maastricht Anlaşması, üye devletler karşısında topluluğun yetkilerinin genişletilmesine de açık kapı bırakmıştır. Çünkü Anlaşmanın ilgili maddesi hizmetlerin topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda yetkiyi Topluluk'a vermeyi öngörmektedir. Üye ulus-devletin güç alanı, bir taraftan topluluk diğer taraftan da bölgesel ve yerel yönetimlerine doğru çekilerek daraltılmaya çalışılmaktadır.

AYYÖŞ’da üzerinde önemle durulması gereken başka bir husus da mali kaynaklarla ilgili özerklik ilkesidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesinde yerel yönetimlere kendilerine verilen görevleri yapabilmelerinin ancak kendilerine sağlanan mali kaynaklarla mümkün olacağı hususu ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Maddeye göre;

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9. maddesinin 3. bendinde yer alan “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun

koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır” hükmü özellikle üniter devletler açısından mali federalizm tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Çünkü yerel yönetimlere yerel vergi ve harçlar konusunda belirleme yetkisinin verilmesi yalnızca mali değil siyasi tartışmaları da gündeme getirmektedir. Yerel yönetimlere merkezden bağımsız mali özerklik tanınması bir çok yönüyle eleştiri almaktadır. Bazı yazarlarca, bu durum, uluslararası sermaye ve çok uluslu şirketler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere merkezin karışmasını önlemek üzere gerçekleştirilmek istenmektedir (Hamamcı, 2003, s.85). Bu görüşe paralel ancak daha teorik bir yaklaşım getiren bazı yazarlarca ise, her açıdan güçlü ve özerk yerel yönetimleri savunan liberalizm, bu özelliklere sahip yerel yönetimler yaratabilir. Ancak, bu nitelikteki yerel yönetimler her ne kadar demokratik, kararlarda isabetli, katılımcı ve hizmetlerde hemşehrilerin istemlerinin çeşitliliği özelliklerine sahip olsa da, verimli hizmet sunma ve demokratik olma konusunda garantili değildirler. Üstelik yerel yönetim birimleri ne kadar güçlü olurlarsa olsunlar uluslararası sermaye karşısında merkezi yönetime göre hem mevzuat hem de uzman personel açısından zayıftırlar (Özgür ve Gül, 2004, s.189)

1.3.1.2 Yerelleşmede Küresel Örgütlerin Rolü

Genel olarak neoliberalizmin temel argümanları olan yönetişim, yerelleşme gibi kavramlar, asıl olarak Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve IMF gibi örgütlerin önderliğinde şekillenmiştir. Bu kuruluşlardan IMF makro ekonomik meselelerle, Dünya Bankası ise yapısal meselelerle ilgilenmek üzere görevlendirilmiştir. Ancak çoğu zaman bu işbölümü prensipte kalmıştır (Stiglitz, 2002, s.35). Küresel çapta yerelleşme kavramı ve politikaları ise Dünya Bankası’na izlenmiştir.

Gelişmekte olan ülkelere düşük faizli kredi, faizsiz kredi ve hibeler sağlayan ve günümüzde dünya devletlerinin 185'inin üyesi bulunduğu Dünya Bankası’nın nasıl finanse edildiğinden ve paraların nasıl harcandığından üye devletler müştereken sorumlu bulunmaktadır. Bankanın yönetiminde ülkelerin sahip oldukları sermaye tutarları dikkate alınmaktadır. Buna göre oy hakkının toplam oy içindeki payının en yükseğine sahip olan ülke ABD’dir. Bu oran gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler

açısından ciddi farklılık göstermektedir. Oy hakları arasında oldukça yüksek fark bulunan bu ülkelerin Dünya Bankasına üye olma amaçları birbiriyle aynı değildir. Her bir ülkenin kararlar üzerinde nasıl etkili olduğu oy oranlarına bağlı olduğundan, ülkeler arasında karar sürecinde önemli derecede etkinlik farkları mevcuttur. Hal böyle iken, az gelişmiş ülkeler için Dünya Bankası, finansman ve diğer türden destekleri ifade ederken gelişmiş ülkeler için sahip oldukları oy güçleri aracılığıyla hem dünya politikasında etkili olmayı hem de kurumun finansmanını sağladığı yatırım projelerinin uygulanmasında kendi şirketlerinin iş almasını temin etmeyi hedeflemektedir (Öztürk, 2006, s.55). Bu durum dünya genelinde yoksullukla mücadeleyi amaç edinmiş küresel bir kuruluşun yoksullukla mücadele politikalarını kendi tekelinde bulundurması sonucunu doğurmuştur. Böylesine güçlenen ve kredilerinde şartlılık esası geçerli olan, yani ancak belirtilen koşullar sağlandığında kredi sağlayan bu kuruluşun küresel bazda politikalar üretmesi sistemin doğal sonucu olmuştur. Başlangıçta altyapı için gelişmekte olan ülkelere proje kredileri veren bu kuruluş, 1980 sonrası dış borçlarını ödeyemez hale gelen ülkelere yapısal uyum politikalarını şart tutmuştur. Bu kuruluşun serbestleşme kapsamına alınan bütün öğeleri program kredilerinin koşulları olarak ileri sürmesi 1994 yılında gelişmekte olan ülkelere protesto edilmesine sebep olmuştur (Kazgan, 2005, s.118). Bu yıldan sonra Dünya Bankası özellikle yoksulluk kredileri sağlayarak ve sivil toplum kuruluşlarını destekleyerek bu tepkileri önlemeye çalışsa da yapısal uyum politikaları konusunda tavrını değiştirmemiştir.

Dünya Bankası'nın küresel politikalarından birisi olan yerelleşme ise, bu kuruluşça 21. yy'ın gelişimini yakalamak üzere bir önşart olarak kabul edilmiştir. "21. Yüzyıla Giriş" başlıklı 1999-2000 Yılı Dünya Bankası Raporu'nda küreselleşme ve yerelleşmenin yüzyılın gelişim dinamiklerini oluşturduğu ve yerelleşmeyle ilgili politikaların ülkelerin gelişiminde önemli rol oynadığı vurgulanmıştır. Söz konusu raporda yer alan "küreselleşme ve yerelleşme" başlığında küreselleşmenin hem fırsat hem de risk getirdiği, bu iki olgunun da kaçınılmaz olduğu belirtilirken, bir ülkenin 21'inci yüzyılda başarılı olup olmayacağına, bu ikiz güçleri ne kadar iyi yönetebileceğine bağlı olacağı belirtilmektedir (World Bank Report, 1999-2000, s.4).

Dünya Bankası'nın çeşitli ülkelerin çeşitli sektörleri için geliştirdiği eylem planlarında “desantralizasyon” önerisi ağırlık kazanmıştır. Bu eğilimin analitik bir çerçeve geliştirmeksizin fazlaca yaygınlaştırılması Banka'nın kendi uzmanlarını da bu konuda eleştiriler yapmaya sevketmiştir. Dünya Bankası'nda uzman olan Remy Proud'homme “Yerelleştirme'nin Tehlikeleri Üzerine” adlı raporunda yerelleşme hareketlerinin faydasını bir ilacın faydasına benzetmektedir. Proud'homme dozunda kullanılmayan bir ilacın zararlı olması gibi yerelleşmenin de sistemli bir biçimde ilerlemezse ülkelere zarar getireceğini savunmaktadır. Yerel yönetimlere bazı yetkilerin verilmesi merkezi hükümetlerin elinde bulunan adil gelir dağılımını sağlama, bölgeler arası eşitsizliği giderme, makroekonomik istikrarı sağlama gibi fonksiyonları etkisiz hale getirecektir. (Proud'homme, 1994, s.1) Bu yüzden adı geçen uzman, Dünya Bankası tarafından teşvik edilen ya da desteklenen uygulamaların gözden geçirilmesi gerektiği mesajını vermektedir. (Güler, 1996, s.143)

Sonuç olarak 1980'li yıllardan sonra ulusal ekonomilerin bütünleşmesi, yeniden örgütlenmesi, ekonomik, siyasal ve kültürel değerlerin ülke sınırları dışına taşması alışlagelmiş yönetim biçimlerinin sorgulanmasına sebep olmuştur. Küreselleşme sürecinin, ulus devletlerin iktidarını ve hareket alanını daralttığı, işlevlerinde değişimler meydana getirdiği ve bunun da bölgesel ve yerel yeni örgütlenmeler meydana getirdiği görülmektedir (Ökmen, 2005, s.549). Bu süreçte hem küreselleşme kavramının kendisi hem de küreselleşme sürecinde önem kazanan IMF, Dünya Bankası gibi küresel kurumlar yerelleşme eğilimlerinin artmasına sebep olmuştur. Bu değişim merkezi yönetimin elinde bulunan bazı yetkilerin yerele devrini beraberinde getirmektedir. Bu yetki devri mali açıdan değerlendirildiğinde ise mali yerelleşme adı verilen bir kavramın ortaya atılmasına sebep olmuştur.

2. MALİ YERELLEŞME

İngilizce karşılığı “fiscal decentralization” olan mali yerelleşme kavramı, mali karar alma yetkilerinin ve hizmet sorumluluklarının merkezi yönetim dışındaki alt yönetim birimlerine tahsisini içeren bir süreçtir. Mali yerelleşme yerinden yönetim kavramının mali yönünü ifade etmektedir. Başka bir deyişle mali yerelleşme, yerinden yönetimin

kamu maliyesi alanındaki görünümüdür ve yerinden yönetim kavramının bir alt kavramıdır.

2.1 Yerinden Yönetim ve Bir Alt Kavram Olarak Mali Yerelleşme

Yerinden yönetim, kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden daha az yetkili bir diğer otoriteye aktarılmasını ifade eder. Yerinden yönetim idari ve siyasi olmak üzere iki yönü bulunan bir kavramdır (Nadaroğlu, 2001, s.20). Yerinden yönetimin idari yönü idari yerinden yönetim kavramı ile ifade edilir. İdari yerinden yönetim yasama ve yargı erklerinin merkezde toplandığı, yerel yönetimlerin yalnızca yürütmeye ilişkin bazı yetkilerinin bulunduğu yerinden yönetim türüdür. İdari yerinden yönetimin iki alt türü bulunmaktadır. Bunlar “hizmet yönünden yerinden yönetim” ve “mahalli yerinden yönetim”dir. Hizmet yerinden yönetim bazı hizmetlerin merkezin dışındaki bağımsız örgütlerce yerine getirilmesini ifade eder. Mahalli yerinden yönetim ise merkezde bulunan bazı yetkilerin, bir yörede yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere bu yörede yaşayanlarca seçilmiş organlara devredilmesini ifade etmektedir. Mahalli yerinden yönetimin tipik örneği ise yerel yönetimlerdir. Uluslararası Toplum Bilimleri Ansiklopedisi, yerel yönetimleri “Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, görece küçük bir alanda, sınırlı sayıda kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” olarak tanımlamıştır (Michael, 1984, s.1)

Yerinden yönetimin siyasi yönü ise, siyasal yerinden yönetim kavramı ile ifade edilir. Siyasal yerinden yönetim, merkezi hükümetin elinde bulunan siyasi yani yasama gücünün, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımını ifade etmektedir. Bu yönetim biçiminde yerel yönetimlere yasama hususunda bazı yetkilerin verilmesi federal devlet sistemini yani federalizmi ifade etmektedir. Federalizmde, eyalet, state, federe devlet, kanton, land, cumhuriyet, bölge vb. adlar alabilen ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere ulusal hükümetlerin sahip olduğu siyasal gücün aktarımı söz konusudur. Bu gücün aktarımı ise çoğunlukla anayasalarla temin edilmektedir. Bununla birlikte bu federal yapılar altında bulunan yerel yönetimler ise büyük ölçüde federe devletlere veya eyaletlere bağıdırlar (Keleş, 2006, s.89).

Yönetim bilimi yazınında yerinden yönetim kavramı çoğu zaman yerelleşme kavramı ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bununla birlikte yerelleşmenin farklı uygulamalarının bulunması kavramsal bazı farklılıklar da yaratmıştır. Yerinden yönetim ya da yerelleşme ile birlikte kullanılan ve birbirinden ayrılması gereken bazı kavramlar mevcuttur. Bunlar yetki genişliği, yetki devri (delegation), özelleştirme ve devolüsyon kavramlarıdır.

Yetki genişliği (déconcentration), karar verme erkinin merkezi yönetimin içinde farklı düzeyler arasında yeniden dağıtılması anlamına gelir. Merkezi yönetim kuruluşlarının yerel düzeyde teşkilatlanarak, elinde bulunan gücü bu teşkilatlar aracılığıyla kullanması anlamındadır. Türk Anayasası'nın 126 maddesinin ikinci fıkrasında "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." ifadesiyle yasal temeli bulunan yetki genişliği, genellikle üniter devletlerde yerel yönetimlere bazı hizmetlerin yürütülmesinde izlenen bir yöntemdir. Her ne kadar yerelleşmenin bir türü olsa da en zayıf biçimlerinden birisidir.*

Yetki devri ise, merkezdeki belirli yönetim fonksiyonların merkezi yönetim dışındaki kurumlara devrini ifade eder. Merkezi yönetimin dolaylı sorumluluğu bu yerelleşme türünde de devam etmektedir.

Yerinden yönetimin farklı düzeyde yetki ve sorumluluk devrini ifade eden birer uygulama biçimi olan bu kavramların bir sonraki aşaması ise devolüsyon kavramıdır. Devolüsyon, idari fonksiyonların ve yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade etmektedir. Üniter devletlerde bu aşamada nadiren tam bir özerklik gerçekleşmektedir. Genel olarak devolüsyonun "siyasal yerinden yönetim" anlamında kullanıldığı görülmektedir.

Devolüsyonun bir sonraki aşaması ise devletin ilgili alanda tüm fonksiyonlarını özel kuruluşlara devrettiği özelleştirme aşamasıdır. Yetki devri ile özelleştirme arasındaki fark özelleştirmede merkezi hükümete ait herhangi bir sorumluluğun bulunmamasıdır

*Yetki devri ve yetki genişliği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, İkinci Baskı, Cilt.1, Bursa, 2009.

(Güner ve Yılmaz, 2006, s.35). Yerinden yönetimin hangi aşamasının ne düzeyde uygulanacağına ise ülkeler kendi politik, idari ve ekonomik koşullarına göre karar vermektedirler.

Mali yerelleşme kavramı ise, merkezi yönetimin elindeki mali sorumlulukların yerel yönetimlere bırakılmasını ifade ettiği için yerinden yönetim aşamalarından devolüsyon kavramına karşılık gelmektedir. Devolüsyonda öngörülen, ulusal yapının altında coğrafi sınırları çizilmiş, yasal durumları açıkça tanımlanmış, gelir elde edebilen ve bunları harcayabilen bir konuma gelen yerel yönetimlerdir. Yetki genişliğinden farkı ise, yerel yönetimlerin sadece idari fonksiyon devralması değil, aynı zamanda yetki ve sorumluluk devralmasıdır.

2.2. Mali Yerelleşme Kavramının Önem Kazanmasının Nedenleri

Son yıllarda mali yerelleşme konusu literatürde giderek önem kazanan bir konu olmaya başlamıştır. Özellikle, geçiş ülkeleri olarak adlandırılan Doğu Avrupa ülkelerinin hızla yerel yönetim mali sistemlerini düzenlemelerinin ardından birçok gelişmekte olan ülke yönetimde etkinlik, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyüme gibi amaçlara ulaşmada mali yerelleşmeyi anahtar faktör olarak görmeye başlamışlardır (Bird, 1993 s.1). Bu kapsamda birçok ülke kendi yönetim yapılarına paralel biçimde mali yerelleşme çabasına girmiş, federal ülkeler eyalet ve yerel yönetimlerine daha fazla mali otonomi sağlamaya çalışırken, üniter devletler yerel yönetimlerinin mali sorumluluklarının derecesini arttırmanın yollarını aramışlardır (Bahl, 1994, s.2).

Küresel düzeyde, yerelleşme konusunda olduğu kadar mali yerelleşme konusunda da Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın etkili olduğu görülmektedir. Banka'nın gelişmekte olan ülkelerdeki vergi politikalarına ilişkin öneriler getiren 2003 tarihli raporunda, (Ebel, 2003) mali yerelleşme konusuna vurgu yapılmaktadır. Yerel yönetim terimi yerine "ulusaltı yönetim-subnational governments" teriminin benimsendiği metinde, yerel vergi tanımlamasına yer verilmiştir. Buna göre, eğer alt yönetim

birimleri* vergi, resim ve harç üzerinde topyekün ya da önemli düzeyde kontrole sahipse, diğer bir deyişle vergi oranı ya da matrah üzerinde bu yönetimlerin siyasal kontrolü varsa, bu tip vergiler yerel vergi olarak tanımlanmaktadır. Bunun aksine eğer ulusaltı yönetimler vergi matrahı ve oranı üzerinde kontrole sahip değilse, örneğin gelirlerin nasıl dağıtılacağı merkezi yönetim tarafından belirleniyor ise bu tip vergiler merkezi vergi olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda, yerel yönetimlere merkezden gönderilen vergi payları yerel vergi olarak kabul edilmemektedir. Bu yaklaşım genel olarak kabul görmektedir ancak Dünya Bankası doğrudan yerel yönetimlerce tahsil edilen vergi, resim, harç, vb. gelirlerin “yerel vergi” olarak kabul edilebilmesi için bunların oran ve matrahlarının doğrudan yerel yönetimce belirlenmesini gerekli görmektedir. Eğer öyle değilse, bunları “yerel özerklik eksikliği” göstergesi ve azgelişmişlik olarak nitelendirmektedir.

“Yerel Özerklik” kavramının kimi zaman siyasal anlamda “bağımsızlık” ve “egemenlik” gibi kavramlarla karıştırıldığı görülmektedir. Mali özerklik gereği, ulusal ekonomik politikalar dahilinde, yerel yönetimlere kendi yetkileriyle orantılı serbestçe kullanabilecekleri ve yasalarla belirlenen sorumluluklarla orantılı mali kaynaklar sağlanması ve yerel yönetimlere, mali kaynaklarının en azından bir bölümünü belli sınırlar dahilinde oranlarını kendilerinin belirlediği yerel vergi ve harçlardan sağlama yetkisi öngörülmektedir (Gül ve Özgür, s.189). Oysa yerel yönetimlerin hak ve yetkileri, bir federal devlet yapısı içinde federe devletlerin yani eyaletlerin sahip oldukları hak ve yetkilerden ayrılmaktadır. Federe devletler, egemenliğin belli ölçülerde kendilerine verildiği, iç işlerinde tümüyle özerk, dış ilişkilerinde ise federal devletin dış politikasına bağımlı yarı egemen kurumlardır. Buna karşılık yerel yönetimler, devletin egemenlik hakkına ortak değildir. yasama ve yargı gücüne sahip olmamaları bunun başta gelen kanıtlarındandır (Keleş, 1982) Mali yerelleşme sisteminde paylaşılan gelirler iken, mali federalizm sisteminde paylaşılan gelir kaynaklarıdır. Dolayısıyla Dünya Bankası’nın tanımı, vergi oran ve matrah üzerindeki siyasal gücün yerel birimlere bırakılması halinde yerel vergiden söz edilebileceği sonucunu vermektedir. Bu da gelirlerin değil gelir kaynaklarının paylaşılmasıyla mümkün olabilecektir. Üniter

* sub-national governments: yerel yönetimler ve eyalet yönetimlerini içerir.

yapıya sahip ülkelerde Dünya Bankası'nın yerel vergi tanımına uygun bir vergi salınması ise politik bazı riskler taşımaktadır.

Yeni liberalizmin diğer öncüleri olan Amerikan Kalkınma Bankası ve IMF tarafından da mali yerelleşmenin, dengeli ve tatmin edici büyümenin sağlanabilmesi için bir gelişim stratejisi olduğu ve ülkelerin mutlaka buna yönelik bir stratejisi olması gerektiği vurgulanmaktadır. Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) da mali yerelleşmenin güçlü bir savunucusu olmakla birlikte daha çok demokratik yönünü ele alır. IMF ise, mali istikrar ile doğrudan ilgilendiği için mali yerelleşmeyi bunu temin edecek bir politika olarak görmektedir. (Bahl, 1999, s.3)

Mali yerelleşmeye ilişkin bir başka düzenleme de 2001 yılında OECD' tarafından hazırlanan FDI (Fiscal Design Across Level of Government-Yönetimler Arası Mali Düzenleme)'dir (OECD, 2001) Bazı uluslararası kuruluşların da desteklediği bu çalışmada yerelleşmenin geliştirilmesi; yerel yönetimlerin daha sorumlu ve şeffaf olması; harcama ve gelirleri üzerindeki özerkliklerinin arttırılması hedeflenmiştir. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Estonya, Letonya ve Litvanya'da uygulanan çalışmanın başlıca ilkeleri arasında yerel gelirlerin ve gelir tabanının bileşenlerinin tasarlanarak harcama ve gelir kaynaklarının yerelleştirilmesini içeren mali sistemi kurmak, yer almaktadır

OECD'nin yürüttüğü başka bir çalışma da 2003 tarihli "Yönetimlerarası Mali İlişkiler Ağı"dır. (Network on Fiscal Relations Across Levels of Government) Bu çalışma ile yerel yönetimlerin vergi özerkliğini gösterecek kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler, yerel yönetimlerin vergiler üzerinde tam anlamıyla takdir yetkisine sahip olmasından hiçbir yetkiye sahip olmamasına kadar derecelendirilmiş; bu bağlamda yerel yönetimlerin merkeze bağlılığının derecesi tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada mali özerklik sınıflandırılması yapılmış, mal özerklik kavramının yerel yönetimlere bir vergiyi koymak veya kaldırmak, vergi oranlarını tespit etmek, vergi tabanını tanımlamak, firma ve kişilere vergi indirim ve istisnası uygulamak gibi hakları kapsayan geniş bir kavram olduğuna dikkat çekilmiştir.

2.3. Ekonomik ve Politik Yönleriyle Mali Yerelleşme

Mali yerelleşme çok yönlü bir kavram olup, aynı kavram ekonomik ve politik açıdan farklı algılanabilmektedir. Zira ekonomik bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde bu kavram, görevlerin ve gelirlerin yönetimler arasındaki dağılımı olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik yaklaşım kamu hizmetlerinin sunumunda ve finansmanında böyle bir dağılımın eşitlik ve etkinlik gibi ekonomik bir perspektiften ele alınmasını gerektirmektedir. Mali yerelleşme politik bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde ise aynı süreç gelir ve giderlerin dağılımı olarak değil, kamusal karar sorumluluklarının ve otoritenin güç merkezleri arasında dağılımı olarak tanımlanabilmektedir (Bird, 1990, s.280). Böyle bir politik içeriğinin bulunması mali yerelleşmenin olası politik etkilerinin değerlendirilmesini ve her ülkede uygulanan yerelleşme uygulamalarının ele alınırken o ülkenin yönetim yapısı, politik durumu ve yönetim gelenekleri gibi faktörlerin dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır. Zira yerelleşme politikası uygulamaya başlamış olan Latin Amerika, Afrika, Doğu Avrupa ve Güney Asya’da birçok ülkede, yerelleşmenin farklı sebeplere dayandırıldığı görülür.

2.3.1 Mali Yerelleşmenin Ekonomik ve Politik Gereçekleri

Teoride ve pratikte mali yerelleşmeye ilişkin çalışmalarda dikkat çeken husus mali yerelleşmenin ekonomik gerekçeleri ile yerel yönetimlerin varlığının ekonomik gerekçelerinin örtüşmesidir. Dolayısıyla yerinden yönetimin bir biçimi olan yerel yönetimlerin var olma sebebine ilişkin tartışmalar mali yerelleşme teorisine de ışık tutmaktadır.

Mali yerelleşmenin gerekçesi her ülkede farklılık arz etmekle birlikte esas olarak başlıca gerekçe “kamu kesiminde etkinliğin ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması”dır. Bu yüzden mali yerelleşme lehine argümanlar kamu kaynaklarının bu suretle daha verimli kullanılacağı temeline dayandırılır (Çalışkan ve Sağbaş, s.328). İyi tasarlanmış bir mali yerelleşmenin özellikle gelişmekte olan ülkeler için istenen sonuçları yaratacağını bu yapılmadığı takdirde ise makroekonomik dengesizlik, düşük büyüme

gibi bazı bozucu sonuçların ortaya çıkacağı belirtilmektedir.³ Mali yerelleşmeyi ekonomik yönden daha açık bir şekilde ortaya koymak için merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkileri iki ayrı yönüyle ele almak gerekir. Bunlardan ilki gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin, diğeri ise bu hizmetleri karşılayacak kaynakların tahsisi konusudur. Merkezi ve yerel yönetimlerce kamu hizmetlerinin ve bunların gerektirdiği mali araçların bölüşülmesi hemen herkesçe kabul görmüş bir yaklaşımdır. Ancak bu bölüşümün hangi ölçütlere göre ve ne oranda yapılacağı ise tartışılan bir husustur. Öte yandan, harcama sorumluluklarının yerel yönetimlere bırakılmasında iktisadi ve sosyal bazı ölçütler esas alınabiliyor iken, merkezi yönetimin elindeki gelir elde etme seçeneklerinin yerelleşmesi konusunda herkesçe kabul edilebilir teorik bir ölçüt bulunmamaktadır (Sakınç, 1998, s.105). Teoride gelir ve giderler açısından yerelleşmenin tam olarak sağlandığı durumda mali yerelleşmenin gerekçeleri başlıca iki nedene dayandırılmaktadır. Bunlar etkinlik ve idareler arası rekabet argümanlarıdır.

Literatürde mali yerelleşmenin en sağlam gerekçesi yerel sınırlar içinde yaşayan halkın, fayda alanı kendi yerel sınırları içinde kalan kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlere olan talebi, kendi içlerinden seçecekleri organların merkezi idare kuruluşlarına oranla daha gerçekçi olarak saptayabilecekleri düşüncesine dayanmaktadır. Yerel sınırlar içinde örgütlenmiş bir yönetimin vatandaşların ihtiyaç ve talebi hakkında bilgi edinmesinin daha kolay olacağının vurgulandığı bu yaklaşıma göre, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere nazaran ekonomik olarak daha etkin oldukları ileri sürülmektedir. Etkinlik, kaynakların etkin tahsisi anlamına gelmektedir. Kaynakların etkin tahsisi kıt kaynakların optimum dağılımını esas almaktadır. Yerel yönetimlerin çevresel, ekonomik ve kültürel farklılıkları dikkate alarak vatandaşların tercih ve ihtiyaçlarını merkezi yönetimlere nazaran daha iyi belirlemesi, mal ve hizmet sunumunda merkezi yönetimlere nazaran daha etkin olmalarını sağlamaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin vatandaşlara daha yakın olması, yerel nüfusun tercih ve ihtiyaçlarının, bilgi toplama kapasitesi sınırlı olan merkezi yönetime göre daha iyi bilinmesini sağlar. Kamu hizmetlerinin sunumunda bu hizmeti sunanlar ve bu hizmetten yararlananlar arasında bilgi farklılıklarının ve bilgi edinme maliyetlerinin azalması, kıt kamu kaynaklarının

³ Mali yerelleşmenin makroekonomik etkileri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Yalım Derya, "Fiscal Decentralization and its Effects on Macroeconomic Performance," Yayınlanmamış Master Tezi, Bilkent Üniversitesi, 2003

daha etkin kullanılmasına ve dolayısıyla verimliliğe yol açar. Ayrıca yerel yönetimlerin faaliyetlerinin izlenmesinin ve kontrol edilmesinin daha kolay olması, seçmenler ile sorumlular arasındaki hesap verilebilirliğin de yüksek olmasını sağlamaktadır. Harcamaların ve gelir tahsilatının alt yönetim birimlerinde birbirine yakın olması idarenin sorumluluk düzeyini arttırabilmektedir (Bahl, 1999, s.5).

W.E. Oates (1972,s.35; 1993, s.237) etkinlik konusunu “kamusal hizmet üretiminin maliyeti tüm idari birimler için aynı ise, bu hizmetlere yerel topluluklardaki bireylerin talepleri, yerel yönetim tarafından daha iyi tespit edilebildiği için, üretimin yerel birim tarafından gerçekleştirilmesi sonucu üretim ve yerel taleplerin uyuşması sağlanacak ve Pareto anlamında etkinliğe ulaşılacak” şeklinde ifade etmiştir. Ancak bu yaklaşım bazı yönleriyle eleştirilmektedir. Zira, küçük bir coğrafi alanda bulunan yönetimin, elinde bulunan bilgi edinme avantajının merkezi yönetime göre daha etkin hizmet sunma imkanı verdiği kabul edilirse, küçük ülkelerin büyük ülkelere göre bu konuda daha başarılı olduğu sonucuna varılması gerekir (Tanzi, 1995). Bu da güçlü birçok ülkenin yerelleşmesi yönünde etki yapar Dolayısıyla halka yakınlık argümanının ekonomik etkinliği sağlamada tek başına yeterli olamayacağı kuşkusuzdur. Bu açıdan mali yerelleşmenin ekonomik anlamda teorik başkaca gerekçelerinin de ele alınması gerekmektedir.

Mali yerelleşmeye ilişkin başka bir teorik yaklaşım da idareler arası rekabet esasına dayanmaktadır. Piyasa rekabet koşullarının yerel yönetimlerde de uygulanmasına dayanan “Tiebout Hipotezi”ne göre bireyler kendi tercihlerini en iyi biçimde tatmin eden yerleşim birimlerine göç etme eğilimindedirler.* Belli varsayımlar altında, bu yaklaşım bireylerin kamu hizmetleri ve vergi düzeyi bakımından kendi tercihlerine en uygun yerel yönetimlere yerleşecekleri anlamına gelmektedir. Böylece birçok yerel yönetimin varlığı, bireylerin kendi fayda fonksiyonlarını maksimum yapan yerel topluluğa yerleşmesini sağlamış olacaktır. Çok sayıda yerel yönetim birimlerinin bulunduğu böyle bir rekabetçi sistemin varlığı da yerel kamusal hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesini sağlayacaktır (Tiebout, 1956, s.419). Yerel yönetimlerin yerel fırsatları daha iyi anlayıp hizmetlerin sunulması konusunda daha az zaman ve maliyete

* Bu durum “ayak ile oylama-dolaşarak oylama-vote with feet” olarak adlandırılmaktadır.

katlanması yerel yönetimlerin ekonomik etkinliklerini de arttırmaktadır. Örgütsel maliyetler olarak adlandırılan bu giderler kaynakların optimal dağılımının gerektirdiği tercihlerin belirlenmesinin maliyeti, yerel birimler arasında hareketliliğin-taşınmanın maliyeti, idareler arası koordinasyon maliyeti, idarelerin yönetim maliyetleri gibi örgütsel maliyetleri kapsamaktadır ve yerel yönetimler arasında var olan rekabet bu maliyetlerin yerel birimlerce minimize edilmesini sağlayacaktır. Ayrıca yerelleşmenin iyi uygulanması halinde yerel birimler arasındaki rekabet, kamu sektöründe yolsuzluk ve rüşvet gibi yasadışı faaliyetleri de önlemektedir (Treisman, 2000).

Mali yerelleşmenin politik gerekçesi, demokratikleşme sürecine yaptığı katkıdır. Seçimle yönetime gelen yerel yönetimler var olan oy mekanizması ile sundukları hizmetlerin seçmenlerce belirlenebilmesine olanak verir. Böylece yerel vergileri ödemekle mükellef olan vatandaşlar bu vergilerin kullanıldıkları hizmetleri belirleme konusunda da söz sahibi olmaktadır.

2.3.2 Mali Yerelleşmenin Ekonomik ve Politik Sakıncaları

Mali yerelleşme taşıdığı potansiyel faydalara karşılık özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından bazı sakıncalar da taşımaktadır. Bunlardan ilki bölgeler ve kişiler açısından eşitsizlik problemi yaratmasıdır. Bölgeler arasında transfer mekanizmasının olmaması halinde, zengin bölgeler daha fazla vergilendirme gücüne sahip olarak bölgeler arası eşitsizliği artırma eğiliminde olacaklardır. Bu yüzden ulusal düzeyde, bölgesel vergi ve harcama farklılıklarının bulunması yatay dengesizlik olarak da adlandırılan yerel yönetimler arasındaki eşitlik problemini yaratır. Her ülkede göreceli olarak büyük ve küçük kentler, aşırı kentleşmiş belediyeler yada tarımsal kentler, zengin ya da fakir bölgeler mevcuttur. Bölgeler arasında gelir, politika, anlayış ve geleneksel farklılıklar mevcut ise mali yerelleşme bu farklılıkları giderek genişletme, iyi durumda olanların daha iyi; kötü ve az gelişmiş bölgelerin ise daha da kötü olmasına sebep olacaktır. Bu karmaşık problemle baş edebilecek her yerel yönetime uygun bir reçete önermek ve mali kurumlar tasarlamak da hiçbir ülke için kolay bir konu değildir. Birçok ülke, bu problemle baş etmek için yönetim yapılarında farklı düzenlemeler yapmaktadır (Rusya ve Belçika gibi) Ancak bu çözüm yolları her zaman kusursuz olarak uygulanmayabilir.

Zira her biri ilaveten bazı yeni problemler yaratmaktadır. Örneğin, mali rekabet (yatay veya dikey), sunulan hizmetlerde halkın talebine duyarsızlığı ifade eden fonksiyonel parçalanma, kamu hizmetlerinin sağlanmasında eşitsizlik bunlardan bazılarıdır. Bu yüzden eşitlik ve etkinlik ikileminde kabul edilebilir bir seviyeyi sağlayan detaylı bir transfer mekanizması oluşturmak ülkeler açısından önemli bir problem olarak görülmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlere kaynak sağlanmaksızın hizmet sorumluluklarının devri hizmet sunumunu daha da zor hale getirmektedir. Merkezileşme yerel yönetimlerin sahip oldukları kamu harcama ve vergilerinin seviyelerindeki farklılıkların tespit edilmesi konusunda merkezi hükümetlere daha fazla taktir yetkisi vermektedir. Oysa yerelleşme ile bu kontrol imkanı ortadan kalkmaktadır(Prud'homme, 1994, s.2)

Mali yerelleşme kişiler açısından da eşitsizlik yaratma potansiyeli taşımaktadır. Gelirin yeniden dağılımı⁴ vergi politikasının temel amaçlarından birisidir. Ancak yerelleşme gelirin yeniden dağılımını sağlayan merkezi hükümetler karşısında yerel yönetimlerin sosyal adaleti bozucu yönünü ortaya koymaktadır. Yeniden dağılım yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasının birtakım sakıncaları bulunmaktadır. Şöyle ki, gelirin yeniden dağılımından sonra, gelir düzeyi düşük olan bireyler eğer zengin bölgelerde yaşıyorlar ise, kendileri ile aynı gelir düzeyinde olan fakat fakir bölgede yaşayan kişilere nazaran daha iyi duruma geleceklerdir. Ayrıca gelir düzeyi yüksek olan vatandaşlara yüksek oranlı vergilerin salınıp, düşük gelirli bireyler bazı transfer niteliğinde faydaların sağlandığı bir bölgede yüksek gelirli bireyler daha az vergi salınan yerlere, düşük gelirli bireyler de daha yüksek fayda sağlayan yerlere taşınma eğiliminde olacaklardır. Dolayısıyla cömert olarak nitelendirilebilecek bir gelir dağılımı politikası uygulayan bölge bu politikalarını uygulama alanı bulamayacaklardır (Prud'homme, 1994, s.2).

Mali yerelleşmenin yarattığı eşitsizliğe vurgu yapan başka bir konu da yerel birimler arasında yatırımları çekmek konusunda yaşanacak zararlı rekabettir. Yerel yönetimler yatırımcı ve girişimcileri kendi alanlarına çekmek için çok düşük oranlı vergi ya da

⁴ Musgrave ve Tiebout'un Katlı Kek (Layer Cake) modeline göre, kamu sektöründe istikrar ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonlarını, merkezi yönetim yerine getirmeli; yerel yönetimler de kaynakların tahsisi fonksiyonunu gerçekleştirmelidir.

sübvansiyonları birbirilerine karşı kullanabilirler. Bu da gerçek ve tüzel kişiler arasında eşitsizlik sorununu beraberinde getirecektir (Prud'homme, 1994., s.3).

Mali yerelleşme konusunda bir başka ekonomik sakınca da bu süreçte yerel düzeyde makro ekonomik politikaların uygulanmasının zorluğudur. Makro ekonomi politikasının iki önemli aracı maliye politikası ve para politikasıdır. Enflasyonla ve deflasyonla mücadelede vergi ve kamu harcamalarını kullanmak oldukça etkili bir yoldur ve bunlar devletin sahip olduğu en önemli araçlardır. Ekonomik istikrarın sağlanması ulusal düzeyde vergi ve harcama politikaları gibi makroekonomik politikalarla mümkün olabilmektedir. Genellikle yerel düzeyde makroekonomik politikaların yürütülmesinin zorluğu ise bu fonksiyonun ulusal olarak değerlendirilmesini gerektirmektedir. Eğer yerel yönetimler böyle bir etkiye sahip olurlarsa, bunun etkisinin çoğu kendi yetki alanının dışında olacaktır çünkü bu ekonomiler ulusal ekonomilere göre daha açıktır ve harcama ve tasarrufların diğer bölgelere kaçması daha kolaydır. Bu görüşe karşıt olarak yerel mali faaliyetlerin ulusal politikalar üzerinde etkili olduğu görüşü vurgulanmaktadır. Ancak yerel yönetim sektörünün büyüklüğünün görece birçok ülkede küçük olması bu olasılığı ortadan kaldırmaktadır. Yerel yönetimlerin finansman açısından ulusal hükümetlere bağımlı olduğu ve önemli birer harcamacı oldukları düşünüldüğünde onları bağımsız bir ekonomik aktör gibi görmek yerine ulusal yönetimin bir parçası olarak görmek daha uygundur. Ulusal gelirlerin yerel düzeyde net olarak paylaştırıldığı ve anayasal olarak güvence altına alınan sadece birkaç federal ülkede yerel yönetim yapısının makro ekonomik açıdan etkili olabileceği kabul edilebilir. Zaten gelişmiş federasyon ülkelerinde de bu olasılığın gerçekleşeceği konusunda çok az kanıt vardır (Prud'homme, 1994, s.4).

Mali yerelleşmenin bir başka sakıncası da, kurumsal yapının alt yönetim seviyelerinde zayıf olması halinde ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerine verilmiş görevleri yerine getirebilme yeterliklerinin düşük olması kamu hizmetlerinin etkin sunumunu engellemektedir. Ulusal politik ajanlar olarak düşünülen yerel yönetimler, hem topladıkları vergiler hem de mali transferleri sahiplenerek yapacakları konusunda asgari düzeyde de olsa özgürlüğe sahip olabileceklerdir. Ancak bu yönetimler merkezi yönetimin yapabileceklerini tamamen yapma konusunda yetersiz kalabileceklerdir. Bu

da, mali yerelleşmenin maliyeti olup, politik ve ekonomik avantajları tarafından denkleştirilebilse de, birçok ülkede yerel yönetimlerin ait olduğu gruptan ayrılmaması ve sınırlarının dışına çıkmaması konusu ciddi bir sorundur. Yerel yönetimlerin yeterli düzeyleri konusundaki tereddütlerin giderilmesi için daha önceden vurgulanmış bir yol, onların faaliyetlerinin izlenmesidir. Bunun için önerilen yöntem, mühendisler, müfettişler gibi bakanlıklar tarafından denetleyici olarak memurların görevlendirilmesi olabildiği gibi belediye gelişim fonları, personel eğitim okulları, teknik destek hizmetleri gibi bazı kurumsal yapılar da olabilir. Ancak ne yazık ki, bu temel altyapı sorunu ülkelerde çoğu zaman ihmal edilmektedir. Bu da yerel yönetimlerin kontrolünde bulunan kaynakların israfı ile sonuçlanmaktadır (Bird, 1990,s.24).

Son olarak yerel yönetimlerle vatandaşların yakın olması her zaman istenilen sonuçlar yaratmayabilir. İyi idari, politik ve mali saiki olmayan bir yerelleşme düşük gelir gruplarını değil, yüksek gelir gruplarını hedeflemektedir. Bu konuda yerel seçkinler-elitler önemli bir rol oynamaktadırlar. Yerel yönetimler merkezi yönetimlere nazaran daha fazla yerel seçkinlerden etkilenme durumundadırlar. Bu da feodalizm yada kast ilişkileri gibi bölge içi yeni güçler yaratma tehlikesi içerdiğinden vergi ve harcama politikalarının bu gruplar lehine kullanılmasına yol açabilir. Bu yüzden yetki kullanımının tüm vatandaşları hedeflemesi gerekir (Johnson , 2001,s.12)

2.4 Uygulamada Mali Yerelleşmeye İlişkin Temel Problemler

Mali yerelleşmenin fayda ve sakıncaları göz önünde bulundurulduğunda mali yerelleşmenin uygulanabilmesi için bazı ölçütlerin bulunması gerektiği kuşkusuzdur. Ülkelerin mali yerelleşme politikalarını benimseyip benimsememeleri tartışmaları bir yana bırakılırsa, mali yerelleşme politikasını uygulama kararı alan bir ülkede uyulması gerekli bazı temel kurallar geçerli olmalıdır. Bu kurallar ekonomik ve idari bazı ölçütlere bağlı olmalıdır. Ülkelerin, yönetim yapısının üniter mi federal mi olduğunu, mali yerelleşmenin kısa vadeli bir plan mı yoksa geçiş dönemini de dikkate alan uzun vadeli bir reform hareketi olarak mı algılandığını, mali yerelleşmenin harcama yönünün mü gelir yönünün mü yoksa her ikisinin birden mi hayata geçirileceğini, mali yerelleşmeyi takip edebilecek güçlü bir merkezi hükümetin olup olmadığını, mali

yerelleşmenin küçük ve büyük kentler arasındaki farklılıkları dikkate alıp almayacağını, yerel yönetimlere bırakılacak vergilerin seçimi, mali yerelleşme sürecinin anayasal ya da yasal bir günceyle mi idari düzenlemelerle mi gerçekleşeceğini, yönetimler arası transfer sisteminin nasıl işletileceği ve bütçe politikalarının nasıl tasarlanacağını ve son olarak da ülkelerin yönetim gelenekleri ve tarihi özelliklerini dikkate alması gereklidir.

Ekonomik açıdan mali yerelleşme konusu, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hangi iktisadi ölçütlere göre paylaştırılacağı ve aynı yönetimlerin gelir bölüşümü ile ilgilidir. Bu paylaşım federal devletlerde anayasa tarafından sağlanmakta ve güvence altına alınmaktadır. Üniter devlet yapısına sahip ülkelerde de, yerel yönetimlerle ilgili görevler ve bu görevleri yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları merkezi yönetim, ilgili yasalarla belirlemektedir (Önder, 1991 s.179).

Her ne kadar yerel yönetimlere hizmet devri mali yerelleşmenin konusuna girse de gerçek bir yerelleşmeden söz edebilmek ancak gelir yönünden bir yerelleşme ile mümkün olabilecektir. Zira mali yerelleşmede çoğunlukla önkoşul olarak mali özerklik konusuna vurgu yapılmaktadır. Mali özerklik ise R. Bahl (Bahl, 1999, s.2) tarafından mali yerelleşmenin temel kurallarından birisi olarak değerlendirilmekte ve gelir elde etme seçeneklerindeki özerklikle tanımlanmaktadır. Başarılı bir mali yerelleşmenin sağlanabilmesi için bu sürecin kapsamlı bir sistem olarak görülmesi gerekir. Çünkü yalnızca sistemin bir parçasını (örneğin gelirlerin bölüşülmesini) esas alan bir yerelleşme başarılı olamayacaktır. Bahl'a göre bu kapsamlı sistemde, olması gereken ile olması arzu edilen koşullar özetlenmiştir. Buna göre olması gerekenler, seçilmiş yerel meclisler (politik özerklik açısından), yerel yönetimlere merkezden atanmış memurlar (veznedarlar, eğitim şefleri vb), gelirlerin arttırılması için önemli yetkiler (vergileme yetkisi, harcama sorumlukları vb.), bütçe özerkliği, sıkı bütçe tahdidi ve şeffaflık olarak sıralanmıştır. Olması arzu edilenler ise merkezi hükümet harcamalarından bağımsızlık, üst yönetim kademelerinden koşulsuz transferler ve borçlanma yetkileri olarak sayılmıştır.

Birçok ülke bu büyük kapsamlı sistemi dikkate almaktansa, mali yerelleşmeyi, gelir paylaşım sistemini yeniden gözden geçirmek ya da emlak vergilerini yükseltmek şeklinde yorumlamaktadır. Aksi taktirde tek boyutlu ya da parça parça yapılan reformların birçok ülkede (Rusya, Güney Afrika ve Çin) olduğu gibi sorunlar yaratması kaçınılmazdır. Dolayısıyla ülkelerin mali yerelleşmeyi bir reform şoku olarak mı yoksa geçiş dönemindeki problemlerle baş etmeyi ihmal etmeyen kapsamlı bir planla mı kabul ettikleri önemli bir husustur (Bahl, 1994, s.3).

Mali yerelleşmenin başarı ile uygulanabilmesi için ikinci kural reform sürecinin doğru sıralama takip edilerek düzenlenmesidir. Bunun için öncelikle harcama sorumluluklarının, daha sonra vergilerin tahsis edilmesi önemlidir. Bunun iki önemi vardır. Birincisi, merkezi yönetimlerin harcama ihtiyacını gelirlere bağlı olmaksızın saptaması gerekliliği; ikincisi ise, gelirlerin ekonomik olarak etkin tahsisinin harcama sorumluluklarının bilinmesini gerektirmesidir. Örneğin genel hizmetler büyük ölçüde harçlarla, faydası belli bir alana yayılan yol ve park gibi genel hizmetler yerel vergilerle, önemli dışsallık etkisi bulunan mal ve hizmetler bölgesel çapta vergilerle ya da idareler arası transferle finanse edilebilir. Ancak pratikte ülkeler çoğunlukla öncelikle gelirlerin tahsilini esas almaktadırlar. Kısa dönemde kazançlarının daha kolay görülmesi yönetim reformlarının gelir yönlü olarak hayata geçirilmesine sebep olmaktadır.

Mali yerelleşmenin iyi uygulanabilmesi için bunu izleme ve değerlendirme yetkisine sahip güçlü bir merkezi hükümetin bulunması gereklidir (Bahl, 1999, s.2). Özellikle az gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimlerin muhasebeleri, teknik destek, hesaplama, vergi yönetimi, proje geliştirme gibi konularda yerel yönetimleri izlemek merkezi hükümetlerin sorumluluğunda olmalıdır. Yerel yönetimlere sınırlı da olsa bir özgürlük vermenin politik sıkıntılarından doğan tehlikeler altyapı desteği ve izlemenin olmamasından kaynaklanabilir. Yerel yönetimlerin sorumlu olmadıkları kaynaklardan gelir sağlamaya çalışacakları gibi bir tehlike, yerel yönetimlerin varlıklarının temel etkinlik argümanının önlenmesine neden olacaktır. Bu yüzden yerel yönetimlerin bünyesinde, maliye bakanlığınca görevlendirilen personelin görevlendirildiği bir mali birim ve mali durumun nicel olarak görüntülenme ve değerlendirilmesine olanak veren geniş bir veri sistemine ihtiyaç vardır.

Mali yerelleşmenin iyi uygulanabilmesinin bir başka gereği de kentsel ve kırsal bölgeler arasında farklı harcama sorumlulukları ve vergilendirme yetkileri ile donatılmasıdır. Yerel yönetimlerin bazı göstergelere göre sınıflandırılması ve kademelendirilmesi küçük kentlerin de aşamalı olarak gelişimini sağlamaya daha elverişlidir.

Mali yerelleşmenin uygulanmasında yerel yönetimlere önemli derecede vergilendirme yetkisinin verilmesi, sunulan hizmetlerin merkezi yönetimden yapılan transferlerden ziyade yerel düzeyde toplanan vergilerle finanse edilmesi seçmenlere hesap verilebilirliğin artmasına neden olacaktır. Bu yüzden yerel vergi yükünün yerel seçmenlerce yeterince fark edilebilmesi ve belli bir yerel birimin dışına taşmaması önemlidir. Ayrıca yerel yönetimlere bırakılacak vergilerin seçimi konusu da oldukça önemlidir. Örneğin merkezi hükümet, yerleşik olmayanlara salınacak vergiler konusunda yerel yönetimleri engellemeli ya da sınırlandırmalıdır. (Doğal kaynak gelirleri, kurumlar vergisi, üreticiler üzerindeki satış vergileri ve yerleşik olmayanlar üzerindeki bazı emlak vergileri gibi) Çünkü politik olarak daha avantajlı bu tür gelir kaynakları yerel yönetimlerce aşırı kullanılabilir. Bununla birlikte yerel birimler vergi azaltma rekabetiyle ekonomik kaynakların az kullanımına da sebep olabilirler. Bu kazanç ile kayıp denkleştirilebilir başka bir deyişle politik maliyet ile ekonomik kazanç denkleştirilebilir ancak bu da arzu edilen bir sonuç değildir. Özellikle az gelişmiş ülkeler için KDV bu konuda kötü bir seçim olarak değerlendirilmektedir (Bahl, 1994, s.9).

Uygulamada mali yerelleşmenin istikrarlı olabilmesi için ülkelerin bu süreci yasal olarak güvence altına alması ve belli kurallara bağlaması şarttır. Bu bazı ülkelerde anayasal olarak belirlenirken bazılarında kanuni ve idari düzenlemeler adı altında yapılmaktadır. Ancak zamanla değişen politika ve stratejiler bu süreci aşındırma eğiliminde olabileceğinden (harcamaların gelirler arttırılmadan arttırılması, yerel bazı vergilerin kaldırılması, yerel yönetimlere yeni görevler yüklenmesi gibi) bazı yasal düzenlemelerle yerleşme politikaları güvence altına alınmalıdır. Ayrıca sistem oldukça basit ve anlaşılır olarak tasarlanmalıdır.

Bir başka konu da mali yerelleşmenin idareler arası transfer sistemine uygun olarak düzenlenmesidir. Çeşitli ülkelerde farklı etkilere sahip birçok transfer sistemleri mevcuttur. Transfer sistemleri yatay ve dikey mali dengenin sağlanması açısından önemlidir. Ancak yerel yönetim kaynaklarının nitelik ve niceliğinin geliştirilmesi için ne yapılırsa yapılsın gerçek şudur ki, birçok ülkede alt yönetim kademeleri büyük ölçüde yukarıdan gelen mali transferler sayesinde ayakta durmaktadır. Ne yazık ki, bu transferler pratikte, prensipteki amaçları yerine getirme bakımından çok iyi tasarlanmamıştır. Bu da yerel yönetimleri kendilerine verilen harcama fonksiyonlarını yerine getirebilmek için izin alıcı yönetimler haline getirmektedir. Kamusal kaynakların en iyi kullanımı konusuyla ilgilenen ülkeler bu tip etkin olmayan transfer sistemlerine müsaade etmemelidirler. Ayrıca mali yerelleşmenin yönetimin bütün kademelerinde etkinliği sağlayacak biçimde tasarlanması da önemlidir. Ayrıca mali yerelleşmede başarı sağlanabilmesi sürecin sıkı bir bütçe politikası ile desteklenmesi ve bir retorik olarak değil bir hareket olarak görülmesi gerekir (Bahl, 1994, s.4)

Son olarak mali yerelleşme süreci değerlendirilirken ülkelerin yapısındaki farklılıkların dikkate alınması gerekir. Bunlar devlet yapısındaki farklılıklar, ülkelerin yönetim gelenekleri, ülkelerin sahip oldukları tarihi özellikler gibi faktörler olabilirken her ülkeye özgü kişi başına gelir düzeyi ya da kamu sektörü büyüklüğü gibi ülkelerin idari yapıların kapsamı hakkında bilgi veren temel bazı karakteristikler olabilir.

3. YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

Hemen her ülkede yerel yönetimler maliyesinin değişmez bir kuralı bulunmaktadır. Çoğu ülkede anayasal olarak güvence altına alınmış bulunan bu kural, yerel yönetimlere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için görevleriyle orantılı gelirlerin sağlanması gereğidir. Buna karşılık her ülke için gelir elde etme seçenekleri farklıdır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları gelir elde etme seçenekleri bu yönetimlerin özerklik derecesinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Ebel ve Talliercio'nun (2005, s.923) yerel gelirleri esas alarak yaptıkları özerklik sınıflandırılması aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Yönetimlerin Yerel Gelirler Üzerindeki Yetkilerine Göre Özerklik Sınıflandırması

Yüksek Özerklik	Yerel yönetimler vergi matrah ve oranını kendileri belirlerler
	Yerel yönetimler sadece vergi oranını belirlerler.
	Yerel yönetimler vergi oranını merkezce izin verilen aralıkta belirlerler.
Özerk Değil	Yerel ve merkezi yönetim arasındaki vergi paylaşımı yerel yönetimlerin onayı ile gerçekleşir.
	Gelir paylaşımı merkezi otorite tarafından tek yönlü olarak belirlenir.
	Merkezi otorite hem vergi oranını hem de matrahını belirler.

Tablo 1’de yer aldığı gibi yerel yönetimlerin özerklikleri gelirler üzerindeki kontrollerine göre iki gruba ayrılabilir. Eğer yerel yönetimlerin bir vergi, resim veya harç üzerinde oran ve matrah belirleme yetkisi varsa bunlar yerel vergi olarak nitelendirilir. Bununla birlikte eğer merkezi hükümetler vergi oranını ve matrahını saptıyorsa burada yerel vergilerden söz edilemez. Tablodan hareketle özerk bir vergiye sahip yerel yönetimlerin vergi özerkliğine sahip bulunduklarını söyleyebiliriz. Vergi özerkliği yerel yönetimlerin kendi öz vergileri üzerindeki bir takım özgürlükleri ifade eder. Bu terim, yerel yönetimlerin bir vergiyi yürürlüğe koyma veya yürürlükten kaldırma; vergi oranlarına karar verme; vergi matrahını düzenleme, muafiyet ve istisnalara yer verme serbestilerini ifade eder. Ancak uygulamada federal ülkelerde dahi yerel yönetimlerin bizzat kendilerinin diledikleri şekilde serbestçe gelir sağlamasına müsaade edilmez. Çünkü böyle bir özgürlük mali anarşiye sebep olma potansiyeli taşır.* Bu durumun aksine kamu gelirlerinin tümü merkezi idare tarafından toplanıp, toplanan fonlardan mahalli idarelere pay verilmesi de bu kuruluşları harcamacı birer organ haline getirebilir. Dolayısıyla aynı kaynaktan gelir sağlamak zorunda olan yönetim kademeleri arasında gider yapma yetkisinde olduğu gibi gelir sağlama yetkisinin de paylaşılması sorunu ortaya çıkar. Bu da yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin ayrıca ele alınmasını zorunlu kılar.

* İngiltere’de 1990’lı yıllarda uygulanan ve kısa bir süre kaldırılan baş vergisi (poll tax) bu duruma bir örnek niteliğindedir.

3.1 Vergilendirme Yetkisinin Tanımı ve Hukuki Niteliği

Kamusal ekonomik faaliyetler kamu hukuku kurallarına tâbidir. Bunun sonucu olarak devlet cebri yöntemleri kullanabilme hakkına sahip bulunmaktadır. Kamu hukukunda devlet, sadece kendisinin sahip olduğu ve kendisinden başka hiçbir siyasal ve ekonomik birimin sahip olamayacağı kamusal yetkiler sebebiyle tek taraflı irade beyanı sonunda iktisadi, sosyal ve hukuki yükümlülükler yaratabilir. Vergilendirme yetkisi de bu yükümlülüklerden birisidir (Nadaroğlu,1989, s.44).

Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerinde sahip bulunduğu egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanmaktadır (Çağan;1982,s.3). Bu tanımdan hareketle vergilendirme yetkisinin kaynağı, devlet olmanın esas şartı olan egemenlik gücüdür.

Vergilendirme yetkisi kapsamı bakımından dar ve geniş vergilendirme yetkisi olarak ikiye ayrılabilir. Eğer devletin elindeki yetkiler yalnızca vergi koymaya ilişkin ise bu yetki dar anlamda vergilendirme yetkisi olarak nitelendirilmektedir. Dar anlamda vergilendirme yetkisinin kapsamına yer, zaman ve döneme göre değişebilen tüm vergiler girmektedir. Geniş anlamda vergilendirme yetkisi ise, devletin kamu giderlerini karşılamak üzere gerçek ve kamu tüzel kişilere koyduğu her çeşit mali yükümlülüğü kapsamaktadır. Dolayısıyla geniş anlamda değerlendirildiğinde vergilerin dışında, harçlar, resimler, çeşitli ücretler gibi gelirler de vergilendirme yetkisi kapsamında değerlendirilmektedir. Dar anlamda vergilendirme yetkisi ödeme gücü yaklaşımını esas alırken, geniş anlamda vergilendirme yetkisi karşılıklılık esasına dayanmaktadır. Bu durumda finansman konusunda dar anlamda vergilendirme yetkisinin tam kamusal mal ve hizmetlerde, geniş anlamda vergilendirme yetkisinin de yarı kamusal mal ve hizmet üretiminde başvurulacak bir kaynak olduğuna işaret edilmektedir.

Günümüzde kamu finansmanının en önemli aracı olan vergi, tarihsel ve sosyal bir kurumdur. Bu bakımdan vergilendirme yetkisinin niteliğinin, tarih boyunca değişen iktisadi, mali ve siyasi koşullara göre değişiklik gösterdiği görülmektedir. 17. ve 18 yy.

da “Rasyonalist-ferdiyetçi” ve “faydacı devlet” anlayışı vergiyi devletçe yapılan hizmetlerin bir bedeli veya fiyatı olarak ele almış, vergilendirme yetkisini karşılıklılık esasına dayandırmıştır. 19. yy’ın başlarında kabul edilmeye başlanan organik devlet anlayışına göre ise devletin herhangi bir karşılık isteme hakkı vermeksizin fertlere mali yükümlülük hakkı getirme yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Çünkü bu anlayışta devlet bireylerin oluşturduğu toplumdan ayrı üstün bir varlık olarak kabul edilmekte ve iktisadi ve sosyal hayatın gereklerini yerine getirmede ihtiyaç duyduğu kaynakları kullanma yetkisine sahip olarak görülmektedir. Modern mali anlayışta ise vergilendirme yetkisinin temeli “devlet egemenliğine” bağlı bir unsur olarak kabul edilmekte, vergi, “kamu hizmetlerini yapmakla görevli devlet tarafından bireylere yüklenen ve meşruiyetini devletin egemenlik hakkından alan, ölçüsü ise vergilemeyi zorunlu kılan kamu hizmetlerinin hacmi ile belirlenen zorunlu ödemelerdir” şeklinde tanımlanmaktadır (Turhan, 1998, s.19). Modern mali anlayışta bu yetki mali ve mali olmayan amaçlarla kullanılmaktadır.

Modern mali anlayışın esas aldığı mali egemenlik, devlete sahip olduğu üstün emretme ve zorlama gücüyle, ülkesi üzerinde yaşayan gerçek ve tüzel kişilere mali emirler verebilme yetkisini tanımaktadır. Mali egemenlik iç hukuk bakımından, vergilendirme, harcama, bütçe yapma, borçlanma, kamu mallarını yönetme gibi bazı yetkileri içermektedir. Vergilendirme yetkisi ise mali egemenliğin içerdiği bu yetkilerden kişi hak ve özgürlükleriyle olan ilgisinden dolayı özel öneme sahip bir yetkidir (Çağan,1982, s.3).

Vergilendirme yetkisi ile mali egemenlik arasındaki bağ, sosyo-ekonomik karar sürecinde kamusal egemenliği kullanabilmenin temel koşulunun “gelire sahip olmak şartı”ndan kaynaklanır. Başka bir deyişle gelire sahip olma hakkı kamusal egemenliğin koşullarından birisidir. Dolayısıyla vergilendirme yetkisinin asli sahibi devlettir. “Millet”, “ülke” ve “egemenlik” olmak üzere devletin sahip olduğu üç unsur (Gözler, 2001, s.1) vergilendirme yetkisinin belirleyici unsurları olmaktadır. Devletin kendi ülkesi üzerinde sahip bulunduğu bu yetki, egemenlik gücüne dayanarak millet tarafından seçilen organları eliyle başka deyişle halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından kullanılır. Vergilerin yasallığı olarak adlandırılan bu kural,

vergilendirme yetkisinin halkın seçtiği temsilciler tarafından kullanılmasını gerektirir. Bu kural vergilerin ancak kanunla alınabileceğini ifade etmektedir. “Temsilsiz vergi olmaz”^{*} ya da “kanunsuz vergi olmaz” kuralı vergilerin yasallığı ilkesinin kökenleri olup, vergilendirme yetkisini ulusal egemenliğe dayandırmaktadır. Vergilendirme yetkisinin ilke olarak yasama organına ait olması, demokratik, sosyal ve hukuk devletinin varlığının garanti edilmesi bakımından önem taşıyan bir husustur.

3.2 Vergilendirme Yetkisinin Yönetimler Arasında Paylaşımı Sorunu ve Mali Tevzin Kavramı

Çağdaş devlet yönetim biçimlerinde mali ilişkilerin temelini kamusal hizmetlerin ve buna koşut olarak, bu hizmetlerin görülebilmesi için gelir kaynaklarının bölüşümü oluşturmaktadır. Bu bölüşüm sorunları Türkçe yazında mali tevzin^{*} olarak ifade edilen, idareler arası mali ilişkilerin genelini ifade eden bir kavram yaratmıştır.

Ulusal kaynakların kullanımı, yönetim kademeleri arasında federal esaslara göre örgütlenmiş devletlerde “paylaşma”, üniter devletlerde ise merkezi yönetim eliyle “dağıtma” süreçlerinde gerçekleştirilir. Bu süreçlere ilişkin ilkeler ve usuller asıl olarak federalist terminoloji tarafından kavramlaştırılmış ancak bu terminoloji federal-üniter devlet ayrımı yapmaksızın yaygınlaşmış durumdadır. Mali tevzin, esasen Amerikalı yazarların A.B.D’de önce federal devletle federe devletler, sonra da federe devletlerle yerel yönetimler arasındaki iki kademeli mali ilişkilerin tümünü kavramak üzere ileri sürdükleri çok geniş bir kavramdır (Çınar, 2007, s.63). Çoğunlukla federal devletler açısından geçerli olması bu deyim yerine “mali federalizm” ya da “hükümetler arası mali ilişkiler” deyimlerinin de kullanılmasına sebep olmuştur. İngiltere’de ise gelirin bu şekilde paylaşımı “revenue sharing” terimiyle ifade edilmektedir. Bazı yazarlarca “mali tevzin” yerine “bölüşüm politikası” terimini kullanmanın daha uygun olduğu ileri

^{*} Temsilsiz vergi olmaz ilkesi ilk kez 1215 yılında İngiltere’de imzalanan Büyük Özgürlük Fermanı (Magna Carta Libertatum) ile ortaya atılmış, krallığın vergilendirme yetkisini sınırlandırıcı nitelikte hükümler getirmiştir.

^{*} Tevzin, denkleştirme ya da dengeleme (muvazene) anlamına gelmektedir. Mali tevzin kavramı için Fransızlar; “Compromis Fiscal”, İngilizler; Intergovernment Fiscal Relations”; Almanlar ise, “Finanzausgleich” terimini kullanırken, ülkemizdeki yazarlar arasında idari ve mali paylaşım kavramı konusunda aralarında tam bir birlik bulunmadığı görülmektedir. Örneğin Ruşen Keleş, “Akçal Denkleştirme” tabiri kullanırken Neumark ve Fazıl Tekin “Mali Tevzin”, İsmail Hakkı Ülkümen, “Mali Uyuşma”, Ali Alaybek ise “Mali Tevzin ve Uzlaşma” tabirini kullanmaktadırlar.

sürülmektedir. Çünkü denkleştirme anlamında kullanılan bu kavram çoğunlukla federal devletler açısından daha uygun görülmektedir. Bu görüşe göre, yerel yönetimler devletin dışında ya da ondan bağımsız değildir. Devlet tüm yerel yönetimleri kapsayan ayrı ve bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip ve üst bir siyasal örgüttür. Bu yüzden de üniter devletlerde gelirlerin bölüşümü sorununun bir denkleştirme problemi olmayıp, üst kurum olan devletin kaynakları merkezi idare ile yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı sorunu olduğu kabul edilmektedir (Nadaroğlu, 2001, s.54). Üniter devlet olmanın en çarpıcı özelliklerinden birisi devlet örgütlenmesinin hem kendi içinde hem de kendi dışındaki oluşumlarla olan ilişkilerinde temel bir eşitsizliğin olmasıdır (Güleç, 2008,s.4). Sonuç olarak federal ve üniter devletlerde mali tevzin kavramının ayırım yapmaksızın kullanılıyor olması, durumu farklılaştırmaktadır. Çünkü kavramın federalist kullanımında mali tevzin merkezi-yerel yönetim kademeleri arasında dikey-yatay denge sağlama sorunu ya da görev* ve gelirlerin paylaşılması sorunu olarak görülürken üniter devletlerde bir denge sağlama sorunu olarak değil, merkezi yönetimce dağıtım sorunu olarak görülür. Gelir, gider, yatay ve dikey denkleştirme meseleleri üzerinde yoğunlaşan mali tevzin sorununa ilişkin çalışmalar ise üniter devletler açısından vergilendirme yetkisinin yönetimler arasında paylaşımında kriterler tanımlanması açısından birer ilke değil yalnızca yol gösterici kurallar olarak kabul edilmelidir.

Bu terminolojik ayrıma vurgu yapıldıktan sonra mali tevzin, kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il özel idaresi, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun gerektirdiği giderlerin, öte yandan da bu hizmetlerin giderlerini karşılayan gelirlerin paylaşılmasını ifade eden bir düzen olarak tanımlanmaktadır (Tekin, 1977, s.119). Geniş anlamda mali tevzin hem hizmetlerin hem de gelirlerin farklı idari kademeler arasında bölüşümü anlamını taşıırken, dar anlamda mali tevzin konusu kamu hizmetlerinin idareler arasındaki dağılımını veri olarak sadece kamu gelirlerinin idareler arasındaki dağılımı ile ilgilenir (Ataç, 2004, s.351). Merkez ile yerel birimler arasındaki mali bölüşüm dikey, yerel birimlerin kendi arasındaki bölüşüm ise yatay mali tevzin olarak adlandırılmaktadır. (Bird, 1990, s.281)

* Tervik-i vezaif, bkz. Cenk Reyhan, Osmanlıda İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik- Ademi-i Merkeziyetçilik, İmge Kitabevi, Ankara, 2007

Yönetimler arasında böyle bir ilişki sisteminin oluşturulmasını bazı mali, idari ve sosyal gereksinimler zorunlu kılmıştır. Öncelikle gerek üniter gerekse federal devletlerde yönetim kademelerinin her biri aynı kaynaktan, yani milli gelirden yararlanmak zorundadırlar. Bu yüzden vergi alacaklısı olan merkezi yönetim, yerel yönetim ve üniter devletlerde federe devletlerin yetki sınırlarının iyi çizilmesi gerekir. Aksi takdirde belirli kurallara bağlanmamış vergi tarh ve tahsile ilişkin yetkiler her bir yönetim birimince kullanılmak istenecek, bu durum vergi mükelleflerinin aşırı ve mükerrer vergilendirilmesi ile sonuçlanacaktır. Bir başka gerekçe ise eşitsizlik sorunudur. Bölgeler arasında iktisadi ve mali eşitsizliklerin bulunması yönetimler arasında mali kaynak denkleştirmesini amaçlayan bir sistemle giderilebilecektir. Böylelikle kaynak yetersizliğinin bulunduğu bölgeler ile zengin bölgeler arasında doğacak vergi yükü farklılıklarının yaratacağı ekonomik ve sosyal zararlar engellenmeye çalışılacaktır. Mali ilişkilerin bir sistem dahilinde düzenlenmesinin başka bir amacı da görev ve kaynak bölüşümünün hukuksal bir teminat altına alınması gereğidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimleri siyasal baskı altında tutması gibi önemli bir sakınca bu yolla önlenmeye çalışılmaktadır (Varcan ve Nadaroğlu, 2001, s.35).

Vergilendirme yetkisinin merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşımı ise, “mali tevzin” kavramının bir alt meselesi olarak görülmelidir. Dolayısıyla gelirlerin yönetimler arası paylaşım sorunu ya da gelirlerin tahsisi sorunu mali tevzin konusunun sadece bir alt sorunudur. Şöyle ki mali tevzin konusu başlıca 4 soruya yanıt aramaktadır (Vaillancourt, 2006, s.15; Akt. Fjelstad, 2001, s.12.) Vergilendirme yetkisinin yönetimler arasında paylaşımı sorunu bu dört sorudan ikincisine yanıt aramaktadır. Bunlar

-Kim ne yapar?; Yönetim düzeyleri arasında görevlerin nasıl tahsis edileceği sorusuna yanıt aranır.

-Kim hangi vergiyi toplar?; Bu soru gelirlerin tahsisini ele alır

-Alt yönetin kademelerinde gelir ve harcama seviyelerindeki dengesizlik nasıl düzeltilir?; Bu soru yönetim kademelerindeki dikey dengesizliği ele alır

-Aynı yönetim seviyesindeki birimlerin kapasite ve ihtiyaçları arasındaki dengesizlikler nasıl düzeltilir? Bu soru yatay dengesizlik ya da eşitsizlik ile ilgilenir.

3.3.Vergilendirme Yetkisinin Yerel Yönetimlere Bırakılmasında Temel Yöntemler

Vergilendirme yetkisinin asıl sahibi olan devlet, uygun gördüğü ölçüde bu yetkisini yerel idarelere bırakabilir. Çağdaş devlet örgütlenmelerinde vergi gelirlerinin paylaşımı genel olarak üç biçimde gerçekleştirilmektedir.

- a) Pay ayırarak dağıtma/paylaşma (Bağımlılık Yöntemi-Merkezi devlete bağılılık)
- b) Vergi türlerini paylaşma (Yarı Bağımsızlık Yöntemi-Sınırlı Mali Özerklik)
- c) Sınırsız vergileme yetkisi verilmesi (Tam Bağımsızlık Sistemi-Geniş Mali Özerklik)

Bu başlıca üç yöntemin dışında karma yöntemlerden de söz etmek mümkündür. Uygulamada hiçbir ülkede bu yöntemler saf olarak uygulanmamaktadır. Her ülkede yerel yönetimler kaynak bakımından merkeze idareye farklı düzeylerde bağımlı bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bağımsızlıktan ziyade bağımlılığın farklı seviyelerinden söz etmek mümkündür

3.3.1. Pay Ayırma Yöntemi

Pay ayırma yöntemi vergilerin merkezi yönetim tarafından toplanması ve bu toplamdan yerel yönetimlere belli bir yüzde üzerinden pay ayrılmasıdır. Mali disiplinde bu uygulama gelir kaynaklarının ortaklaşa kullanılmasını öngördüğü için bağımlılık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Pay ayırma yöntemi farklı biçimlerde uygulanabilmektedir. Bunlardan en yaygın biçimde kullanılanı merkezi yönetimce* toplanan vergilerden tek

* Üniter devletlerde bu yetki merkezi yönetime ait olmakla birlikte Türkiye’de bir merkezi idare vergisi olan ve binalardan alınan Savunma Vergisi ve belediye gelirleri arasında yer alan Aydınlatma ve Temizleme Resmi 1972 yılına kadar İl Özel İdareleri tarafından tahsil edilmiştir. Bu gibi istisnai durumlara karşılık genel kural vergilerin önce merkezi idare tarafından toplanıp, belli esaslar üzerinden paylaşılmasıdır.

tek ya da topluca belli bir yüzdelik kısmın yerel yönetimlere belli ölçütlere göre transfer edilmesidir. Başka bir ayırma yöntemi olan ekleme sisteminde, üst yönetimler, kendi vergi oranlarına alt yönetimler için ek bir vergi oranı koyarlar ve onlar lehine de tahsil ederler. Başka bir yöntem olan vergi torbası sisteminde, artık alt düzeydeki yönetimlerin kendi organlarıyla gelir tahsili söz konusu değildir. Genellikle daha üst düzeydeki yönetimler, belli vergilerin yönetimi ve tahsilini yaptıktan sonra, bunun belirli bir kısmını önceden düzenlenen formüllere göre alt düzeydeki yönetimlere paylaşırlar. Son olarak mali yardım ve bağış sisteminde, alt düzeydeki yönetimlerin gelir yetersizlikleri sonunda meydana gelen açıklarının merkezi yönetimler tarafından giderilmesi ve onların giderlerine katılması söz konusudur (Tekin, 1977,s.136-140).

Pay ayırma yönteminin diğer yöntemlere göre üstün yanı, çifte vergilemeyi önlemesidir. Yönetimlerin birbirinden bağımsız olarak aynı konu üzerinden vergi almaları, vergilendirme yetkisinin tek bir idareye verilmesi ile çözülmektedir. Diğer bir üstünlük ise vergi potansiyeli ve idari örgütü zayıf olan yerel yönetimlerin bu yöntemden sağladıkları yararlarıdır. Zira iktisadi ve sosyal yetersizliği bulunan bölgelerin gelir yaratma seçeneklerinin yetersiz olması bu bölgelerde vergi potansiyelinin düşük olmasına sebep olmaktadır. Merkezi yönetimin yetkisi bulunan vergi gelirlerinden pay almak ise bu yönetimler için maddi bir avantaj sağlamaktadır. Bu yönleriyle dünyada en sık kullanılan yöntem olan pay ayırma yönteminin en sık vurgulanan sakıncası ise yerel yönetimleri merkeze bağımlı, otonomiden yoksun, harcamacı kuruluşlar haline getirmesidir. Buna karşılık yerel yönetimlerin merkeze bağlılığının yasal olarak kabul edildiği üniter devlet yapısına sahip ülkelerde pay ayırma yönteminin kendisinin tartışılmasından ziyade, hangi kriterlere göre pay ayrılması gerektiği konusuna odaklanılmaktadır. Yerel yönetimlere ayrılacak olan payların yaptıkları harcamalara paralel olarak düzenlenmesi, merkezin belirlediği standartlara göre hizmetlerin görülmesi için yerel yönetimlere ne kadar paranın yeterli ve gerekli olduğunu belirlenmesini sağlayan bir mekanizma gerektirmektedir.

3.3.2 Vergi Türlerini Paylaşma Yöntemi

Vergi türlerini paylaşma yönteminde ise, vergilendirme yetkisi kısmen devredilmekte, yasama yetkisini tümüyle devretmemekle birlikte bazı vergilerin tarh, tahakkuk, tahsil yetkisi federe devletlere ya da yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bazı vergiler için ise belli sınırlar dahilinde matrah ve oran belirleme yetkisi verilmektedir. H. Ritsch tarafından “Ayrırma Yöntemi” olarak adlandırılan bu yöntemde mahalli idarelerin otonom bazı vergi kaynaklarına sahip olması söz konusudur. Bu yöntem esasen 19. yy.da Prusya Maliye Bakanlığı yapan Von Miquel tarafından ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre şahsi vergilerin merkezi yönetime, ayni vergilerin ise yerel yönetimlere bırakılması gerektiği savunulmuştur (Nadaroğlu, 2001,s.85). Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız gelir kaynaklarına sahip olduğu ve Anglo-Sakson geleneğini yansıtan bu sistemde, demokrasinin yerleşmesine paralel olarak yerel yönetimler önemli derecede mali özerkliğe kavuşmuş durumdadırlar.*

Vergi türlerinin yönetimler arasında bölüşülmesinin* yönetimler arasında uyumsuzluğa sebep olarak optimal vergi yapısına ulaşamaması gibi bir sakıncası mevcuttur. Ayrıca yerel yönetimlerin konusu kendi idari alanını aşan vergiler konusunda yetersiz kalması ve yönetimler arası eşitsizliklere sebep olabilmesi gibi sakıncaları da mevcuttur. Çünkü gelişmemiş ülkelerde bölgesel vergilemenin bu yörede asli sorumlulukları karşılamaya yetecek düzeyde dahi gelir sağlama şansı bulunmamaktadır. Buna karşılık bu yöntemin üstün olduğu konulardan ilki yerel yönetimlerin mali otonomiye sahip olmasıdır. Bölgesel kendi kendine yeterlik (regional self-sufficiency) olarak da adlandırılan bu otonomi sağlanırsa yerel yönetimler kendi kendine arttırabilecekleri gelir hakkına sahip olacaklar ve daha az müsrif ve vergi gayreti içinde olacaklardır. Merkezi yönetimlerden sağlanan transferlere de daha az ihtiyaç duyacaklar ve bu yolla da mahalli sorumluluğa sahip olabileceklerdir.

3.3.3 Sınırsız Vergileme Yetkisi Verilmesi

*İngilterede bina-arazi ve diğer taşınmazlardan alınan vergi (general rate), Amerika’da da aynı kaynaklardan alınan vergi (the property tax) tamamiyle yerel yönetimlere bırakılmıştır.

*Bu sistem Almanya’da eyalet ve ilçe dışındaki belediyelerin gelir ve iş vergilerini federal hükümet ile paylaşması şeklinde uygulanmaktadır.

Sınırsız vergileme yetkisi verilmesi durumunda ise merkezi ve yerel yönetimlerin sonsuz vergileme yetkileri bulunmaktadır. Ancak vergilendirme yetkisinin mutlak olarak yerel yönetimlere devri ve sınırsız olarak vergileme yetkisi verilmesi federal devletlerde dahi uygulama alanı bulmamaktadır. Federal ülkeler de dahi vergilendirme yetkisinin kullanımı ve sınırları federal devlet tarafından anayasa tarafından belirlenmiş durumdadır. Bu yüzden sınırsız vergileme yetkisinden her bir yönetimin özgürce vergileme yetkisi bulunduğu anlaşılmamalıdır. Sınırsız vergileme yetkisi verilmesi bazı yazarlarca rekabet sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistemde merkezi ve yerel yönetimlerin istedikleri vergi kaynaklarından yararlanma hakları bulunmaktadır. Devletin devrettiği bu vergilendirme yetkisine göre yönetim birimleri, vergilerin konularını, yükümlülerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını saptama gibi yetkileri kullanım hakkına sahip olmaktadır.

3.4 Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Ekonomik ve Politik Boyutu

Çoklu yönetim sistemlerinde etkin ve adil bir mali yapının temelini oluşturan ilkelerin konulması her ülkenin tarihi, siyasi ve idari koşullarına göre farklılık arzeden bir durumdur. Mazisi çok gerilere uzanan uluslarda mali yapılar merkezi hükümetin egemen olduğu bir imparatorluk ya da ulusallaşma mücadelesini yansıtmaktadır. Örneğin İngiltere, Fransa ve Türkiye gibi bu tür mali tarihe sahip olan ülkelerde etkin bir mali yapının oluşturulmasında gözetilecek temel ilkeler saptanır iken, hem mevcut siyasi çerçeve hem de tarih boyunca çizilmiş idari sınırlar dikkate alınmalıdır (Musgrave, 1991, s.145).

3.4.1 Ülkelerin Yönetim Yapısının Önemi

Kural olarak vergilendirme yetkisinin gücünü millettten alan devletçe kullanılması gerektiği kuşkusuzdur. Vergilendirme yetkisinin asli sahibi devlettir. Ancak devletin bu yetkiyi kendi yönetim yapısı içinde nasıl paylaştıracağı devletin örgütlenme biçimi ile ilişkilidir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, gelir yapıları, demokratikleşme sürecini ele

alış biçimleri, yönetim gelenekleri de bu yetkinin kullanımında önemli olsa da devletin örgütlenme biçimi ve yapısından gelen özellikler vergilendirme yetkisinin kullanımında başlıca etkindir (Arıkan, 1994, s.9). Bir devletin üniter ya da federal yapıya sahip olmasına göre vergilendirme yetkisinin kullanılması veya bölüşümü değişir.

Yönetimin farklı kademelerinde vergilendirme yetkisinin paylaşımının belirlenmesinde en önemli faktör ülkenin yönetim yapısının üniter ya da federal olmasıdır. Üniter devletlerde siyasal iktidar birlik göstermekte ve merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde başlıca iki yönetim seviyesi bulunmaktadır. Bu iki seviye arasında bazen başka bir ara birim olabilir fakat bunlar genellikle mali ve politik öneme sahip değildirler. Bu ülkelerde hakim bir merkezi yönetim ve onun altında yetki ve sorumluluk sınırları idari vesayet kuralları çerçevesinde merkezi yönetimler tarafından belirlenmiş yerel yönetimler bulunmaktadır. Bu sistemde yerel yönetimlerin kendi yetkilerini belirleme ve gelirlerine hakim olma yetkileri bulunmamaktadır. Bu yetki ve sorumluluklar gibi toplayacağı vergiler ve merkezi yönetimden alacakları paylar da merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Federal devletlerde ise, bu iki birim arasında güçlü özerkliğe veya bağımsızlığa sahip bölge veya eyalet olarak adlandırılan ara kademeler mevcuttur. Örneğin federal bir yönetim yapısına sahip olan ve 50 federe devleti (eyaleti) bulunan ABD’de her eyalet kendi anayasasına sahip olup her biri en az iki adet ilave yönetim seviyesine sahiptir. İlave yönetim seviyeleri, genellikle vilayet (counties), şehir (city), kasaba (town) veya köydür (village) Federal devletlerde egemenliğin içerdiği yetkiler, üçlü bir kademelenme içinde, yani federal devlet, federe devlet (eyaletler) ve yerel yönetimler arasında paylaşılarak kullanılmaktadır

Birçok Avrupa ülkesinde federal anayasa konusunda bir eğilim mevcuttur. Belçika, Fransa, İtalya, İspanya ve İngiltere gibi yasal olarak merkeziyetçi ülkelerde ise, politik ve mali yetkileri ara bir yönetim kademesinde yeniden düzenleme çalışmaları vardır. Örneğin Belçika ve İspanya Almanya ve Avusturya’dakine benzer federe yapıya dönüşmüşlerdir. Buna karşılık Danimarka, İrlanda, Hollanda, Portekiz, İsveç gibi merkeziyetçi fakat yerelleşme eğiliminde olan ülkeler de mevcuttur (Vanistendael, 1996 s.49)

i) Üniter Ülkelerde Vergilendirme Yetkisinin Paylaşımı

Üniter/merkeziyetçi ülkelerde vergilendirme yetkisinin paylaşımı oldukça basittir. Çünkü bu ülkelerde merkez ve yerel olmak üzere başlıca iki yönetim kademesi mevcuttur. Birçok durumda yerel yönetimler önemli bir vergiyi yönetmek için oldukça küçüktür ve bu yüzden en önemli vergilere ilişkin yetkiler merkezi yönetime bırakılmıştır.

Tipik bir merkeziyetçi ülkede, başlıca modern vergileri koyma ve tahsil etme yetkileri merkezi yönetimin kontrolündedir. Bu vergilere ilişkin tüm yasama ve yönetme yetkileri merkezi yönetime bırakılmıştır. Bu vergi gelirlerinin paylaşım yöntemi ise o ülkede geçerli yerel maliye sistemini düzenleyen bir yasa ile gerçekleştirilmektedir. Bu tip merkeziyetçi ülkelerde asıl problem, yerel yönetimlerin yeterli düzeyde vergileme yetkisine sahip olmamasıdır. Bunun yanında bu ülkelerde yerel yönetimlere bazı vergileri toplama görevi verilebilmektedir. Yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin kesin bir envanterini yapmak mümkün olmasa da birçok Doğu Avrupa ülkesinde tipik olarak yerel yönetimler gelir ve kurumlar vergisi yada ulusal yol, gayrimenkul ya da ticari faaliyet vergileri üzerinden alınan ek vergilerle finanse edildiği görülmektedir. Merkeziyetçi ülkelerde sıklıkla bu ek vergilerin miktarının azami sınırı vardır. Bu ülkelerde gayrimenkuller üzerindeki vergiler genellikle gayrimenkul değerler, turistik yerlerde kiralanılan odalar ya da ikinci ikametgahlar üzerindeki vergiler, olarak kategorize edilir. Bir ticari faaliyette kullanılan personel ya da araçlar üzerindeki vergiler, yerel bir faaliyette bulunmak üzere alınan ruhsat ve ofis üzerindeki vergiler, bir işin yürütülmesi veya devri üzerindeki vergiler de iş veya profesyonel faaliyetlerle ilişkin vergiler olarak kategorize edilir. Bunun dışında yerel yönetimlerin topladığı vergiler ise çöp toplama, kanalizasyon, pasaport teslimi, yerel yönetimlerce sağlanan kamusal belge ve hizmetler üzerindeki vergilerdir (Vanistendeal, 1996, 43).

Bu ülkelerde yerel yönetimlerin sayı ve hizmetlerindeki artışın yarattığı finansal gereksinimler nedeniyle yeni türlerinin ortaya çıkması vergi yükünün artırır ve anlaşılması güç ve karmaşık bir vergi yerel vergi sistemi yaratabilir. Bu yüzden, vergileri keyfi olarak artırmaya zorlanmamak için gelir ve kurumlar vergisi üzerindeki

ek vergiler gibi başlıca gelir kaynaklarının muhafaza edilmesi tercih edilir (Vanistandael, 1996, s.55)

ii) Federal Ülkelerde Vergilendirme Yetkisinin Paylaşımı

Vergilendirme yetkisinin federal bir ülkede paylaşımı merkeziyetçi ülkelerde dağılıma kıyasla çok daha karmaşık bir sorundur. Çünkü bu ülkelerde modern bir vergi sistemini yönetmek için yeterince büyük olan en az bir ek yönetim kademesi (bölgeler) mevcuttur. Bir eyalette, gelir, kurumlar ve satış vergileri gibi önemli vergiler üzerinde hem federal ülkenin hem de eyalet yönetiminin tam vergileme yetkisi mevcuttur. Federal yönetim yapısına sahip birçok ülkenin başlıca mali problemi merkezi (federal) yönetimleri ile alt yönetim birimleri (eyalet-belediyeler) arasında vergi matrahlarının ne şekilde pay edileceği ve fonların yönetimler arasında nasıl transfer edileceği hususudur. Çünkü yerleşme sonucu yerel düzeyde artan kamu hizmetleri yine aynı seviyede gelir düzeyine gereksinim yaratmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları gelirleri istedikleri gibi elde etmelerine, sebep olacakları mali anarşi nedeniyle müsaade edilmez. Bu nedenle vergilendirme yetkisine sahip merkezi idarelerce hangi gelirlerin, hangi usüllerce ve ne kadar transfer edileceğinin önceden belirlenmesi gerekir (Vanistendael, 1996, s.50)

Federal devletler ile üniter devletlerin sahip oldukları egemenlik haklarına dayanarak vergilendirme yetkileri ve bu yetkilerin bölüşümüne ilişkin kurallar farklılık göstermektedir.⁵ Bu farklılıklara karşılık bütün ülkelerde vergilendirme yetkisinin bölüşümü, kullanımı ve sınırları anayasalarda belirtilmiştir. (Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere dahi vergilendirme yetkisini anayasal belgelere dayandırmaktadır) Her koşulda çağdaş anayasalarca bu yetkinin sınırları çizilmektedir.

⁵ Bu konuda çeşitli ayrımlar yapılmış farklı başlıklar adı altında benzer sınıflandırmalar yapılmıştır. Bkz. (RITSCHT, Hans: Mali Tevzinin Şekil ve Meseleleri, (Çev: Levent Cakmur), Maliye Enstitüsü Tercümeeri, İstanbul Üniversitesi Yayınlan No: 275, İstanbul, 1967; Tekin, Fazıl, (1977), "Mali Tevzin", Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Sayı 1, Cilt: XIII, Ocak

3.4.2 Yurtiçi Piyasalarda Etkinlik Sağlanmasının Önemi

Vergilendirme yetkisinin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımı ülkelerin kendi içinde ekonomik etkinlik koşullarını etkilemektedir. Ekonomi teorisinde emek, sermaye, mal ve hizmetler gibi kaynakların ulusal politikaların sebep olduğu engeller olmaksızın, bölgeler arasında özgürce hareket edebilmeleri yurt içi piyasalarının etkin işlemlerini sağlamaktadır. Vergilendirme yetkisinin yerel düzeye indirgenmesi ise, ekonomik birliğin etkinliğini iki açıdan olumsuz etkilemektedir. Öncelikle bölgeler arasında uyumsuz vergi koyulması özellikle bölgeler arasında hareketli olan sermaye ve ticari mallar gibi kaynakların piyasasında muhtemel bozulmalara yol açacaktır. Yerel birimler eğer bu hareketli kaynakları tespit edebiliyorsa bu sorun büyük ölçüde azalabilecektir. Ancak bu birimler kendi bölgelerindeki kaynaklarını daha cazip hale getirebilmek için zararlı vergi rekabeti politikaları* uygulayabileceklerdir. Eğer her bir yerel birim bu tip politikalar uygularsa, sonuç açık şekilde hareketli ekonomik faktörler üzerinde çok düşük vergiler yada yüksek sübvansiyonlar ile sonuçlanacak ve etkinsizlik söz konusu olacaktır (Boadway, 1994, s.2). Bu yüzden vergilendirme yetkisinin paylaşımında bu etkinlik kriterinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Vergilendirmede faydalanma ilkesine göre, sunulan kamu hizmetlerinin masrafları ile tahsil edilen vergiler arasında bir eşitlik kurulmaya çalışılır (Turhan, 1998, s.213). Ancak ekonomide dışsallıkların varlığı doğrudan fayda elde edenler dışında toplumun diğer üyelerine de dışsal fayda sağlandığını gösterir. Buradan kaynaklanan etkinlik kayıplarının önüne geçmek için ise mobilitesi yüksek ve dışsallık yayan mal ve hizmetler üzerindeki vergilerin yararlananlar ile ödeyenler arasında dengesizliği gidermek üzere merkezi yönetimce salınması daha uygun olacaktır. Buna karşılık vergi konusunun mahalli sınırlar içinde olması ve yerel yönetim hizmetleriyle doğrudan ilişkisinin bulunması vergi yönetiminin yerel yönetimlerce daha etkin sunulmasını sağlamaktadır. Bu bakımdan özellikle mülk üzerinden alınan vergilerin yerel yönetimlerce alınması daha etkin sonuçlar yaratacaktır.

* Komşuyu zarara uğratma politikaları (beggar-thy-neighbor policies)

Piyasa ekonomisinde bir ülkede ekonomik ve parasal birliğin korunması yönetimin hangi seviyesinin vergi alma yetkisi bulunduğunu belirleyici en temel ögedir. Serbest piyasada ekonomik ve parasal bir birlik, minimum düzeyde bağıllık ve tekdüzelik gerektirir. Bu da başlıca vergilerin yalnızca merkezi yönetimlerce alınmasını gerektirir. Buna en açık örnek gümrük vergileridir. Çünkü eğer, bölgesel yönetimlere bu vergiler bırakılırsa, bu yönetimler malların bölgeler arasında serbestçe akışına engel olabilirler. Ekonomik ve parasal birliğin birinci kuralı malların ihracat ya da ithalatına ilişkin tüm vergileri koyma yetkisinin merkezi yönetime ait olması veya en azından birliği meydana getiren tüm birimlerde aynı olacak şekilde uyumlaştırılmasıdır. (Avrupa Birliği örneği) Bölgeler arası ticareti etkileyen diğer vergiler de bu ticareti engellemeyecek şekilde konulmalıdır.

3.5 Vergilendirme Yetkisinin Yönetimler Arasında Paylaşımının Hukuki Boyutu

Vergilendirme yetkisi gerek anayasal gerek idari bir yetki olması bakımından birçok hukuk dalıyla yakından ilişkilidir. Bunun yanında küreselleşme ve yerelleşme hareketlerinin getirdiği bütünleşme süreci de yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin uluslararası hukuk açısından da ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

3.5.1 Anayasa Hukuku Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Anayasa hukuku, yasama, yürütme ve yargı gibi devletin temel organlarının kuruluşunu, işleyişini ve bu organlar arasındaki karşılıklı ilişkileri ve devlet karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen hukuk kurallarını inceleyen bir hukuk dalıdır (Gözler, 2008, s.14). Bir kamu alacağı olan verginin nasıl salınacağına ilişkin temel ilkeler anayasa ile açıklanmış bulunmaktadır. Bu yönüyle vergilendirme yetkisi ve bu yetkinin kullanılması anayasal bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü devletin

vergilendirmeye ilişkin yetkilerinin devletin temel organları arasında paylaşımı da anayasal bir sorundur. Bütün çağdaş anayasalar vergilendirme yetkisi ve bu yetkinin kullanılma biçim ve şartlarına ilişkin hükümler içerirler. Vergilendirme yetkisinin bölüşülmesine ilişkin kurallar ilke olarak ülkelerin anayasalarında yer almaktadır.

3.5.1.1 Devletin Bütünlüğü İlkesi Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin anayasa hukuku açısından ele alınmasında birinci husus, anayasada yer alan devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü ilkesidir. Bu ilke tek egemenlikli (tekil) devlet ilkesini ifade eder ve federatif sistemi de kesinlikle dışlar. Üniter devlet esası özerklik ya da özerk bölge tipi uygulamalara kapalıdır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2009, s.110). Dolayısıyla değişmez ve değiştirilmesi teklif edilemez bir hüküm olan devletin bütünlüğü ilkesi gereğince üniter devlet yapılanmasına aykırı ya da federal örgütlenmeleri mümkün kılacak bir anayasa değişikliği hukuken mümkün görünmemektedir.

Kuşkusuz üniter devletlerde de idari birimlere bölünme mevcuttur. Ancak bu idari birimlerin egemenlikleri değil, devlet egemenliğince aktarılan yetkileri mevcuttur. Üniter devletlerde mali egemenlik hakkının da millet adına yasama organınca kullanılması esası geçerlidir. Yasal bir süreç olan vergi koyma süreci yasama organınca gerçekleştirilmektedir. Aksi takdirde yerel idarelere mali egemenliğin göçerilmesi manasına gelen yerel vergi koyma yetkisi üniter devlet ilkesine aykırı bulunmaktadır. Çünkü merkezi devlet dışındaki yapılanmalara yasama yetkisinin verilmesi ancak federal ülkelerde söz konusu olabilir. Dolayısıyla anayasal bir ilke olarak, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü ilkesi federatif yapıları reddettiğinden yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi verilmesi bu ilkeye ters düşebilecektir.

3.5.1.2 Demokratik Sosyal Hukuk Devleti İlkesi Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Vergi hukuku kaynağını halk egemenliğinden alması yönüyle demokratik devlet ilkesi ile; bireyler arasında eşitlik ve adalet sağlama fonksiyonu bakımından sosyal devlet ilkesi ile belli hukuki kurallarla donatılması bakımından hukukun üstünlüğüne bağlı olduğu için de hukuk devleti ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Her biri anayasal olan bu ilkelerin gerçekleştirilebilmesi ise merkezi yönetimlerin ellerinde bulunan vergilendirme yetkisinin kullanılması ile mümkün olabilmektedir.

Demokratik devlet ilkesi halkın devlet yönetimine katılımını esas alan bir ilkedir. Bu ilkenin yerel vergileme sistemindeki yansıması ise, temsili demokrasilerde yerel halkın seçtiği temsilciler yoluyla vergilendirme yetkisinin kullanımında söz sahibi olmasıdır. Bu yetkiyi yerel meclisler yoluyla yürütmesi ise üniter devlet yapılanmasına aykırı bir durumdur. Kaldı ki üniter devletlerde halkın demokratik yönetime katılma mekanizması yasama organı ile gerçekleşmektedir. Bu katılım hakkının yerel meclisler aracılığıyla her bir yerel yönetimde kullanıldığı düşünüldüğünde, bu durum anayasanın başka ilkeleri ile çelişecektir. Vergi konusunda demokratik katılım hakkının yerel düzeyde sağlanmaya çalışılması gerek ülke düzeyinde eşitsizlik ve adaletsizlik yaratması bakımından sosyal devlet ilkesi ile gerekse bu yetkinin asıl sahibi olan yasama organının görevlerinin ihlal edilmesi bakımından hukuk devleti ilkesi ile çelişecektir. Dolayısıyla anayasada yer alan demokratik sosyal hukuk devleti ilkesine uyulması vergilendirme yetkisinin merkezi hükümetlerce yürütülmesi ve yerel yönetimlere objektif ve demokratik kriterlere göre kaynak aktarılmasıyla mümkün olabilecektir.

3.5.2 İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

İdarenin kuruluş ve işleyişine ilişkin kuralları düzenleyen bir hukuk dalı olarak idare hukuku yerel yönetimlerin hukuksal temelini oluşturan yerinden yönetim ilkesini de tanımlamaktadır. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışında oluşturulmuş kamu tüzel

kişilerince yürütülmesine hukuksal bir dayanak oluşturan bu ilke ülke anayasalarında çoğunlukla yer almaktadır.

3.5.2.1 Yerinden Yönetim İlkesine Göre Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Mahalli yerinden yönetim kuruluşu olan yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi yerinden yönetim ilkesinin mali bağımsızlık şartıyla ilişkilidir. Zira yerinden yönetim kuruluşlarının mali bağımsızlığa sahip olabilmesi için kendine has gelir kaynakları ve bütçeye sahip olması gerektiği öngörülmüştür. Aksi takdirde merkeze bağılılıklarının devam ettiği ve özerkliklerinin olmadığı sonucuna varılmaktadır (Gözler, 2009,,s.30) Ancak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olması idari yerinden yönetim ilkesine ters düşmektedir. Çünkü idari yerinden yönetim bazı kamusal fonksiyonların merkezden yerele devri anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu yetki devri kamu hizmetlerinin yürütülmesini kapsamaktadır. Oysa ki yasal bir yetki olan vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devri ise siyasal yerinden yönetim kapsamında değerlendirilmelidir. Siyasal yerinden yönetim ise, eyaletlere, topluluklara ve güçlü bölge yönetimlerine sahip ülkelerde söz konusu bir yerinden yönetim türüdür (Mengi, 2007, s.2).

3.5.2.2 İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

‘İdarenin bütünlüğü’ ilkesi, üniter devlet modelinde idari alanda öngörülen temel bir ilkedir. Bu ilke, yönetsel işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların ‘bir bütün’ olduğunu ifade etmektedir. Tek egemenliğe sahip devlet olgusunun elinde yetkisinin de tek olması gerektiği, devlet yetkisini devlet adına kullanan kuruluşların da parçalı bir yapıda değil bütünlük arzeden bir sistemde işlemesi gerektiği bu ilkenin bir gereğidir.

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesi açısından değerlendirildiğinde, tek bir devlet, tek bir egemenlik ve tek bir yetki yerine yerel birimlere dağılmış birçok yetki birçok egemenlik ve birçok yetkiye rastlamanın kaçınılmaz olacağı kuşkusuzdur. Zira bu durumun mali anarşiye sebep olacağı idareler arasındaki farklı düzeydeki yetkilerin idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmesi gibi idareler arasında eşitsizliğe sebep olması da kaçınılmazdır.

3.5.3 Vergi Hukuku Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Devletin kamu gücüne dayanarak elde ettiği tüm gelirler vergi hukuku kapsamında değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesinin anayasal düzeyde kabul edilen vergi hukuku ilkeleri açısından uygun olması gerekmektedir. Bu yüzden başlıca vergileme ilkeleri açısından vergi hukuku ile yerel vergilemenin ele alınması faydalı olacaktır.

3.5.3.1 Genellik ve Eşitlik İlkeleri Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Geleneksel vergi adaleti ilkeleri olan genellik ve eşitlik ilkeleri vergilendirmenin sosyal amacı olup, sosyal hukuk devletlerinde anayasal olarak kabul edilen ilkelerdir. Vergi hukukunda genellik ilkesi, vergilendirmenin toplumun bireyleri arasında ayrım gözetilmeksizin yapılmasını başka deyişle herkesin vergilendirilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla bu ilke gereği, vergi ödeme iktidarına sahip olan her kişi kamusal faaliyetlerin finansmanına vergiler yoluyla katılmalıdır (Turhan, 1998, s.206). Vergide genellik ilkesinin özünü bu yüzden ödeme gücü ölçüsünde herkesin vergi ödemesi oluşturmaktadır.

Vergilendirmede eşitlik ilkesi ise vergi ödeme gücü bakımından aynı olanların aynı vergilendirme şartlarına tabi tutulması, buna karşılık vergi ödeme gücü farklı olanların, farklı vergilendirme şartlarına tabi tutulması anlamına gelmektedir. Tıpkı ekonomi

politikalarında olduğu gibi vergi politikalarında da başlıca husus vergilendirmenin kişilerin vergi karşısında eşitliğini bozmamasıdır.

Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesi genellik ve eşitlik ilkeleri açısından ele alındığında, bu yönetimlere verilecek vergilendirme yetkisinin vergilemede adaleti sağlayıp sağlayamayacağı konusu önem kazanmaktadır. Geleneksel vergileme ilkeleri olan genellik ve eşitlik ilkeleri hukuk devletinin de temelini oluşturmaktadır. Devlet uyguladığı vergi politikalarında bu iki ilkeyi gözetmek durumundadır. Zira yoğun bölgesel dengesizlik sergileyen, bölgeler arası aşırı farklılıklar içeren ülkelerde vergilemenin adaleti sağlayıcı fonksiyonu merkezi yönetimin belirlediği vergi politikalarıyla gerçekleşmektedir (Önder, 1991, s.178). Anayasa'nın 73. Maddesinde yer alan “herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür” hükmü, vergi yükünün belirli kişilere ya da toplumsal kesimlere yüklenmesini reddederek ülkede yaşayanların tümüne dağıtılmasını öngörmektedir.

Bir devletin kendisini oluşturan yerel yönetimlere kaynak sağlamasının başlıca amacı gelirin yeniden dağılımıdır. Siyasi, ahlaki, sosyal ve ekonomik nedenlerle gerekçelendirilen bu amaç, ulusal düzeydeki vergi politikalarının başlıca argümanıdır. Vergi-transfer sistemleri de ülkelerin yeniden dağılım politikaları konusundaki başlıca araçlardır. Kamu maliyesi açısından devletin adil bir gelir dağılımı sağlamak amacıyla giriştiği faaliyetlerin esasını gelir transferi, yani satın alma gücünün bazı gruplardan diğerlerine aktarılması teşkil eder. Bunun için gerekli fonlar, vergilerle sağlanırken, harcamalar yoluyla gelir seviyesi düşük olanlara transfer edilmektedir (Nadaroğlu, 1989,s.108). Eğer merkezi hükümetlerin elindeki yeniden dağılım fonksiyonu yerel yönetimlere bırakılırsa, yerel yönetimler bu dağılımdan kayıpta olanlara bu bölgeden ayrılmaları, kazançlı olanlara ise nüfus alanına girmeleri konusunda bazı teşvikler sağlar (Hirsch, 1991, s.276). Şöyle ki, merkezce alınan normatif kriterlere bağlanmadığı sürece yerelleşmiş bir sistemde gelir dağılımının adil olması, her bir yerel birimin alacağı farklı yeniden dağılım politikası nedeniyle mümkün olmayacaktır. Tıpkı etkinlik konusunda olduğu gibi, yerel yönetimler arasındaki uyumsuz vergi politikaları, kaçınılmaz şekilde farklı yönetimlerdeki bireyler açısından gelir dağılımında farklılıkların artmasına sebep olacaktır. Çünkü idareler arasında vergi kapasitesindeki farklılıklar bulunması hem

adaletsiz hem de bölgelerarası gelişmişlik farklarını artıracak niteliktedir (Nadaroğlu, 1989, s.86; Feldstein ve Wrobel, 1998, s.370)

Vergilendirme yetkisinin yerel yönetime devri durumunda aynı şekilde zararlı vergi rekabeti burada da söz konusu olabilmektedir. Çünkü bu durumda yerel yönetimlerin vergi ve transfer sistemlerini yüksek gelir gruplarını kendi bölgelerine çekmek ve düşük gelir gruplarını reddetmek üzere kullanmaları mümkün olabilir. Bu yüzden vergilendirme yetkisinin yönetimler arasında paylaşımında eşitlik kriterinin göz önünde bulundurulması şarttır. Bunun için ulusal ekonomi içerisinde hayat koşullarını denkleştirme açısından, yerel anlamda vergiden kaçınmaya teşvik eden bu tür bölgesel vergi yükü farklılıklarının olabildiğince düşük düzeyde tutulması gerekir. Bu yüzden artan oranlı gelir vergilerinin yerel yönetimlere bırakılması sakıncalı bulunmaktadır.

Vergilendirme yetkisinin yönetim seviyeleri arasında paylaşımında etkinlik ve eşitlik kriterleri arasındaki çatışmaların minimum seviyede bulunması şarttır. Bunun için yerleşim bölgeleri arasındaki hane halkı ve firma göçlerinin yaratacağı eşitliği bozucu etkilerin giderilmesi için geliri yeniden dağıtıcı artan oranlı vergilerin ve yüksek derecede mobilitesi olan üretim faktörleri üzerinden alınacak vergilerin merkezileştirilmesi gerekmektedir. Bununla prensip olarak birlikte mobil olmayan üretim faktörlerine ilişkin vergilendirme yetkileri yerel yönetimlere bırakılabilir.

Yine vergi konuları bakımından idareler arası eşit dağılımın olmaması halinde bu tür vergilendirme kaynakları merkezi yönetim tarafından vergilendirilmelidir. Harçlar, resimler ve fayda ilkesine dayanan vergiler tüm yönetim düzeylerinde uygulanabilir (Musgrave, 1983, s.2, Sakınç, 1998, s.112).

3.5.3.2 Vergilerin Yasallığı İlkesi Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisinin kural olarak yasama organına ait olması demokratik, sosyal ve hukuk devleti olmak bakımından önem taşıyan bir konu olmaktadır. Demokratik devlet, siyasal sistemdeki temel siyasal karar organlarının genel oya dayanan serbest seçimlerle

oluşması ve tüm vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin tanınmış ve hukuki güvence altına alınmış olmasını gerektirir (Özbudun, 2004, s.82). Millet iradesini taşıyan yasama organının, siyasal bir yetki olan vergilendirme yetkisine sahip olması ve bu yetkinin vatandaşlar aleyhine ve keyfi olarak kullanılmamasında sorumlu olması demokratik devlet anlayışına paralel bir yaklaşımdır. Sosyal Devlet ise devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi yoluyla, sınıf çatışmalarını yumuşatan ve milli bütünleşmeyi sağlamaya çalışan devlet anlayışdır. Sosyal devlet politikalarının önemli bir aracı olan vergi politikalarının, kamu hukuku çerçevesinde karar almaya yetkili, halkça seçilmiş organlar tarafından yürütülmesi sosyal devlet ilkesi ile vergilerin yasallık ilkesinin ortak noktasını oluşturmaktadır. Tüm çağdaş demokratik rejimlerin temel özelliklerinden birisi olan hukuk devleti ise, tüm vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi ifade etmektedir. Dolayısıyla hukuk devletinde hukuki bir dayanak olmaksızın yürütme organının idari bir işlemle ya da yargı organının kıyas yoluyla vergilendirme yetkisine sahip olması söz konusu değildir. Yasama ve yürütme organının vergilendirme sürecinde yetkili bulundukları konular çoğunlukla anayasalarla ya açıkça ya da genel ilkelerle belirlenir. Yürütme organının vergilendirme konusunda sahip olduğu düzenleme yetkisinin kapsamı, devletlerin anayasalarında kabul edilmiş olan güçler dengesine göre biçim almaktadır (Çağan, 1982, s.57).

Vergilendirme yetkisinin yasama, yürütme ve yargı organlarınca kullanılmasının sınırları çizildiği gibi devletin kendi yönetim birimleri arasında nasıl paylaşılacağı ve merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ne derece sorumlu olacakları hususu da belirlenmelidir. Kuşkusuz yerel yönetimler de devlete ait bir unsurdur. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim devlet örgütlenmesine ait unsurlar olup, her iki yönetimin de konumunu ve hareketini belirleyen toplumsal dinamikler aynıdır. Dolayısıyla yerel yönetimin topluma, merkezi yönetimin devlete ait olduğu gibi bir hataya düşülmemelidir (Güler, 2005, s.210). Her ikisi de devlete ait öğeler olan bu iki yönetimin vergilendirme konusundaki yetkileri nasıl paylaşacağı hem çok tartışmalı hem de ülkelerin kendi koşullarında ele alınması gereken bir konudur.

3.5.3.3 Vergilerin Gelir Sağlama Fonksiyonu Yönünden Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Yerel yönetimlerin sorumlulukları ile orantılı otonom gelir kaynaklarının bulunması bir zorunluluktur. Harcama yetkileri ve vergilendirme yetkisi arasındaki eşitlik, yerel yönetimlerin gerçek özerklik derecesinin bir göstergesidir. Yerel yönetimlerin kendi gelirlerini arttırmayıp bunu üst yönetimden bağışlar yoluyla sağlayabileceği şekilde anayasal düzenlemeler de yapılması mümkündür. Ancak bu durumda farklı yönetimlerin farklı sorumluluk ve gelirlere sahip olması gibi sorunlar yaşanabilir. Ayrıca bağışlar koşulsuz ve limitsiz bağışlar şeklindeyse yerel yönetimlerin sorumsuzca davranmalarına sebep olabilirken bu bağışlar merkezi yönetimce belirlenen konular için verilirse, bu bağışların durumları ve miktarları üzerindeki sıkı kontroller yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlandırabilir.

Kamusal ihtiyaçların karşılanması bakımından sağlanan gelir ile gelir ihtiyacının mümkün olabildiğince birbiriyle uyuşması gerekmektedir. Özellikle bazı ekonomik politikaların uygulanması için vergilendirme yetkisinin merkezi yönetimce kullanılması gereklidir. Çünkü ulusal düzeyde yerine getirilmesi gereken politika amaçları için, gerekli olan vergi araçları, bu hizmetleri üstlenmiş olan yönetim düzeyine tahsis edilmelidir (Arıkboğa, 2004, s.33). Bunun için yeniden dağılıma olanak tanıyan artan oranlı vergiler, ya da istikrar aracı olarak kullanılan vergilere yönelik yetkilerin merkezi yönetimce kullanılması daha faydalıdır. Buna karşılık federal ülkelerde yönetimler arasındaki geçiş vergisi gibi bölgeye ait vergilerin ise yerel düzeyde alınması daha faydalı görülmektedir. Vergilendirme yetkisinin yönetimler arasında paylaşımında vergilerin gelir getirme özelliklerinin dikkate alınması gerekir. Çünkü vergilerin yeterlik ve esneklik özelliklerini taşıyarak, hem gerekli kaynağı temin edebilme yeteneği hem de harcamalardaki artış baskısına cevap verebilecek niteliğe sahip olması şarttır. Ayrıca Yerel gelirler hesap verilebilirlik ve şeffaflık özelliklerini de taşımalıdır. Ancak yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısıyla aşırı ve mükerrer vergilendirmeden kaçınılmalıdır.

3.5.3.4 Vergi Türleri, Öğeleri ve Yönetimine Göre Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisinin yönetimler arasından tahsisinde dikkat edilecek bir diğer husus da hangi verginin, hangi yönetim düzeyi için uygun olacağı hususudur. Bu yöntem vergilerin, gelir vergisi, servet vergisi, üretim ve tüketim vergisi gibi çeşitli türlerde sınıflandırılarak bu türlere ilişkin vergilendirme yetkilerinin yönetim kademeleri arasında paylaştırılmasıdır. Bu bağlamda vergiler değerlendirildiğinde yerel yönetimler için en uygun olarak kabul edilmiş bulunan vergi emlak vergileridir. Vergi konusunun mahalli sınırlar içinde bulunması ve emlak değerini etkileyen faktörler arasında belediye hizmetlerinin bulunması, idari maliyetlerinin düşük olması, vergi hasılatının diğer vergilere oranla daha kesin biçimde tahmin edilebilmesi ve yerel hizmetlerde bedavacılığı önleme gibi üstünlükleri mevcuttur. Ancak çoğunlukla bu vergi üzerinde tam bir inisiyatif sahibi değildirler. Merkezi yönetim değerlemeye ilişkin kurallar, muafıklar ve oranlar üzerinde sınırlamaya gidebilmektedir. Emlak vergileri gibi fayda vergileri ve kullanıcı fiyatları da vergi ihracı riskini minimize etmesi, dikey ve yatay eşitsizlik problemine yol açmaması bakımından yerel yönetimler için uygun gelir kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Buna karşılık gelir vergileri, kurumlar vergileri ve satış vergileri yerel yönetimler için uygun vergiler değildirler. Kişisel gelir vergileri, kurumlar vergisi ve satış vergileri üstlendikleri ekonomik amaçlar, hareketli faktörlere dayandıkları için yerel yönetimlere uygun vergiler değildirler (Norregaard,1997,s.55-56).

İkinci bir ayrım da herhangi bir verginin temel öğelerine göre ayrım yapılmasıdır. Bir vergi çeşitli öğelerden meydana gelmektedir; Bunlar verginin konusu, mükellefi, matrahı, oranı ve vergilendirme usulü'dür. Teorik olarak bu öğelerin yönetim kademeleri arasında paylaştırılması bir yöntem olarak görülebilir ve örneğin matrah ve oranı belirleme yetkisi bir yönetime bırakılırken vergilendirme usulü başka bir yönetime bırakılabilir. Örneğin yasal yetkiler yönetimin bir dalına ayrılırken, yürütmeye ilişkin yetkiler ise başka bir yönetim kademesine verilebilir. Bu ayrım vergi koyma yetkisi konusunda çoğunlukla benimsenen bir ayrımdır. Bu durumda, hangi yönetim kademesinin genel yasa koyma yetkisine sahip olacağı ve hangi yönetim kademesinin

farklı hiyerarşik sıralarda hangi yürütme yetkilerine (yönetmelik,kararlar,hükümler genelgeler konusundaki yetkiler gibi) sahip olacağının tayin edilmesi gereklidir.

Birçok durumda, bir vergiye ilişkin tüm yasama yetkileri birkaç yönetim seviyesi arasında paylaştırılır. Bu duruma çoğunlukla birkaç yönetim kademesi arasında paylaşılan özel bir vergi geliri neden oluyorsa rastlanır.

En sık kullanılan model, konusu, matrahı, ve vergilendirme usulü merkezi yönetimce belirlenen verginin oranlarını kararlaştırma yetkisinin yönetimin diğer kademeleri ile paylaşılmasıdır. Bu model birçok Avrupa ülkesinde ve Japonya’da mevcuttur.⁶ Bazı durumlarda da vergi oranının belirlenme yetkisinin yanında, aynı zamanda bölgesel ya da yerel yönetimlere ait olan vergi matrahını belirleme yetkisinin bu yönetimlere bırakılması söz konusudur. Bir başka örnek de, eş zamanlı olarak aynı vergi üzerinde hem federal hem de yerel yönetimlerin tam vergilendirme yetkisine sahip olmasıdır. Ancak bu örneğe, aynı vergi üzerinden iki ayrı yönetimin vergi almasının yaratacağı ihtilaflar nedeniyle pek rastlanmaz.

Yönetimler arasında başlıca vergi koyma ihtilafları da ihtilaflı vergi kurallarının uyumlaştırılması yoluyla çözülmektedir. Yönetimler arasındaki bu ihtilafların başka bir örneği de Avrupa Birliği’nde gümrük vergilerinin idaresinde görülmektedir. Matrahın saptanması, oranlar gibi vergilemenin konusuna bağlı olan bütün kurallar Avrupa Birliği yasalarıyla saptanır. Vergi yönetimi ve usulü (beyannameler, denetimler, itirazlar, davalar vs.) ise üye ülkelerin ulusal yasalarına uygun olarak idare edilmektedir. Aynı çözüm yöntemi yerel ve merkezi yönetimler arasında çıkan uyuşmazlıklarda da izlenen bir yoldur. Bazı vergilerin yerelleşmesi ise, vergiden kaçma ve kaçınma olanağını arttırmaktadır. Bu durum vergi konusunun hareketli veya birden fazla yönetim alanında bulunduğu yerler için söz konusudur. Özellikle vergi konusunun birden fazla yönetim alanında bulunması vergi gelirlerinin tahsisine ilişkin kurallara gereksinim yaratır. Bu kuralların yokluğunda ise, vergi konusu çifte vergileme ya da hiç vergilenmeme riski

⁶ Bkz. International Tax Program, Harvard Law School, World Tax Series: Taxation in Italy 65–66 (1964);Hiromitsu Ishi, The Japanese Tax System 256–59 (1993).

taşımaktadır. Yönetimler arasındaki bu tip muamelelerin hesaplanması da ayrıca yönetim maliyetleri yaratmaktadır.

Devlet vergilendirme yetkisini kullanırken, özel sektörden kamu sektörüne kaynak transfer etmektedir. Bu transfer uyum ve yönetim maliyeti olarak adlandırılan bazı maliyetler yaratmaktadır. Devletin vergi toplamak üzere katlandığı maliyetler yönetim maliyetleri, mükelleflerin vergi ile ilgili sorumluluklarına riayet etmek üzere katlandığı maliyetler ise uyum maliyetleri olarak adlandırılmaktadır. Bu iki maliyetin toplamı da vergilemenin işlem maliyetlerini oluşturmaktadır (Teke, 2004, s.5). Hem kamu sektörü hem de özel sektör açısından, vergilerin yerelleşmesi vergi yönetim ve uyum maliyetlerinin artmasına hizmet edebilir. Her bir vergi türüne ait toplama ve mükellefler açısından yüklenilen uyum maliyetleri söz konusudur. İyi bir yerel gelir yapısının basit ve az maliyetli olması için idari maliyetler mümkün olduğunca düşük tutulmalıdır. Herhangi bir vergi, bu vergi tabanı konusunda, en iyi bilgiye sahip olabilen yönetim düzeyince toplanmalıdır (Shah, 1997,s.18).

3.5.4 Avrupa Birliği Hukuku ve Uluslararası Hukuk Açısından Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Daha önce de belirtildiği gibi, küreselleşme politikaları yerelleşme ve merkezileşme tartışmalarını gündeme getirmiştir. Küreselleşme ve yerelleşme tartışmalarının vergilendirme yetkisinin yerelleşmesi anlamında tartışılmasının çıkış noktası ise Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nca yerel yönetimlere tanımak istediği mali özerkliktir. Yerel yönetimlerin “mali özerkliği” Avrupa Birliği'ne üye ve aday ülkelerde farklı yapılarda görülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin gelir kaynağı olarak kullandığı vergilerin matrahlarını veya oranlarını veya her ikisini birlikte belirleme ve aynı zamanda harcamalarına karar verme konularında söz hakkına sahip olup olmamalarına göre yerel yönetimlerin özerkliğinin ve dolayısıyla ülkelerin yerelleşme derecelerinin değiştiği görülmektedir.

Ulusüstü bir örgütlenme olan Avrupa Birliği'nin hukuk düzeni üye ülkelerin ulusal hukuk düzenleri üzerindedir ve üye ülkelerin yerel yönetimlerini de değişik biçimlerde etkileyecek hükümler içermektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi, birlik hukukunun en önemli öğelerinden birisi yerellik ilkesidir. Bu ilke gereğince yerel yönetimler birliğin yerel yönetimlerce görülmesini uygun gördüğü alanlarda hizmet vereceklerdir. Bu durum ise dolayısıyla birlik ile yerel yönetimler arasında bulunan merkezi yönetimin etkinliğini azaltma eğiliminde olduğu görülmektedir. Zira birlik üyesi ülkelerin yönetim yapıları ele alındığında tekdüze bir yönetim tarzı görünmemektedir. Federal ve üniter devletler açısından farklı yerel yönetim yapılanmalarının mevcut olduğu Avrupa Birliği'nde her ülke açısından aynı ilkenin uygulanması zor bir süreçte işaret etmektedir.

1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (ABYYÖŞ) tanımlanan “özerk yerel yönetim” kavramı vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasına açıkça gönderme yapmaktadır. Şart ile hem mali özerklik hem de mali kaynakların yerel özerklik açısından taşınması gereken niteliklere değinilmiştir. Şöyle ki, ABYYÖŞ'nin 3. maddesi, özerk yerel yönetim kavramı'nı “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” olarak tanımlamış, ve bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağını belirtmiştir. Yine Şart'ın 9. maddesinde ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanacağı, yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı ve yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde serbestçe belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağı belirtilmiştir.

Şartı'nın 9. maddesi yerel yönetimlerin yeterli öz gelir kaynaklarına sahip kılınması ve bunları serbestçe kullanmalarını gerektirmektedir. Bu da yerel yönetimlere siyasi bir yetki olan vergilendirme yetkisinin verilmesine vurgu yapmaktadır Yerellik ve yerel özerklik kavramlarının açıkça yer aldığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı esas

itibariyle uluslararası bir antlaşmadır. Dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uluslararası bir anlaşma olarak uygulanması zorunlu ve onaylandığı ülkelere bağlayıcılığı olması nedeniyle uluslararası hukukun, TBMM tarafından onaylanması bakımından da iç hukukun bir parçası olmaktadır (Cebe, 2006, s.2).

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmaların hukukumuzdaki tüzel statüsü ise Anayasanın 90. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre;

- Uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi TBMM'sine aittir,
- Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir,
- Bu antlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz,
- Uyuşmazlıklarda, temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi halinde uluslararası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı öngörülmüştür.

Bu maddede açıkça yer alan husus, uluslararası anlaşmaların kanun hükmünde olduğudur. Bu açıdan ele alındığında Türk hukuk düzeninde uluslararası anlaşmalar Anayasanın altında ve tüzüklerin üstünde yer almaktadır. Ancak 90. Maddenin son fıkrasında yasa gücünde olan uluslararası anlaşmaların anayasaya aykırılığı ileri sürülemeyeceği kuralı hüküm altına alınmıştır. Burada açıkça görülmektedir ki ulusüstü bir iradenin anlaşmayla kabul edilmesi halinde bunun ulusal anayasalarca denetlenmesi yolu mümkün değildir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çekincelerle kabul edilmiş ancak 3723 Sayılı onay kanunun 2. Maddesinde “bilahere kabulünü beyana Bakanlar Kurulu yetkilidir” şeklindeki düzenleme ile kabul edilmeyen 10 paragrafa yönelik çekincenin kaldırılması Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir. Ancak bu yetki, kanunun yürürlüğe girdiği 1992 tarihinden bu yana kullanılmamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI ÜLKE UYGULAMALARINDA YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ VE YEREL YÖNETİM GELİRLERİNİN OECD ÜLKELERİ ARASINDA KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Ülkeler gerek gelirlerini arttırma gerekse hizmetlerini sunma konusunda antik çağlardan bu yana kendi kodlarını tesis etmiş bulunmaktadırlar. Bin yıllar süren bu yönetim gelenekleri ise yerel mali yönetimde de bazı temel anlayışların oluşmasına neden olmuştur. Bu gelenek yönetimler arası mali ilişkilerin yönünü tayin etmektedir. Bu bakımdan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin her biri yerel mali yönetim açısından belli kıstaslar tayin etmiştir. Yerel vergiler konusunda çok farklı uygulamaların bulunması tüm dünya ülkelerinin bu konuda kategorize edilmesine olanak vermemektedir. Ancak belli yönetim ilkeleri ve vergilendirme yetkileri bakımından bazı ülkeleri belli başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür.

1. FEDERAL YAPIYA SAHİP ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

Federal ülkelerde federal yönetimlerin egemenlikleri anayasalarla kabul edilmektedir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin özerkliği de sistemin bir parçası olmaktadır. Bunun bir sonucu olarak bu ülkelerde yerel yönetimler vergilendirme yetkilerine sahip kuruluşlardır. Zaten siyasal yerinden yönetimin tipik örneği olan eyalet yönetimlerinin yasal bir yetki olan vergilendirme yetkisini ellerinde bulundurması federal ülkeler açısından tartışmaya yer vermeyecek bir husustur. Yani mali federalizm ve mali yerelleşme bu ülkelerde aynı anlamda kullanılabilir. Ancak federal devletlerde federal yönetimin altında bulunan yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri ülke yönetimince belirlenen belli kurallarla sınırlandırılmaktadır (Bird, 1993, s.207).

1.1 Federal Yapıya Sahip Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Bu grupta yerel yönetimlerin sahip oldukları vergilendirme yetkileri bakımından özerkliğe sahip olan başlıca federal ülkeler yer almaktadır. Bu ülkeler Avustralya, Belçika, Avusturya, Meksika ve İsviçre'dir. Bu federatif yapıların dışında Kanada, İtalya ve İspanya gibi bölgesel devlet niteliğinde olan ülkeler de bulunmaktadır. Bölgesel devlet, içinde bölgesel yasama yetkisi dahil bazı önemli yetkilere sahip özerk bölgelerin bulunduğu devlete verilen isimdir. Bu ülkelerde bazı bölgelere, klasik yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak, bölgesel yasama iktidarı (norm koyma yetkisi) da tanınmıştır. Keza özerk bölgelerin yetkisi anayasa tarafından da güvence altına alınmıştır. Bu bakımdan bölgesel devletler federal devlet niteliğini taşımaktadır. Buna karşılık bölgesel devletlerin tam bir federal devlet olarak kabul edilmeyip üniter devlet olduğu da ileri sürülmektedir. Özerk bölgelerin kendi anayasalarının olmaması, yani bir kurucu iktidara sahip olmamaları ve tek anayasanın ulusal devletin anayasası olması bölge devletlerin üniter devlet olduğu görüşünü destekler niteliktedir. Ayrıca özerk bölgeler ulusal devletin yasama organına bir devlet olarak katılmazlar ve senatoda özerk bölgeler değil, yine halk temsil edilir. Bunun dışında özerk bölgelerin işlemleri ulusal devletin denetimine tabidir. Bu sebeplerle de bölgesel devletin üniter devlet niteliğinde olduğu ileri sürülmektedir (Gözler, 2009, s.74). Ancak uluslararası kıyaslamalara olanak tanıyan OECD istatistiki tablolarında bu ülkelerin federal ülkeler arasında değerlendirilmesi nedeniyle bu çalışmada bu ülkeler federal devlet yapısı içinde ele alınmıştır.

1.1.1. ABD'de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Federal bir yapıya sahip bulunan ABD'de köklü bir yerel yönetim anlayışı mevcuttur. ABD'de sahip bulunulan çeşitli yetkilerin merkezi hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaşımında ülke çapında tektip bir modelin uygulanmadığı görülmektedir. Yerel yönetim birimleri olan, county, municipality, town ve district gibi yönetim birimleri çeşitli hizmetleri yerel yönetim bazında yürütmektedirler. Bu

harcamaların finansmanını da vergi gelirleri, yardımlar ve diğer gelirlerden sağlamaktadırlar (Mutluer ve Öner, 2009, s.81).

ABD’de yerel yönetimler eyaletlerin koydukları vergileri uygulama ya da eyaletlerin koydukları sınırlar çerçevesinde vergi koyma yetkilerine sahiptirler. ABD’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinin yasal temelini 1975 Missouri Anayasası oluşturmaktadır. Çünkü 1975 Missouri Anayasası ile özerk belediyecilik (home rule) akımı yasallaşmış, böylelikle belediyelerin kendi kendini yönetme hakkı, belediye özerkliğinin eyalet anayasalarında yer alması ve belediyelerin yerel ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olurken kendi gelirlerine de sahip olmaları yasal temele bağlanmıştır (Görmez, 1979, s.35). Bu yasal düzenleme ile ABD’de yerel yönetimlere özellikle de büyük kent yönetimlerine, eyaletler tarafından özerklik berati adı verilen yetki belgeleri (home rule charter) ile yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yönetebilme, organizasyonlarını, hizmet sunumlarını, vergi ve borçlanma yetkilerini ve personel yapılarını belirleyebilme gibi birçok konuda yetki verilmektedir (Carr, 2006, s.482). Kent yönetimlerinin görev ve yetkilerinin sınırları konusunda önemli göstergeler olan bu belgelere göre kent meclisleri, bütçe hedeflerine ulaşmak için gayrimenkuller üzerindeki vergi oranlarını artırabilme ya da yeni vergi vergiler koyabilme yetkisine sahiptirler

ABD’de 1993 yılında İdarelerarası İlişkiler Komisyonu’nun yayınladığı raporda gelirler, harcama ve borçlanma konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesinin yerel özerklik kavramının temel unsurlarından olduğu ifade edilmektedir (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993). ABD’de birkaç eyalet hariç eyaletlerin her birinde mevcut olan country isimli mahalli idare birimleri il, ilçe ve köylerin bulunduğu bir kesimi kaplarlar. Bunlar eyalet vergileri ile mahalli vergileri tahsil ederler. (Üstünışık ve Yeter, 1998 s.47)

Amerika’da eyaletler teorik olarak gümrük vergileri hariç tam bir vergilendirme yetkisine sahiptirler. Ancak bu yetkiler konusunda bazı anayasal sınırlamalar mevcuttur. Bunlardan en önemlisi ticareti engelleyecek düzenlemelerin yasaklanması amacıyla yapılan eyaletler arası ticari anlaşmalardır. Bu yüzden her ne kadar pratikte federal

tanımlama başlangıç noktası olsa da ve bazı eyaletlerde bundan sınırlı sapmalar olsa da eyaletler kendi vergilenebilir gelirlerini tanımlayabilirler. Yerel yönetimlerin en önemli vergi geliri servet vergilerinden kaynaklanmaktadır. Yerel satış vergileri 31 eyalette uygulanmaktadır. 50 eyalette gelir ve ücret üzerinden vergi alınmaktadır. Vergi oranları eyaletten eyalete farklılık gösterir ve bu özerk yetkilerin bir sonucu olarak, eyaletlerin kendi aralarında olabileceği gibi eyaletle merkez arasında bazı ihtilaflar ortaya çıkabilmektedir (Braid, 2005,s.1790).

1.1.2 Almanya’da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Almanya’da federalizmin ve yerel yönetimlerin eski ve önemli bir geleneği vardır. Yerel yönetimlerin devletten bağımsız yetkileri bulunduğu ilk olarak 1808 yılında Prusya Kentler Yönetmeliği ile açıkça belirtilmiştir. Bu yerel yönetim geleneği Nasyonal Sosyalist rejim döneminde merkezileşme yönünde değişse de İkinci Dünya Savaşı sonrasında yerel yönetimlerin yeniden güçlendirilmesiyle devam etmiştir. Ara dönemde merkezileşmenin sebebi ise, baskıcı devlet rejimlerinin yeniden ortaya çıkmasını engellemek için iktidar gücünün tek elde toplanmasını sağlamak olmuştur (Kırıışık, 2003, s.29). Günümüzde klasik federal anlayışın öncülerinden olan Almanya’da özerk belediyeler açıkça anayasal olarak desteklenmiştir. Ancak belediyelerin vergilendirme konusundaki yetkileri yasaların belirlediği sınırlar çerçevesinde değişiklik yapma şeklindedir. Özellikle son yıllarda yerellik, kooperasyon ve yönetimde etkinlik gibi kavramlara vurgu yapan Almanya’nın benimsediği yerel yönetim modelinde politika üretme fonksiyonu federal düzeyde yürütülmekte, hizmet sunma sorumlulukları da özerklik tanınmış eyalet ve yerel yönetimlerce tesis edilmektedir. Pür yerel hizmetler yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Ortalama yerel yönetim nüfusu 20 bin civarındadır. Yerel yönetim maliyesinin başlıca kaynağını vergi paylaşımından aldıkları pay oluşturmaktadır. Almanya’da federal yönetimler teorik olarak vergi koyma yetkilerini eyaletler arasında paylaşmaktadırlar. Bu paralel yetki, federal yönetimin yetkili bulunduğu bir vergi alanında eyalet yönetimlerinin yetkisinin son bulması yoluyla sınırlandırılmaktadır (Shah, 2006,s.125) Almanya’da gelir ve katma değer vergisi hasılatından yerel yönetimlere düşük oranda pay verilmekte, bunun

dışında emlak vergilerinin tahsilatı birçok ülkede olduğu gibi Almanya’da da yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009, s.87).

1.1.3 Diğer Federal Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Federal bir ülke olan **Avustralya**’da anayasa yerel yönetimleri ve yetkileri tanımlamamış bunu kendi bölgesinden sorumlu olan eyaletlere bırakmıştır. Birçok eyalet de yerel yönetimlerin fonksiyonlarını ve yetkilerini kendi yasalarıyla düzenlemiştir. Bu yerel yönetim geleneği Avustralya’nın 19. yy. başlarından itibaren kolonilerinin kendi yönetim tarzını devam ettirmesiyle süregelmiştir. Bu yüzden de yerel yönetimlerin birçok konuda olduğu gibi vergi tabanlarının da birbirinden oldukça farklı olduğu görülmektedir. Yerel yönetim vergileri yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (Harris, 1977, s.133) Avustralya’da emlak vergileri ve harçlar yerel yönetim gelirlerinin önemli payını oluşturmaktadır

Bir başka federal ülke olan **Belçika** yerelleşme politikalarını sonradan benimseyip federal bir yapıya dönüşmüştür. Başka bir deyişle Belçika devlet yapısına ilişkin reformlarla yönetim yapısını değiştirmiş, 1970’li yıllardan sonra Avrupa Birliği sürecinde kademeli olarak federal bir yapıya dönüşmüştür (Dinan, 2005,s.249). Yerelleşme politikalarının örnek olarak gösterildiği bir ülke olan Belçika, özellikle 2000’li yıllarda ortaya çıkan siyasi ve etnik çatışmalarla dağılma tehdidi yaşamıştır. Özellikle etnik çatışma yaşayan ülkeler açısından yerelleşme politikalarının içerdiği riskler Belçika örneğinde göze çarpmaktadır. Belçika’da yerel yönetim vergileri konusunda göze çarpan bir husus yönetim kademeleri arasında bu yetkinin paylaşılmış olmasıdır. Anayasanın 41. maddesi görev ve yetki dağılımını düzenlemiş, tamamiyle belediyeye veya ile ait menfaatler konusunda yetkiler yerel yönetimlerin kontrolüne bırakılmıştır. Ancak bu menfaatler konusunda açık bir ifadenin bulunmaması yetkilerin üst üste çakışmasına sebep olmuştur (Kalabalık, 2005, s.293). Örneğin gayrimenkul kira gelirleri üzerinden hesaplanan vergi neredeyse dört yönetim seviyesi arasında paylaştırılmaktadır. (Merkezi-bölgeler-eyaletler-belediyeler) Merkezi yönetimler artan oranlı tarife yapısı içinde oranları belirlerler, bölgeler merkezce belirlenen oranlar

arasında tek bir oran belirlerler ayrıca istisna ve indirimleri belirleme yetkisi de bu yönetime bırakılmıştır. Belçika’da eyaletler ve belediyelere de vergi matrahında bir değişiklik yapma hakkı olmaksızın bölgelerce toplanan vergilere ek vergi alma yetkisi verilmektedir.

Avusturya da federal yönetim biçimini kabul etmiş ve yerel yönetimlerin yasama erkine sahip olduğu ülkelerden birisidir. Avusturya’da federal sistem 1. ve 2. Dünya Savaşı’ndan sonra yükselmeye başlamıştır. Avusturya’da yasama erkine sahip olan lander adı verilen bölge meclisleri vergilendirme yetkisine de sahiptir (Hadley ve diğerleri, 1989, s.90).

Meksika da federal bir yapıya sahip olmasına karşılık yerel yönetimlerin özerkliği düşüktür. Her ne kadar 1917 Anayasası ile federalizm resmi olarak kabul edilse de esasen 20. yy. boyunca tek partili merkezîyetçi bir yönetimle yönetilmiştir (Rodriguez, 1998, s.238) Bu yüzden birçok kamu geliri federal yönetim kontrolünde olup, eyalet ve yerel yönetimler gelirlerini federal yönetim gelirlerinden almıştır. 1990’lı yılların ortasından itibaren federal yönetimin güçlerinin yerel yönetim ve eyaletlere devredilmesini öngören yeni federalizm ise Meksika’da yerelleşme baskısı yaratmıştır (Kincaid ve diğerleri, 2003, s.147).

İspanya da federal bir ülke olup özerk bölge ve şehirlere ayrılmıştır. Bölgelerin yasama gücüne sahip olduğu İspanya’da esasen federatif yapının gerisinde merkezîyetçi bir gelenek yatmaktadır. Ne var ki, 1978 sonrası yaşanan yerelleşme ve bölgeselleşme reformları bu geleneğin değişmesine ve yerel özerkliğin anayasal bir hak olmasına sebep olmuştur. İspanya Anayasası’nın 148/1 maddesi ile, özerk yönetimlere mali özerklik hakkı tanımıştır. Özerk yönetimler dilerse bu sorumlulukları alabilirler ancak sorumlulukları kabul etmeme hakları da mevcuttur. Bu durumda özerk yönetimlerin kullanmak istemedikleri yetkiler merkezi hükümet kontrolünde kalmaya devam eder (İçişleri Bakanlığı, 1999, s.376)

İspanya’da yerel yönetimler merkezi hükümetin vergilerini paylaşır ve ayrıca kendi vergilerini tahsil ederler. 1988 yılında yürürlüğe giren Yerel Finansman Kanunu

(LRHL) ile belediyelerin gelir dağılımının esasları belirlenmiştir. Belediyelerin vergi gelirleri ağırlıklı olarak emlak vergisinden ve ticari vergilerden oluşur. Yerel yetkililer ayrıca çalışma ve hizmetler için harç ve katılım payları tahsil edebilirler. Gelirlerin geri kalan bölümü ise ulusal vergilerin bir bölümünden, çeşitli işbirliği programlarından, merkezi hükümetin ya da vilayet idarelerinin temin ettiği genel tahsisatlardan ya da yatırım amaçlı özel tahsisatlardan sağlanır. Ancak İspanya’da gelir yönünden merkeze bağıllık halen devam etmektedir. İspanya’da belediyelerde coğrafi bölünmeler ve çeşitliliğin fazla olması hizmetlerin sunumu ve yerel yönetim etkinliği bakımından belirgin eşitsizlikler ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Morata, 2009, s.5)

Federal yapıya sahip başka bir ülke olan **Kanada**’da gelir ve kurum kazançları üzerinden alınan vergiler Federal Gelir Vergisi Yasası ile alınmaktadır. Eyaletler de bu gelir ve kurum kazançları üzerinden vergi toplama yetkisine sahiptirler fakat bu yetki, federal yasa tarafından belirlenen vergi oranlarını arasında eyaletçe belirlenen bir oran uygulama yetkisidir. İstisna olarak, Quebec’in kendi gelir vergisi yasası bulunurken, Ontario ve Alberta’nın kendi kurumlar vergisi yasası bulunmaktadır.

İtalya ise merkeziyetçi gelenekten gelip sonradan yapılan yasal düzenlemelerle yerelleşmiş, üniter bir yapıya sahip olduğu anayasasında yer alan buna karşılık bölge devlet olma niteliği taşıyan bir ülkedir. İtalya’da hem bölge yönetimleri hem de yerel yönetim meclisleri vergi koyma yetkisine sahiptirler. Ancak prensip olarak vergilendirme devletin genel fonksiyonları arasında sayılmış, belli ölçüde ve alanlarda yerel vergileme yetkisi devredilmiştir. İtalya’da yerel yönetimlerin gelirlerini büyük ölçüde emlak vergisi, çöp vergisi, kanalizasyon ve reklam vergileri oluşturmaktadır. Bu vergilerin oranları üzerinde ise merkezi yönetimce belirlenen alt ve üst sınırlar dahilinde değişiklik yetkisine sahiptirler. Bunun dışındaki gelirleri ise, merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerden alınan paylar ve elektrik tüketim vergisi gibi merkezi yönetim vergilerine koyabildikleri ek vergilerdir (Mutluer ve Öner, 2009, s.76)

İsviçre ise kökenini İsviçre kantonlarının 13. yy. da yaptığı savunma anlaşmalarından alan, bağımsız yerel yönetimlerin kontrolüne dayanan bir geleneğe sahiptir. İsviçre’de merkezi yönetim, eyalet seviyesinde 26 kanton ve 3000’in üzerinde belediye olmak

üzere 3 ana yönetim kademesi mevcuttur. Bu üç yönetim kademesi de kendi egemenliğine sahip olup, federal anayasa merkezi hükümetin gelir kaynaklarını açıkça saymıştır. (md.42) Kantonların vergilendirme yetkisine dair değişiklik yapma ya da yeni vergi koyma yetkileri ancak referandum ile anayasada yapılacak bir değişiklikle mümkün olabilir, aksi taktirde merkezi hükümetler buna müsaade etmemektedir. Kantonlar gelir, kurumlar ve servet vergileri üzerinde başlıca vergilendirme yetkilerine sahip iken yerel yönetimler de kantonal gelir vergilerinden ek vergiler yoluyla ve servet vergilerini toplayarak gelirlerini artırma yetkilerine sahiptirler. Belediyelerin sahip olduğu yetkilerin her bir kanton açısından farklıdır. Bu bakımdan vergi yükü de kantonlar arasında farklılıklar göstermektedir (Feld ve diğerleri, 2003, s.10). Kantonların vergilendirme yetkileri arasında yaşanan çatışmaların önlenmesi 1993 yılında çıkarılan bir uyumlaştırma yasası ile giderilmeye çalışılmıştır. İsviçre’de yerel yönetimlerin özerkliği sadece mali konularda değil, vatandaşlık, göç, dil ve dış ekonomik ilişkiler açısından da benimsemektedirler. Kuşkusuz bu modelde diğer ekonomik ilişkilerde olduğu gibi yerel vergiler de yerel yönetimlerin kontrolünde bulunmaktadır. İsviçre’de konfederasyon ve kantonlar gelir ve servet üzerindeki doğrudan vergilendirme yetkilerini etkin olarak paylaşmaktadırlar.⁷

1.2 Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Karşılaştırmalı Analizi

Federal OECD ülkelerinde eyalet yönetimleri ve yerel yönetimler farklı mali kaynaklara erişim haklarına sahiptirler. Merkezi yönetimlerin altında bulunan bu yönetimlerin sahip oldukları mali özerklik hem bu yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetleri hem de etkinlik, eşitlik, istikrar gibi makroekonomik hedefleri etkilemektedir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları vergilendirme yetkileri aynı zamanda sahip oldukları yerel özerklik anlamına da geldiğinden, OECD ülkeleri arasında bir karşılaştırma yapılması belli göstergelerin ışığında gerçekleşebilmektedir. Birçok OECD ülkesinde yerel

⁷ Const. art. 41 *ter* (CHE); International Tax Program, Harvard Law School, World Tax Series:Taxation in Switzerland 140–42, 165–69 (1976).

yönetim gelirlerine ve bu alanda yapılan politik tartışmalara zemin oluşturmaları açısından bu ülkelere ilişkin istatistiksel bilgilerin uluslararası karşılaştırmalı olarak sunulması gerekmektedir. OECD tarafından yayınlanan yıllık gelir istatistikleri böyle bir karşılaştırma yapmaya elverişli veriler sunmaktadır.

1.2.1. OECD Ülkelerinde Mali Yerelleşme Göstergeleri

Mali yerelleşme hem gelir hem de harcama yönü bulunan ve yönetim kademeleri arasında yapılan kurumsal düzenlemeleri kapsayan bir süreçtir. Mali yerelleşmenin ölçülmesi ve değerlendirilmesinin pratikteki yolu yerel ya da bölgesel yönetimlerin hangi kaynak ve sorumlulukları kendi kontrolleri altında tuttuklarını ele almaktır. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini ele alırken başlıca gösterge ise bu yönetimlerin gelir yapılarıdır. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri, kendi vergileri üzerinde birçok özgürlüklerinin olmasını ifade eder. Yeni bir vergi koymak ya da var olan bir vergiyi kaldırmak, verginin konusunu belirlemek, özel ya da tüzel kişilere çeşitli vergi istisna ve muafiyetler tanımak bu yetkilerdendir. Birçok ülkede bazı vergiler sadece bir yönetim kademesine tahsis edilmeyip yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Bu vergi paylaşımı yöntemi verginin konusu ya da oranı konusunda yerel yönetimlere yetki tanımamakla birlikte merkezi yönetimle ortak paylaşım konusunda formül belirlemeye yetki tanımaktadır. Ülkeler arasında bu yetkilerin karşılaştırılması için ise vergilendirme yetkisinin hangi göstergelere dayandırılacağı çok açıkça ortaya konmamıştır. Çünkü vergilendirme yetkisi denildiğinde tam olarak hangi göstergeler karşılaştırılacağı çok net ortaya konmamıştır. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine yönelik bir karşılaştırmaların yapılabilmesine olanak tanıyan ilk veri seti 1999 yılında OECD tarafından yayınlanmış bu yıllardan sonra da revize edilmiştir.

OECD'nin esas aldığı sınıflandırmaya göre vergilendirme yetkisi belli kategorilere ayrılmış, her bir kategoride yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri tanımlanmıştır. Aşağıdaki tabloda bu sınıflandırma yer almaktadır.

Tablo 2: OECD'nin Vergilendirme Yetkisi Sınıflandırması

Oranda Yetki	a.1	Yerel yönetim vergi oranını ya da vergi harcamalarını merkezi yönetime danışmadan belirler.
	a.2	Yerel yönetim vergi oranını ya da vergi indirimini merkezi yönetime danışarak belirler.
Alt-üst limitlerde yetki	b.1	Yerel yönetim vergi oranını belirler ve merkezi yönetim belirlenen oranın dışında herhangi bir alt ya da üst limit koyma yetkisine sahip değildir.
	b.2	Yerel yönetim vergi oranını belirler ancak merkezi yönetim belirlenen oranın altında ya da üstünde limitler belirleyebilir.
Vergi Harcamalarında Yetki	c.1	Yerel yönetim vergi harcamalarını belirler: Yalnızca vergi muafiyetlerini belirler
	c.2	Yerel yönetim vergi harcamalarını belirler: Yalnızca vergi indirimlerini belirler
	c.3	Yerel yönetim vergi harcamalarını belirler: Hem muafiyetleri hem de indirimleri belirler.
Paylaşım Yönteminde Yetki	d.1	Yerel yönetimlerin belirlediği yöntemlerle gelir paylaşılır.
	d.2	Gelir paylaşımı ancak yerel yönetimlere danışılarak değiştirilebilir.
	d.3	Gelir paylaşım yönteminin yasa ile belirlendiği bir paylaşım mevcuttur ve yöntem merkezi yönetim tarafından tek taraflı değiştirilebilir ancak çok sıklıkla değiştirilmez.
	d.4	Gelir paylaşımı merkezi yönetimin yıllık olarak belirlediği yöntemle belirlenir.
E		Yerel yönetimlerin vergilerinin hem oranları hem konularının merkezi yönetimce belirlendiği diğer durumlar
F		Diğer durumlar

Kaynak: OECD (1999): Taxing Powers of State and Local Government, Tax Policy Studies No 1, Paris.

Bu tabloda vergilendirme yetkisinin merkez ve yerel yönetimlerce paylaşılmasında OECD tarafından belirlenen beş ana kategori yer almaktadır. Bu kategoriler yerel yönetimlerin en yüksek vergilendirme yetkisinden en düşüğe doğru sıralanmasıyla oluşturulmuştur. “a” kategorisi yerel yönetimlere tam bir yetki verirken, “b” kategorisi vergi oranları üzerindeki yetkiyi, “c” kategorisi vergi konusu üzerindeki yetkiyi, “d” kategorisi vergi paylaşım yöntemlerini ele almakta “e” kategorisi yerel yönetimlerin vergi oran ve tabanı konusunda hiçbir yetkisi olmadığı durumu ifade etmektedir. Her bir kategoride kendi içinde spesifik derecelere ayrılmıştır. Toplam 13 kategori OECD ülkelerinde çeşitli vergi özerklik derecelerini göstermektedir.

1.2.2 Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Karşılaştırmalı Analizi

Yerel yönetimlerin elde ettikleri gelirlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerkliğe ilişkin önemli bir gösterge olmaktadır. Ancak kuşkusuz mali özerkliğe ilişkin en önemli gösterge yerel yönetim gelirleri içinde özgelirlerin payı başka bir deyişle kendi yetkileri bulunduğu vergilerin payıdır. Bu bakımdan aşağıdaki tablo 3’de öncelikle yerel yönetimlerin gelirlerinin payı, sonra da tablo 4’de bu gelirler üzerinde ne derece yetkilere sahip oldukları ülkeler bazında ele alınmaktadır. Türkiye üniter bir devlet olmasına karşın karşılaştırma yapabilmek açısından bu tabloda da ele alınmıştır. Tablo 3’de OECD ülkelerinde her bir yönetim biriminde yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında ve 1975 yılından 2007 yılına kadar nasıl seyrettiği ve 1975-2007 yılları arasında geçen 32 yıllık bir süreçte federal ve bölgesel yapıya sahip OECD üyesi ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payları yer almaktadır. Görüldüğü gibi federal devletlerde toplam gelir üç yönetim biçimi arasında pay edilmekte, gelir toplamından en yüksek payı hem geçmişte hem de günümüzde merkezi yönetimler almaktadır.

Güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan Amerika’da hem yerel yönetimlerin (%14,35) hem de eyalet yönetimlerinin (%19,8) payları nispi olarak yüksek görünmektedir. Yerel yönetim gelir paylarının 32 yıllık ortalaması alındığında bu payın %18,5 ile en yüksek İsviçre’de olduğu görülmektedir. Tıpkı İsviçre de olduğu gibi güçlü yerel yönetim geleneğine sahip bir diğer ülke olan Amerika da (%14,35) bu payda İsviçre’yi izlemektedir. Bu ülkeleri Kanada ve Almanya ve İtalya izlemektedir. İspanya, Belçika, Avustralya ve Meksika ise ele alınan dönem itibariyle yerel yönetim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının düşük olduğu ülkelerdir.

Tablo 3’de dikkat çeken bir diğer husus 2007 yılında Avustralya, Avusturya ve İsviçre’de merkezi yönetim gelirlerinin payı 1975 yılına göre artış göstermiş, bunun aksine Belçika, Amerika, Almanya, Meksika ve Kanada’da azalmıştır. Benzer biçimde merkezi yönetimin payının artış gösterdiği 3 ülke olan Avustralya, Avusturya ve İsviçre’de yerel yönetimlerin toplam gelirlerden aldığı paylar azalmıştır. Eğer yerel

yönetimlerin aldığı pay yerel yönetimlerin özerkliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilirse bu üç ülkede gelirlerin merkezileşmesi yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerde de durum farklı değildir, yerel yönetimlerin payı azalma göstermiştir. İspanya ise federal olmaktan çok, daha çok yerelleşmiş politik yapısı sayesinde bölge devlet olma niteliğindedir. 2007’de İspanya’nın merkezi yönetim gelirlerinin payı düşüş göstermiş, buna karşılık bölge yönetimlerinin ve yerel yönetimlerin gelirlerinin payları artış göstermiştir. Bu durum yerelleşme politikaları ile yerel gelir paylarının paralellik gösterdiği tek ülkenin İspanya olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Yönetimlerin Gelir Yapıları (%)

	Merkezi Yönetim				Eyalet ve Bölgesel Yönetim				Yerel Yönetim			
	1975	1985	2007	Ort,	1975	1985	2007	Ort	1975	1985	2007	Ort
İsviçre	30,7	33,2	34,6	32,8	27,0	26,1	25,4	26,2	20,3	18,0	16,7	18,5
Amerika	45,4	42,1	43,0	43,5	19,5	20,2	19,7	19,8	14,7	12,6	14,0	14,35
Avusturya	51,7	48,9	53,6	51,4	10,6	13,1	8,8	10,8	12,4	10,7	9,5	10,95
Kanada	47,6	41,2	44,6	44,5	32,5	36,0	38,4	35,6	9,9	9,3	8,6	9,25
Almanya	33,5	31,6	31,8	32,3	22,3	22,0	22,9	22,4	9,0	8,9	8,4	8,7
İtalya	53,2	62,3	53,4	56,3	-	-	-		0,9	2,3	16,3	8,6
İspanya	48,2	47,1	37,8	44,4	-	3,6	21,5	12,6	4,3	8,9	8,4	6,35
Belçika	65,1	63,3	46,6	58,3	-	-	16,0	16,0	4,5	4,7	5,2	4,85
Avustralya	80,1	81,4	81,9	81,1	15,7	14,9	15,2	15,3	4,2	3,7	2,9	3,55
Meksika	-	87,7	81,2	84,5	-	0,4	2,2	1,3	-	0,6	1,2	1,2
Türkiye	-	75,5	69,9	72,7	-	-	-			10,2	8,4	9,3

Kaynak: OECD Revenue Statistics, 1965-2008, 2009

Payların toplamının 100’den farkı, sosyal güvenlik fonları ve “supranational tax” adı verilen, Avrupa Birliği üyesi olan OECD ülkelerinin ulusüstü vergilerinden kaynaklanmaktadır.

Aşağıdaki tablo 4’te federal OECD ülkelerinde merkezi yönetim dışında kalan yönetimlerin vergilendirme yetkileri gösterilmiştir. OECD’nin yaptığı ve daha önce bahsedilen sınıflandırmaya göre yapılan ayrımda OECD ülkelerinde vergilendirme yetkisinin paylaşımı gösterilmektedir. Birinci sütunda alt yönetim birimlerinin elde ettikleri gelirlerin 2009 yılı itibariyle GSMH ve toplam gelirlerin içindeki payları yer almaktadır. Diğer sütunda ise yerel ve merkez arasındaki yetki dağılımı dolayısıyla da ülkelerin vergilendirme yetkisinde ne derece özerk oldukları görülmektedir.

Tablo 4: Federal Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Yerel Yön. Gelirleri			Yerel Yönetim Gelirlerinin Payı Olarak*									
			Oran ve İndirim Yerel Yönetimce	Oranda Yetki		İndirimde Yetki	Vergi Paylaşım Yetkisi				Oran ve İndirim Merkezi Yönetimce	Diğer
				Tam	Sınırlı		Yerel Yön.	Ortak	Merkezce birkaç yıllık	Merkezce yıllık		
Ülkeler	% GSMH	% Top. Gelir	(a)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)
Avustralya	8.6	30,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eyalet	8,6	27,9	53,2	-	-	-	-	-	-	46.8	-	-
Yer.Yön.	0.9	2.9	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya	8.1	18.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Länder	3.9	8.9	7.2	-	-	-	-	-	81.4	-	8.4	3.0
Yer.Yön.	4.2	9.6	2.6	-	5.5	-	-	-	65.3	-	20.7	5.9
Belçika	13.0	29.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eyalet	10.7	24.0	20.7	-	23.5	-	-	52.8	-	-	0.1	2.9
Yer.Yön.	2.2	5.0	8.4	-	85.7	-	-	-	-	-	5.8	-
Kanada	15.2	44.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bölge	12.3	35.5	98.4	-	-	-	-	1.6	-	-	-	-
Yer.Yön.	2.9	8.5	1.8	95.6	-	-	-	-	-	-	1.6	1.1
Almanya	10.1	29.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Länder	7.5	21.4	-	2.9	-	-	-	81.4	-	-	9.4	6.3
Yer.Yön.	2.7	7.8	-	16.9	42.8	-	-	39.4	-	-	-	0.9
Meksika	3.3	16.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eyalet	3.1	15.6	13.8	-	-	-	-	-	86.2	-	-	-
Yer.Yön.	0.2	1.1	22.8	-	-	-	-	-	77.2	-	-	-
İsviçre	11.9	40.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eyalet	7.3	25.1	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	4.6	15.6	3.0	-	97.0	-	-	-	-	-	-	-
Amerika	9.4	34.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Harflerin ifade ettiği özerklik sınıflaması için bkz. Tablo 2.

Eyalet	5.5	20.2	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	3.9	14.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
İspanya	11.0	30.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bölge	7.9	21.8	60.1	-	-	-	-	38.1	-	-	-	1.8
Yer.Yön.	3.1	8.7	22.6	-	49.5	-	-	17.4	-	-	5.3	5.2
İtalya	6.8	13.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bölge	4.6	11.3	-	-	58.7	-	-	25.2	16.1	-	-	-
Yer.Yön.	2.2	2.2	20.4	-	53.3	-	-	-	19.9	-	6.5	-
Türkiye	1.9	7.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	1.9	7.6	-	-	-	-	-	90.4	-	-	9.6	-

Kaynak: Hansjörg Blöchliger And Josette Rabesona OECD Economics Department And OECD Centre For Tax Policy And Administration, The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP (2009)9

Federal ülkelerin vergilendirme yetkilerinin ele alındığı tablo 4’te göze çarpan başlıca hususlar şunlardır;

- Her ne kadar farklı özerklik derecelerine sahip olsalar da birçok federal ülkede alt yönetim birimleri kendi vergi oran ve konuları üzerinde yetkilere sahiptirler. Eyalet ve bölge yönetimlerinin kendi vergileri üzerindeki yetkileri, a,b ve c kategorileri toplamında yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkilere göre daha az bulunmaktadır.
- Belçika, İspanya, Kanada ve İtalya’da bölgeler, İsviçre’de kantonlar, Avusturya’da ve Almanya’da da Länder yasama erkine sahiptir. Bunun dışındaki diğer federal ülkelerde yerel yapılanma eyaletler ve yerel yönetimler biçimindedir.
- Federal devletlerde çoğunlukla eyalet veya bölge yönetiminin daha çok kategori a’da buna karşılık yerel yönetimlerin kategori b’de yar aldığı görülmektedir. Bunun anlamı eyalet veya bölgelerde vergi özerkliğinin yerel yönetimlere nazaran daha fazla olduğudur (Avustralya hariç). Bu pratik bilgiler teoride olduğu gibi federal ülkelerde vergi özerkliğinin var olduğunu destekler niteliktedir.

- OECD ülkelerinde federal ve bölge devletlerde kategori c'nin rolü oldukça düşüktür. Bunun anlamı yerel yönetimlerin vergi istisna, muafiyet ve indirimler gibi vergi konusu üzerinde değişiklik yapma yetkisi yoluyla vergi tabanı üzerindeki kontrol yetkisinin olmadığıdır. Bu durum muhtemelen yerel ve bölgesel ekonomik gelişme politikalarının özellikle de Avrupa Birliği'nin vergi indirim ve istisnaları konusundaki yasaklamalarından kaynaklandığına işaret etmektedir
- Federal ülkelerde herhangi bir yasal ve idari sınırlama olmamasına karşılık tüm dünyada tek bir yerel vergicilik uygulamasından söz etmek güçtür. Bu da tüm ülkeler için ortak bir model önerisi getirmenin esasen dünyada da uygulama alanı bulmadığını göstermektedir.

2.ÜNİTER YAPIYA SAHİP ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ VE ÜNİTER OECD ÜLKELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ.

Üniter yapıya sahip devletlerde merkezi yönetim yani merkezi devlet yasal bir yetki olan vergilendirme yetkisinin esas sahibidir. Bu durum özellikle merkezi yönetimin güçlü olduğu ve merkezden yönetimin sert bir şekilde uygulandığı devletlerde daha belirgin bir şekilde gözlenmektedir.

2.1 Üniter Yapıya Sahip Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi alanında söz sahibi olduğu söylemek güçtür. Ancak koşulların elverişli olması halinde yerel yönetimler, merkezi yönetimce yapılacak kanuni düzenlemelerin tanıyacağı imtiyaz ölçüsünde kısmi vergilendirme yetkisine sahip olabilir.

2.1.1 Fransa’da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Napolyon dönemine kadar uzanan ve güçlü bir merkeziyetçiliğin hakim olduğu Fransız modelinde yerel yönetimlerin başlıca görevi, ulusal kararların alınmasında halka yakın temsilcilerin görev almasını sağlamaktır. Tepe noktasında bulunan merkezi yönetimin altında bölge ve belediye yönetimlerinin bulunması modelin ikili yönetim modeli olarak da adlandırılmasına neden olmaktadır. Ancak bu ikili yönetim modeli yasal temelini farklı kaynaklardan almaktadır. Zira belediyeler (komünler) ve il özel yönetimi (department) anayasal kuruluşlar olmasına rağmen bölgeler 1982 yılında çıkarılan bir kanunla kurulması bakımından yasal kuruluşlar olmaktadır (Akçakaya, 2003, s.155). Fransa, Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği prensibine dayanan anlayışın etkisiyle, Avrupa’nın en merkeziyetçi ülkesi kabul edilmiştir. Yerelleşme yönünde yapılan reform hareketlerine karşın ulus devlet geleneği devam etmiş, çoğulculuk ve yürütme erkine sınır getirme esasına dayanan Anglo-Sakson geleneği karşında, Napolyoncu Kıta Avrupası yönetim sistemi olarak bilinen merkeziyetçi yönetim kültürünün en tipik örneği olarak algılanmıştır. 1980’lerde dünya genelinde yaşanan özelleştirme, deregülasyon politikalarının eşlik ettiği yerelleşme eğilimleri ile birlikte reformların uygulandığı yakın döneme kadar Fransa’da yerel yönetimler, İngiltere ve İskandinav ülkelerinde olduğu gibi birer yerel hükümetten (local government) ziyade birer yerel yönetim birimi (local administration) olarak değerlendirilmiştir. Tüzel kişiliğe sahip olan devletin, bir hukuksal varlık olarak kabul edildiği Fransız sisteminin bir diğer önemli özelliği, yönetimin tüm işleyişinin hukuksal çerçeve içine oturtulmuş olmasıdır. İdare hukuku geleneğine dayanan Fransa’nın yönetsel yapısı, Osmanlı modernleşmesi ve Cumhuriyet devrimlerinde gerçekleştirilen dönüşümlerde, Türk kamu yönetimi sistemi için model olarak algılanmıştır.

Fransa’da parlamento ile hükümet arasındaki ilişkileri ele alan ve vergilerin yasallığına vurgu yapan anayasanın 34. maddesi yasama fonksiyonun yasama organınca gerçekleştirileceği ve her çeşit verginin dayanağının, oranının, toplumsal biçimlerinin ve uygulanmasına yönelik tüm detayların yasalarca belirlenen kurallara bağlı olduğunu ifade etmektedir. Bu maddede ayrıca yerel yönetim kuruluşlarının serbestçe idare edileceği, bunların yetkileri ve gelir kaynaklarına yönelik temel ilkelerin de yine

kanunlarca belirleneceği hükme bağlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1999, 259). Dolayısıyla Fransız vergi sisteminde vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisinin sadece yasama organına tanınmış bulunması yerel yönetimlere ayrı bir vergilendirme yetkisi verilmediğini göstermektedir. Ancak, 1982 yılında uygulamaya konulan yerel yönetimlerin yapılandırılması amacını güden reform çalışmalarıyla birlikte 2003 yılına kadar yapılan bir dizi yasal değişiklik ile desentralizasyon anlamında önemli değişiklikler yapılmıştır. 1982 yılında yaşanan reform süreciyle beraber yerinden yönetim modelinin uygulanmasıyla başlamış ve Fransız katı merkeziyetçiliğinin sona ermesiyle kabul edilen bu model yalnızca büyük kentlerin sınırlı ölçüde sahip oldukları ve doğrudan oran tespit etmeye yönelik vergilendirme yetkilerini kapsamaktadır. Önemli başka bir düzenleme de Avrupa Birliği süreciyle de ilişkilendirilen 1992 tarihli Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa ile devletin ülkesel örgütlenmesinde yetkide yakınlık (subsidiarite) ilkesi getirilmesidir. 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği bu alanda yeni bir aşamayı temsil etmektedir. Anayasa değişikliği ile desentralizasyon anayasa hükmü haline gelmiştir. Bu tarihte anayasanın on maddesinde yapılan değişiklik ve anayasanın gerektirdiği yasal değişiklikler ile yerel yönetimler terimi yerine merkez/yerel ikiliğini kaldırmayı olanaklı kılacak biçimde ülkesel yönetimler terimi kullanılmış, bölge yönetimi anayasaya girmiş, yetkide yakınlık ilkesi ismi konulmadan belirtilmiş, yerel yönetimlere deneme yetkisi (Bu yetki ile ülkesel yönetimler deneme süresi boyunca kendilerine özgü hukuksal yapı oluşturabilecekler ve yasa yapma imkânına kavuşacaklardır) tanınmış, yerel mali özerklik artırılmış, yerel referandum kurumları düzenlenmiştir. Bu yüzden Fransız yerel yönetiminde vergilere ilişkin bazı istisnalar mevcut hale gelmiştir.

Fransız yerel yönetimlerinin toplam gelirlerinin yaklaşık yarısı vergilerden diğer yarısı ise merkezin yardım ve bağışlarından, küçük bir kısmı ise hizmet karşılıklarından gelmektedir. Yerel vergilerin büyük kısmını gayrimenkuller ve belediye sınırları içinde faaliyette bulunanlardan alınan meslek ve kurumlar vergileri oluşturmaktadır (Erbay, 1999, s.67). Bu vergilere ilişkin vergilendirme yetkisi ise üç şekilde gerçekleşmektedir. Şöyle ki, büyük kentlerde belli kıstaslara göre yerel yönetimlere tahsis edilen vergilerin oranlarını kendilerinin tespit etmesine olanak tanınmıştır. Bir diğer uygulama ise, oranları merkezi yönetimce belirlenen bazı vergilerin uygulamasının yerel yönetimlere

bırakılmasıdır. Son olarak merkezi yönetimce toplanan vergilerin yerel yönetimler arasında paylaşılmasıdır (Mutluer ve Öner, 2009, s.72).

2.1.2 İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Büyük ölçüde Fransız yerel yönetim modelinin özellikleri taşıyan İngiliz modeli 12. yy.dan itibaren gelişmiş üniter bir idari sisteme sahiptir. İngiltere’de merkezden atanmış yetkililerin görevlerine vurgu yapılmaktadır. Bu yetkililerin sağladığı koordinasyon ile yerel yönetim fonksiyonları belirlenmektedir.

Günümüzdeki yerel yönetim yapılanması il (county) ve ilçe (district) belediyeleri ve köy ve kasaba belediyeleri (parish) şeklinde olmakla birlikte ayrıca büyük bölge kentlerine özgü olmak üzere kurulmuş olan metropolitan belediyeler de varlığını sürdürmektedir. Bu yönetimler kanun ya da yasama organınca kabul edilen fermanlarla kabul edildiği için yasal yönetimlerdir.

Yerel yönetimlere yönelik dağınık düzenlemelerin var olduğu İngiltere’de, yerel vergilendirme, genel vergi sisteminin bir parçası olduğundan yerel yönetim birimleri sınırlı vergilendirme yetkisine sahip kılınmışlardır. Yerel yönetimlerin beslendikleri çeşitli vergi kaynaklarının varlığına rağmen İngiltere’de yerel yönetimlerin başvurdukları temel vergilendirme tabanı, mülke dayanarak yapılan vergilendirmedir. Başka bir ifadeyle İngiltere’de 1601 yılından itibaren vergilendirme yetkisinin uygulandığı alan, gayrimenkullerdir. Council tax denilen ve meskenlerden alınan bir tür emlak vergisi niteliğinde olan vergiden ve uniform business rate adı verilen işyerlerinden alınan emlak vergisi niteliğinde olan iki tip vergi gelirlerinden merkezi idarenin dağıttığı payları almaktadırlar (Mutluer ve Öner, 2009, s.67).

Yerel yönetimlerin öz gelirleri, gelirleri arasında düşük bir öneme sahip bulunmaktadır. Çünkü özgelir kaynaklarına müdahale hakları sınırlı düzeyde tutulmaktadır. Servet vergileri yerel yönetim vergileri arasında en yaygın olanıdır ve merkezi transferler yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağıdır. İngiliz modelinde yerel yönetimlerin kişisel

gelir vergisi almasına izin verilmez ancak yerel konularda karar mekanizmasında merkezi yetkililerin gücü zayıfken yerel komitelerin rolü daha ağır basmaktadır. Ortalama yerel yönetim nüfusu 120000 civarındadır ve yerel yönetimler büyük birimler olarak algılanmaktadır (Shah, 2006, s. 127)

2.1.3 İskandinav Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya gibi kuzey ülkeleri olan İskandinav ülkeleri yönetim gelenekleri büyük ölçüde mali özerklik prensiplerine göre şekillenmiş ülkelerdir. Kuzey ülkelerinin yerel yönetim anlayışına göre yerel yönetimlerde büyük ölçüde otonomi gözlenmekte buna karşılık merkezi yönetimler düzenleyici ve denetleyici fonksiyonları üstlenmektedirler. Bu yönetim tarzının tarihi 15. Yüzyıla dek dayanmaktadır. Bu dönemde Danimarka Krallığı tarafından yönetilen İsveç, Norveç ve Danimarka'da yerel halk yalnızca kralın hazinesine katkıda bulunur bunun dışındaki yerel olaylarda özerk davranırdı. Dolayısıyla resmi ve dış ilişkilerde merkezi hükümetler yetkili kılınmışken yerel yönetimler büyük ölçüde kamusal fonksiyonları üstlenmekteydi. Bu tarihsel anlayışın bir ürünü olan İskandinav modelin modern çağdaki görünümü ise, kendi kaynakları ile finanse edilen güçlü yerel yönetim modelidir. Ancak bu model nüfusu ortalama onbin civarında olan küçük yerel yönetimlere vurgu yapmaktadır (Shah, 2006, s.22)

Bu ülkeler diğer ülkelere göre en yüksek yerel gelire sahiptirler. Gerek fonksiyonların görülmesi gerekse gelirlerin elde edilmesinde yerel yönetimler görece özerkliğe sahiptirler. Yerelleşme politikalarının 1970'li yıllardan itibaren gündemde olduğu Danimarka'da 1970 reformu ile Amerikan modeline uygun özerk yönetim yapısının benimsendiği görülmektedir (Picard, 1983, s.538). Danimarka'da belediyeler vergi koyma, vergi matrahını belirleme yetkilerine sahiptirler. Danimarka'da belediyelerin finansmanları büyük ölçüde vergi gelirlerinden karşılanmaktadır ve yerel yönetimlerin vergiler üzerindeki özerkliği çok yüksektir. 2000 yılında Danimarka yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinde en yüksek pay gelir vergisidir ve bunu yerel emlak

vergisi takip etmektedir. Danimarka’da yerel yönetim finansman kaynakları içinde üçte bir gibi büyük bir orana sahip olan gelir vergisi en önemli yerel gelir kaynağıdır. Yerel yönetimler, merkezi yönetim vergi gelirlerinden sadece gelir ve kurumlar vergisinden pay alırlar ve bu payları belirleme yetkileri yoktur (Lotz, 2005 s.57).

Yerel gelirler içinde gelir vergisi payının yüksek olduğu başka bir ülke de Finlandiya’dır. Danimarka örneğinde olduğu gibi burada da emlak vergileri gelir vergilerinden sonraki payı oluşturmaktadır. Finlandiya’da da vergi paylaşım sistemi uygulanmakta ve belediyeler gelir vergileri oranlarının belirlenmesinde etkili olmaktadır. Finlandiya’da yerel yönetim gelirlerinin payı Avrupa ülkelerine kıyasla diğer İskandinav ülkelerinde olduğu gibi yüksektir (Lundsgaard, 2005,s.23).

Geniş yerel özerkliğe sahip başka bir ülke olan İsveç’de yerel vergiler, gelir ve ücret üzerinden alınan vergilere dayanmaktadır. Yerel gelir vergisinin oranlarını İsveç yerel yönetimleri belirler ve oranların belirlenmesinde herhangi üst sınırları bulunmamaktadır. İsveç’te yerel yönetim birimleri “genel yetki” ile donatılmışlardır (Kalabalık, 2005, s.296)

Norveç’te yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki toplanan vergiden yüzdesel olarak pay alma hakkına sahiptirler. Yerel yönetimlerin bütçelerinin yaklaşık olarak yarısı yerel olarak toplanan vergilerle karşılanır. Topladıkları yerel vergilerin oranlarını kendileri belirleme yetkisine sahiptirler (Shah, 2006, s.125)

2.1.4 Doğu Asya Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

1990 öncesinde merkezi yapıda bulunan Doğu Asya ülkeleri, bu yıllardan sonra hızla yerelleşme politikaları uygulamaya başlamış, birçok ülke yaşadığı reform süreçleriyle merkezden yerele yetki devirleri gerçekleştirmiştir. Özellikle Dünya Bankası’nın reform önerdiği Doğu Asya ülkelerinde gerek gelir kaynaklarının değişik yönetim birimleri arasında dağılımı, gerek yerel yönetimlere bu alanda tanınan özerkliğin derecesi gerekse

gelir yönetim sisteminin etkinliği reform sürecinde problemlere sebep olmuştur. Ayrıca bu ülkelerde özgelir kavramının neyi ifade ettiği başlangıçta çok net anlaşılamamıştır. Çünkü özellikle 90'lı yılların başında birçok doğu ve merkezi Avrupa ülkesinde özgelir kavramı ile gelir paylaşımından alınan pay karıştırılma eğiliminde olmuştur. Yine bu ülkelerde merkezi otoritenin sahip olduğu emlak vergileri gibi servet vergilerinin merkezi mi yerel vergi mi olduğu dolayısıyla özgelirler içinde sayılıp sayılmadığı da kavram karmaşasına yol açmıştır. Çoğunlukla da yerel yönetimler kendilerine tahsis edilen yasal otorite konusunda isteksizlik göstermişlerdir (World Bank, 2005. s.1).

Kamboçya, Çin, Endonezya, Filipinler, Tayland ve Vietnam'da yaşanan yerelleşme hareketlerini kapsayan reform süreci farklı coğrafya, nüfus, tarih, ekonomik yapı, politik ve kurumsal yapılara sahip olan bu Doğu Asya ülkelerinde reform sürecinin hem gerekçeleri hem de sonuçları tek tip olmamıştır. Bu yüzden her bir ülkenin yukarıdaki problemleri ele alış biçimi de farklı olmuştur. Özellikle bir Amerikan kolonisi iken yerel özerkliğine imkan tanınmayan Filipinler, bugün aksine yerel vergiler konusunda teşvik edilmiş ve ülke yerelleşme eğiliminde olmuştur (Villeneuve, 1980, s.490). Filipinlerde federal vergi daireleri ulusal vergileri yönetirken, yerel yönetim ve yerel gelir yasalarına göre her bir yerel yönetim kendi vergi kaynaklarına ve yetkilerine sahiptir. Bu yerel yönetimler arasında yasalarla temin edilmiş asgari düzeyde bir kooperasyon mevcut olup, merkezi yönetim zaman zaman yerel yönetimlere kaynak sağlayabilmektedir.

Buna karşılık Vietnam'da tüm vergiler merkezileşmiş durumdadır. Maliye Bakanlığı'na bağlı bulunan vergi daireleri hem yerel düzeyde hem de ulusal düzeyde bulunan tüm vergilerin yetkilerini ellerinde bulundurmaktadır. Endonezya ve Çin'de ise vergi gelirlerinin paylaşılması söz konusudur. Genel yetki merkezi yönetimde olmakla birlikte yerel yönetimler kendilerine tahsis edilen gelirlerin yönetiminde söz sahibidirler. Endonezya'da yerel gelir idareleri kendilerine tahsis edilmiş vergilerin yönetiminden sorumludurlar. Filipinlerde olduğu gibi Endonezya'da da merkezi yönetim yerel yönetimlere destek olabilmektedir. Çin'de 1994 yılında yaşanan vergi paylaşım reformu ülkede iki ayrı vergi yönetimi yaratmıştır. Bunlardan ilki ulusal ve paylaşılacak gelirleri yöneten merkezi bir vergi yönetimi diğeri ise, yerel düzeyde gelirlerde görevli yerel vergi idareleridir. Çin'de yerel meclisler ve ulusal meclislerin

oylama süreci ile entegrasyonu sağlanmıştır. Bunun yanında genel olarak eyaletler ve yerel yönetimler daha üst yönetim seviyelerine hesap verme sorumluluğuna sahiptir. Çin modelinde büyük ölçüde özerklik söz konusudur. Dünya Bankası bu ikili yönetimin de hala bir problem olduğu fikrini taşımaktadır (Ebel, 2005, s.930).

Japonya’da ise yerel yönetim sistemi ilk olarak Meiji döneminde tanınmaya başlanmıştır. Bu dönem (1868-1912) Japonya’nın devrimsel bir dönüşüm geçirdiği ve moderniteyi (batıcılışmayı) siyasi bir tercih sonucu devlet kimliği olarak seçtiği ve Japonya’da “modern” tarihin başlangıcı olarak kabul edilen bir dönemdir. 1947 Anayasası ve yerel özerklik yasa reformları ise Meiji Anayasası’nın özgürlük ve demokrasi anlayışı temelinde şekillenmiştir. Bu dönemden sonra Japonya’da yerel yönetim anlayışına ilişkin iki ayrı görüş ortaya çıkmış, bunlardan ilki Amerikan modelinin izlenmesi diğer görüş ise geleneksel Japon merkezîyetçiliğinin sürdürülmesi yönünde olmuştur. Ancak tercih yerel özerkliğin benimsendiği Amerikan modelinden yana yapılmış ve bunun için anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak sistem anayasada dizayn edildiği şekilde işleyememiştir. Bunun başlıca sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yerel özerklik geleneği bulunmayan Japonya’da hem hizmetler hem de gelir yönünden merkezi yönetim kontrolünün elde tutulması konusunda bir direnç olmasıdır. İkincisi ise, ulusal bürokratların güç kaybı kaygısı nedeniyle yerel yönetim kontrolünü ellerinde tutmak istemeleridir. Son olarak yerel özerklik politikalarında başarısız olunmasının sebebi her ne kadar yerel yönetimleler merkezi yönetim arasında gelirler, vergi tabanına göre dağıtılsa da yerel yönetim gelirleri uzun yıllar arttırılamamıştır. Sonuç olarak da yerel yönetimler ulusal hazineden yapılan bağışlar gibi özel bazı gelirlere bağımlı olmuştur (Yoshida, 1990, s.125). Bu ise yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim kontrolünün devamı anlamına gelmiştir 1980’lerde ise yeniden yapılanma girişimleri yinelenmiş ve yerel yönetimler de dahil olmak üzere bir dizi yönetim reformu gerçekleşmiştir. Bu dönemden sonra yerel yönetimlere belli vergiler konusunda yetkiler verilmiştir. Günümüzde, konusu, matrahı, ve vergilendirme usulü merkezi yönetimce belirlenen yerel vergilerin oranlarını kararlaştırma yetkisinin yönetimin diğer kademeleri ile paylaştırıldığı görülmektedir. Yerel yönetimler maliyesinin başlıca finans kaynağı kişisel gelir vergileri olup bunu sırasıyla emlak ve satış vergileri takip etmektedir (Hatch, 2002, s.179)

2.1.5 Diğer Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Üniter devletler arasında Yunanistan, İrlanda ve Portekiz gibi görece sınırlı bir özerklik geleneğinin hakim olduğu ülkeler de mevcuttur. Türkiye’de olduğu gibi Yunanistan gibi ülkelerde de merkezi yönetimin yerel yönetim bütçeleri üzerinde hakim olduğu ve yerel özerkliği sağlayan yerel yönetimlerin tam yetkili olduğu vergilerin çok sınırlı olduğu bilinmektedir. Yunanistan’da yerel yönetim gelirlerinin gelir ve emlak vergisinden ziyade ücret ve tüketim üzerinden alınan vergilerden sağlandığı görülmektedir. Tıpkı Yunanistan gibi İrlanda ve Portekiz de yerel yönetimlerin vergi yetkileri sınırlıdır. Portekiz’de 1998 yılında revize edilmiş yerel finans yasalarına göre yerel yönetimlere oldukça sınırlı yetkiler tanınmıştır. Yerel yönetimlere ait gelirlerin büyük kısmı merkezden yapılan transferlerle elde edilmektedir. Buna karşılık kurumlar vergisi üzerinden alınan ek vergiler (derrema), servet muameleleri üzerinden alınan bir vergi (sis) ve gayrimenkuller üzerinden alınan bir vergi (*Contribução Autarquica*) üzerindeki sınırlı vergileme yetkisi Portekiz’deki başlıca yerel vergilerdir (Bronchi, 2003,s.42).

Sınırlı yetkiye sahip bir ülke olarak Çek Cumhuriyeti bu kategoriye dahil edilebilir. Çünkü yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinin yüksek olduğu bilinen bir başka ülke de Çek Cumhuriyetidir. Çek Cumhuriyeti’nde yüksek olan bu gelirler vergilendirme yetkilerinin yüksek olmasından değil merkezi yönetimin gelir, kurumlar ve katma değer vergisinden aldıkları payların yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim bu durum OECD’nin gelir özerkliği sınıflandırmasında da açıkça görülmektedir. Çek Cumhuriyeti’nde gelir paylaşım yönteminin yasa ile belirlendiği bir paylaşım sistemi mevcuttur ve yöntem merkezi yönetim tarafından tek taraflı değiştirilebilir ancak çok sıklıkla değiştirilmez. Çek Cumhuriyeti’nde yerel vergilerin ağırlıklı olarak merkezi yönetimin kontrolü altında olmasına rağmen; belirli mallar ve hizmetlerle sınırlı olmak üzere bazı vergilerin yönetimi yerel yönetimlerdeki.

Macaristan’da yerel yönetimler, yasalar tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yerel vergilerin çeşidini ve oranını belirleme yetkisine sahiptir. OECD sınıflandırmasında “b2” kategorisine giren özerklik düzeyi Macaristan için geçerlidir. Yani vergi alacaklısı olan yerel yönetim vergi oranını belirler ancak merkezi yönetim belirlenen oranın altında ya da üstünde limitler belirleyebilir.

Polonya’da yerel vergiler yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağıdır. Yerel yönetim gelirlerinin bileşimine bakıldığında yaklaşık %30 oranında özerk yerel gelirlerin olduğu gözlenmektedir. Zira oranı yerel yönetimlerin kendisi belirlemektedir. Buna karşılık kalan kısmın merkezi yönetimin yetkisinde bulunan vergi gelirlerinden karşılandığı görülmektedir (Hansjörg ve Rabesona, 2009)

Slovak Cumhuriyeti’nde 1993 yılında yapılan vergi reformu sonrasında yerel yönetimlere mal ve hizmetlerin vergilerini de kapsayan yerel yönetim vergileri üzerinde oran belirleme yetkisi tanınmıştır. Ancak sadece, emlak vergisi ve yerel harçlar, tamamen yerel vergi niteliğindedir. Slovakya’da olduğu gibi Slovenya’da da yerel yönetimler yerel gelirlerinin küçük bir kısmında özerkliğe sahiptirler. Bütün yerel vergilerinin %16,7 ‘si üzerinde matrah ve oran belirleme yetkisine sahiptirler. Bazı durumlarda belediyeler, vergilerin matrahını, oranını ve muafiyetlerini belirleme yetkisine sahiptirler. Bunlar da yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kalemini oluşturan inşaat arazilerinden alınan vergilerdir. Bunun dışında konaklama vergileri ve gayrimenkul vergileri üzerinde de sınırlı yetkiye sahiptirler. Ancak kural olarak vergilerin toplanmasına ait yetkiler merkezi yönetimdedir. (Georgiev, B.ve diğerleri, 2002, s.78-79-80)

Hollanda da yerelleşme girişimleri bulunan başka bir ülkedir. Hollanda’da yerel yönetimlerin vergi yetkileri, Belediye Yasasında (Municipality Act) ve Vilayet Yasasında (Provincial Act) belirlenmiştir. Genel olarak, belediyeler, yasada belirtilmeyen herhangi bir vergiyi koyma yetkisine sahip değildirler. Yerel yönetimler, yerel emlak vergisi gibi en önemli gelir kaynaklarından bazılarını uygulayabilmektedirler. Diğer yerel vergiler, kazanç vergisi, ikamet vergisi, turist

vergisi, park vergisidir. Diğer bir çok vergide olduğu gibi emlak vergisinde de matrahı, merkezi yönetim belirler (Georgiev, 2002: 105).

Letonya’da ise yerel vergi matrah ve oranlarının %100’lük bir oranla merkezi yönetim tarafından belirlendiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerine ait özerk vergilerinin olmaması; oranı ve yerel yönetimlere ayrılacak payı merkezi yönetim tarafından belirlenen vergi gelirlerine tabi olması, vergileme özerkliğinin sıfır olduğunu göstermektedir. Litvanya’da da Letonya’da olduğu gibi, yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri yoktur; bu anlamda desantralizasyon derecesinin düşük olduğu söylenebilir.

Romanya’da ise 1994 yılında yerel vergi ve harçlarla ilgili yapılan yasal düzenlemeler yerel meclislerin yerel özerklik prensiplerine uygun biçimde bazı vergi ve harçların alt ve üst limitler dahilinde oranlarını değiştirebilmesi öngörülmüştür. Yerel meclisler yıllık olarak yerel vergi ve harçların oranlarını %50’e kadar indirme ve arttırma yetkisine sahip olmuşlardır

Hindistan eski güçlü yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerden birisidir. Moğol öncesi dönemde dahi dünyanın birçok yerine göre Hindistan’da çok daha fazla yerel yönetim uygulamaları mevcuttur. Küçük köyler ve kasabalar halkça yetkilendirilmiş komitelerce yönetilmiştir. Bu dönemde en yetkili kurumlar “panchayat” adı verilen ve yasama, yerel hizmetler, uyuşmazlıkların çözümü, yönetim ve adalet, temel ihtiyaçların karşılanması ve gelirlerin tahsilatları ile görevlendirilmiş, her bir yerel birimde uyumla çalışan kurumlar olmuştur. Buna karşılık Moğol döneminde yerel yönetimlerin gücü eskiye nazaran zayıflamış, adı geçen kurumlar merkezi vergilerin toplanmasında görev almış fakat yerel yönetim otonomisine mümkün olduğunca dokunulmamıştır. İngiliz egemenliğinin başlamasıyla birlikte yönetimde merkeziyetçilik anlayışı hakim olmaya başlamıştır (Bhaskaran, 1956, s.1124). Bu dönemde güçler ve yetkiler merkezileştirilmiş, İngiliz rejimine bağlılık toprak bağışlarıyla ödüllendirilmiş ve dönemin İngiliz hükümetinin yerel politik anlayışına hizmet edecek feodal aristokrat bir sınıf yaratılmıştır. Merkezi hükümet aynı zamanda yerel konularda uygulamalar yapmak üzere gezici bürokratlar atamıştır. Hindistan ve Pakistan’ın bağımsızlığını

kazanmalarının ardından merkeziyetçi yönetim anlayışı korunmuş buna karşılık yerel otonominin güçlendirilmesi konusunda küçük adımlar atılmıştır. Feodal aristokrasi Hindistan'da toprak reformlarıyla birlikte yürürlükten kaldırılmış fakat Pakistan'da bu tip reformlar gerçekleşmemiştir. Bu yüzden Pakistan'da yerel yönetim anlayışı, feodal egemenlik anlayışının devamıyla yerel yönetimde seçkin sınıfın söz sahibi olmasına sebep olmuştur (Shah, 2006, s.25).

2.2 Üniter Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Karşılaştırmalı Analizi

OECD tablosunda yer alan 21 üniter devlette yönetimlerin aldıkları gelir payları değerlendirildiğinde Danimarka, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, İsveç, İngiltere, Yeni Zelanda, Norveç ve Hollanda'da olmak üzere 10 ülkede merkezi yönetimlerin toplam vergi gelirlerinden aldıkları paylar 2007 yılı itibariyle önceki yıllara nazaran artış göstermiştir. Bu 10 ülkeden Danimarka, İngiltere, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, ve İrlanda olmak üzere 8 ülkede yerel yönetimlerin aldıkları pay düşüş göstermiştir. Dolayısıyla bu ülkelerde 2007 yılı itibariyle eski yıllara göre yerel yönetimlerin payı azalırken merkezi yönetimlerin payı artmıştır.

21 üniter devletten verileri bulunan Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İzlanda, Japonya, Kore, Türkiye ve Portekiz olmak üzere 8 ülkede merkezi yönetimlerin payı düşüş göstermiş, bu ülkelerde Finlandiya, Yunanistan ve Türkiye hariç diğer hepsinde yerel yönetimlerin payı artış göstermiştir.

Tablo 5: Üniter Yapıya Sahip OECD Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Yönetimlerin Gelir Yapıları

	Merkezi Yönetim				Yerel Yönetim			
	1975	1985	2007	Ort,	1975	1985	2007	Ort
İsveç	51.3	54.1	55.8	53,7	29.2	30.4	32.4	30,7
Danimarka	68.1	69.0	73.2	70,1	30.4	28.5	24.3	27,7
Japonya	45.4	43.7	36.0	41,7	25.6	26.0	27.6	26,4
Finlandiya	56.0	55.7	52.8	54,8	23.5	22.4	21.3	22,4

İzlanda	81.3	81.4	75.0	79,2	18.7	18.6	25.0	20,8
Norveç	50.6	59.6	87.5	65,9	22.4	17.7	12.5	17,5
Çek Cumhuriyeti	-	-	41.4	41,4	-	-	14.7	14,7
Kore	89.0	-	62.4	75,7	10.1	-	16.8	13,5
Polonya	-	-	51.9	51,9	-	-	13.4	13,4
Slovakya	-	-	49.3	49,3	-	-	10.9	10,9
Fransa	51.2	47.2	37.3	45,2	7.6	8.7	12.1	9,5
Türkiye	-	75.5	69.9	72,7	-	10.2	8.4	9,3
İngiltere	70.5	71.0	76.5	72,7	11.1	10.2	4.7	8,7
Yeni Zelanda	92.3	93.5	94.2	93,3	7.7	6.5	5.8	6,7
Hollanda	58.9	51.9	62.2	57,7	1.2	2.4	0.6	1,4
Macaristan	-	-	62.3	62,3	-	-	6.2	6,2
Lüksemburg	63.6	67.3	68.2	66,4	6.7	6.6	4.5	5,9
İrlanda	77.4	82.1	84.3	81,3	7.3	2.3	2.2	3,9
Portekiz	65.4	70.6	60.8	65,6	0.0	3.5	6.1	3,2
Yunanistan	67.1	62.5	63.0	64,2	3.4	1.3	0.7	1,8

Kaynak: OECD Revenue Statistics, 1965-2008, 2009

(Payların toplamının 100'den farkı, sosyal güvenlik fonları ve "supranational tax" adı verilen Avrupa Birliği üyesi olan OECD ülkelerinin ulusüstü vergilerinden kaynaklanmaktadır.)

Üniter devletlerin vergilendirme yetkisinin ele alındığı tablo 6'da ise göze çarpan hususlar şunlardır:

-Yerel yönetimlerin gelirlerinin gerek GSMH içindeki payı gerekse toplam gelirler içindeki payı federal devletlere kıyasla üniter devletlerde daha düşüktür.

-Fransa ve Lüksemburg dışında kategori a'da yer alan dolayısıyla tam bir vergi özerkliğine sahip olan ülke bulunmamaktadır. Fransa ve Lüksemburg merkeziyetçi ülkeler olmasına karşılık yerel olan gelirlerde yerel yönetimlere yetki tanımış görünmektedirler. Daha önce de söz edildiği gibi Fransa 1980'li yıllardan sonra yerel bazı vergilerde yetkileri yerel yönetimler bırakmış durumdadır.

-Norveç, Kore, Japonya gibi b kategorisinde olan ülkelere yerel yönetimlerin vergi oranlarını belirleme yetkileri bulunmaktadır. Ancak fiiliyatta bu oranlar ülkenin her yerinde aynı oranda belirlenmektedir. Bu kullanılmayan vergilendirme yetkisi anlayışı

ülkelerin mali kurumlarını ve tüm yetki alanlarında farklı vergi uygulamalarını düzenleme konusundaki isteklerinden kaynaklanmaktadır.

-Vergi paylaşımına yönelik yasal düzenlemeler birçok ülkede özellikle de Türkiye, Çek Cumhuriyeti ve Polonya gibi üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Toplam vergi gelirlerinden pay verme yöntemi olarak da adlandırılan bu vergi paylaşımı sisteminde asıl amaç olarak tüm ülkede yerel yönetimlerin finansmanında ve özerkliğinde bir denge yaratma güdüsü bulunmaktadır. Bununla birlikte diğer bir amaç da tüm ülkede yerel mali çerçevenin istikrarını sağlamaktır. Bu sistemde tek bir yerel yönetimin vergi oran ve tabanının belirlenmesinde etkili olması beklenemez ancak toplu olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimle kendi ortak paylarını belirleme konusunda görüşme hakları da mevcuttur. Ancak bu durum her ülkede de aynı değildir,

Tablo 6: OECD Ülkelerinde Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Yerel Yön. Gelirleri			Yerel Yönetim Gelirlerinin Payı Olarak*									
Ülkeler	% GSMH	% Toplam Gelir	(a)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)
Çek Cum.	5.7	15.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	5.7	15.1	4.4	-	3.0	-	-	-	90.4	-	2.3	-
Danimarka	17.1	35.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	17.1	35.6	-	85.8	4.8	-	-	-	3.3	-	6.1	-
Finlandiya	9.1	20.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	9.1	20.7	-	86.7	5.1	-	-	-	-	8.1	0.2	0.1
Fransa	5.1	11.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	5.1	11.5	67.5	-	8.3	10.2	-	-	-	7.7	4.5	1.9
Yunanistan	0.3	0.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	0.3	0.8	-	-	53.9	-	-	-	-	-	46.1	-
Macaristan	2.3	6.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Tablo 6'da yer alan harfler OECD ülkelerinin mali yerelleşme sınıflandırmasını ifade etmektedir. Bu harflerin ne anlama geldiği konusunda bkz. Tablo 2.

Yer.Yön.	2.3	6.3	-	-	87.0	-	-	-	-	2.7	-	0.3
İzlanda	8.7	24.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	8.7	24.7	-	-	95.9	-	-	-	-	-	-	4.1
İrlanda	0.7	2.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	0.7	2.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Japonya	6.9	25.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	6.9	25.2	0.2	50.8	33.2	-	-	-	-	-	15.8	-
Kore	4.6	18.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	4.6	18.9	-	-	75.7	-	-	-	-	-	22.5	1.8
Lüksemburg	1.7	4.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	1.7	4.5	98.5	-	0.2	-	-	-	-	-	1.1	0.2
Hollanda	1.5	3.9	-	--	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	1.5	3.9	-	73.6	26.4	-	-	-	-	-	-	-
Y.Zellanda	2.0	5.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	2.0	5.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Norveç	5.8	13.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	5.8	13.4	-	98.0	-	-	-	-	-	-	-	2.0
Polonya	6.5	18.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	6.5	18.0	-	-	22.3	-	-	-	70.0	-	0.3	7.4
Portekiz	2.1	6.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	2.1	6.0	-	-	47.6	-	-	-	30.0	-	22.4	-
Slovakya	3.6	11.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	3.6	11.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsveç	15.9	32.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	15.9	32.2	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-
İngiltere	1.7	4.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	1.7	4.8	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-
Türkiye	1.9	7.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yer.Yön.	1.9	7.6	-	-	-	-	-	-	90.4	-	9.6	-

Kaynak: Hansjörg Blöchliger And Josette Rabesona OECD Economics Department And OECD Centre For Tax Policy And Administration, The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP (2009)9

3.BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yerinden yönetim anlayışındaki gelişmelerle birlikte artan sorumlulukların yeni gelir gereksinimi yaratması tüm dünyada yerel vergicilik kavramından sıkça söz ettirmektedir. Ancak yerel yönetimlerce toplanan her vergi, yerel vergi olarak nitelendirilmemekte bunun için bazı sınıflandırmalara gidilmektedir. Eğer yerel yönetim bir verginin tabanı, oranı veya indirimleri üzerinde etkili olabiliyorsa bu vergi yerel vergi olarak nitelendirilmektedir. Kimi ülkelerde verginin konusunu ve oranını yerel yönetimin kendisi bizzat belirlerken kimilerinde bu fonksiyon merkezi yönetimce yerine getirilmektedir. Bu ise ülkelerin yerel mali özerklik derecesini belirlemektedir (Ebel, 2003, s.923). Genel olarak mali yerelleşme lehinde olan görüşler yerel özerkliği gelişmişlikle ilişkilendirme çabasındadırlar. Oysa ki özerkliği gelişmişlik ile ilişkilendirmektense ülkenin yerel yönetim politikasıyla ve yönetim geleneği ile ilişkilendirmek daha doğrudur. Zira zaman zaman gelişmiş ülkelerde özerkliğin düşük, gelişmekte olan ülkelerde de özerkliğin yüksek olduğu görülmektedir. Bu da gelişmişlik düzeyi ile özerkliğin arasında pozitif bir bağıntı olmadığını ispat eder niteliktedir. Kaldı ki yerelleşme konusundaki tartışmalar ülkelerin yerelleşme düzeyinin ne olacağı konusuna odaklanmaktadır. Çünkü idari ve mali anlamda etkinliği ve verimliliği sağlayacak tek tip bir yerelleşme uygulamasından bahsedilemez. Bunu belirleyecek olan ise her ülkenin kendine özgü şartlarıdır (Sharma, 2006,s.51).

3.1. Çeşitli Ülke Modelleri ile Türkiye'nin Yönetim Modelinin Karşılaştırması

Son çeyrek yüzyıldır birçok gelişmekte olan ülke ekonomik gelişim stratejilerini ülkenin idari ve mali yapısında yapılacak reformlarla yeniden yapılandırma çabasına girmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin bu süreçlerinde etkili olan Dünya Bankası gibi küresel bazı kurumların da başlıca önerisi yerelleşme politikalarının geliştirilmesi yönünde olmuştur. Kuşkusuz yerelleşme, farklı ülkelerde farklı biçimlerde uygulama alanı bulmaktadır. Aynı kavram olan yerelleşme kavramı gelişmiş ve gelişmekte olan

lkeler için aynı uygulama biçimini yansıtmamaktadır. Aynı Şekilde federal ve üniter devletler için de farklı uygulamaları ifade etmektedir. Yerel yönetimler de her ülke için spesifik kurumları ifade etmekte olup varlıkları kimi ülkelerde ulusal anayasalarca (Brezilya, Danimarka, Fransa, Hindistan, İtalya, Japonya, İsveç), kimi ülkelerde eyalet anayasalarıyla (Avustralya, Amerika), kimi ülkelerde merkezi hükümetlerce yapılan yasalarla (İngiltere, Yeni Zelanda ve birçok ülke), kimi ülkelerde yerel yasalarla (Kanada, Pakistan) kimi ülkelerde ise idari düzenlemelerle (Çin) garanti edilmektedir (Shah,2005,s.1). Dolayısıyla yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkilerin her ülkede aynı yetkileri ifade etmesi çok güçtür. Türkiye’de ise yerel yönetimlerin varlıkları ulusal anayasa ile garanti edilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin dünya örnekleri dikkate alınarak değerlendirilmesi halinde göze çarpan ilk husus, Türkiye’de üniter yapının bir gereği olarak, yerel yönetim birimleri olan İl zel İdareleri, belediyeler ve köylerin yerel hükümet olarak değil yerel yönetim olarak düŐünülmesidir. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri mevcut idari sistem içinde merkezi idarenin sıkı denetimi altındadır (Kalabalık, 2005, s.308) Bu yüzden Türkiye’de vergilendirme yetkisi bakımından birçok federal devlette ve bazı üniter devletlerde olduğu gibi bir yerel vergi özerkliğinden söz edilemez. nceki bölümde bu konu teorik olarak ele alınmıştır. Ancak bu konunun uluslararası değerlendirmede önem taşıyan yönü küreselleşme çağında finansal piyasaların i içe geçtiği günümüzde mali yerelleşme politikalarının gelişmekte olan ülkeler açısından yararlı olup olmayacağıdır. Gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre yerelleşmenin aksine mali merkezileŐmeye daha çok ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü düşük gelirli ekonomiler daha az çeşitlilik göstermekte ve bu nedenle de uluslararası fiyat dalgalanmalarından, doğal felaketlerden, savaŐlardan, küresel krizlerden ve buna benzer dalgalanmalardan çok daha çabuk etkilenmektedirler. Bu lkeler açısından istikrar özellikle önemli bir kavram olmaktadır. Bu yüzden bu ülkeler devletin sahip olduğu vergi ve borçlanma kaynaklarını merkezi hükümetler elinde bulundurmayı tercih etmektedirler. Yine bu ülkelerde merkeziyetçilik büyüme politikasının önemli bir aracı olmaktadır. Çünkü kıt yatırım sermayesinden maksimum kazanç sağlanması ancak merkezi hükümetlerin kontrolüyle sağlanabilecektir. Bu ülkelerde başlıca vergi kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılması, yerel yönetimlerin

merkezi yönetimle rekabeti sonucunu yaratacağından merkezi vergilerin miktarını sınırlandırma eğiliminde olacaktır. Sonuç olarak merkezileşme ulusal kazançlarla mal ve hizmet sunumunu sağlarken, yerelleşme yerel kazançlarla mal ve hizmet sunumunu sağlamaktadır (Bahl, 1994, s.3). 1980’li yıllardan 1990’lı uzanan dönemde birçok gelişmekte ve gelişmiş ülkede yaşanan IMF ve Dünya Bankası destekli mali serbestleşme hareketinin birçok ülkede finansal krizlerle sonuçlandığı görülmektedir. Arjantin, Filipinler, Finlandiya, Gana, İsrail, İsveç, Norveç, Şili, Tayland, Uruguay, Venezüella ve Türkiye’de yaşanan krizler ve son olarak yaşanan ve tüm dünyayı etkileyen küresel kriz buna örnektir (Güloğlu ve Altunoğlu, 2002, s.4). Sık sık finansal krizlere sahne olan Türkiye’de zaman zaman sıkı para ve maliye politikalarının uygulanması ise bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Ulusal vergi politikaları da maliye politikasının bir parçası olarak bu dönemlerde merkezi hükümetlerin elindeki önemli bir araç olmaktadır. Bu bakımdan gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye açısından vergilendirme yetkisinin merkezi yönetimin elinde bulundurulması bu tip istikrarsız dönemlerde daha da önemli olmaktadır.

Görüldüğü gibi birçok ülke modelinde yerel özerklik ülkelerin yönetim kültürlerinin bir devamı olarak uygulanmış gelmiştir. Tarihsel gelişim bu geleneklerinin yasal temele oturtulması ile devam etmiş, yerel mali özerklik çoğunlukla anayasalarla garanti altına alınmıştır. Türkiye açısından bu modeller değerlendirildiğinde diğer modellerde olduğunun aksine Türkiye’de yerelleşmenin merkezileşmenin bir devamı niteliğinde olduğu göze çarpmaktadır. Türk yönetim tarihinde özerk yerel yönetim kurumları ve bu özerkliği sağlayacak kurumlaşma çabası gözlenmemiştir. Her ne kadar vakıflar, esnaf birlikleri, loncalar gibi örgütlenmelerle yerel hizmetlerin görülmesi özerk kuruluşlara örnek olsa da, bu kuruluşlar hiçbir zaman merkezi yönetim karşısında güç kazanan ve merkezi yönetimi sınırlandıran kuruluşlar olmamışlardır. Yönetimde sivil toplum girişiminin çok eski tarihlere dayanmaması özerklik konusunda da tarihsel bir birikimin olmadığına işaret etmektedir. Bu da Türk yönetim tarihinde yerel yönetimlerin bir oluşum değil, kuruluş olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur (Güler, 1996, s.258)

1980’li yıllardan itibaren girilen reform hareketleri ile birlikte gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı, dünya ülkeleri arasında var olan model farklılıklarının en aza

indirilmesi ve geliştirilmiş özel sektör kuramlarının kamuya uyarlanması esasına dayanmaktadır. Devlet ve vatandaş rolünün yeniden belirlendiği, yönetime katılım olanaklarının geliştirilmesine yönelik girişimlerin bulunduğu bu anlayış kuşkusuz yerel yönetim anlayışında da farklılıklar öngörmektedir. Bu anlayışta yerel yönetimler, yönetime katılımı sağlayan ve merkezi yönetimin iktidarını sınırlandıran ve giderek güçlenen kurumlar olmaktadır. Yerel özerklik ve yerel mali özerklik kavramları ise yeni kamu yönetimi anlayışının başlıca söylemleri arasında yer almaktadır. Türkiye’de de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerin mali seçenekleri üzerinde yeni arayışlar başlamış, gerek yerel planlama gerekse yerel bütçeleme sisteminde yeni yaklaşımlar kabul edilmiştir (Kurt, 2002, 71, 246).

Yukarıda ele alınan dünya modelleri arasında 1990’lı yıllarda Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çalışmaları ülkelere şunlar örnek olarak gösterilebilir: Yeni Zelanda 1989 yılından itibaren, İngiltere Thatcher döneminde , 1990’ların başlarında Birleşik Devletler’de Clinton Yönetimi tarafından, Japonya’da da Başbakan Hashimoto tarafından, 1990’lı yıllarda İsveç’de, Avustralya’da ise, son yirmi yıl içinde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir dizi kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmiştir (Kayıkçı, 2004,s.172).Dünya modellerine bakıldığında gerek yönetim geleneklerinde gerekse yerel vergicilik konusunda tarihsel tecrübelerle sahip ülkelerde özerklik anlayışının yaygınlaştığı görülmektedir. Türkiye’de ise tarihsel süreç yeni yönetim modelinin doğrudan kabulüne olanak tanımamaktadır. Zira özerk yerel yönetimler Türk yönetim tarihi açısından tecrübe edilmemiş kurumlardır.

3.2 OECD Ülkeleri ile Türkiye’de Yerel Yönetim Gelirlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri ve GSMH içindeki payları mali yerelleşmenin derecesinin ölçümünde kullanılan bir yöntemdir. Bu durum yerel yönetimlerin harcama özgürlüğünün daha çok veya daha az olduğunun bir göstergesi olarak da kabul edilmektedir (Owens ve Panella, 1991, s.13-15). OECD’nin 2009 yılı verilerine göre Türkiye için bu oran GSMH içindeki pay olarak %1,9, toplam vergi gelirleri içindeki pay olarak ise %7,6 olarak gerçekleşmiştir. Ancak bir yıla ait verilerin

yanıltıcı olabileceğinden hareketle OECD’e ait verilere göre toplam vergi gelirleri içindeki payın 1975-2007 yılları arasındaki 32 yıllık ortalaması karşılaştırma yapmak açısından daha elverişlidir. Bu 32 yıllık oran Türkiye için % 9,3 olarak gerçekleşmiştir. Federal devlet örneklerinden Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Avustralya ve Meksika için bu oran daha düşük düzeyde seyretmektedir. Buna karşılık İsviçre, Avusturya, Amerika ve Kanada’da bu oran Türkiye’de olduğundan daha yüksek değerdedir. Ancak Türkiye ile federal yönetimleri bulunan bu ülkeler arasında rakamsal bir karşılaştırma yapılması teorik olarak bir gösterge değildir. Zira bu ülkelerde toplam vergi gelirlerinden asıl payı alan eyalet veya bölge yönetimleridir.

Yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinden aldığı paylar üniter devletler açısından karşılaştırma yapmaya uygun bir göstergedir. Türkiye için %9,3 olan bu oran İngiltere, Yeni Zelanda, Hollanda, Macaristan, Lüksemburg, İrlanda, Portekiz ve Yunanistan’da gerçekleşen orandan daha yüksektir. Buna karşılık, İsveç, Danimarka, Japonya, Finlandiya, İzlanda, Norveç, Çek Cumhuriyeti, Kore, Polonya, Slovakya ve Fransa Türkiye’ye göre daha yüksek oranda pay almaktadırlar.

Türkiye yönetim modeli olarak merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahiptir. Yerel mali sistem de bu merkeziyetçi anlayış temelinde inşa edilmiştir. Ülke modelleri dikkate alındığında reform öncesi Fransız modeli, İngiltere, Yunanistan ve Portekiz gibi merkeziyetçi ülkelerin yerel yönetim sistemi ile benzer özellikler taşımaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir paylaşım yöntemi yasa ile belirlenmektedir. Dolayısıyla bu yöntem merkezi yönetim tarafından tek taraflı değiştirilebilir ancak fiilayatta çok sıklıkla değiştirilmemektedir. Bu yöntem OECD’nin yaptığı yerel özerklik sınıflandırmasında “d3” kategorisine tekabül etmektedir. Türkiye ile bu anlamda paralellik gösteren diğer üniter devletler Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Portekiz’dir. Buna karşılık aynı kategoride bulunan federal devletler Avusturya ve Meksika’dır.

Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin bir kısmını da matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergiler oluşturmaktadır. Yine OECD sınıflandırmasında bu vergiler “e” kategorisinde yer almaktadır. Merkeziyetçi bir anlayışın göstergesi olarak kabul edilen bu vergilerin uygulandığı tek ülke kuşkusuz yalnızca Türkiye değildir. Federal

devletlerde dahi yerel yönetimlerin bu tip vergilere sahip olduğu dikkat çekmektedir. Avusturya, Belçika, Almanya ve İtalya bu ülkelere örnektir. Bunun yanında Türkiye gibi bazı üniter devletlerde de bu kategoride vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı benzer oranlardadır. Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Kore, Japonya, Yunanistan ve Danimarka'da bu kategorideki ülke örneklerindendir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

1. TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME ANLAYIŞINA TARİHSEL BİR BAKIŞ

Her toplum tarihi, coğrafyası, hukuki ve siyasi geleneklerine bağlı olarak bir yönetim kültürüne sahiptir. Yerel mali yönetim kültürü de bu kültürün bir parçasıdır. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi de hem yönetim hem de mali anlayışın bir devamı niteliğindedir. Merkeziyetçi ülkelerde devletin vergilendirme yetkisi asli nitelik taşıdığı halde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri yasama organının bir işlemi olan kanundan doğar. Yani bu yetkiler devrolunmuş nitelikte olurlar. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 73. Maddesi vergilendirme yetkisini yalnız yasama organına ve belli koşullar altında Bakanlar Kuruluna vermiştir. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilerin konu, matrah, tarife, oran, istisna ve muaflıklarına ilişkin değişiklik yapma olanakları yoktur; yetkileri bağlı yetkidir.

Türkiye’de de Osmanlı yönetim geleneği Türk yönetim kültürünün mirası niteliğindedir. Osmanlı Devletinde batılı anlamda yönetim kültürünün oluşmaya başlaması ise Tanzimat Dönemi’ne tekabül etmektedir. Dolayısıyla mevcut yönetim kültürümüzün tarihi temellerinin ve mali yerelleşmeye ilişkin tarihsel çerçevenin değerlendirilmesi açısından, başlangıç noktası olarak Tanzimat Dönemi’nin ele alınması daha yararlı olacaktır.

1.1 Türkiye’de Cumhuriyet Döneminden Önce Mali Yerelleşme Anlayışı

Toplumların mali, siyasi ve idari anlayışları büyük ölçüde geçmişin izlerini taşırlar. Yaşanan değişim ve dönüşümler dahi geçmiş anlayış ve yapılanmalar temelinde inşa edilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin mali yerelleşme tarihine ışık tutacak gelişmeler de Osmanlı Devleti’nin 19. yy başlarında maliye ve yönetimde yaşadığı değişim ve dönüşüm hareketleridir. Ancak Osmanlı Devleti, Avrupa’nın bu alanda 18. yy da geçirdiği reform sürecini 19. yy da uygulamaya başlamıştır.

18.yy Avrupa'sının maliye ve yönetimde modernleşme, merkezileşmede ivme kazanması ve Sanayi Devrimi sonrası yaşanan gelişmeler Osmanlı devletinin bu alanda geri kalmışlığının dikkate değer olduğunu fark ettirmiştir. Osmanlı idaresinin zayıflamasının her alanda belirgin hale gelmesi ve reform ihtiyacının öncelikli bir sorun niteliğini kazanmasının ardından 19. yüzyılda Osmanlı toplumu bir dönüşüm ve reform çağı yaşamaya başlamıştır. Bu dönemde Osmanlılarda bir batı düşüncesi yerleşmeye başlamış, özellikle yönetim alanında atılan adımlar kamu yönetiminin modern anlamda kurumlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu dönemde ardı ardına nizamnameler, yönetmelikler ve talimatnameler yayınlanmış, bu düzenlemelerin büyük bölümü de devletin vilayet idaresi sorununu ele almıştır. Bu dönemde çoğunlukla dış dinamiklerin de etkisiyle adem-i merkeziyetçiliğin temel kurumları olan yerel yönetimler ayrı ve önemli bir yere sahip olmuştur (Kılıç, 2005, s.1). III. Selimden sonra iktidarı devralan II. Mahmut'un bir çok önemli konuda olduğu gibi yerel yönetim anlayışının gelişmesi sürecinde de rolü olduğu ifade edilmektedir. Bu çağda yeni bir dönemi başlatan Tanzimat Fermanı ile padişah, halka kanun önünde eşitlik; mal, can ve namus güvencesi; malî, idarî, askerî ve sosyal alanlarda da yeniliklerin yapılmasını, yeni kurumların tesisi ve yeni kanunların yapılmasını vaad etmiştir (Ökmen, 2003,s.6). Osmanlı Devleti açısından 3 Kasım 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesiyle devlet anlayışının ve idaresinin modernleşmesinde başlangıç temelleri atılmıştır. (Kılıç, 2005 s.100)

Tanzimat Dönemi'nde yapılan idari reformlarda adem-i merkeziyetçiliğe ilişkin en belirgin örnek vilayet ünvanının ilk kez kullanıldığı hukukî metin olan Vilayet nizamnâmesidir. Bu nizamname Mithat Paşa'nın tayin edildiği Niş Valiliği'ndeki başarısı üzerine üç vilayetin (Niş, Silistre, Vidin) Tuna Vilayeti adı altında birleştirilmesiyle 1864'de Meclis-i Vala tarafından çıkarılmıştır. Bu nizamname ile taşra örgütlenmesi yeni baştan düzenlenmiştir. Nizamname ile eski eyaletlerin yerine sancak kaza ve nahiyelerden oluşan vilayetler kurulmuş, vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların, kazalarda kaymakamların başkanlıklarında meclisler kurulması kararı alınmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimattan sonra taşra yönetiminde yapılan, ilk sistemli düzenlemedir. Fransız örgütlenmesini model alan bu nizamnamede özellikle

yönetmel bölünme alanında, yeni bir düzenlemeye gidilmiştir (Kılıç, 2005, s.104)Ancak bu dönemde gerek II. Mahmut ve Abdülmecit'in, gerekse Mustafa Reşit Paşa'nın asıl amaçları parlamenter bir sistem kurmak değil, merkezî otoriteyi sağlamlaştırarak, iyi işleyen modern bürokrasiye sahip bir devlet yönetimi kurmak olmuştur.

1.1.1 Batı Avrupa Reform Süreci ile Osmanlı Reform Süreci Arasında Tarihsel Bir Karşılaştırma

Batı Avrupa'nın yönetim alanında geçirdiği reform süreci ile Osmanlı Devletinde yenileşme hareketlerini bazı yönleriyle birbirinden ayırmak mümkündür. Öncelikle, batıdaki idarî-siyasî değişiklikler, halktan gelen taleplerin yarattığı bir etki ve mücadele sonucu meydana gelmiştir. Batı demokrasilerinin geçmişinde yer alan ve vergilendirme yetkisinin sınırlandırılmasını amaçlayan birçok halk hareketi mevcuttur. Bu hareketlerin başlıca örnekleri İngiltere'de Magna Carta Libertatum (1215), Haklar Dilekçesi (Petition of Rights-1628), Haklar Demeci (Bill of Rights-1689), Amerika'da, Virginia Haklar Bildirgesi (1776), Bağımsızlık Bildirisi (1776), Fransa'da Fransız Devrimi (1789) ve aynı yıl yayınlanan İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'dir. Buna karşılık Türkiye'de hak ve özgürlükler için mücadele etme kültürü gelişmemiştir. Yaşanan siyasi ve idari değişimler toplumdan gelen etkilerden değil, merkezi otorite tarafından tepeden inme yöntemlerle yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiştir (Özbudun, 1990, s.60). Halkın, bu hareketlerde aktif bir rolü olmayıp, tüm yenilik hareketleri gibi, haklar ve özgürlükler de yönetimin takdirinde bulunduğu için bunların geri alınması da yönetimin inisiyatifinde bulunmuştur. (Eryılmaz, 1992, s.15) Bu sorunsal bazı yazarlarca "garptan feyz" olarak nitelendirilmektedir (Akçura, 1999,s.19). Bu tespitin günümüz açısından önemi, Osmanlı Dönemi'nde Tanzimat Fermanı ile başlayan yönetim reformları ile 1945'de başlayan ve 1980'li yıllardan sonra devam eden Cumhuriyet tarihi reformlarının Türkiye açısından reform politikasının transferi yoluyla gerçekleşmesidir. Bu reform hareketleri Osmanlı döneminde birkaç ülke elçiliğinin aracılığında somutlaşırken, 1945 Reformları Birleşmiş Milletler, 1980 sonrası Birleşmiş Milletlere ek olarak IMF ve Dünya Bankası ikilisi, daha sonra da OECD ve Avrupa Birliği öncülüğünde somutlaşmıştır (Güler, 2005,s.75).

İki toplumun yönetimde reformlar konusundaki bir diğer fark da, Avrupa'daki yerel yönetimin tersine Osmanlı'da yerel yönetimlerin doğuşunun merkeziyetçilik çağına rastlamasıdır. Bu durumu merkeziyetçilik çağında yerel yönetimin gelişmesi gibi paradoksal bir içerikle ifade eden İlber Ortaylı'ya göre "Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşıttır denebilir. Uzun bir tarih içinde gelişen ve endüstri çağının idarî merkeziyetçilik döneminde kabuk değiştirerek, yeni koşullara uyum sağlayan Avrupa'daki yerel yönetimin tersine ülkemizde yerel yönetim; Bab-ı ali (merkez), imparatorluğu etkin bir biçimde kontrol etmeye giriştiği ve kısmen bunu başardığı bir dönemde doğdu. Bu gücün maddi temelleri çoktan oluşmuştu ve tüm imparatorluğun idarî yapısı, bu gelişen maddi temele göre önemli bir değişim geçirmekteydi. Görüldüğü gibi bu dönemde devlet, teknik ve ulaşım ağı vasıtasıyla merkeziyetçiliğini artırmaya çalıştığında eski otoritesini kaybetmekten korkan taşra eşrafı buna tepki göstermiş, yeni idarî örgütlenme ilerledikçe, bu idare meclislerine ve benzer organlara üye olarak, nüfuzlarını artırma çabasına girişmişlerdir (Ortaylı, 1985, s.31). Yerel yönetim kurumlarının ilk örneği olarak nitelendirilebilecek olan "muhasıllık* meclisleri"ne bu dönemde rastlanması buna bir örnektir. Türk yerel yönetimlerinin ilk çekirdeği olarak görülen "muhasıllık meclisleri" Tanzimat Fermanının öngördüğü yeniliklerle uygulamaya konulan fakat başarılı olmadığı gerekçesiyle kapatılan bir kurum olan "muhasıllık" kurumunun bir devamıdır. Şöyle ki, Tanzimat Fermanı iltizam sisteminin yerini alacak muntazam bir vergilendirme sistemini vaad etmekteydi. Bu amaçla, merkezce atanan ve vali derecesinde yetkili, hazineye ait bütün gelir kaynaklarının defterlerinin verildiği ve gelirlerin kayda geçirilip, hazineye bildirilmesi ve vergilerin saptanıp dağıtımıyla görevli kişiler olan muhasıllar görevlendirilmiştir (Dursun, 1998, s.9). Ancak uygulamada yaşanan çıkar ilişkileri, vergiden kaçınma davranışları, Müslüman-gayrimüslim çatışmaları, muhasılların birbirinden bağımsız olarak çalışmaları ve kanunsuz davranışlar gibi sorunlar nedeniyle muhasıllık kurumu 1840'da "muhasıllık meclisi*" kurumuna dönüşmüştür. Çünkü II. Mahmut muhasılların görevini yerine getirmesinde onlara yardımcı olacak muhasıllık meclislerini kurdurma işlemine girişmiştir. Böylelikle,

* Muhasıl: Devlete ait vergi ve resimleri tahsil ile mükellef olan memurlar

* Daha sonradan isimleri Memleket Meclisleri olarak değiştirilmiştir. (1842-1849)

muhasılların yanlarına aldıkları memurlar dışında, memleketin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden dört kişinin katıldığı bir meclis kurulacak ve bu on kişilik mecliste gayrimüslim halkın bulunduğu yerlerde dini reisler de yer alabilecekti (Çadırcı,1993,s.4). Memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapacak olan bu meclisler, esas itibariyle merkezî idarenin taşradaki organlarıdır. Ancak bununla birlikte bu meclislere yerel halkı temsilen bazı önderlerin seçimle veya tayinle girmeleri bu meclislerin yerel yönetimin başlangıcı olarak kabul edilmesine neden olmuştur. Açıkça görülmektedir ki Osmanlı devleti bu düzenlemeleri, *adem-i merkeziyetçilik olsun diye* değil günün şartlarının zorlamasıyla geldiği noktada duyduğu bütüncül reform ve çıkış arayışlarının bir parçası olarak yapmıştır.

1.1.2 Tarihteki Yerelleşme Hareketlerinin Günümüz Açısından Önemi

Türkiye’de çağdaş siyasetin başlangıç noktasını oluşturan II. Meşrutiyet Dönemi’nde, Osmanlı Devleti imparatorluk olarak ya da modern ulus devlet yolunda gelişmek arasında çelişki yaşamıştır. Bu dönemde ana siyasi akımlar arasında temel anayasa tartışması olarak ortaya çıkan merkeziyet-adem-i merkeziyet sorunu yönetim alanında günümüze kadar gelecek tartışmaların başlangıcını oluşturmaktadır. Günümüzdeki üniterizm-federalizm tartışmalarına ışık tutmak bakımından II. Meşrutiyet Dönemi’nde yaşanan merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik tartışmaları son derece önemli tarihsel tecrübelerdir. Çünkü, bu dönemde adem-i merkeziyet, emperyalizmin tahakkümündeki çok milletli bir imparatorluğun ”federalizm”e evrilmesini çağrıştıran bir kavram olması dolayısıyla şiddetli tartışmalara sebep olurken, Cumhuriyet döneminde bağımsız “üniter” bir milli devletin yerel yönetim uygulamasını ifade eden, idare hukukuna ait bir tanımlamaya dönüşmüştür. Tıpkı günümüzde yerelleşmeye yönelik devlet reformlarının toplumun bir bölümünce ülkenin parçalanmasına yol açacak eyaletleşme-federalizme geçiş adımları olarak reddedildiği buna karşılık reformcuların da bu tip kuşkuları bir paranoya olarak nitelendirdiği gibi o dönemde de aynı tartışmaların varlığı gözlenmektedir (Reyhan,2007,s.9-18). II. Meşrutiyet Dönemi’nde yerelleşmeye ilişkin tartışmaların, azınlıkların büyük güçlerce desteklenerek Osmanlı merkezi idaresine karşı ayaklanma çıkarmaya başladıkları bir döneme rastlaması ve azınlıkların özerkleşme ve

bağımsızlaşma sürecinin yol haritası olması ademi merkeziyetçilik konusundaki şüphecî yaklaşımı daha da kuvvetlendirmiştir.

Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet dönemini başlatan ve vergileme açısından çok önemli maddeleri içeren ve dönemin ilk ve son anayasası olan 1876 tarihli Kanunu Esasi, merkeziyetçilik tartışmalarının yasal zeminini oluşturmuştur. 1864 “vilayet yönetimleri” Mithat Paşa’nın çabalarıyla Kanun-ı Esasi’nin maddelerinden birisi olmuş ve bir anlamda anayasal bir hal almıştır. Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesine göre,

“Vilâyetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tâyin kılınacaktır”.*

Ayrıca 112. maddede de belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği ilkesi ortaya konulmuştur. Böylece, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesi anayasal hale gelmiş, anayasa, idare usulünü belirleyen iki ilke koymuştur (Reyhan, 2007, s.26) Kanun-ı Esasi devlet biçimi tercihi yönünden üniter devlete yakın olup, devletin tekliği ve bölünmezliğini hüküm altına almıştır.

İstibdat döneminin⁸ ardından başlayan II. Meşrutiyet sonrası, ülkenin en önemli tartışması Prens Sabahattinin temsil ettiği “adem-i merkeziyetçilik” ve Hüseyin Cahid (Yalçın)⁹’ın temsil ettiği “merkeziyetçilik” etrafında şekillenmiştir. Prens Sabahattin 27-Temmuz 1906 de Teşebbüs-î Şahsî ve Adem-î Merkeziyet Cemiyetinin programında Türkiye deki siyasi ıslahat, bütün tebaaya yaygın merkeziyetçilik esasına göre uygulanacak, seçimle kurulan belediye ve belediye meclisleri, nahiye ve vilayet işlerinin görülmesine karışabilecek, vilayetler arası ilişkiyi sağlamak ve vilayet merkez arasındaki bağlantıyı kurmak için vilayet temsilcilerinden oluşan bir meclis açılacak ve vali, defterdar mahkeme reisleri ve savcılar merkezi hükümet tarafından tayin edilecektir. Bu programa Ahmet Rıza Paşa tarafından İmparatorluğun parçalanması anlamına geleceği yönüyle eleştirilmiştir. Diğer yandan Hüseyin Cahid Kanun-ı Esasi’nin 108 maddesi zaten yetki genişliği ilkesini içeriyor olduğundan ayrıca adem-i

* tevsî-i mezuniyet: yetki genişliği, tefrik-i vezâif: görevler ayrımı

⁸ Kanun-ı Esasi 1878 yılında padişahın Meclis-i Umumiyyeyi dağıtması nedeniyle uygulama olanağı bulamamış, padişah vergilendirme yetkisini tekrar kendi sorumluluğuna almıştır. 1878-1908 arasında süren “İstibdat” döneminde anayasanın temel hükümleri uygulanmamış, buna karşılık Kanun-ı Esasî teorik olarak yürürlükte kalmıştır. Her yıl çıkarılan Devlet Salnamelerinde Kanun-ı Esasî metni düzenli olarak yayımlanmıştır. 1908’de İkinci Meşrutiyetin ilanı ile beraber Kanunu Esasi yeniden yürürlüğe girmiştir.

⁹ İttihat ve Terakki Cemiyetini temsilen pozitif-merkeziyetçi gazeteci, yazar ve siyaset adamı.

merkeziyet adı altında yeni bir anlayış yaratmanın gereksiz olduğunu düşünmektedir. Ona göre adem-i merkeziyet Sakız, Midilli ve diğer adaların Yunan kucağına atılması riskini taşıdığı yönüyle eleştirilmektedir. Bu da Osmanlı memleketinin tükenmeye ve yok olmaya doğru götürülmüş olması anlamına gelmektedir. Buna karşılık Prens Sabahattin Osmanlı için “teşebbüsü şahsi, meşrutiyet, ademi merkeziyet” ilkelerinin hayata geçirilmesini gerekli görüyordu. Hüseyin Cahid’in eleştirilere karşılık Prens Sabahattin, eğer Akdeniz adalarında Yunan avucuna düşmek için bir hazırlık varsa, onu engelleyecek olanın merkeziyet usulü değil, askerî kuvvet olacağı şeklinde yanıt vermektedir. Ona göre askerî kuvvet ise millî servetle artar. Millî serveti arttıracak şey de teşübüs-i şahsî ve teşebbüs-i şahsiyi kolaylaştıracak idare tarzı ise adem-i merkeziyettir (Durukan,2001,s.151).

Osmanlı İmparatorluğu için en uygun modelin İngiltere olduğunu düşünen ve Anglo-Saksonların üstünlüğüne inanan Sabahattin’in adem-i merkeziyetçilikten kastettiği idari adem-i merkeziyetçiliktir. İmparatorluğun geniş topraklarını dikkate alarak, merkezi yönetimce yetkin bir şekilde yapılamayan yerel yönetim, maliye adalet gibi işlerin o bölgede yaşayan yerel halkça görülmesinin demokrasi ve devlet disiplini açısından uygun olacağını ileri sürer (Erkul,1982, 127). Kendisi de adem-i merkeziyetçilikten kastettiğinin idari adem-i merkeziyetçilik olduğunu, Hüseyin Cahid’in siyasi adem-i merkeziyet eleştirilerine cevaben şöyle ifade eder;

“Halbuki lisanımıza ancak bu kelimelerle tercüme edebildiğim decentralizasyonu; idari ve siyasi namlarıyla yek diğerinden ayıran ben değilim hukuk-ı idare mütehassıslarıdır. Müdafaa ettiğimiz tarz-ı idareninse Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesiyle vilayet nizamnamesinde mevcut olan usulün tatbikinden başka bir şey olmadığı, bu usulü müdafaaya başladığım zamandan beri bahis edegeldiğim gibi ihtiyarî avdetimden sonra da mükerreren tefsir ve izaha çalıştım. İttihat ve Terakki Cemiyeti programının idare-i vilayata ait maddesi, Kanun-ı Esasi’nin aynı meseleye müteallik fırkasını tasdik ettiği ve bu program ise, Cahid Bey tarafından da kabul edildiği için demek oluyor ki kendisinin itiraz ettiği tarz-ı idari adem-i merkeziyet-i idari değil, ademi merkeziyet-i siyasi! Fakat buna biz de, hem de Cahit Bey’den pek çok evvel itiraz etmiştik.” (Reyhan, 2007, s.36)

Görülüyor ki Prens Sabahattin'in İttihat ve Terakki grubunun tepkilerinin odağı haline gelmesi O'nun idarî adem-i merkeziyet düşüncesinin siyasî adem-i merkeziyet olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır (Ökmen, 2003, s.13).

Prens Sabahattin'in ilk bakışta parlak görünen adem-i merkeziyetçi fikirlerindense İttihat ve Terakki kanadının Fransız yönetim modelini esas alan merkeziyetçi görüşleri kabul görmüştür. Bununla birlikte Sabahattin'in görüşlerinin uygulama sonuçları İttihat ve Terakki'nin şüphelerini boşa çıkarmamıştır. 1913 yılında Girit'in Yunanistan ile birleşmesi bunun en önemli kanıtıdır.* Gerek Tanzimat dönemi gerekse Meşrutiyet Döneminde taşra sistemi ve belediyelere ilişkin yapılan düzenlemelerde gerçek anlamda mahalli idare niteliğine sahip kurumlar oluşturulamamış, yönetimde merkeziyetçilik hakim olmuştur (Kurt, 2002,s.150).

1.2 Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Mali Yerelleşme Anlayışı

1.2.1 Tarihsel Açıdan Türkiye Anayasalarında Mali Yerelleşmeye İlişkin Hükümler

Cumhuriyet dönemine miras kalan hakim anlayış merkeziyetçilik, yeni devletin ideoloji ve devrimlerinde de merkeziyetçi anlayışın hakim olmasına sebep olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti ulus devlet anlayışı temelinde şekillenmiştir. Yeni devletin yerel yönetim dolayısıyla da ademi merkeziyetçilik konusundaki yaklaşımı bu dönemin yasal düzenlemeleriyle şekillenmiştir.

Anayasa niteliğinde olmamakla birlikte 1921 Anayasası olarak adlandırılan ve millet egemenliğini yansıtan ilk siyasi belge olan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, idari adem-i merkeziyetçi bir anlayışı yansıtmaktadır. Ayrıca bu kanun 1924'de ilan edilecek olan ilk TC Anayasasının ilkelerini belirleyici nitelikte olmuştur. Yasada sayılan yerel yönetim kuruluşları ve görevleri bakımından dikkat çeken husus illere yerel hizmetler

* Daha geniş bilgi için bkz. Reyhan 2007

yönünden tüzel kişilik ve özerklik verilmesi, merkezi yönetim ve il yönetimi arasında görev ayrımı yapması dolayısıyla görevler yönünden geniş özerklik hükümleri bulunmasına rağmen gelir yönünden herhangi bir özerklik hükmüne rastlanmamasıdır (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 85 S.K, 1921). Kurtuluş Savaşı nedeniyle uzun süre yürürlükte kalamayan bu anayasa da, bugünkü yerel yönetim yapısına kıyasla daha özerk bir yapıya sahip olmasına karşılık, siyasal yerinden yönetim amaçlanmamıştır (Keleş, 2006,s.102)

Cumhuriyetin ilanından sonra 20 Nisan 1924'te kabul edilen ve TC'nin ilk anayasası olan 1924 Anayasası'nın Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda yer alan yerel yönetim sınıflandırmalarını sürdürdüğü görülür. Yasanın 91. maddesi illerin işlerinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare edileceğini hüküm altına almıştır. Yaptığı yerel yönetim sınıflandırması ve koyduğu yetki genişliği hükmünden 1924 Anayasası'nın idari ademi merkeziyetçi bir yaklaşımı kabul ettiği görülmektedir. Ancak Anayasanın 85. maddesi vergilerin ancak kanunla salınacağını ve alınacağını belirterek vergilerin yasallığı ilkesini açıkça ortaya koymuştur. Bununla birlikte geçiş aşamasında devletçe, il özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resim ve harçların, kendi kanunları yapıncaya kadar bu kurumlarca alınmasına devam edileceği hüküm altına almıştır. Görüldüğü üzere maddenin ikinci fıkrası yerel yönetimlerce tahsil edilen vergilerin tahsiline yasaları çıkıncaya kadar izin vermektedir (1924 Anayasası, 4695 S.K., 1924) Bu hükmü yerel yönetimlere bu alanda tanınan bir serbestiden ziyade Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyete geçiş döneminin gereklerine göre değerlendirmek gerekmektedir (Kumrulu,1979,s.150).

1921 ve 1924 Anayasalarının benimsenen yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri tekçi devlet ilkesi açısından riskli bulunmuş ve 1961 Anayasası ile birlikte anayasal temelini yitirmiştir. Şöyle ki 1961 Anayasasının 112. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği belirtilmiştir. Dolayısıyla günümüzde anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi temelini 1961 Anayasasından almaktadır. 1961 Anayasası'nın vergi ödevi'ne ilişkin maddesi ise, “ (değişmeden önceki hali) Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre,

vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim, harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur” şeklindedir. 1971 yılında yapılan değişiklikle madde şu şekli almıştır; “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur. Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.” Görüldüğü gibi 1971 yılında yapılan değişiklikle belli koşullarda Bakanlar Kurulu’na yetki verilmiştir.

1961 Anayasası’nda kabul edilen idarenin bütünlüğü ilkesi günümüz anayasası olan 1982 Anayasa’sında da kabul görmüştür. 1982 Anayasası’nın yerinden yönetim anlayışına ilişkin maddeleri ve 127. Maddenin ilgili fıkraları ise şöyledir:

1982 Anayasası İdarenin Esasları Başlıklı 123. maddesine göre: “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*”. Türkiye’de idarenin bütünlüğü ilkesinin anayasal temelini oluşturan bu maddenin gerekçesi ise şöyledir; Türkiye’de idari yapının oluşmasında, tarihi gelişim ve deneyler sonucu merkezden 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 kişileri ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle, bugün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Maddede idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerde, bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır. Dolayısıyla, nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görülmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır. Ayrıca bu tür kamu tüzel kişileri için, Anayasa ve kanunlarda özel hüküm bulunmayan durumlarda, Anayasa’nın idareye ilişkin genel ilke ve hükümleri uygulanacaktır (Kalabalık, 2005, s.128).

Madde ve gerekçesinden anlaşılacağı üzere egemenliğin ve devletin tek bir yapı içinde bütünsellik gösterdiği üniter devletlerde, devletin de kullandığı yetkilerin de tek olması gerekmektedir. Görevlerin farklı elden görülmesi, yetkilerin tümüyle devredilmesi manasına gelmemekte, idarenin bütünlüğü ilkesi ile tüm yetki ve kuruluşlarıyla bir bütünlük arz etmektedir. Kuşkusuz 123. maddenin 2'nci fıkrası yerinden yönetim ilkesini de Türkiye Cumhuriyetinin idari teşkilatına hakim olan bir 'anayasal ilke' olarak belirlemiştir.

1982 Anayasasının "Mahalli İdareler" başlıklı 127. Maddesinde ise, "*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle, Türkiye'de yerel yönetimler il (il özel idaresi), belediye ve köy olmak üzere üç yerleşim biriminden oluştuğu, bu birimlerin devletten ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunduğu ve dolayısıyla kendilerine has mal varlıkları ve bütçelerinin bulunduğu, personel bağımsızlığına ve seçimle iş başına gelen karar organlarına sahip olduğu görülmektedir. Yine aynı maddenin 2'nci fıkrasında mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Aynı maddenin 5'nci fıkrası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet* yetkisi hüküm altına almıştır. 5'nci fıkra göre, "*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*" İki tüzel kişi arasındaki ilişkiyi düzenleyen vesayetin istisnai nitelikte bir yetki olduğu görülmektedir. Bunun anlamı hangi işlemlerin idari vesayete tabi olacağının kanunla açıkça belirtilmesi gerektiğidir.

* İdari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine denir (Günday, 2004)

Dolayısıyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin olabilmesi için bunun kanunla açıkça verilmiş olması gerekmektedir (Gözler, 2009,s.44).

Türkiye’de mali yerelleşme tartışmalarında en sık gündeme gelen çoğu yazarca farklı yorumlanan başka bir madde de Anayasanın 127. maddesinin son fıkrasında yer alan *“Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”* ibaresidir. Bu fıkra da yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı kaynaklara sahip olmaları gerektiği öngörülmekte, bununla birlikte bu kaynakların nasıl sağlanacağı ve güvence altına alınacağı belirtilmemektedir (Çağan, 1982, s.205). Türkiye’de mali yerelleşmeye ilişkin anayasal tartışmalar bu konuya odaklanmaktadır. Çünkü yerel yönetimlere hizmetlerin görülmesi hususunda verilen yetkilere paralel gelir elde etme yetkisi verilmesi mali yerelleşmenin konusunu oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimlere gelir elde etme yetkisi vergilendirme yetkisinin devri yoluyla sağlandığında bu konu anayasal bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası’nın ‘vergi ödevi’ni düzenleyen 73. Maddesinin son fıkrasında *“Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”*ibaresi yer almaktadır. Dolayısıyla belediye meclislerine vergilendirme konusunda herhangi bir yetki verilmediği ve bu bağlamda yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin bulunmasının anayasal dayanağının olmadığı görülmektedir.

1.2.2 Tarihsel Açıdan Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi

Türkiye’de yerel vergiciliğin tarihçesini belediyeciliğin tarihçesi ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Cumhuriyet öncesinde tüm belediyeleri kapsayan ilk yasal düzenlemeler 1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayât Belediye Kanunu ile yapılmıştır. Ancak bu düzenlemede de başkent ile diğer belediyeler arasında farklılık bulunmaktadır. Bu yasalarla da bu dönemde başkent olan İstanbul için diğer belediyelerden farklı olarak daha esnek gelir kaynakları tahsis edildiği gibi çeşitli

vergileri tahsil yetkisi de tanınmıştır. Diğer belediyelerin gelirleri ise, merkezi yönetimin uygun göreceği oran ve miktarlarda merkezi vergilerden hisse verilmesi yöntemi ile belirlenmiştir (Ersoy,1989,s.50; Mutluer, 2009, s.172).

Türkiye’de belediyelerin gelirlerine ilişkin ilk temel düzenleme ise 1914 yılında, ilk bağımsız belediye gelirleri yasası olan Rusûm-ı Belediye Kanunu ile yapılmıştır. Tüm belediyeler için ortak bir gelir mevzuatı niteliğinde olan bu yasa 1980’lere kadar gelen dönemde geçerli olan belediye gelir sisteminin esasını oluşturmuştur (Ülkmen 1960;352). Rusûm-ı Belediye Kanunu, kentsel ekonomik faaliyetlerin vergilendirilmesini belediyelere devretmektedir. Bu yasa belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması ile çeşitlendirilmesine çalışmış, bir kısım yeni vergilerin konulabilmesini de halkın ve belediye meclislerinin yetkilerine devretmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1997,s.106).

Cumhuriyet Dönemi’nin ilk belediye vergisi yasası, Cumhuriyetin ilanını izleyen yılda çıkarılmıştır. 1924 tarihli, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu bazı farklar dışında 1914 tarihli yasa ile belirlenen gelir kaynaklarını aynen içermektedir.1948 yılına kadar yürürlükte kalan bu yasaya göre tahsil olunan vergilerden belediyelere pay verilmiş, belediyelere belli oranda ek vergi koyma yetkisi verilmiş, bazı vergilerde indirim hakkı getirilmiştir. Ancak bu serbesti 1930 yılına kadar kademeli olarak kaldırılmış sistem büyük ölçüde pay verme yöntemine geçme eğiliminde olmuştur.*

Bu dönemde yerel vergicilik açısından değerlendirilebilecek bir başka yasal düzenleme de 18.6.1947 tarih ve 5116 sayılı Kanunun, belediyelere şehir ve kasabalardaki yol vergisi yükümlülerinin vergisine %50 belediye payı ekleme yetkisi verilmesidir. Bu uygulamaya 1952 yılında yol vergisinin kaldırılmasıyla son verilmiştir (Mutluer, 2009, s.175).

Cumhuriyet sonrası dönemde belediyelerin çalışma esaslarını belirleyen ilk kapsamlı yasa olan ve yakın geçmişe dek yürürlükte bulunan 1930 tarihli, 1580 Sayılı Belediye Kanunu 1924 Anayasası çerçevesinde ve Fransa’dan uyarlanarak hazırlanmış bir

* Yasa ve oranlar için bkz. Mutluer ve Öner, 2009, s.171-174

yasadır. Türkiye’de tek parti döneminin yaşandığı, devletçi politikaların hakim olduğu bu dönemde belediyeler merkezi hükümetin bir uzantısı olarak kabul edilmiş, gerek karar alma süreçlerinde gerekse kaynak ve yetki kullanımlarında merkezi yönetimin sıkı kontrolü altında tutulmuşlardır. Bu dönemde belediyelerin gelir ve giderlerini düzenleyen esas düzenleme ise, 1948 yılında yürürlüğe giren, 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’dur. Bu yasa belediye gelirlerini düzenlemekle beraber, uygulamada merkezi iktidarlar gelirleri merkezde toplayıp, sonra dağıtmayı tercih ettiğinden, belediyeler ihtiyaç duydukları kaynakları yönetme konusunda gerekli yetkilere sahip olmamışlardır (Uyar, 2004,s.5). Kaldı ki yönetim kademeleri arasında politik tercih ve öncelik farklılıklarının belirsiz olduğu bu dönemde merkezi ve yerel yönetimlerin harcama ve gelir sistemlerinin de net biçimde ayrılması mümkün olmamıştır. Birçok önemli kentte merkezi yönetimce atanan valiler aynı zamanda belediye başkanlığını da yürütmüşlerdir. Bu yüzden 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası içinde bulunduğu politik çerçeve ile birlikte değerlendirilmelidir. Bu yasa 1924 yasasından çok temel farklılıklar getirmemiş, ancak 2. Dünya Savaşı koşullarında yetersiz kalan tarifeleri yükseltmiş, ve sonuç olarak da belediyelerin gelirlerini arttırma gibi sınırlı bir işlevi yerine getirmiştir (Ersoy, 1989, s.86). Yasa, belediye meclislerine bazı vergileri toplama ve bazı vergilerin miktarını belirleme yetkisini vermiştir. Bu kanunun bazı hükümleri 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

1950’li yılların başları Türkiye için çok partili siyasal hayata geçiş ve kentleşme olgusunun başladığı yıllar olmuştur. Artan nüfus ve kentleşme, belediye hizmetlerine olan talebi arttırmıştır. Bu yıllarda belediyelerin gelirleri hizmetlerindeki artışa uyum sağlamadığından ve bazı sorunlardan dolayı belediyeler ciddi finansman sorunlarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Bu sorunlardan ilki, İkinci Dünya Savaşının sona ermesini izleyen yıllarda uygulamaya konulan Truman Doktrini ve Marshall yardımının, kırsal kesimlerde kapitalistleşme sürecini hızlandırmasıdır.¹⁰ Tarımda yaşanan makineleşme

¹⁰ 1948 yılında aralarında Türkiye’nin de bulunduğu bazı ülkeler Marshall yardımı almıştır. Amerikanın Marshall yardımının sebebi, 2. Dünya Savaşı sonrası aşırı biçimde genişleyen üretim hacmini, konjonktürel nedenlerle, kısamaması; kısamadığı bu kapasite fazlalığı sorununu üçüncü dünyaya ihraç ederek çözmek istemesidir. Amerikanın birikim krizi, dışarıda, kapitalist türde ilişkilere uygun altyapıların hazırlanmasına yarayacak biçimde işlev görmüştür. Marshall yardımı uyarınca Türkiye, çok

ile kırsal kesimde atıl hale gelen işgücü arzının büyük kentlere göçü ile artan nüfus belediye hizmetlerine olan talebi arttırmıştır. Gelir ihtiyacını artıran başka bir sebep de bu yıllarda yürürlükteki belediye yasalarının mutlak değerlerle belirlenmiş tarifeler içermesi ve hızlı enflasyon ile bu tarifelerin erozyona uğraması nedeniyle belediyelerin kendi kaynaklarına dayanarak hizmet vermelerinin olanaksız hale gelmesidir (Tekeli, 1978, s.249-255). Ayrıca 5237 sayılı yasanın 1914 ve bunu izleyen tarihlerde çıkartılan yasaların bir uzantısı olarak gelişmesi de finansman sorununun bir parçası olmuştur. Bu dönemde verimsiz vergilerle kaynak yaratılmaya çalışılmıştır. Belediye gelirleri bazı merkezi vergilerden pay verilmesi, doğrudan transferler ve borçlanmadan oluşur hale gelmiştir.

5237 sayılı yasa belediyelerin vergilendirme yetkisine ilişkin bazı hükümler içermektedir. Bu yasada belediyelerin tarh ve tahsil edecekleri vergilerin bazıları (5237 S.K , m.6-9,25,27 vb) için üst sınır belirlenmiştir. Belediye meclislerine bir üst sınır içinde eğlence resmini belirleme yetkisi veren hükmünün (m.27, bent 3) 1961 Anayasası'nın 61. maddesine aykırı olduğu iddia edilmiş, ancak Danıştay bu hükmün belediye meclislerine maktu resmin saptanması yönünden sınırsız bir yetki tanımadığı gerekçesiyle Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi bulmamıştır (Çağan, 1982, s.207). Buna karşılık, üst sınırın koyulmadığı bazı vergi ve mali yükümlülüklerle ilişkin maddeler ise Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Şöyle ki, kanununun 21. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Her ne suretle ve vasıta ile olursa olsun yapılacak diğer ilân ve reklâmlardan belediye meclislerince düzenlenecek esas ve tarifelere göre resim alınır." yolundaki hükmün ilâna ilişkin bölümünün Anayasa'nın 61. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmiş, Anayasa Mahkemesi de ilgili maddeyi anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesi ile iptal etmiştir. İptal kararının gerekçesinde yüksek mahkeme tarifenin düzenlenmesinde belediye meclislerinin, kanunun bir sınır tanımamış olmasından yararlanarak diledikleri gibi resim alınmasını öngörececeklerini belirtmiştir. Ayrıca mahkeme bu kararında idareye malî yüküm bakımından sınırsız yetki tanınmasından sakıncalar doğabileceğini de ifade etmiştir.* Benzer biçimde 5237 sayılı yasa'da yer alan Tabela ve Unvan Resmi ve İşgal Resmi

sayıda traktör, karayolu yapım aracı almıştır. Bu ikisinin yaygın olarak kullanıma girmesi, kırsal yapısının dönüşümünde ve kentleşmenin ivme kazanmasında hayati öneme sahip olmuştur.

* Ays., Mahk., E. 1969/23, K. 1969/41, 3/7/1969, Ays., Mahk., E. 1970/29, K. 1970/48, 22/12/1970

Anayasa Mahkemesi tarafından sırasıyla 1966 ve 1968 yıllarında iptal etmiştir. Gerekçe olarak resimlerin alt ve üst sınırlarının yasada belirtilmemesinin ve belediye meclislerine bırakılmasının 1961 Anayasası'nda yer alan vergilerin yasallığı ilkesine ters düşmesidir (Keleş, 2006, s.344)

1960'lı yıllar belediyelerin gelir yönünden zayıf olduğu yıllar olmuştur. Planlı kalkınma döneminin ve kaynak tahsisinde merkezileşme eğiliminin görüldüğü bu dönemde yerel yönetimlere ayrılan paylar son derece düşük kalmıştır. 1960 sonrasında belediyelerin mali açıdan zayıflamalarının sebepleri, Anayasa Mahkemesi'nin yapılan itirazlar sonucu bazı belediye gelirlerini iptal etmesi, merkezi hükümetlerin belediyelerin gelir kaynaklarını ellerinden alıp, kendine gelir kaynağı haline getirmesi, 1960 sonrası gelişen sendikal hareket sonucu, işçi ve memur haklarındaki yükselme sonucu bunlara ödenen ücretlerdeki artışın etkisi olarak sayılabilir (Uyar, 2004, s.7).

1973-1980 dönemi, Türkiye'de yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi tanınması konusunun önem kazandığı bir dönemdir. 1973 ve 1977 yerel seçimlerinde sol ideolojinin uygulamaya çalıştığı “yeni belediyeçilik anlayışı” ile Ankara, İstanbul, İzmit ve Fatsa belediyelerinde halkın da desteği alınarak vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere verilmesine çalışılmıştır. Ancak bu deneyimler 12 Eylül darbesi ile kesintiye uğramıştır. Bu anlayış “Sol Belediyeçiliği”, “Sosyal Demokrat Belediyeçilik” gibi değişik adlarla anılmıştır. Bu görüşe göre, belediyelerin “yerel yönetim” değil, “yerel hükümet” olması gerektiği vurgulanmış ve bu görüş şu şekilde gerekçelendirilmiştir;

“...Çünkü yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi vardır. Meclisler belediyenin gelir kaynaklarını genişletme yetkisine sahip değildir. Halk oyu ile gelen bir meclis olmalarına karşın, meclislerin hiçbir yasama yetkileri yoktur.”

Yeni belediyeçilik anlayışının önerdiği yerel hükümet kavramı, dönemin bazı belediye başkanları ve politikacılarınca sık sık kullanılmıştır. Belediye meclislerine yasama yetkisini öngören yerel hükümet kavramı parlamentoya ait olan yasama yetkisinin devri anlamına gelmektedir. Bu görüş Türk belediyeçilik gelişme çizgisi açısından önemli bir

tecrübe olsa da yerel yönetimlere yasama yetkisinin verilmesi yoluyla yerel hükümetler yaratma düşüncesi devletin yönetim biçimi ile tezatlık gösterdiğinden o dönemde reddedilmiştir. Her ne kadar yerel meclisler de seçimle başa gelen ve halkın iradesini yansıtan meclisler olsa da üniter devletlerde yasama yetkisi yasama organı yani parlamentolar eliyle kullanılmaktadır. Yerel hükümet kavramı ise egemenliğin devlet-altı kuruluşlar olan yerel yönetimler ile paylaşılabilceği yönünde yanlış bir izlenim yaratmıştır (Keleş, 2006, s.455,456-460).

Bu yıllarda toplumda yerel yönetime katılma isteği yerel yönetimin önemini artırmış, 1978 yılında Ecevit hükümeti içinde “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurularak çalışmalara başlamıştır. Bu bakanlıkla merkezi yönetimin denetiminin azaltılması, belediyelerin üretici-birlik bir yapı içinde daha özerk olması ve öz kaynaklarını kullanmayı geliştiren bir amaç gütmüştür. Ancak yerel yönetim bakanlığının, belirli yetkileri zamanında diğer bakanlıklardan devir alamaması yüzünden, ivedi sorunlar anında çözülememiş, beklenen performans gösterilememiştir (Çevikbaş, 1995, s.85). Bakanlığın birtakım eleştirilere ve tepkilere maruz kalarak 1979 yılında kaldırılmasının altında, bakanlığın özerklikten uzak denetleyici bir kuruma dönüşmesi, deneyimsiz, bilgisiz, bir yönetim kadrosu oluşturulması ve bakanlık bütçesi’nde yer alan fonların dağıtımında nesnel ölçütler yerine, siyasal ölçütlerin kullanılması gibi sebepler yatmaktadır. Bu deneyimin başarısız olması güçlü merkezi yönetim imajının bir anda yıkılamayacağını göstermesi bakımından önem taşımaktadır (Keleş, 2006, s.451).

2.1980 SONRASI BELEDİYELERİN VERGİLENDİRME YETKİSİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

2.1 1980 Sonrası Yerel Gelirlere İlişkin Yasal Düzenlemeler

1980 sonrası yaşanan askeri müdahale sonrası belediyeçilik anlayışında meydana gelen değişiklik belediyelerin gelir yapısının da bundan doğrudan etkilenmesini beraberinde getirmiştir. Bu dönemde belediye gelirlerine ilişkin üç önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki, 2.2.1981 tarihinde kabul olunup 1.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380

Sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”dur. Bu kanun 2008 yılında 5779 S.K kabul edilene dek yürürlükte kalmıştır. Bu dönemde 1981 tarihinde yaşanan ikinci gelişme, 5237 sayılı yasa’nın yerine halen yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun kabulüdür. Başka bir gelişme ise Emlak Vergisi Kanunu’nun kabulüdür.

2.1.1 Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Verilen Paylara İlişkin Yasal Düzenlemeler

1980 sonrası dönemin yerel yönetim felsefesinin merkezîyetçiliği elden bırakmaksızın, yerel yönetimleri güçlendirmek olduğu dikkat çekmektedir (Keleş,2006, s.460). 1981 yılında yapılan yasal düzenlemeye dek 5237 sayılı yasa ile belirli vergi tahsilatından ve her gelir için farklı oranlarda yerel yönetimlere pay ayrılması öngörülmekteydi. Kazanç vergisinden, gümrük resminden, yol ve bina vergilerinden, trafik harç ve resimlerinden farklı oranlarda belediyelere ve il özel idarelerine verilen paylar bunun bir örneğidir. Ancak bu dağılık yapı 1.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun kabul edilmesiyle toplanmıştır. Kanunun 1. maddesi gereği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5, il özel idarelerine %1 pay verilmesi ve bu payın nüfus esasına göre pay edilmesi öngörülmüştür. Yasa belediyelerin kaynak ihtiyacını büyük ölçüde rahatlatmıştır. Ancak belediyelerin bu tahsilatı kullanabilmeleri, merkezi yönetimin bir organı olan İller Bankası’nın denetimine bırakılmıştır.İller Bankası ise, bu payları nüfus esasına göre belediye il özel idarelerine dağıtmıştır. Bu yasada öngörülen oranlar ise ileriki yıllarda çıkarılan başkaca yasalar ile sık sık değiştirilmiştir. Tablo 7’de de görüldüğü gibi genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan paylar birçok yasal düzenleme ile yıllar itibariyle değişikliğe uğramıştır. Bu paylar konusunda başka bir husus da 1984 yılında 3030 Sayılı Kanunla kurulan büyükşehir belediyelerine ayrılan paylardır. Bu paylar da aynı tablo da yer almaktadır. Tabloda belediyeler, il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine ayrılan paylara yer verilmiştir. Vergi paylaşım yönteminin ise bir yasa ile düzenlendiği dikkat çekmektedir. Dolayısıyla vergilendirme yetkisi açısından göze

çarpan husus vergi paylaşım yönteminin merkezi hükümetlerce tek taraflı olarak belirlenmesidir. Bu yöntem OECD'nin yaptığı yerel özerklik sınıflandırmasında “d3” kategorisine tekabül etmektedir. (Bkz.Tablo 2) Bu bakımdan Türkiye'nin yerel yönetim gelirlerinin %90'lık kısmını (Bkz tablo 6) oranı yasalarla merkezi yönetimce tek taraflı olarak belirlenen vergi paylaşım yönteminden elde ettiği gelirler oluşturmaktadır.

Tablo 7: Çeşitli Yasalarla Belediyelere ve İl Özel İdarelerine ve Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar (%)

Yasal Durum	Belediyeler	İl Özel İdaresi
1.1.1981 tarihli ve 2380 S.K	5	1
9.5.1984 tarihli 3004 S.K	10,30	2,30
11.12.1985 tarihli 3239 S.K	9,25	1.70
Bütçe yasalarına konulan hükümlerle 1987 yılından itibaren	8,55	1,20
Anayasa Mahkemesi'nin 1996/5-1 sayılı Yürütmeyi Durdurma Kararından sonra	9,25	1.70
21.2.2002 tarihli 4629 S.K	6,0	1,12
Büyükşehir Belediyelerine (B.B) Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Ayrılan Paylar (%)		
1984 Tarihli 3030 S.K	B.B. il merkezinde toplanan gelirin %6'sı (Bakanlar Kurulu Kararıyla % 5 uygulanmıştır)	
2002 4736 S.K	%5'lik payın %40'ı ilgili büyükhşire %60'ının mevcut 16 büyükhşir arasında nüfus kriterine göre dağıtılması	

Yerel yönetimlere ayrılan payların düzenlendiği 2380 sayılı yasa 2008 yılına kadar uygulanmış, 2008 yılında 5779 sayılı yasa¹¹ ile yeniden düzenlenmiştir. Yasanın genel gerekçesinde, belediyelerin finansman yapısına ilişkin bir düzenleme yapılmaksızın belediye yasalarının değiştirilmesinin belediyelerde finansman sorununa yol açtığı belirtilmiştir. 2380 sayılı yasanın yalnızca nüfus esasına göre dağıtım yapmasının

¹¹ 15.07.2008 Tarih ve **26937**sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

yetersizliğine değinilmiştir. Bu yetersizlikleri gidermek amacıyla il özel idareleri ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aldıkları payların arttırılması ve nüfus dışında bazı kriterleri göz önünde tutulmasına olanak sağlayacak 5779 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir.

5779 sayılı yasa İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden pay verileceğini hükme bağlamıştır. Yasaya göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılacaktır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir (5779 S.K)

Görüldüğü gibi büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri arasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının nasıl paylaşılacağı yasa ile düzenlenmiş yasa oranlar konusunda ayrıca Bakanlar Kurulu'na yetki vermiş bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ise bu paylaşım yöntemi üzerinde karar yetkisi bulunmamaktadır. Bu bakımdan 2380 sayılı yasanın vergilendirme yetkisi bakımından taşıdığı nitelikle 5779 sayılı yasanın aynı olduğu gözlenmektedir.

5779 sayılı yasanın önem taşıyan başka bir yönü de paylaşım yönteminde yalnızca nüfus esaslı geçerli olan 2380 sayılı Kanun'un aksine başkaca kriterleri de göz önünde bulundurmasıdır. Yasa'nın 4. maddesi il özel idare paylarının tahsisine ilişkin esasları düzenlemiştir. Buna göre, belirtilen orana göre ayrılmış bulunan il özel idare payının;

- a) Yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna,
- b) Yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,
- c) Yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına,

ç) Yüzde 15’lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,

d) Yüzde 15’lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır.

Kanun’un 5. maddesi belediye paylarının tahsisinde esas alınacak kriterleri düzenlemiştir. Maddeye göre

a) Yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusu,

b) Yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksidir.

Belediye paylarının hesaplanması ve dağıtımında bu kriterler esas alınacaktır. Bunun yanında yasa’da büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılacağı hükme bağlanmış ve 5. madde ile büyükşehir belediye payının;

a) Yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına ,

b) Kalan yüzde 30’luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılacaktır.

Ayrıca bu paylardaki artış bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20’sinden fazla olamayacağı ve fazla olan tutarların, artış oranı yüzde 20’den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılması esasları getirilmiştir. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkili kılınmıştır. Kanunda ilk kez kıstas olarak dikkate alınan gelişmişlik endeksi, eğitim, istihdam, sağlık, sanayi, tarım, inşaat, altyapı, mali ve demografi gibi göstergelerden oluşan bir endeks olup, ilgili kentin tarihsel süreç içindeki gelişimini izlemek açısından yol gösterici bir endekstir.

Yasayla ayrıca özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi tahsilatının tamamı üzerinden belediyelere pay verilmesi düzenlenmiştir. Özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisinin genel bütçe vergi gelirlerine dahil edilmesi nedeniyle vergi gelirleri toplamının önemli tutarda artması sağlanmıştır. Bu da yerel idarelere ayrılan pay havuzunun genişlemesine ve böylece il özel idareleri ve belediyelere pay tahsisi esnasında dikkate alınacak rakamların büyümesine sebep olmaktadır.. Ancak yasa gereği Büyükşehir belediyelerinin payı hesaplanırken, 2012 yılına kadar, özel tüketim vergisi, genel bütçe vergi gelirleri içerisinde dikkate alınmayacaktır (5779 S.K. m.8/1, c ve c. bentleri ile geçici 2.maddesi)

2.1.2 Belediye Gelirleri ile İlgili Yasal Düzenlemeler

12 Eylül Dönemi'ni takip eden dönemde Milli Güvenlik Konseyi öncelikle belediyelerin kaynak problemi ile ilgilenmiş ve 1948 yılından itibaren yürürlükte olan 5237 sayılı yasa yerine 1981 tarihli 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası yürürlüğe konmuş ve tahsil edilen vergi, harç ve katılma payları yeniden düzenlenmiştir. Bu yasa ile belediye gelirlerinin geleneksel yapısı yeni isimler altında korunmuş ancak tarifelerin yükseltilmesi ile yenileştirilmiştir. Yeni yasa belediyeleri, nüfuslarına ve sosyo-ekonomik gelişme durumlarına göre, her birinde farklı tarifelerin uygulandığı, beş gruba ayırmaktadır. Yasa'nın 95 inci maddesi gereğince, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşü alınarak hazırlanan belediye grupları İçişleri Bakanlığı'nın yayınladığı 3 yıl süreyle geçerli olan genel tebliğlerle ilan edilmektedir. Bunun önemi her bir belediyenin hangi grupta yer alacağı merkezi yönetimce saptandığından belediye gelirleri üzerinde merkezi yönetimin belirleyici rolünün korunmasıdır.

Kanunun birinci kısmında **belediye vergileri**, ikinci kısmında **belediye harçları**, üçüncü kısmında ise **harcamalara katılma payları** düzenlenmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu'na göre Türkiye'de belediyeler*;

- İlan ve Reklam Vergisi,
- Eğlence Vergisi,
- Haberleşme Vergisi,
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi,
- Yangın Sigortası Vergisi,
- Çevre Temizlik Vergisi olmak üzere 6 tür vergi toplamaktadırlar.

Kanunun belediye harçlarını düzenleyen ikinci kısmına göre belediyelerin harçları* ise,

- İşgal Harcı,

* Yasada yer alan Meslek Vergisi 1987 yılında 3365 sayılı Kanun ile, Akaryakıt Tüketim Vergisi 1984 yılında 3074 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

* Yasada yer alan Temizleme ve Aydınlatma Harcı 1986 yılından itibaren 3239 s. Kanun ile, Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı ise 1999 yılından itibaren 4444 s. Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı,
- Kaynak Suları Harcı,
- Tellallık Harcı,
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı,
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı,
- Bina İnşaat Harcı,
- Kayıt ve Suret Harcı,
- İmar İle İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı),
- İşyeri Açma İzni Harcı,
- Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı
- Sağlık Belgesi Harcı olmak üzere 12 adet harç yer almaktadır.

Yasa'nın üçüncü kısmında yer alan harcamalara katılma payları ise,

- Yol Harcamalarına Katılma Payı:
- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı olmak üzere 3 grupta toplanmaktadır.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Vergi ve Harç Tarifelerinin Tespiti" başlıklı 96. Maddesine göre, sayılan bu vergi ve harçlar konusunda yerel yönetim ve merkezi yönetimin yetkileri tablo 8'de yer almaktadır. Tabloda yer alan vergi, harç ve katılma payları konusundaki yetkinin 3 ayrı biçimde kullanıldığı görülmektedir. yasal olarak belirlenen ve TBMM'nin yetkili olduğu dolayısıyla da vergilerin yasallığı ilkesine uygun düşen 1. başlıkta yalnızca 6 çeşit gelir türü bulunmaktadır. Buna karşılık 8 gelir türü bakımından da bakanlar kurulu yetkili kılınmıştır. Anayasanın 73. maddesi'nin son fıkrası bakımından incelendiğinde yasada belirlenen en az ve en çok tutarlar arasında değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verildiğinden bu durum, vergilerin yasallığı ilkesine uymasa da anayasaya aykırı görünmemektedir.

2464 sayılı yasa'nın 96. maddesinin ikinci bendinde yer alan“..... vergi ve harçların maktu tarifeleri¹²; bu Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur” ibaresiyle 5 gelir türü açısından belediye meclislerine yetki verilmiştir. 1982 Anayasası'nın 73. Maddesi Bakanlar Kurulu dışında herhangi bir merciin bu yetkiye sahip olmasını öngörmediği halde 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nda belediye meclislerine vergilendirme yetkisi verilmiştir. Yasanın ilgili maddesi anayasal dayanaktan mahrum olmasına karşılık Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkartılan yasalardan olduğu için ve Anayasa'nın geçici 15. Maddesi uyarınca 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin başkanlık divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanun ile kurulu millî güvenlik konseyinin, bu konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı kurucu meclis hakkında kanunla görev ifa eden danışma meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemeyeceği ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamayacağı için Anayasa'ya aykırılık nedeniyle anayasa yargısının dışında kalmıştır. Ancak ileride de üzerinde durulacağı gibi, 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunun 34. maddesi ile geçici 15. maddenin son fıkrası mülga olmuş, anayasa mahkemesince iptal yolu açılmıştır.

¹² 2464 S.K'da maktu olarak düzenlen vergi ve harçlar, zaman içinde yüksek enflasyon nedeniyle gelir kaynağı olma özelliğini yitirmiştir. İlk defa 4/12/1985 tarihli ve 3239 sayılı Kanunla maktu vergi ve harç miktarları beş katına çıkarılmış; 3/5/1992 tarihli ve 92/3278 sayılı Kararname ile de on katına çıkarılmıştır. Son olarak da 30/12/2004 tarihli ve 5281 sayılı Kanunla günün şartlarına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir.

Tablo 8: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası'na Göre Vergi ve Harçlarda Vergilendirme Yetkisinin Paylaşımı

1-Oranı TBMM Tarafından Yasa ile Belirlenen Vergi ve Harçlar			
Vergi/Harç	Oran	Konu	Yetki
Haberleşme Vergisi	%1	Belediye sınırları ve mücavir alan içinde Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri	TBMM
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	%1-5-5*	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi	TBMM
Yangın Sigortası Vergisi	%10	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler	TBMM
Eğlence Vergisi	%20-50-5-10-20-5*	Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri	TBMM/ Belediye Meclisleri
Tellallık Harcı	%2-1*	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı	TBMM
Katılma Payları			TBMM
2-En Az-En Çok Oranları Yasada Belirlenen ve Bu Sınırlar Arasında Uygulanacak Miktarı Bakanlar Kurulunca Saptanan Vergi ve Harçlar.			
Kaynak Suları Harcı	(Litre başına)	Özel kaplara doldurup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması	Bakanlar Kurulu (B.K)
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	(Hayvan başına)	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş	(B.K)

*a) İmal ve istihsal, taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde 1, (a) bendi dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde 5,c) Havagazının satış bedelinden yüzde 5.

***1.Biletle Girilen Yerlerde:** Yerli film göstermelerinden %20, Yabancı film göstermelerinden % 50, Tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve ortaoyunundan % 5, Spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden %10, Sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden %20,

2 - Müşterek Bahislerde: % 5

3. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden (Günlük, YTL:) en az (5YTL), en çok (100YTL) (Ancak Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için, **Belediye Meclislerince takdir edilecek** miktardır)

*Tellallık Harcının nispeti, yüzde 2'dir,100 Türk Lirasını aşan satışlarda aşan kısım için nispet yüzde 1'dir.

		olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlemesi,	
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	(Alet türüne göre)	Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ve ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması	(B.K)
Bina İnşaat Harcı	(İnşaat alanına göre)	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı	(B.K)
İmar Mevzuatı Gereğince Alınacak Harçlar		Parselasyon Harcı- İfraz ve Tevhit Harcı- Plan ve Proje Tasdik Harcı -Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı- Yapı Kullanma İzni Harcı	(B.K)
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı		Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; Muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler	(B.K)
Sağlık Belgesi Harcı		Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri	(B.K)
Kayıt ve Suret Harcı		Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretiyle gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri	(B.K)
3-En Alt ve En Üst Sınırları Yasada Belirlenen ve Bu Sınırlar Arasında Uygulanacak Miktarı Belirleme Yetkisinin Belediye Meclislerine Verildiği Vergiler			
İlan ve Reklam Vergisi	Metrekare olarak	Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam	Belediye Meclisleri (B.M)
İşgal Harcı	Alan ve sayıya göre	Belediye sınırları içinde bulunan bazı yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi	(B.M)
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı		Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi	(B.M)
İşyeri Açma İzni Harcı		Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması	(B.M)

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası

1982 Anayasası'nın 73. Maddesi Bakanlar Kurulu dışında herhangi bir merciin bu yetkiye sahip olmasını öngörmediği halde 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nda belediye meclislerine vergilendirme yetkisi verilmiştir. Ancak ilgili madde anayasal

dayanaktan mahrum olmasına karşılık yasa Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkartılan yasalardan olduğu için ve Anayasa'nın geçici 15. Maddesi uyarınca 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin başkanlık divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanun ile kurulu millî güvenlik konseyinin, bu konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı kurucu meclis hakkında kanunla görev ifa eden danışma meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemeyeceği ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamayacağı için Anayasa'ya aykırılık nedeniyle anayasa yargısının dışında kalmıştır.* Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 1987 tarihli bir kararında belediyelerin gelir kaynaklarının büyük bir bölümü, kamu hukukuna dayanır ve üstlendiği kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların karşılığını oluşturur. Bu nedenle belediyelerin alacakları vergi, resim harç ve benzerlerinin AY. 73 üncü maddesinde öngörülen esaslar dairesinde kanunla konulması, aşağı ve yukarı hadlerinin belirlenmesi gerekir” şeklinde görüş bildirilmiştir.¹³

2.1.3 Emlak Vergisi'ne İlişkin Yasal Düzenlemeler

Emlak vergisi birçok ülkede yüzyıllardır uygulanan bir vergi olmasına rağmen Türkiye'de 1972 yılında Bina ve Arazi Vergileri, Emlak Vergisine dönüştürülerek merkezi yönetime bırakılmış, 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla da 1986 yılından itibaren tahsili tamamen yerel yönetimlere bırakılarak yerel bir vergiye dönüştürülmüştür. Bunda vergi konusunun yerel sınırlar içinde sabit olması ve belediye hizmetlerinin emlak değerini etkileyen önemli bir faktör olması çok etkili olmuştur (Nadaroğlu,1989:104). Türkiye'de de 1971 yılına kadar il özel idareleri tarafından yürütülmüş bir vergi olan emlak vergisi, 1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile merkezi yönetime devredilmiştir. Bu durum 1981 yılına kadar sürmüştür. 1981 yılından itibaren emlak vergisi tamamen merkezi bir vergiye dönüştürülerek yerel

* 3.10.2001 tarihli, 4709 S.K ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının geçici 15 inci maddesinin son fıkrası madde metninden çıkarılmıştır.

¹³ 31/13/1987 tarih, E.1986/20, K.1987/9 sayılı karar

yönetimlere pay verilmemiştir. 1985 yılına kadar merkezi yönetim vergisi olarak yürürlükte kalmış olan emlak vergisinde 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu verginin toplanması yetkisi belediyelere devredilerek il özel idarelerine pay verilmesine başlanmıştır. Bu değişiklik doğrultusunda 1986 yılından itibaren belediyeler topladıkları emlak vergisi gelirlerinin yüzde 15'ini il özel idareleri payı olarak ayırarak ilgili il özel idarelerine aktarmışlardır. Büyük şehirlerde ise belediyeler il özel idaresi payını ayırdıktan sonra kalan bölümün yüzde 20'sini büyükşehir belediyesine vermişlerdir. 5272 sayılı ve 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesiyle emlak vergisi gelirlerinin tamamı ilgili belediyelere bırakılmıştır (Çınar, 2007 ,s.38)

Kısmi bir servet vergisi olan emlak vergisi bina ve arazi vergisinden oluşmaktadır. Bina vergisinin konusunu, Türkiye sınırları içindeki binalar oluştururken, mükellefi ise bu binaların sahipleridir. Bina vergisinin oranı meskenlerde %1, diğer binalarda ise %2'dir. Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları ve mücavir (komşu, civar) alanlar içinde %100 arttırılarak uygulanmaktadır. Arazi Vergisi'nin konusunu, Türkiye sınırları içerisindeki arazi ve arsalar oluşturur. Bu verginin mükellefleri ise, arazi ve arsa sahipleridir. Arazi vergisinin oranı %1'dir. Ancak, bu oran arsalarda %3 olarak uygulanmaktadır. Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde %100 arttırılarak uygulanmaktadır. Emlak vergisinin matrahı gayrimenkulün vergi değeridir (1319 sayılı yasa).

Bakanlar Kurulu, emlak vergisi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar arttırmaya yetkilidir. Emlak vergisinin yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi açısından önemi emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsilatının gayrimenkulün bulunduğu yer belediyesine bırakılması bunun dışında verginin konusu ve oranı üzerinde etkili olmamalarıdır.

3.1980 SONRASI YAŞANAN YERELLEŞME EĞİLİMLERİNİN TÜRKİYE'DE VERGİLENDİRME YETKİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'nin 1980'li yıllardan itibaren yaşadığı liberalleşme ve yerelleşme hareketleri bu yıllardan itibaren tüm dünyada yaşanmaya başlayan küreselleşme ile daha da

hızlanmıştır. Nitekim bu dönemde yaşanan yoğun entegrasyon süreci, ulusal tüm politikaların yönünün belirlenmesinde etkili olmuş, mali ve idari bir dizi reformun yaşanmasına yol açmıştır. Bu değişim süreci gerek merkezi hükümet gerekse yerel yönetimler açısından önemli değişiklikleri içermektedir.

1980’li yılların ikinci yarısından sonra dünyada yaşanan liberalleşme ve serbestleşme hareketlerine Türkiye’nin eklemlenme çabaları yönetim anlayışının değişmesine sebep olmuştur. Özellikle Avrupa Birliği’ne katılma süreci içinde olan ülkemiz,, henüz bu katılım gerçekleşmeden önce yerel yönetimlerini güçlendirmeyi amaçlamıştır (Yaşar, 2002, s.145). Henüz sağlıklı olarak, klasik yerel yönetim sorunlarının bile aşamadığı ülkemizde, bu politikaların yerel mali sistem üzerindeki etkisi ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri gereğince başlamıştır. Ayrıca küresel kurumlar olan Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların da Türkiye ile ilgili raporları ve telkinleri de Türkiye’de yerelleşme eğilimlerinin artmasına neden olmuştur.

3.1 Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisine Etkisi

Avrupa Birliği’nde yerel yönetim gelenekleri devlet tipleri içerisinde farklı biçimlerde tanımlanmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetim yapılanmaları üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki olan Fransız Modeli’nde yerinden yönetim hakkı anayasada yer almakla birlikte, bu hakka ilişkin mali ve idari yetkiler merkezi yönetim tarafından kullanılır. Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz, Lüksemburg ve Yunanistan bu kategoridedir. İkinci model olan Anglo-Amerikan Modeli’nde ise, yerinden yönetim modeli anayasal bir hak değildir ancak, yerel yönetimler Fransız Modeli’nden daha fazla otonomi ve bağımsızlığa sahiptirler. İngiltere ve İrlanda bu kategoridedir. Üçüncü model olan Orta ve Kuzey Avrupa Modeli ise, yerinden yönetimin çok kuvvetli olduğu bir modeldir. Burada yerel yönetimlerin hem anayasal hem idari hem de mali yetkilere sahip olduğu görülmektedir. İsveç, Danimarka, Federal Almanya, Avusturya ve Hollanda ise bu gruptadır (Arslan, 2006, s.115). Kendi kategorileri bakımından bu denli farklılık arz eden yerel yönetim yapısı açısından topluluk içinde birliğin sağlanması ise

bazı yasal düzenlemelerle gerçekleşmiştir. Bu amaçla Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve 1988 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerle ilgili politik, idari ve mali özerklik konusunda önemli hükümler içermekte ve bu özerkliklerle ilgili olarak hukuki, anayasal garantileri içermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oluşum şekli ve taraflar yönüyle uluslar arası bir antlaşma niteliğinde olup uygulanması zorunludur ve antlaşmayı imzalayan devletleri bağlayıcıdır. Şartın 12. maddesinde asgari 10 tanesi onaylanmak zorunda olan 14 paragraf tek tek sayılmıştır. Buna göre aşağıdaki maddelerden en az 10 tanesini antlaşmaya taraf olan her bir ülke kabul etmek zorundadır.

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11

Daha önce de değinildiği gibi Türkiye, 1985 yılında Avrupa Konseyince kabul edilen Özerklik Şartını 1988 tarihinde imzalamış ve 1992’de yürürlüğe koymuştur. Türkiye antlaşmanın birçok madde ve paragrafına çekinceler koymasına karşılık, onayladıktan sonra izlenmesine ve uygulamasına tam olarak katılmıştır. Türkiye Şart’ın hukuki niteliğini tavsiye kararı olarak ele almak istemesine rağmen, sözleşme niteliğinde olmasını isteyen üye ülkelerin sayıca çokluğu karşısında sözleşme olarak kabul etmiştir. Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin 3723 sayılı kanun, 8 Mayıs 1991 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmiştir.* Türkiye Şart’ın 12. maddesi gereği bu yasa ile kabulü zorunlu 14 paragraftan 13’ünü kabul etmiş, kabulü zorunlu olmayan 16 paragraftan

* Tüm ülkelerin onayladığı ve kabul ettiği madde ve fıkralar için bkz.

[http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG&VL=](http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1)

7'sini kabul etmiştir. Dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında yer alan bazı maddeler kabul edilirken bazıları için çekince koyulmuş ve. bu şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının bilahare kabulünü beyana Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu Şart'ın birçok maddesi yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesi açısından önem taşımaktadır. Öncelikle Türkiye tarafından kabul edilen 2. maddede özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacağı hüküm altına alınmıştır. Türkiye'de yerel yönetim mevzuatında bu dönemden sonra yapılan birçok değişikliğin gerekçesinde de bu madde yer almaktadır. Özerk yerel yönetim ilkesinden ne kastedildiği ise yine Türkiye tarafından kabul edilen 3. maddenin 1. ve 2. fıkralarında yer almaktadır. Buna göre özerk yerel yönetim kavramı yerel makamlara, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı tanınmasını anlamına gelmektedir. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir. Görüldüğü gibi maddede yer alan özerklik tanımlaması mali özerkliği dışlamamış özerkliği bir bütün olarak değerlendirmiştir. Ancak Şart'ta yer alan mali özerkliğe ilişkin hükümler Şart'ın "Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesinde yer almaktadır. Türkiye 9. maddenin 1,2,3,5 ve 8. fıkralarını kabul etmiş diğer fıkralara ise çekince koymuştur. (Bu maddelerden sadece 1,2 ve 3. maddelerin kabulü zorunludur)Maddenin birinci fıkrasında ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağını hüküm altına alınmıştır. Bu madde ile yerel yönetimlere ellerindeki kaynakların kullanımında ulusal ekonomik politikaları gözetmek koşuluyla serbesti tanınacağı garanti edilmektedir. Ulusal ekonomik politikalara uygunluk gözetmek koşuluyla yerel yönetimlere kaynak kullanımında tanınacak bir serbesti harcamalar yönünden yerel yönetimlere tanınan özerkliği ifade etmektedir. Maddenin ikinci fıkrasında ise yerel makamların mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı

belirtilmiştir. Bu hüküm T.C. Anayasası'nın bu konudaki düzenlemesi ile paralel niteliktedir. Çünkü Anayasamızda yer alan yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı yönündeki 127. Maddenin son fıkrası bu hükmü destekler niteliktedir.

Şartın ilk iki maddesinde kaynakların ne şekilde sağlanacağına ilişkin bir ifade yer almamaktadır. Bu ifade Türkiye tarafından kabul edilen 3. maddede açıkça ortaya konmuştur. Bu madde Türkiye'de yönetim biçimi açısından tartışmalı olabilecek bir maddedir. Çünkü maddede, Yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Maddede yerel yönetimlere öngörülen gelir kaynaklarının hiç değilse bir kısmında oran belirleme yetkisi tanınmaktadır. Ancak bu madde Türkiye'de anayasal dayanaktan yoksundur.* Çünkü daha önce de değinildiği gibi T.C. Anayasası'nın vergi ödevine ilişkin maddesi yerel yönetimlere böyle bir yetki öngörmemektedir.

Türkiye'nin çekince koyduğu 4. madde ise, yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesi ve esneklik taşıması gerektiği yönündedir. Bu maddede esasen yerel makamlara sağlanan gelir kaynaklarının kişisel gelir vergileri gibi esnek vergilerden oluşmasına işaret edilmektedir. Oysa bu tip vergiler çoğunlukla federal devletlerde yerel makamların yetkisinde bulunmaktadır. Bu bakımdan maddeye çekince konulması Türk vergi sistemi açısından yerinde olarak değerlendirilmektedir.

*2 Ağustos 2007 tarihli "Yeni Anayasa –Metin ve Gerekçeler"- başlıklı, Prof. Ergun ÖZBUDUN başkanlığında hazırlandığı açıklanan Anayasa taslağının 41.maddesinin 4.fıkrasında "*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna; mahallî idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahallî idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.*" denmektedir. Maddenin gerekçesinde: "..... Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin, mahallî idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilen vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler için de mahallî idarelerin karar organlarına verilmesi sağlanmaktadır. Bu suretle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının mahallî idarelerle ilgili olarak öngördüğü ilkelerden birinin daha ülkemizde hayata geçirilmesi mümkün olacaktır." şeklinde ifade edilmiştir. Görülüyor ki AYYÖŞ'nin 9.maddesinin 3.fıkrası halen anayasal dayanağı bulunmamasına karşılık, yasal zeminin oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin bu Şart ile ilgili maddelerinin getirdiği normatif kurallar dışında Türkiye ile ilgili uygulamaya yönelik raporları da Türkiye'de mali yerelleşme yönünde bir itici güç olmaktadır. Şöyle ki, Avrupa Konseyi içinde yerel yönetimleri temsil eden bir kurum olan “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi” adındaki kurum ülkelerin yerelleşme deneyimlerini ve politikalarını değerlendirmektedir. Kongre, 1990 lı yılların sonlarından itibaren Türkiye ile ilgili kararlar almaya ve bu kararları heyetleri aracılığı ile izlemeye almış bulunmaktadır.*

Kongre, yerel yönetim sisteminin temel yapısında bazı değişiklikler yapılmasını istemektedir. Bunun için iki nokta üzerinde durmaktadır. İlk olarak, TC Anayasası'nda 127. maddenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun hale getirilmesini istemekte ve değişikliğin nasıl olabileceği, daha eski tarihli bir Kongre kararında açıklanmış bulunmaktadır. Bu kararda “.... Merkezi hükümetin “vesayet” olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın “idarenin bütünlüğü” ilkesine dayanan 127. Maddede değişiklik önerilmesi gerekebilir. Bu ilke, Özerklik Şartı'nda altı çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karşıttır.” Şeklinde ifade edilerek idarenin bütünlüğü, bir başka deyişle merkeziyetçilik ilkesine son verilmesi, bunun yerine başka bir ilke yerleştirilmesi önerilmektedir. Yeni ilke “subsidiarite” başka deyişle yerellik ilkesi olmaktadır. İkinci olarak Kongre heyetleri, Anayasa değişikliği isteklerine “Vergi Ödevi” başlıklı maddeyi de eklemişlerdir. Kongre bu maddede değişiklik yapılmasını, böylece yerel yönetimlere vergi oranlarıyla bağımsızlık, istisna ve indirimleri belirleme yetkisi tanınmasını istemektedir (Güler,2005a, s.36-39)

3.2 Küresel Örgütlerin Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisine Etkileri

* Kongrenin Türkiye ile ilgili karar ve tavsiyeleri için bkz.
http://www.coe.int/t/congress/WCD/Search_en.asp#

Dünya Bankası'na Türkiye için hazırlanan 2004 tarihli bir rapor, ülkemizde mali yerelleşme yaklaşımının uygulamaya konulmak istendiğini göstermektedir. Buna göre Türkiye'de bir "yerel vergi reformu" yapılmalıdır. Bu reform kapsamında yerel vergiler birleştirilmeli; konaklama vergisi¹⁴ getirilmeli ve oranların belirlenmesi esnekleştirilmelidir. Dünya Bankası'na göre "vergi oranını belirleme yetkisi belediyelere verilmeli, tarifeler ile ücretler ise maliyet esasına göre belirlenmeli"dir. Türkiye'de merkeziyetçiliği eleştiren raporda yerel yönetim gelirlerinin arttırılması için kapsamlı bir reform öngörülmekte bu reformların başında da yerel vergi reformu bulunması gerektiği belirtilmektedir. Rapor reform sürecinin vakit kaybetmeksizin uygulanması gerektiğini açıkça belirtmiştir (World Bank Report, 2004,s.34)

Küresel örgütlerin Türkiye'de mali yerelleşme yönünde yarattığı etkiye başka bir örnek de "Yerel Gündem 21" kavramıyla ortaya çıkan yönetimde katılımcılık anlayışıdır. "Yerel Gündem 21" kavramının çıkış noktası Haziran 1992'de Rio de Janeiro'da yapılan, ana konusu sürdürülebilir kalkınma olan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak da adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'dır (Dooris, 1999, s. 367). Dünyayı 21. yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı hedefleyen Yerel Gündem 21'in yerel yönetimlerle ilgili ana hedefi her ülkedeki yerel yönetimlerden, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci¹⁵ başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 oluşturmaları konusunda görüş birliği sağlamalarıdır. Gündem 21'in dünya ölçeğindeki koordinatör kuruluşu olan UNDP – Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 85 ülkede, Yerel Gündem 21 süreçlerini desteklemektedir (Kent Konseyleri, Yerel Gündem 21, 2009). Bu bağlamda Türk hükümetleri ile UNDP arasında, 1999 yılında "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" ve 2003'de de "Türkiye'de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması" projeleri imzalanmıştır. Bu projelerin amacı da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve sivil toplum örgütlerinin karar alma

¹⁴ 4 Temmuz 2006 tarihinde hükümet tarafından TBMM'ne gönderilen ancak mecliste görüşülmeyen İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın beşinci bölümünde "Konaklama Vergisi" adında yeni bir verginin ihdası öngörülmüştür.

¹⁵ Bu katılımcılık anlayışı yönetim- governance kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. yönetim kavramı ile tek taraflı yöneten- yönetilen ilişkisini yerine "beraber karar alma", "birlikte yönetim", "ortaklaşa hareket etme", "işbirliği içerisinde olma" durumu ifade edilmektedir. Bu süreçte siyasal ve toplumsal ilişki ve kararlar "devlet, yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, gönüllü kuruluşlar ve üniversiteler gibi aktörler arasındaki beraber düzenleme, yönlendirme, üretim ve yönetim temelinde yapılandırılacaktır" (Nohutçu ve Balcı, 2003)

sürecine katılabilmeleri için kapasitelerinin artırılması olarak açıklanmıştır. Bu kapsamda ABD Dış İlişkiler Konseyi (CFR) tarafından, içeriğinde yerel yönetimlere otonomi vermek ve ulusal hükümetin yerel düzeydeki işlevlerini merkezi olmaktan çıkarmak zorunda olduğu vurgulanmış ve bu yaklaşım kabul görmüştür. Anlaşılabacağı gibi, merkezi yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi ve böylece üniter yapıdan vazgeçilmesi önerilmiş ve bu öneri kabul görmüştür (Serim, 2009, s.1).

4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORM SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Daha önce de belirtildiği gibi 1980’li yıllar birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşümün başladığı yıllar olmuştur. Türkiye’de özellikle 1990 sonrası hızlanan bu süreç, özel sektör yönetim stratejilerinin kamuya uyarlanmasını esas alan, katılımcı demokrasiye vurgu yaparak yerelleşme yönünde etki yaratan yeni kamu yönetim anlayışı olarak adlandırılmıştır. Bu anlayışta hizmeti kullananlarla karar alma süreçlerinin birbirine yaklaştırılması hem rekabet artırıcı hem de yenileşme yönünde etki yapacağı gerekçesiyle yerelleşme savunulmaktadır. Ancak bunun sağlanması ise yöneticilere mümkün olduğunca esnek hareket etmelerine yönelik yetki verilmesi ile sağlanacaktır (Weikart, 2001:362).

Türkiye’de de 1980 sonrası kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve devletin rolünün yeniden tanımlanmasına yönelik çalışmalar yeni kamu yönetimi anlayışının yansıması olarak ortaya çıkmıştır. 1989 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Raporu’yla teorik temelleri oluşturulmuş, 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında devletin rolü ile ilgili dönüşüm vurgulanmıştır. İçişleri Bakanlığı da bu kapsamda 1990 yılından itibaren bir dizi reform çalışması başlatmıştır. Belediyelerin gelir gereksinimlerine de çözüm aramayı amaçlayan birçok yasal düzenleme yapılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının gerektirdiği reform ihtiyacı birçok yasal düzenlemenin temel gerekçesi olmuş, yerel yönetimlerin gelir problemleri de başlıca sorunlar arasında sayılmıştır. 2000’li yıllarda başlayan bu reform sürecinin temelini ise Kamu Yönetimi

Temel Kanunu oluşturmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak meclis tarafından kabul edilmiştir.* Bu kanun yönetimde klasik anlayışın değişimini açıkça ortaya koymuştur. Bu yasanın oluşturduğu yönetim felsefesine paralel olarak ve Türkiye'nin bazı çekincelerle imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yeniden yapılandırılmasını sağlamak amacıyla 2000'li yılların başlarından itibaren bir dizi kanun tasarısı çıkarılmıştır. Bunlar Belediye Yasa Tasarısı, Büyükşehir Belediye Yasa Tasarısı, İl Özel İdaresi Yasa Tasarısı ve İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı'dır. Ancak İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı henüz yasalaşma şansı bulamamıştır. Söz konusu reform çalışmaları kapsamında gerek çıkarılan kanun tasarıları gerekse kanunların genel gerekçeleri ve metinleri incelendiğinde Türkiye'nin bir politika transferi içinde olduğu görülmektedir. IMF'nin stand by anlaşmaları, Dünya Bankası'nın uyarılma kredileri, OECD'nin düzenleyici devlet raporları ve Avrupa Birliği'nin katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporları bu süreci yönlendiren başlıca güdümleyiciler olmuştur (Kayıkçı, s.176). Bu kapsamda kabul edilen Belediye ve İl Özel İdaresi yasaları ve diğer mevzuat da yerleşme anlayışının kabulü ve yerleşmesine yasal dayanak oluşturmıştır.

4.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

2003 yılı başlarında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu tarafından Türkiye'de yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu bakımdan Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gereksinimi olduğu ve adı geçen Şart'a uygun olarak yerel yönetimlerin özerkliğinin garanti edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Genel Gerekeçe'sinin başlangıç sözcüğü "küreselleşme"dir. Tasarının hazırlanmasına temel oluşturan asıl

* Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, (14.07.2004 tarih, 5227 sayılı T.C. Resmi Gazete)

nedenin “küreselleşme ve bilgi toplumu” olduğu ifade edilmektedir. Gerekçeye göre, “İç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır.” Tasarının üç temel özelliği, yerelleştirmeci, özelleştirmeci ve yönetişimci bir tasarı olmasıdır. (Yıkılmaz, 2004, s.2).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003’de TBMM’ye sunulmuş, TBMM’deki görüşmeler sırasında adı değiştirilerek yeni adıyla 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilmiştir. Cumhurbaşkanınca TBMM’ye iade gerekçesinde, yapılan düzenlemelerin, “Anayasa’da öngörülen tekil devlet yapısına, ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’ ve ‘idari vesayet’ ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediğini” bildirilmiştir.* Bugünkü haliyle 15.07.2004 tarihinde kabul edilen Yasa’nın yerel mali özerklik açısından önem arz eden en önemli maddesi “Mali Kaynak Dağılımı” başlıklı 10. maddesidir. Buna göre “Mahallî idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahallî idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” ibaresiyle yerel yönetimlerin gelir seçenekleri üzerinde durulmuştur. İlk cümle olan görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasının nasıl gerçekleşeceği yönünde açıkça bir ifade bulunmamaktadır.

4.2 Türkiye’de Yerel Yönetimlere İlişkin Başlıca Kanunların Vergilendirme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi

4.2.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Türkiye’de yaşanan yerel yönetim reform sürecinin bir ayağını oluşturan 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun genel gerekçesinde yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği açıkça ortaya konmuştur. Şöyle ki gerekçede yaşanan değişim ve dönüşüme paralel

* Cumhurbaşkanı Necdet Sezer, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, yasayı TBMM’ye iade etmiştir.

olarak kamunun rolünün yeniden tanımlanması ve bu kapsamda yerel yönetimlerin de teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olacağına yer verilmiştir. Gerekçede kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesinin, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kıldığı belirtilmektedir. Gerekçede yer alan ifadelerle göre mahallî idarelerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gerekçede ayrıca ülkemizde Fransız örneğinden etkilenen merkeziyetçi yapıya eleştiri getirilmiş, belediyelerin verilen görevleri yerine getiren ve merkezî idarenin uzantısı birimler olarak algılandığı üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda geçmişteki belediye mevzuatına özellikle 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na bir dizi eleştiri getirilmiştir. Artan nüfusa paralel olarak artış gösteren belediye sayısı ve artan hizmet talebinin krize yol açtığı, belediyelerin mali problemlerinin sorumluluklarını yerine getirmede yetersiz kalmasına neden olduğuna vurgu yapılmıştır. Gerekçede Anayasanın 127 nci maddesinde öngörülen mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması hiçbir zaman mümkün olmadığı, gelirlerinin önemli bir kısmının merkezî idareden aktarılan kaynaklardan oluşmasına eleştiri getirilmiştir. Yönetim kapasitesi zayıf ve kurumsal gelişmesi yeterli olmayan belediyeler öz kaynaklarını geliştirmede de başarılı olamamışlardır. Sonuç olarak ülkemizde belediyelerin, mahallî idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf olan kurumlar olduğu, Anayasanın 127 nci maddesinde “mahallî müşterek” ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağına hükme bağlanmasına karşın yasal düzenlemelerde bugüne kadar bu ilkeye yeterince uyulmadığı ve bu nedenle, belediyelerimiz bugün yerel kamu hizmetleri alanında çağdaş eğilimlerin aksine genel yetkili olmadığı ve gelirlerinin görevlerini karşılamaktan uzak olduğu belirtilmiştir (Belediyeler Yasası Tasarısı, Komisyon Raporları, 2004)

Gerekçede sayılan bu sorunlara çözüm olarak sunulan tasarının devletin üniter yapısına, anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırıldığı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımının da

tasarıda dikkate alınan diğer hususlardan olduğu belirtilmektedir. Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten (bu tasarıda) anlaşılması gereken; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Belediyeyi, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlayan 5393 Sayılı Belediye Kanunu “**Belediyenin Gelirleri**” başlıklı 59. maddesinde belediyelerin gelirlerini şu şekilde saymıştır.

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirler olarak sayılmıştır.

Vergilendirme yetkisi açısından yukarıdaki madde değerlendirildiğinde ise, 3 kanun öne çıkmaktadır. Bunlar, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’dur. Daha önce de ele alındığı gibi belediyelerin kendilerine ait vergilendirme yetkilerinin bulunduğu vergi ve harçlar ise yalnızca 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan bazı vergi ve harçlar için söz konusudur.

4.2.2 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

10/04/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanunu’na göre büyükşehir belediye gelirleri düzenlemiş bulunmaktadır. Buna göre büyükşehir belediyelerinin

genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından aldıkları paylar, doğrudan ve dolaylı olarak aldıkları paylar şeklinde sınıflandırılabilir. Doğrudan aldıkları paylar büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan paylardır. Bu pay % 5 olarak belirlenmiştir. Bu % 5’lik doğrudan payın %70’i Maliye Bakanlığınca doğrudan tahsilatın yapıldığı büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan %30’luk kısım ise, yine Maliye Bakanlığınca mevcut büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.

Büyükşehir belediyelerinin dolaylı olarak aldıkları genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı ise o büyükşehir ilçe belediyelerine isabet eden pay üzerinden hesaplanır. Şöyle ki 5779 S.K.’na göre büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri toplamından %2.50’lik bir pay ayrılır. Bu payın da %30’u İller Bankası tarafından büyükşehir belediyelerine gönderilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin tabi olduğu bir diğer yasa da 2464 sayılı yasadır. 5216 sayılı yasa 2464 sayılı yasaya göre tahsil edilen vergilerden büyükşehir belediyelerine ayrılacak paylarının tutarlarını 23. maddesinde belirtmiştir. Buna göre,

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50’si.
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- Büyükşehir belediyelerinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- Tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50’sinden sonra kalacak %50’si.

- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- Şartlı ve şartsız bağışlar olarak sayılmıştır.

Görüldüğü gibi büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin bağlı bulunduğu yasalar da 5216 sayılı yasa, 5393 Sayılı Belediye Yasası, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur. Esasen 5393 sayılı Belediye Kanununu yürürlüğe girene dek, büyükşehir belediyelerine ve il özel idarelerine emlak vergisinden pay verilmesi esası geçerli olmuştur. Ancak yasa “*Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez*” hükmüne yer vermiştir. Bu bakımdan emlak vergisinde büyükşehir belediyelerine verilen pay kesilmiştir. Büyükşehir Belediyelerine de yasalarda ayrı bir vergilendirme yetkisi öngörülmemiştir (5216 s.k).

4.2.3 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

22.2.2005 tarih 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu’nun 42. maddesine göre il özel idaresinin gelirleri şunlardır:

- a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirler olarak sayılmıştır.

İl özel idareleri'nin gelirlerine ilişkin yasalar 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'dur.¹⁶ Bunun dışında her ne kadar emlak vergisi gelirlerinden il özel idarelerine doğrudan pay ayrılmasa da 5226 S.K ile emlak vergisi tahsilatının yüzde 10'nun ilk özel idarelerine aktarılacak üzere özel bir hesapta toplanarak "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" ihdas edilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

İl özel idarelerinin kapsamına girdiği kanunlar değerlendirildiğinde kendilerine ait vergilendirme yetkilerinin bulunmadığı görülmektedir.

4.2.4 İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı

Gerek Belediyeler gerek İl Özel İdaresi Yasası ve gerekse Büyükşehir Belediyeleri yasalarında yeni yapılan düzenlemeler yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin bazı yasal düzenlemelere ihtiyaç yaratmıştır. Yerel yönetimlerin gelir gereksinimlerinin

¹⁶ Arazi ve binalardan alınan emlak vergisi hasılatının % 30'u ile belediye sınırları dışındaki, arazi ve binalardan alınan %70 payın il özel idarelerine ödenmesi uygulaması 29/7/1970 tarih ve 1319 sayılı Kanunun hükmü ile kaldırılmıştır

karşılanması açısından il özel idareleri ve belediyeler için yeni bir yasa tasarısı hazırlanmış ve tasarı¹⁷ 26 Eylül 2006'da TBMM Başkanlığına sunulmuş ancak bu tasarı yasalaşamamıştır. Her ne kadar yasallaşmasa da mevcut gereksinime getirilmiş çözüm önerilerinin izlenebilmesi ve Türkiye’de yerel yönetim reform sürecinin yerel vergiler yönünden ne gibi sonuçlar yaratabileceğinin değerlendirilmesi için bu tasarının ele alınması faydalı olacaktır.

Yasa tasarısının genel gerekçesinde il özel idarelerinin ve belediyelerin gelirlerinin düzenlenmesinde Anayasanın 127. maddesindeki “mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanır hükmü” ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı referans olarak alınmıştır. Mali özerklik mahalli idare özerkliğinin önemli bir parçası olarak tanımlanmış ve mahalli idarelerin ayrı mal varlığına, bütçeye, gelir kaynaklarına ve bağımsız harcama yetkilerine sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede mahalli idarelerin yerel vergi koyması, kaldırması veya merkezi idare tarafından konulan yerel vergilerin oran ve matrahlarında değişiklik yapabilmesi, bu vergileri toplayabilmesi mali özerkliğin önemli sonuçları olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca merkezi idareden yapılan transferlerin mahalli idare özerkliğini zedelemeyecek şekilde koşulsuz olması da öngörülmüştür.

Gerekçede, mali özerkliğin tanımı ve sonuçları öncelikle üzerinde durulan konu olmasına karşılık vergilendirme yetkisine ilişkin hususta Anayasa’nın 73. maddesine vurgu yapılmış ve belediye meclislerinin niçin vergilendirme yetkisine sahip olamayacağı açıklanmıştır. Bu yüzden de vergi oranlarının kanunda yer aldığı belirtilmiştir. Ancak, maktu olarak düzenlenen vergi ve harçlar bakımından İçişleri Bakanlığı tarafından illerin ve belediyelerin beş gruba ayrılması hükme bağlanmış, ayrıca belediye sınırları içindeki alanlar ile bu yerler dışındaki alanların üç dereceye ayrılması konusunda meclislere yetki verilmiştir. Belediye meclislerine böyle bir yetki verilmesi vergi oranı üzerinde yetkisiz olan belediyelerin vergi tabanı konusunda dolaylı olarak yetkilendirilmesine olanak tanımaktadır.

¹⁷ Tasarı için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf>

4.3 Reform Sürecinin Değerlendirilmesi ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Üniter Devlet Yapısına Uygun Gelir Sağlama Seçenekleri

1990’lı yıllardan itibaren başlayan yerel yönetim reform sürecinin temel dayanak noktası yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum sağlamak olmuştur. Ancak Şart’ın yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin maddeleri daha önce de belirtildiği gibi 1982 T.C Anayasası’nın 123. ve 73. maddelerine aykırı olduğu yönüyle tartışılmaktadır. Kaldı ki, sonuç itibariyle reform sürecinde kabul edilen yasalarla da yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmadığından Şart’ın vergilendirme yetkisine ilişkin maddeleri hem anayasal hem de yasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Anayasanın “Mahalli İdareler” başlıklı 127. maddesinde de bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı da hüküm altına alınmıştır. Bu durumda mevcut tekil devlet yapısı içinde yerel yönetimlerin gelir sağlama seçeneklerinin ne olması gerektiği hususu önem kazanmaktadır. Zira üniter yapının ve güçlü merkezi yönetimin savunulması yerel yönetimlerin zaafa uğratılması amacını taşımamaktadır. Kuşkusuz artan yerel harcamaların finansmanının sağlanması için yerel yönetimlere gelir seçeneklerinin sunulması gerekmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin finansmanında güçlü merkezi yönetimin rolü önem kazanmaktadır.

Mali yerelleşmenin temel ekonomik argümanı olan etkinlik kriterini vergilendirme yetkisi devretmeksizin sağlamanın bir başka yolu gelirlerin yapılan hizmetlerle paralellik sağlayabileceği bir paylaşım yönteminin belirlenmesi olabilmektedir. Zira 5779 sayılı yasada gelir paylaşımında nüfus esası yanında başkaca kriterlerin de dikkate alınması esası getirilmiştir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin verdikleri hizmetlere göre sınıflandırılarak merkezi yönetimden bu esasa göre pay almaları sağlanabilmelidir. Harcamalarda önceliklerin belirlenmesinde etkili olan yerel bütçeleme tekniği sayesinde ve katılımcılık anlayışının getirdiği kent konseyleri vasıtasıyla merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin hizmet için gereken gelir taleplerini değerlendirmeleri mümkün olabilecektir. Bu yolla yerel yönetimlerin hizmetlerde halka yakınlık avantajını merkezi yönetimlerin lehine çevirmek mümkün olacaktır. Kaldı ki diğer ekonomik gerekçe olan yönetimler arası rekabet de bu yolla sağlanabilecektir. Böylelikle zararlı vergi rekabeti

yerini yönetimler arası hizmet rekabetine bırakacaktır. Yerel hizmetlerin yerel makamlarca görülmesi idari ademi merkeziyetçi bir anlayışın ürünü olup anayasal ya da yasal hiçbir engeli bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu hizmetlerin sunumunu etkin yapabilecek yerel yönetimlere kaynak sağlanabilmesinden merkezi yönetimlerin sorumlu olması gerekmektedir. Gelişen teknoloji merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin yaptığı hizmetleri izleme konusunda yeni teknikler yaratmaktadır. Yeni bütçe anlayışının getirdiği performans çıktıları da bu süreçte merkezi yönetimlerin elinde önemli bir araç olabilecektir. Bu yöntemle yerel yönetimlerin proje üretme süreçleri de hızlanma eğiliminde olacaktır.

Ayrıca merkezi yönetimler gelir sağlayacağı yerel yönetimleri nüfus, coğrafi alan, turistik konum, kalkınmışlık derecesi, kaynak sağlama gücü gibi objektif kriterlere göre sınıflandırarak genel bütçe gelirlerinden pay verme yöntemini kullanabilir. 5779 S.K. bu anlamda olumlu bir gelişmedir. Ancak bunun yanında koşullu bağışlar ve özel amaçlı yardımlarla bu paylaşımı ayrıca fon yaratmak biçiminde de destekleyebilir. Bu yolla genel kamu yararı görülen bazı hizmetlerin yapılması teşvik edilebilir ve bu yöntem yatırımları özendirmek konusunda önemli bir araç olabilir. Mevcut sistemde de uygulanan bu yöntemin aksayan yönleri ise idari düzenlemelerle daha etkin hale getirilebilir.

Kuşkusuz sadece merkezi yönetimin öngördüğü amaçlar için değil yerel yönetimlerin talep ettiği hizmetler için de yerel yönetimlere fon ayırma seçenekleri sunulabilir. Bunu yerel yönetimlerden gelen talepler doğrultusunda belirlemek merkezi yönetim tarafından tasarlanan iyi bir planlama süreciyle mümkün olabilecektir. Böylece mali yerelleşmenin politik ayağını oluşturan yönetimde katılımcılık kriteri sağlanmış olacaktır.

Ülke düzeyinde bütün yerel yönetimlerin benzer mali yapıya ve imkanlara sahip olması mümkün değildir. Bazı idarelerin mali yapıları güçlü iken diğerlerinin zayıf bir mali yapısının olması kaçınılmazdır. Mali kapasitesi yüksek idareler yerel halka daha iyi hizmet götürürken, diğerleri ise, bazı hizmetlerin sunumu konusunda yetersiz

kalabilmektedir. Sosyal adaletin gereği olarak bütün halkın hizmetlerden belli standartlar çerçevesinde yararlanması gerekir. Yerel hizmetlerin belli standartlarda sunulabilmesi için merkezi idarenin mali yapısı zayıf belediyelere yardımda bulunması gereklidir. Bu şekilde bölgeler arasındaki gelir ve servet eşitsizliği giderilmiş olacak, sosyal adaletin sağlanması bakımından merkezi yönetimler devlet olmanın gereğini yerine getirmiş olacaklardır.

Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesinin bir sakıncası da vergilendirmede faydacı yaklaşımın hakim olmasıdır. Bu durumda yerel yönetimler bazı kamusal hizmetleri yürütmekten kaçınacaklardır. Bu da yerel yönetimleri bir girişimciden farksız kılacak ve bazı sosyal hizmetlerin yürütülmesi mümkün olmayacaktır. Oysa, merkezi yönetimin bazı hizmetleri sunma konusunda parasal teşviklerinin olması yerel yönetimi bu amacı gerçekleştirme konusunda güdümlenecektir. Öte yandan yerel gelir yönetimin merkezi yönetimlerce yürütülmesi devletin elinde maliye politikasının önemli bir aracı olacaktır.

SONUÇ

Ülkelerin yönetim politikaları 1980’li yıllardan itibaren yaşanan küreselleşme sürecinin etkisiyle değişime uğramaktadır. Ekonomik, politik ve sosyolojik birçok etkisi bulunan küreselleşme süreci kimi ülkeler için faydalar sağlarken kimi ülkeler için de potansiyel bir tehdit olarak algılanmaktadır. Bunun nedeni küreselleşmenin dünyada bazı egemen güçler yaratmasıdır. Küresel iktidara sahip bulunan söz konusu ülke ve kurumlar da ürettikleri politikalarla diğer ülkeler üzerinde etkili olmaktadır. Ekonomi ve yönetim politikalarının küresel düzeyde üretilmesi ise ulus devletleri kendi politikalarının temel unsurları üzerindeki kontrollerini yitirmeleri tehdidiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Uluslararasılaşma ile küreselleşme arasındaki temel fark da buradan kaynaklanmaktadır. Çünkü tarih toplumların etkileşimi ile sonuçlanan coğrafi keşifler, savaşlar, göçler gibi birçok ulusüstü olaylara sahne olmuştur. Ancak uluslararasılaşma ulusal hükümetlerin kontrolünde gelişmiştir. Küreselleşme ise ulusal hükümetlerin kontrolünden bağımsız ekonomik ve politik değişimler yaratmıştır. Küreselleşme sürecinde söz sahibi olan sanayileşmiş ülkelerle, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının ülkelerin yönetim politikaları üzerinde değişim yaratması bu sürecin bir sonucu olmuştur. Küreselleşme ve yerelleşme arasındaki yakın ilgi bu ülke ve kurumların merkezîyetçiliğe itibar etmeyip, yerelleşme yanlısı politikalar üretmesinden kaynaklanmaktadır.

Küreselleşme ve yerelleşme kavramlarının tüm dünyada gündeme gelmesi, merkezîyetçi sanayi toplumuna karşı çıkan ve adem-i merkezîyetçi (yerelleşme yanlısı) yapılanmaları öngören yeni yönetim teknikleri ve felsefeleri ortaya atılmasına sebep olmuştur. Böylece ülkeler, kamusal güçlerin merkezi otoriteden daha az yetkili alt kurumlara devredilmesini öngören yerelleşme kavramına odaklanmışlardır. Küreselleşme ile yerelleşme arasındaki ilişkiyi iki ayrı yönüyle açıklamak mümkündür. Bunlardan ilki küreselleşmenin ortaya çıkardığı ve egemen güç konumundaki kurumların yapısal uyum gereği ülkelere yerelleşme fikrini empoze etmesi, diğeri ise küreselleşen dünyada yerel değerlerin korunmasını amaç edinen ulus devletlerin kendini koruma güdüsüyle yerelleşmeye daha da önem vermesidir. Her iki süreç de yerelleşme kavramının önemini giderek artırmıştır.

Yerelleşme de küreselleşme gibi ekonomik, siyasi ve idari yönü bulunan çok yönlü bir kavramdır. Ekonomik kararların yerel düzeyde verilmesine imkan sağlayacak bir yetki devri ekonomik; siyasal karar alma sürecinin yerel makamlara devri siyasi; son olarak idari yetkilerin yerel yönetimlere devri ise idari yerinden yönetim kavramlarının konusunu teşkil etmektedir. Burada dikkat çeken husus ise siyasi yerinden yönetim (siyasi yerelleşme-ademi merkeziyet) kavramının varlığının federal bir devlete işaret etmesidir. Çünkü üniter devletlerde yasama yetkisi tek bir güç olarak merkezi yönetimin elinde toplanmıştır. Bu husus, küresel düzeyde kabul gören yerelleşme politikalarının üniter ülkeler açısından tartışılmasına sebep olmaktadır. Bu tartışmalar literatürde yerelleşme yanlısı ve yerelleşme karşıtı görüşlerin oluşmasına sebep olmuştur.

Yerelleşmeyi savunan görüşlerin temelinde ideolojik, politik ve ekonomik gerekçeler bulunmaktadır. İdeolojik yaklaşım merkezi-otoriter hükümetlere olan güvensizlik karşısında bireysel ve yerel özerkliğe olan güven temeline dayanmaktadır. Politik yaklaşım ise özgürlük ve katılımcılık yoluyla yerel demokrasinin sağlanması temeline dayanmaktadır. Ekonomik gerekçe ise yetkilerin halka en yakın düzeyde toplanmasının ekonomik etkinlik ve verimlilikle sonuçlanacağı düşüncesidir.

Yerelleşme karşıtı görüşlerin de ideolojik, politik ve ekonomik temel bazı dayanakları bulunmaktadır. Bunlardan ilki, merkezi hükümetlerin elinde bulunan yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere devrinin ulus-devleti aşındırma eğilimde olacağı düşüncesidir. Karşıt görüşün ekonomik gerekçesi ise yerel yönetimleri güçlendirerek küresel pazarla doğrudan ilişkilerine olanak tanınmasının rekabet düzeyi düşük bulunan yerel yönetimleri küresel sermaye açısından birer pazar haline getirme riskini taşımasıdır. Yerelleşmenin politik olarak da bazı ülkelere uygun olmadığını savunanlar ayrıca özgürlük, yerel demokrasi, katılımcılık gibi bazı değerlerin kendiliğinden oluşması gerektiği kanısındadırlar. Çünkü tarihinde bu değerlere uygun yönetim gelenekleri bulunmayan bazı ülkeler için yerelleşme batı hegemonyasının bir dayatması olarak algılanmaktadır. Karşıt görüşe göre ülkelerin kendi tabanlarından gelen talep değil, batıda yükselen liberal politikaların yerelleşme söylemleri yerelleşme konusunu gündeme getirmektedir.

Ulusüstü iradelerin yerelleşme yönünde yaptığı telkinler yerelleşme karşıtı görüşleri destekler niteliktedir. Gerek Avrupa Birliği gerekse küresel örgütlerin yerelleşme politikalarını çeşitli ülkeler için gündeme getirmesi yerel halkın değil küresel kurumların bu süreçte söz sahibi olduklarını göstermektedir. Avrupa Birliği'nin yerindenlik ve yerel özerklik konusunda temel başvuru kaynağı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Şart ülkeler için her konuda özerk yerel yönetimler öngörmektedir. Misyonu nedeniyle ülkeler üzerinde söz sahibi, küresel bir kuruluş olan Dünya Bankası ise yayınladığı ülke raporlarıyla yerelleşme politikalarını ülkeler için bir zorunluluk olarak görmektedir.

Yerelleşme kavramının bu derece önem kazanması ve merkezden yerele yetki devrini zorunlu kılması bu yetkilerden en önemlisi olan mali yetkilerin gündeme gelmesine sebep olmuştur. Mali yerelleşme gelir elde etme ve harcama yapma yetkileri konusunda yerel yönetimlerin yetki sahibi olmasına işaret etmektedir. Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF, Amerikan Kalkınma Bankası, OECD gibi kuruluşlar mali yerelleşme kavramının önemine vurgu yapmış, özerklik kavramının en önemli bileşeninin mali özerklik olduğunu gündeme getirmişlerdir.

Tıpkı küreselleşme ve yerelleşme gibi mali yerelleşme de çok yönlü bir kavramdır. Bu yüzden kavramın ekonomik ve politik yönleriyle irdelenmesi gerekir. Mali yerelleşmenin ekonomik dayanağı etkinlik ve idareler arası rekabet konularıdır. Ekonomik etkinlik gerekçesi, yerel sınırlar içinde yaşayan halkın, fayda alanı kendi yerel sınırları içinde kalan kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlere olan talebi, kendi içlerinden seçecekleri organların merkezi idare kuruluşlarına oranla daha gerçekçi olarak saptayabilecekleri düşüncesine dayanmaktadır. Ancak bu yaklaşıma bazı eleştiriler de getirilmiştir. Bu eleştiriler, küçük bir coğrafi alanda bulunan yönetimin, elinde bulunan bilgi edinme avantajının merkezi yönetime göre daha etkin hizmet sunma imkanı verdiği kabul edilirse, küçük ülkelerin büyük ülkelere göre bu konuda daha başarılı olduğu sonucuna varılması gerektiği, oysa gerçekte durumun böyle olmadığı yönündedir. İdareler arası rekabet gerekçesine göre ise bireylerin kendi fayda fonksiyonlarını maksimum yapan yerel topluluğa yerleşmeleri çok sayıda yerel yönetim

birimlerinin bulunduğu rekabetçi bir sistem yaratacak bu da yerel kamusal hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesini sağlayacaktır. Tiebout Hipotezi olarak da adlandırılan bu görüş yerel yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin rekabet yoluyla hem kendilerinin hem de yönetimin faydalarının maksimize edileceği inancına dayanmaktadır. Ayrıca mali yerelleşme politik açıdan, yerel yönetimlerin seçmenlerin taleplerini kavrama bakımından daha uygun olduğu için yerel demokrasinin sağlanmasına katkı sağlayacağı yönüyle de savunulmaktadır.

Mali yerelleşmenin ekonomik ve politik gerekçelerinin yanında yine aynı konularda bazı sakıncaları da mevcuttur. Bunlardan ilki, farklı harcama ve vergi yetkilerinin bölgeler ve kişiler arasında eşitsizlik yaratma potansiyelidir. İkincisi ise, farklı yetkileri bulunan yerel birimlerin yatırımları kendilerine çekmek konusunda yaşamaları muhtemel olan zararlı rekabettir. Üçüncü olarak, yerel düzeyde makroekonomik politikaların uygulanmasının güçlüğüdür. Başka bir sakınca ise kurumsal yapısı zayıf olan yerel yönetimlerin kontrollerinde bulunan kaynakları israf etme tehlikesidir. Son olarak bir başka sakınca da gelir toplama ve harcama yapma yetkileri bulunan yerel yönetimlerin bu yetkileri yerel elitler lehine kullanma ihtimalinin bulunmasıdır.

Bütün bu fayda ve sakıncalar birlikte değerlendirildiğinde mali yerelleşmenin uygulanabilmesi için bazı ölçütlerin göz önünde bulundurulması gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Bunun için ülkelerin mali yerelleşme kararı almadan evvel bazı kıstasları göz önüne almaları gerekir. Ülkenin yönetim yapısının üniter mi federal mi olduğu, mali yerelleşmenin kısa vadeli bir plan mı yoksa geçiş dönemini de dikkate alan uzun vadeli bir reform hareketi olarak mı algılandığı, mali yerelleşmenin harcama yönünün mü gelir yönünün mü yoksa her ikisinin birden mi hayata geçirileceği, mali yerelleşmeyi takip edebilecek güçlü bir merkezi hükümetin olup olmadığı, mali yerelleşmenin küçük ve büyük kentler arasındaki farklılıkları dikkate alıp almayacağı, yerel yönetimlere bırakılacak vergilerin seçimi, mali yerelleşme sürecinin anayasal ya da yasal bir güvenceyle mi idari düzenlemelerle mi gerçekleşeceği, yönetimler arası transfer sisteminin nasıl işletileceği ve bütçe politikalarının nasıl tasarlanacağı ve son olarak da ülkelerin yönetim gelenekleri ve tarihi özellikleri gibi konuların dikkate alınması gereklidir.

Mali yerleşme yerel yönetimlere gelir elde etme ve harcama yapma konusunda özel yetkilerin verilmesini öngörmektedir. Bu yetkilerden gelir elde etme ile ilgili olanlar ise yerel yönetimlerin vergilendirme konusundaki yetkilerinin tartışılmasına sebep olmaktadır. Vergilendirme yetkisi devletin ülkesi üzerinde sahip bulunduğu egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla vergilendirme yetkisinin asli sahibi devlettir. Devletin kendi ülkesi üzerinde sahip bulunduğu bu yetki, egemenlik gücüne dayanarak millet tarafından seçilen organları eliyle başka deyişle halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından kullanılır. Vergilerin yasallığı olarak adlandırılan bu kural, vergilendirme yetkisinin halkın seçtiği temsilciler tarafından yani yasama organınca ve kanunla kullanılmasını gerektirir.

Vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı ise mali tevzin kavramının bir alt meselesi olarak algılanmaktadır. Çünkü mali tevzin kavramı hem harcama, hem gelir hem de yönetimler arasındaki gelir ve harcama seviyelerindeki dengesizliklerin giderilmesi ile ilgilidir. Yerel yönetimler farklı yollarla gelir etme seçeneklerine sahip olabilirler. Bunlardan ilki pay ayırma yöntemi, ikincisi vergi türlerini paylaşma yöntemi ve üçüncüsü ise sınırsız vergileme yetkisine sahip olmadır. Bu yöntemlerden hangisinin ya da hangilerinin seçileceği ise ekonomik, politik ve hukuksal açıdan önem taşıyan bir husustur.

Bu konu politik açıdan değerlendirildiğinde temel sorun ülkelerin yönetim yapısının değerlendirilmesidir. Üniter devletlerde modern vergileri koyma ve tahsil etme yetkileri merkezi yönetimin kontrolündedir. Bu vergilere ilişkin tüm yasama ve yönetme yetkileri merkezi yönetime bırakılmıştır. Bu vergi gelirlerinin paylaşım yöntemi ise o ülkede geçerli yerel maliye sistemini düzenleyen bir yasa ile gerçekleştirilmektedir. Federal devletlerde ise bu yetki federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ekonomik açıdan değerlendirildiğinde yerel düzeyde vergilendirme yetkisinin zararlı vergi rekabetine yol açarak ekonomik

etkinsizliğe yol açma riskine sahip olduğu görülmektedir. Vergi konusunun yerel sınırlar içinde olduğu mülk vergileri dışında hareketli faktörler üzerinden alınacak yerel vergiler ekonomideki dışsallıklar nedeniyle de etkinsizliğe yol açabilecektir. Ayrıca gümrük vergileri gibi bölgeler arasında ticareti etkileyen vergilerin yerel yönetimlerce salınması da ekonomik etkinsizliğe yol açma potansiyeli taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi yürürlükteki hukuk kurallarıyla doğrudan ilişkilidir. Öncelikle anayasa hukuku yönünden bu yetkinin meşru olup olmadığı önemlidir. Çünkü bir çok ülke yerel yönetimlerin sahip olduğu bu yetkiyi anayasal temele dayandırmış durumdadır. Üniter devletlerde vergi koyma yetkisi devletin bütünlüğü ilkesi yönünden yasama organınca kullanılmaktadır. Bu yetkinin yasama organınca kullanılması, vergilendirme yetkisinin kaynağını halk egemenliğinden alması yönüyle demokratik devlet ilkesi ile; bireyler arasında eşitlik ve adalet sağlama fonksiyonu bakımından sosyal devlet ilkesi ile belli hukuki kurallarla donatılması bakımından hukukun üstünlüğüne bağlı olduğu için de hukuk devleti ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Bu ilkelerin her biri ise anayasal ilkelerdir. Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlerce kullanılması idare hukuku ile de ilişkili bir konudur. Yerinden yönetim ilkesine göre vergilendirme yetkisi yasal bir yetki olduğundan siyasi yerinden yönetim kavramına girmektedir. Bu ise üniter devlet yapısına uygun düşmemektedir. Vergilendirme yetkisinin birçok yerel yönetim arasında paylaşılması ayrıca idare hukukunun bir başka ilkesi olan idarenin bütünlüğü ilkesine de ters düşmektedir.

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin doğrudan ilgili bulunduğu bir diğer hukuk dalı ise vergi hukukudur. Yerel yönetimlere verilecek vergilendirme yetkisinin vergilemede adaleti sağlayıp sağlayamayacağı genellik ve eşitlik ilkelerinin temini açısından önemlidir. Anayasal bir ilke olan vergi adaleti merkezi yönetimlerin elinde bulunan vergi politikalarıyla mümkün olabilecektir. Aksi taktirde kişisel ve bölgesel eşitsizlikler vergi adaletini bozma eğiliminde olacaktır. Yine bu yetkinin devrinde vergilerin yasallığı ilkesi ve vergilerin mali amacı olan gelir yaratma fonksiyonu gözetilmelidir. Hangi vergi türlerinin bu yetkiye uygun olduğu, verginin temel öğeleri ve yönetimler arasında çıkan vergi ihtilaflarında bu uyuşmazlıkların nasıl çözüleceği,

yerel yönetimlere devredilen vergilendirme yetkisinin sebep olacağı uyum ve yönetim maliyetlerinin de dikkate alınması gerekir.

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi uluslararası hukuk alanıyla da ilişkili bulunmaktadır. Çünkü bu yetkiye sahip olmayı öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu konunun uluslararası hukuk açısından önemini ortaya koymaktadır. Bu Şart uluslararası bir anlaşma hükmündedir. Türk hukuk sistemine göre kanun hükmünde olan bu şart yine anasayal bir hüküm gereği anayasal denetimin dışında kalmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'nin çekince koyduğu ancak Bakanlar Kurulu'na bilahare kabul yetkisi verdiği hükümlerin kabul edilmesi üzerinde dikkatle durulması gereken konulardan birisidir.

Uygulamada bu yetkinin nasıl kullanıldığı ise ülke örneklerinin ele alınmasıyla görülebilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Avustralya, Avusturya, Meksika, İspanya, Kanada, İtalya ve İsviçre gibi üniter/bölge devlet özelliği taşıyan ülkeler yerel yönetimlerine çeşitli vergiler konusunda vergilendirme yetkisi yönünden farklı düzeylerde özerklik tanımış ülkelerdir. Bu ülkelerde uygulamada yerel yönetimlerin bu yetkileri ne kadar kullandıkları ise OECD'nin yaptığı mali yerelleşme göstergeleri baz alınarak incelenebilir. OECD verilerine dayanarak yapılan karşılaştırmalı analizde göze çarpan hususlardan ilki, federal devletlerde toplam gelirin üç yönetim düzeyi arasında pay edildiği, toplam gelirden en yüksek payı hem geçmişte hem de günümüzde merkezi yönetimlerin aldığı ve yerel yönetim gelirlerinin yüksek olduğu ülkelerin güçlü yerel yönetim geleneğine sahip ülkeler olduğudur. Ayrıca yerel yönetimlerin istisna, muafiyet ve indirimler gibi vergi konusu üzerinde değişiklik yapma yetkisi yoluyla vergi tabanı üzerinde kontrol yetkisinin olmadığı gözlenmektedir. Bu durum muhtemelen yerel ve bölgesel ekonomik gelişme politikalarının özellikle de Avrupa Birliği'nin vergi indirim ve istisnaları konusundaki yasaklamalarından kaynaklanmaktadır.

OECD üyesi üniter devletler arasında yapılan karşılaştırmada ise, dikkat çeken husus her ülke için genellenebilecek tek bir yönetim geleneğinin bulunmadığıdır. Örneğin Fransa gibi merkeziyetçi ülkeler idari düzenlemelerle yerelleşme eğiliminde iken

İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlere geniş mali özerklikler tanındığı ve diğer birçok ülkede de farklı özerklik düzeylerinde farklı vergilerin yerel yönetimlerce toplandığı dikkat çekmektedir.

Ülke örnekleri Türkiye açısından değerlendirildiğinde Türkiye’de bir vergi özerkliğinden söz edilemeyeceği rahatlıkla söylenebilir. Türkiye’nin yerel yönetim sistemi Fransa, İngiltere, Yunanistan ve Portekiz gibi merkeziyetçi ülkelerin yerel yönetim sistemi ile benzer özellikler taşımaktadır. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimler anayasal kuruluşlardır. Ancak bu kuruluşların üniter devlet yapısı içinde vergilendirme yetkileri bulunmamaktadır. Bunun düşük gelirli ve sık sık finansal krizlere sahne olan ülkelere birisi olarak ülkenin yerel değil, merkezi vergi politikalarına sahip olması istikrar açısından oldukça önemli bir konu olmaktadır. Dünya uygulamalarından farklı olarak, Türkiye’de yönetimde yerelleşme kültürü tarihsel bir temele dayanmamaktadır. Dünyadaki uygulamalara paralel olarak Türkiye’de de yeni kamu yönetimi anlayışına uygun reform hareketleri benimsenmeye başlanmış ancak yaklaşık on yıllık bir geçmişe dayanan bu süreç henüz tamamlanmamıştır.

Ülke örnekleri ve Türkiye arasındaki rakamsal verilerle yapılan karşılaştırmada gelirlerin yüksek oranda vergi paylaşım yöntemi ile sağlandığı ve bu gelir paylaşım yönteminin yasa ile belirlendiği görülmektedir. Dolayısıyla bu yöntem merkezi yönetim tarafından tek taraflı değiştirilebilir ancak fiiliyatta çok sıklıkla değiştirilmemektedir. Türkiye ile bu anlamda paralellik gösteren diğer üniter devletler Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Portekiz’dir. Buna karşılık aynı kategoride bulunan federal devletler Avusturya ve Meksika’dır. Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin bir kısmını da matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergiler oluşturmaktadır. Merkeziyetçi bir anlayışın göstergesi olarak kabul edilen bu vergilerin uygulandığı tek ülke kuşkusuz yalnızca Türkiye değildir. Federal devletlerde dahi yerel yönetimlerin bu tip vergilere sahip olduğu dikkat çekmektedir. Avusturya, Belçika, Almanya ve İtalya bu ülkelere örnektir. Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Kore, Japonya, Yunanistan ve Danimarka gibi üniter devletler de bu kategorideki ülke örneklerindendir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ele alınmadan önce mali yerelleşmeye ilişkin geleneğin değerlendirilmesi bakımından iki ayrı dönem ele alınabilir. Cumhuriyet öncesi dönemin miladı olarak Tanzimat Fermanı kabul edilmektedir. Çünkü Türkiye’de modern yönetim anlayışı bu dönemde şekillenmeye başlamıştır. Bu döneme ilişkin gelişmeler ele alındığında iki önemli husus göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, batı demokrasilerinde yönetim reformunun halktan gelen hak ve özgürlük mücadelesiyle, buna karşılık Osmanlı devletinin reform sürecinin batıdan reform politikası transfer edilmesiyle başlamasıdır. Bir diğer konu ise batı demokrasilerinin aksine Osmanlı Devleti’nin merkezi otoriteyi sağlamlaştırmak üzere merkezi yönetim eliyle yerel meclisler oluşturmalarıdır.

Tarihte yaşanan yerelleşme tecrübelerinin günümüz açısından önemi her iki dönemde de yerelleşmenin federalizm yaratma tehdidi taşımasına yönelik kuşkulardır. O dönemde Prens Sabahattin ve Hüseyin Cahit arasındaki yerelleşme-merkezileşme tartışmaları günümüzdekilere paralellik arz etmektedir. Ancak o yıllarda dahi tartışılan siyasi değil idari merkeziyetçilik olmuştur.

Cumhuriyet Dönemi’nden sonra Türkiye’de mali yerelleşme anlayışı anayasa hükümleriyle yasal temel bulmuştur. 1921 ve 1924 anayasası idari merkeziyetçi bir anlayış sergilerken önce 1961 Anayasa’sı idarenin bütünlüğü ilkesine yer vererek daha merkeziyetçi bir anlayış sergilemiştir. Nihayetinde 1982 Anayasası günümüze dek gerek yönetim anlayışına, gerek mahalli idare gelirlerine gerekse vergi ödevine ilişkin hükümleriyle merkeziyetçi yapıyı sürdürmüştür.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri tarihsel açıdan değerlendirildiğinde göze çarpan ilk husus en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerin tarih boyunca sürekli yasal düzenlemelerle yeniden yapılandırılmasına çalışılmış olmasıdır. 1877 Dersaâdet Belediye Kanunu’na ve ilk bağımsız belediye gelirleri yasası olan 1914 Rûsûm-ı Belediye Kanunu’na kadar dayanan ve günümüze kadar devam eden süreçte belediyelerin harcama eğilimleri artmış ancak bu artış gelir artışı ile karşılanamamıştır.

1980 askeri müdahalesi sonrası yaşanan liberal politikaların da etkisiyle belediyeçilik anlayışında önemli değişiklikler meydana gelmiş üç yeni yasa yürürlüğe girmiştir. 2380 Sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu’dur. Bu üç yasadaki sadece 2464 S.K belediye meclislerine belli koşullarda vergilendirme yetkisi vermiştir. Belediye Gelirleri Yasası’nda yer alan vergi, harç ve harcamalara katılma payları üzerinde üç ayrı yetki bulunmaktadır. Bunlar yasama organının yetkisi, bakanlar kurulunun yetkisi ve belediye meclislerinin yetkisidir. Ancak bu yasada öngörülen belediye meclislerinin vergilendirme yetkisi ise anayasal dayanaktan yoksun bulunmaktadır. Zira 1982 Anayasası’nın 73. maddesi vergilendirme yetkisini ilke olarak yasama organına vermiş ancak vergilendirmenin bazı unsurlarında Bakanlar Kurulu’na yetkiler verilebileceğini öngörmüştür. 2380 S.K. ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından il özel idaresi ve belediyelere ayrılacak payları düzenlemiştir. 2008 yılına dek yürürlükte olan bu yasada yer alan oranlar birçok yasal düzenleme ile değiştirilmiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun belediye ve il özel idarelere ayrılan paylar ve ayırma kriterleri üzerinde değişiklikler yaparak 2380 S.K.’u yürürlükten kaldırmıştır. Yine belediyelere tarh ve tahsil yetkisi dışında verginin konusu ve oranı üzerinde değişiklik yapma yetkisi vermeyen bir kanun olarak Emlak Vergisi Kanunu gereğince emlak vergisi gelirleri belediyelerin önemli gelir kaynaklarından olmuştur. Emlak vergisinin gelirlerinin tamamı ilgili belediyeye bırakılmaktadır. Ancak vergilendirme yetkileri yine TBMM ve Bakanlar Kurulu’na aittir.

1980 sonrası yaşanan küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi üzerinde çeşitli yollarla etkili olduğuna daha önce değinilmiştir. Bu etki Avrupa Birliği yönünden AYYÖŞ ile sağlanmaya çalışılmıştır. AYYÖŞ’nin 9. maddesinin 3. fıkrası yerel meclislere vergilendirme yetkisi verilmesini öngörmektedir. Türkiye’nin bu anlamda yaptığı düzenlemeler Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ile izlemeye alınmıştır. Kongre Türkiye’de anayasanın 127. maddesi ve 73. maddesinin Özerklik Şart’ına uygun hale getirilmesini istemektedir. Nitekim, 2007 yılında hazırlanan Anayasa Taslağının 41. maddesi ile yerel yönetimlerin seçimiyle oluşan karar organlarına vergilendirme yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Bu

durum ülkemizde yerel vergi yetkisine ilişkin yasal zeminin oluşturulmasına çalışıldığını göstermesi bakımından önemlidir. Avrupa Birliği dışında küresel örgütler de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi üzerinde etkili olmaya çalışmaktadırlar.

Gerek yaratılmak istenen dışsal etki gerekse yerel yönetim sistemindeki gereksinim ile 1990'lı yıllardan itibaren yerel yönetim reform süreci başlamış bu kapsamda 2000'li yıllarda bir dizi yasa yürürlüğe konmuştur. Bu yasalar devletin üniter yapısını tehdit etme yönüyle birçok eleştiri almış ve hemen hepsi yeniden düzenlenmek zorunda kalmıştır. Yasa gerekçelerinin temel dayanak noktası ise yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluk sağlamak olmuştur. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi açısından yeni hükümler içermeyen bu yasalar, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5393 Sayılı Belediye Yasası, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Yasası ve yasalaşmamış olan İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ve 5779 sayılı Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'dur. Bu yasalar yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesini öngörmemektedir. Bu durumda Türkiye'de yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere mevcut anayasaya ve üniter yapıya uygun gelir elde etme seçeneklerini değerlendirmesi gerekmektedir. Bu da güçlü bir merkezi yönetim ve merkezi yönetimin elinde bulunan güçlü bir yerel gelir politikası ile mümkün olabilecektir.

KAYNAKLAR

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). **State Laws Governing Local Government Structure and Administration**. Washington, DC: ACIR, 1993.
- Akçakaya, Murat. “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”. **G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi**, s.153-174,1/2003.
- Akçura, Yusuf. **Üç Tarz-ı Siyaset**. Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988.
- Altan, Mehmet. “Ekonomik Yönüyle Küreselleşme” **Küreselleşme Üzerine Notlar**. Der. Oğuz Kaymakçı, Nobel Yayın Dağıtım, s.49-54, Şubat, Ankara, 2007.
- Arıkan, Zeynep. “Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi)”, Yayınlanmamış Doktora Tezi”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1994.
- Arıkboğa, Ülkü. **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**. Yayıncılık Matbaası,. İstanbul. 2004.
- Armağan, Mustafa. “Milliyetçiliği Anlamaya Giriş”, **Tartışılan Sınırlar Değişen Milliyetçilik**. (Der. Mustafa Armağan), Şehir Yayınları, , Temmuz, İstanbul, 2001.
- Ataç, Engin. **Maliye Politikası**. Açıköğretim Yayınları, Eskişehir, 2004.
- Bahadır, İbrahim. **Ümmetten Millete Türk Ulusunun İnşası (1860-1945)**. Kalan Yayınları, Ankara, 2001.
- Bahl, Roy ve Linn Johannes. “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries”. **Publius**, Vol. 24, No. 1, (Winter, 1994), ss. 1-19.
- Bahl, Roy. “Implementation Rules For Fiscal Decentralization”, **International Studies Program School of Policy Studies**. Georgia State University Atlanta, Georgia January 1999.
- Bailey, J.S. **Local Government Economics: Principle and Practice**. Macmillan Press, London, 1999.
- Belediyeler Yasası Tasarısı, Komisyon Raporları, 2004, <http://www.belgenet.com/yasa/k5215-6.html/> (20/06/2009).
- Belediyeler Yasası Gerekçesi, <http://www.belgenet.com/yasa/k5215-2.html/> (20/06/2009).

- Bhaskaran, R. "Review: Local Government in India", **The American Political Science Review**, Vol. 50, No. 4, ss. 1123-1124. (Dec., 1956).
- Bird, Richard. "Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries: Some Basic Considerations for Reformers" **Public Administration and Development**, Vol. 10, ss. 277-288, 1990.
- "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal. Decentralization." **National Tax Journal**, Vol. 46, No. 18: 207-228, 1993.
- Boadway, Robin, Shah Anwar ve Sandra Roberts, "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries", **World Bank, Policy Research Department**, Public Economics Division, Washington,D.C, 1994.
- Bozkurt, Ömer ve Ergun Turgay. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. TODAİE Yayınları, Ankara, 2008.
- Braid, Ralph M. "Tax Competition, Tax Exporting and Higher-Government Choice of Tax Instruments for Local Governments", **Journal of Public Economics**, Vol.89, 1789– 1821, 2005.
- Carr Jered B. "Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment", **Political Research Quarterly**, Vol. 59, No. 3 (Sep., 2006), ss. 481-492.
- Castells, Manuel. **Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, Birinci Cilt, Ağ Toplumunun Yükselişi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. Nisan, İstanbul, 2005.
- **Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, İkinci Cilt, Kimliğin Gücü**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. Nisan, İstanbul, 2006.
- Cebe, M.Sinan. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediyesi Yasası", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- Çevikbas, Rafet. "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 407, s.s.81-83, 1995.
- Chancal, Kumar Sharma. "Decentralization Dilemma:Measuring the Degree and Evaluation the Outcomes", **The Indan Journal of Political Science**, Vol. LXVII, No.1, Jan-Mar., 2006.
- Charles, D. Hadley, Michael Morass ve Rainer Nick. "Federalism and Party Interaction in West Germany, Switzerland, and Austria", **Publius**, Vol. 19, No. 4.), ss.. 81-97,Autumn, 1989.

- Çadırcı Musa. “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Eylül S.5,1993.
- Çağan Nami. **Vergilendirme Yetkisi**. Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982.
- Çalışkan A. ve Sağbaş İsa. **Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış**. (Editörler) Özgür, H ve M. Kösecik Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform, Nobel Yayıncılık, Ankara, ss.321-346, 2005.
- Çevikbaş, Rafet. “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu”, **Türk İdaresi Dergisi**, sayı 407, 1995.
- Çınar, Tayfun. “Vergi Kanunlarının Belediyelerde Uygulanması, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim” **Ankara: TODAİ Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi**, Haziran, 2007.
- Davut, Dursun. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasî-İdarî Gelişme”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**. (der. D.Dursun) İstanbul İlke Yayını, s.99, 1998.
- Dinan, Desmond.**Avrupa Birliği Ansiklopedisi**. Kitap Yayınevi, 2006.
- Dooris, M. “Healthy Cities and Local Agenda 21: the UK Experience—Challenges for the New Millennium.” **Health Promotion International**, 14:365–375, 1999.
- Ebel, Robert D. “Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization” **The World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries**, November 10, 2003.
- _____. “Subnational Tax Policy and Administration in Developing Economies”, **Reprinted from Tax Notes Int’l**, March 7, p. 919, 2005.
- Erbay, Yusuf. “Kavram Olarak Globalleşme”, **Yeni Türkiye**, Sayı:19, s:170, 1998.
- _____. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt.8, S.2, Nisan 1999.
- Erkul, Ali. “Prens Sabahattin”, (der.) Emre Kongar, **Türk Toplum Bilimcileri I**, İstanbul, Remzi Kitabevi, s.75-144, 1972.
- Ersoy, Melih. “Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye’de Merkezi Yönetim -Yerel Yönetim İlişkileri”,**ODTU Mimarlık Fakültesi Dergisi**, (9:1), ss.45-66, 1989.
- Eryılmaz, Bilal. **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, Ocak, İstanbul, 1992.

- Feld, P., Kirchgässner Gebhard ve Schaltegger Christoph A. “Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence From Swiss State and Local Governments, **Cesifo Working Paper** No. 1087, Category 1: Public Finance, November 2003.
- Feldstein Martin ve Wrobel Marian Vaillant. “Can State Taxes Redistribute Income?”, **Journal of Public Economics**, 68, 369–396, 1998.
- Fjeldstad Odd-Helge. “Intergovernmental Fiscal Relations in the Developing World” **A Review of Issues (der.): Norman Levy & Chris Tapscott** “Intergovernmental Relations in South Africa: The challenges of co-operative government. Cape Town”: Institute for Democracy in South Africa (IDASA), 2001, pp. 143-162.
- Friedman, J. **Küresel Sistem, Küreselleşme ve Modernitenin Parametreleri** [(der.) A. Topçuoğlu ve Y. Aktay, 1999, **Postmodernizm ve İslam, Küreselleşme ve Oryantalizm** (Çeviri: Bülent Paker), İstanbul 1999.
- Georgiev, B.ve Diğerleri. “Fiscal Decentralisation in EU Applicant States And Selected EU Member States”, **Centre for Tax Policy and Administration (TPA)**, Paris, September, 2002.
- Giddens, Anthony. **Sociology**, Cambridge, Polity Press, Third Edition, 1998.
- _____. **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**. Alfa Yayınları, Ocak, İstanbul, 2000.
- _____. **Sosyoloji**, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2006.
- Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Gözler, Kemal. “Devletin Bir Unsuru Olarak ‘Millet’ Kavramı”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 64, Kış, s.108-123, 2001.
- _____. **Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2008.
- _____. **İdare Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, İkinci Baskı, Cilt.1, 2009.
- Guibernau, Montserrat. **Milliyetçilikler: 20 Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler**. Çev.: Neşe Nur Domaniç, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Gül H. ve Özgür H. “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, Editörler: Muhittin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004
- Güleç, Sertaç. “Merkezi Devlet Ademi Merkezi Devlet”, **Yerel Siyaset**, Temmuz, S.31, 2008.

- Güler, Ayman B. **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi; Yapısal Uyarılama Politikaları**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:266, Nisan, Ankara, 1996.
- _____. **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- _____. “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi’nin Anayasa Değişikliği İstekleri”, **Genel-İş Emek Araştırma Dergisi**, , ss.35-45, 2005a.
- Güloğlu, Bülent ve Altınoğlu, Ender. “Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika, Asya ve Türkiye Krizleri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:27, Ekim 2002.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004
- Güner, Ayşe. ve Yılmaz, Serdar. **Mali Yerelleşme; Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** , Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Stuart, Hall. "The Local and the Global: Globalization and Ethnicity", Anthony D. King (ed.) **Culture, Globalization and the World System**, New York, Macmillan, ss. 19-39. 1991.
- Hamamcı, Can. “Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim Nasıl Olmalı”, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu Kitabı**, Tüm-Bel Sen, ve KESK, Ankara, 2003.
- Hansjörg, Blöchliger ve Josette, Rabesona. OECD Economics Department and OECD Centre For Tax Policy And Administration, **The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: an Update**, COM/CTPA/ECO/GOV/WP, vol. 9, 2009.
- Haris, C. P. “Regional Local Government”, **Publius**, Vol. 7, No. 3, Federalism in Australia: Current Trends. Summer, s. 119-145, 1977.
- Hatch, Walter. “Regionalizing the State: Japanese Administrative and Financial Guidance for Asia”, **Social Science Japan Journal**, Vol.5, No.2, pp.179-197, 2002.
- Hirst, Paul ve Thompson Grahame. **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Dost Kitabevi, 4.Baskı, Ankara, 1998.
- John, Kincaid ve Diğerleri, “Public Opinion on Federalism in Canada, Mexico, and the United States in 2003”, **Publius**, Vol. 33, No. 3, The State of American Federalism, 2002-2003, pp. 145-162 Summer, 2003.
- Johnson, Craig. “Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy” **Development**

Policy Review, Rural Policy and Environment Group Overseas Development Institute, July 2001.

Kalabalık, Halil. **Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama**, Ankara. Seçkin Yayınları. 2005.

Kayıkçı, Sabrina. “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXXI Sayı:256, 2004.

Kazgan, Gülten. **Küreselleşme ve Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 3, İstanbul, 2005.

Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay”, **AÜ SBF Yayınları**, No: 500, Seha L. MERAY’a Armağan, C. 2, Ankara, , s. 412, 1982.

_____**Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınları, İstanbul, 2006.

Kılıç, Selda. “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa” **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, S.24, s.99, 2005.

Kırışik, Fatih. “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, , S.11, s.28- 34, Kasım 2003.

Kongar Emre, **21. Yüzyılda Türkiye**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1998

Kumrulu, Ahmet, “Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXXVI, Sayı 1-4, Yıl 1979, s. 147-162

Kurt Nihat, “Türkiyede Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Katkısı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2002.

Lotz, Jorgen. “Accountability and Control in the Financing of Local Government in Denmark”, **Oecd Journal on Budgeting** ,Volume 5, No. 2, OECD 2005.

Lundsgaard, J. “Ageing, Welfare And Municipalities In Finland”, **OECD Economics Department Working Papers**, 2005.

Man, Michael. ed. **International Encyclopedia of Sociology**. New York: Continuum, 1984.

Mengi Ayşegül, “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, **Mülkiye Dergisi**, Sayı 245, Ocak 2007.

- Morata, Francesc. “Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği”, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/FrancescMorata.pdf>, (21/08/2009)
- Musgrave, Richard. “İderelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri”, (Çev. Ömer Faruk Batirel), VII Maliye Eğitimi Sempozyumu, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Marmara Üniversitesi, Marmaris, Altinyunus, 1991.
- _____. “Who Should Tax, Where and What?”, in McClure, C. (Eds), Tax Assignment in Federal Countries, **National Bureau of Economic Research**, Princeton University Press Princeton, NJ, pp.97-122. 1983
- Mutluer, Kamil ve Öner, Erdoğan. **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, Aralık, 2009.
- Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**, 4. Bası, Beta Yayınları, İstanbul. 1989
- _____. **Mahalli İdareler, Teori, Ekonomisi, Uygulaması**, Yenilenmiş 7. Baskı, Beta, Ekim, İstanbul, 2001.
- Nohutçu, A. ve A. Balcı.. “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** içinde, (der.) A. Balcı, A. Nohutçu, B. Coşkun ve N.K Öztürk, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003
- Norregaard, John. “Tax Assignment” Press Ter Minassian (Ed.), Fiscal **Federalism in Theory and Practise**, IMF, Washington, D.C, s.55, 1997.
- Oates Wallace E. “Fiscal Decentralisation and Economic Development”, **National Tax Journal**, Vol. 46, No.2, ss.237-243, June 1993.
- _____. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- OECD. **Fiscal Design Across Levels of Government**. Paris, 2001.
- Ohmae, Kenichi. “The Rise of The Region State”, **Foreign Affairs**, Spring 93, 72 (2), s: 78–87, 1993.
- Ortaylı İlber, (1985), *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul Hil Yayını, s.31
- Ökmen, Mustafa. “Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Yönetim, Kent ve Kentleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, **Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi**. (Der. M. Akif Çukurçayır), Çizgi Kitapevi, Ocak, Konya, 2003.
- _____. “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimler ve Yerelleşme Eğilimleri”, (Der. H.Özgür, M.Kösecik,) **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Nobel Yayınevi, Ankara, Eylül, 2005.

- Önder, İzzettin. “İderelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri: Yorum”, 7. Maliye Eğitimi Sempozyumu, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Marmara Üniversitesi, Marmaris, Altinyunus, 1991.
- Özbudun, Ergun. “Türkiye’de Siyasal Kültür ve Demokrasi” **Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi** (Ed). Hüsnü Erkan, İzmir, 1990.
- _____ **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004.
- Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet. **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Nobel Yayınevi, Ankara, Eylül, 2005.
- Öztürk, İlhan. “Dünya Bankası Politikaları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, 3 (1), Haziran 2006.
- Picard Louis A. “Decentralization, "Recentralization" & "Steering Mechanisms: Paradoxes of Local Government in Denmark” **Polity**, Vol. 15, No. 4. (pp. 536-554, Summer, 1983.
- Proud’homme, Remy. “On the Dangers of Decentralization”, Transportation, Water and Urban Development Department, **Policy Research Working Paper** 1252, February ,1994.
- Reyhan Cenk, **Osmanlıda İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik- Ademi-i Merkeziyetçilik**, İmge Kitabevi, Ankara, 2007
- Robertson, Roland. **Küreselleşme Toplum Kuramı ve Küresel Kültür** (çev. Ümit Hüsrev Yolsal), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara,1999.
- Rodríguez,Victoria E. “Recasting Federalism in Mexico”,**Publius**, Vol. 28, No. 1, The State of American Federalism, 1997-1998 pp. 235-254, Winter, 1998.
- Rondinelli D.A., **Decentralization in Developing Countries**. Washington DC, World Bank 1983.
- Sakınç Süreyya. “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması” Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:12 :105, 1998
- SERİM Bülent, “Açılım ve ‘Yerelleşme’ Çabaları”, Hakimiyet-i Milliye, <http://www.hakimiyetimilliyehm-yazarlari/528.html> (22/11/2009)
- Seyitdanlıoğlu. M. “Bir Belge Olarak Yerel Yönetim Metinleri, (IX)Rüsûm-ı Belediye Kanunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, VI-2: 106-111, Nisan 1997.

- Shah, Anwar. **Local Governance in Industrial Countries**. Herndon, VA, USA: World Bank, 2006.
- _____. “The Reform Of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies” **The World Bank**, Washington, 1997.
- Stiglitz, Joseph, E. **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Plan B Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2002
- Stuart, Hall. “The Local and the Global: Globalization and Ethnicity”, Anthony D. King (ed.) **Culture, Globalization and the World System**, New York, Macmillan, ss. 19-39, 1991.
- Şenses, Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü YOKSULLUK**; İletişim Yayınevi, 1.Basım, İstanbul, 2001.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu Nemci. **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 9. Baskı, 2009.
- Tanzi, Vito. “Fiscal Federalism and Decentralisation, A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects,” in World Bank, **Annual World Bank Conferences on Development Economics**, Washington D.C, World Bank, 1995.
- Teke Elvan, “Vergilerin Uyum Maliyetleri, Denizli Örneği” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos, 2004.
- Tekin, Fazıl. “Mali Tevzin”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi** Cilt XII, Sayı: 1 Ocak, 1977
- Theodore, Levitt. “The Globalization of Market”, **Harward Business Review**, Vol.61, May-June, s. 92-.102, 1983.
- Tiebout, C.M. “A Pure Theory of Local Expenditures”, **Journal of Political Economy**, 64, 416-424, 1956.
- Treisman Daniel, “The Causes of Corruption: A Cross-National Study”, **Journal of Puplic Ekonomics**, June, 2000.
- Turhan, Salih. **Vergi Teorisi ve Politikası**. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Altıncı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.
- Üstünişik, Belma., Yeter Enis. “Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden”, **Türk Yayıncılık Derneği**, Ankara, Nisan 1998.

- Uyar, Hakkı. “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler, Kısa Bir Tarihçe”, **Aydınlanma 1923**, sayı 51, Kış 2004.
- Vaillancourt, François. **Perspectives On Fiscal Federalism**, Ed. Richard M. Bird, M. Washington, DC : World Bank, 2006.
- Vanistendael, Frans. “ *Legal Framework for Taxation*”, **Tax Law Design and Drafting**, Volume 1; International Monetary Fund: Victor Thuronyi, ed.) *Chapter 2*, 1996.
- Varcan, Nezih ve Nadaroğlu Halil. **Yerel Yönetimler**, AÖF Yayınları, Eskişehir, 2001.
- Villeneuve A. B., “Elite Choices and Constitutional Guarantees of Local Autonomy in the Third World: The Case of the Philippines”, 1971-1973, **Modern Asian Studies**, Vol. 14, No. 3, pp. 489-499, 1980.
- Wallerstein, Immanuel. **Modern-Küresel Sistem**, Pınar Yayınları, Aralık, İstanbul, 2005.
- Weikart, A. Lynne, “The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City”, **Urban Affairs Review**, 36, 3:359-382, 2001.
- World Bank Report, Turkey Municipal Sector Review, September 2004, <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPURBMUNGOV/PublicationsandReports/20688028/TurkeyMunSectorReview.doc>
- _____ 1999-2000, www.worldbank.org
- World Bank **East Asia Decentralizes**. Herndon, VA, USA: World Bank, 2005
- Yaşar, Nuri. “ Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimler Arası İlişkilerin Hukuksal Temelleri”, Akademik Araştırma ve Dayanışma Derneği, Kamu Hukuku Arşivi, , s.140-145, Eylül 2002,
- Yeldan, Erinç. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi : Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, 8.baskı, Ankara, 2003.
- Yıkılmaz, Necla. “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Metalurji Dergisi**, Sayı.136, 2004.
- Yılmaz, Hakan. **Mali Yerelleşme, Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**. TESEV Yayınları, Ağustos, 2005.
- Yoshida, Yoshiaki. “Authority of the National and Local Governments under the Constitution”, **Law and Contemporary Problems**, Vol. 53, No. 1, The Constitution of Japan: The Fifth Decade:[Part 1]. pp. 123-133, Winter, 1990.