

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

**YEREL YÖNETİMLER VE MALİ TEVZİN; AVRUPA
BİRLİĞİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI**

Habip DEMİRHAN

Danışman
Prof. Dr. Mustafa SAKAL

İZMİR-2013

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2011801514

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Habip DEMİRHAN
Tez Başlığı : Yerel Yönetimlerde Mali Tevzin Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları

Savunma Tarihi : 17.08.2013
Danışmanı : Prof.Dr.Mustafa SAKAL

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı

Üniversitesi

İmza

Prof.Dr.Mustafa SAKAL

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Prof.Dr.Kamil TÖĞEN

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Yrd.Doç.Dr.Nazmi ÜSTE

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Oybirliği ()

Oy Çokluğu ()

Habip DEMİRHAN tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Yerel Yönetimlerde Mali Tevzin Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

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

Habip DEMİRHAN

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları

Habip DEMİRHAN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

1980’li yıllardan itibaren gelişen küreselleşme hareketi ile birlikte yerelleşme de aynı paralelde önem kazanmaya başlamıştır. Bu süreçle birlikte birçok ülkede katı merkeziyetçi yapılar esnetilerek yerel yönetimlere hizmet ve gelir konularında yetki devirleri olmuştur. Yerel yönetimlere sağlanan idari ve mali anlamdaki sorumluluklar ülkelerin yönetim sistemlerine göre farklılıklar arz etmiştir.

Hizmet ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmaya çalışılmak istenmesi, hizmetlerin yerel halka en yakın idari birimlerce yerine getirilmesi arzusu ve karar birimlerine halkın katılımının daha rahat bir şekilde yerine getirilmesi gibi sebepler yerinden yönetim yapısının gelişmesini sağlamıştır.

Tezin birinci bölümünde yerel yönetimlerin tarihsel süreç içindeki rolü ve önemine değinilerek ikinci bölümde Türkiye’nin yerel yönetim yapısı incelenmiştir. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin hizmet alanı ve mali alandaki sorumluluk ve yetkilerine değinilmiştir. Üçüncü bölümde Avrupa’da yerelleşmenin etkisiyle yerel yönetimler alanında yapılan çalışmalar incelenerek Avrupa ülkelerinin kendi yerel yönetim yapıları incelenmiş ve Türkiye ile seçilmiş ülke örneklerinin karşılaştırması yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Mali Tevzin, Mali Özerklik, Hizmet sunumu, Gelir paylaşımı

ABSTRACT
Master's Thesis
Local Government and Revenue Sharing; EU and Turkey Applications
Habip DEMIRHAN

Dokuz Eylul University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Finance
Public Finance Program

The localization gain importance with globalization process that started to develop from the 1980s. Within the context of this process, rigidly centralized structures stretched and more responsibility and authority transferred to local governments in terms of service and fiscal issues. The administrative and financial responsibilities transferred to local governments vary on countries' government system.

The reasons like requesting of ensure efficiency in services and resource use, desiring of deliver services by the administrative bodies closer to the public and providing public participation to decision making process developed the decentralization structures.

At the first chapter of this thesis it is focused on the importance and the role of local government with its historical background while the Turkey's local government structure is stressed at the second chapter. It is referred to the service and fiscal responsibilities and the powers of local government in Turkey. At the third chapter the local government structures of European countries are analyzed and a brief comparison of Turkey and selected countries examples is done in accordance with studies done in the field of local governments in Europe within the context of localization.

Keywords: Local Governments, Fiscal Federalism, Financial Autonomy, Service Delivery, Revenue Sharing

YEREL YÖNETİMLER VE MALİ TEVZİN: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

İÇİNDEKİLER

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

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE GELİR VE HİZMET PAYLAŞIMI

1.1.YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ	3
1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı	3
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci	4
1.1.3. Kentleşme ve Yerel Yönetimler	7
1.1.4. Demokrasi ve Yerel Yönetimler	10
1.1.4.1. Küreselleşme	13
1.1.4.2. Yerelleşme ve Yerel Demokrasi	15
1.1.5. Küre-Yerelleşme (Glocalization)	17
1.1.6. Hizmette Yerindenlik (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler	18
1.1.7. Yerelleşme ve Yerel Yönetişim	22
1.1.8. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Önemi	25
1.1.8.1.İdari Nedenler	25
	vi

1.1.8.1.1.Merkezden Yönetim (Centralization)	27
1.1.8.1.2.Yerinden Yönetim (Decentralization)	28
1.1.8.2. Siyasal Nedenler	31
1.1.8.3.Toplumsal Nedenler	32
1.1.8.4.Ekonomik Nedenler	32
1.1.9.Yerel Yönetim Uygulamaları	34
1.1.9.1.Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler	34
1.1.9.2.Federal Devletlerde Yerel Yönetimler	35
1.2.İDARELERARASI HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI	36
1.2.1.İdarelerarası Hizmet Paylaşımı	36
1.2.1.1.Hizmet Paylaşımını Etkileyen Faktörler	37
1.2.1.1.1. İktisadi Faktörler	38
1.2.1.1.2. İdari Faktörler	43
1.2.1.1.3. Geleneksel Faktörler	44
1.2.1.2.İdareler arası Görev Bölüşümü İlkeleri	45
1.2.1.2.1.Genellik İlkesi	45
1.2.1.2.2.Liste İlkesi	45
1.2.1.2.3.Karma Sistem İlkesi	46
1.2.2.İdarelerarası Gelir Paylaşımı	46
1.2.2.1.Mali Paylaşım Kavramı	47
1.2.2.2. Mali Paylaşımın Sebepleri	48
1.2.2.2.1. Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler	48
1.2.2.2.2.Kamu Harcamalarındaki Artış	48
1.2.2.2.3.Vergilendirme Yetkisi	49
1.2.2.2.4.Hizmetlerin yerelleşmesi	51
1.2.2.2.5.Tercihlerdeki Farklılıklar	51
1.2.2.2.6..Hesapların Tek Kaynaktan Sağlanması Zorunluluğu	51
1.2.2.3.Mali Paylaşım Türleri	52
1.2.2.3.1.Dikey Mali Paylaşım	52
1.2.2.3.2.Yatay Mali Paylaşım	52
1.2.2.4.Mali Paylaşım Sistemleri	53
1.2.2.4.1.Rekabet Sistemi	53

1.2.2.4.2.Ayırma Sistemi	53
1.2.2.4.3.Bağlılık Sistemi	54
1.2.2.4.4.Karma Sistem	55
1.2.3.İdarelerarası Mali Transferler	56
1.2.3.1. Genel Amaçlı Transferler	56
1.2.3.2. Özel Amaçlı Transferler	57

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE MALİ YAPILARI

2.1.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ	59
2.1.1.Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler	59
2.1.1.1.Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler	59
2.1.1.2.Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler	61
2.1.1.3.Osmanlı Dönemi’nde Yerel Yönetimlerde Mali Yapı	62
2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	66
2.1.2.1.Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak İl Özel İdareleri	67
2.1.2.1.1.İl Özel İdaresi Mali Yapısı	70
2.1.2.2.Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Belediyeler	78
2.1.2.2.1.Türkiye’de Belediyeler	79
2.1.2.2.2.Belediyelerde Mali Yapı	81
2.1.2.3.Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Büyükşehir Belediyeleri	94
2.1.2.3.1.Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri	95
2.1.2.3.2.Büyükşehir Belediyelerinde Mali Yapı	97
2.1.2.4.Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Köy İdareleri	105
2.1.2.4.1.Köy İdaresi Mali Yapısı	106
2.1.2.5.Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Mahalli İdare Birlikleri	108

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLER VE MALİ YAPILARI 113

3.1.AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI	113
3.1.1.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Mali Paylaşım Üzerindeki Etkileri	115
3.2.AVRUPA'DA YÖNETİM YAPISINA GÖRE MALİ PAYLAŞIM UYGULAMALARI SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİ	117
3.2.1.Üniter Devletlerde Mali Paylaşım	117
3.2.1.1.Fransa'da Yerel Yönetimler	117
3.2.1.1.1. Yerel Yönetim Türleri	117
3.2.1.1.2. Mali Yapı	121
3.2.1.2.İspanya'da Yerel Yönetimler	126
3.2.1.2.1.Yerel Yönetim Türleri	126
3.2.1.2.2. Mali Yapı	130
3.2.1.3.İtalya'da Yerel Yönetimler	136
3.2.1.3.1. Yerel Yönetim Türleri	137
3.2.1.3.2. Mali Yapı	139
3.2.1.4.Danimarka'da Yerel Yönetimler	148
3.2.1.4.1. Yerel Yönetim Türleri	148
3.2.1.4.2. Mali Yapı	151
3.2.1.5.Finlandiya'da Yerel Yönetimler	154
3.2.1.5.1. Yerel Yönetim Türleri	155
3.2.1.5.2. Mali Yapı	157
3.2.2.Federal Devletlerde Mali Paylaşım	164
3.2.2.1.İsviçre'de Yerel Yönetimler	164
3.2.2.1.1. Yerel Yönetim Türleri	164
3.2.2.1.2. Mali Yapı	166
3.2.2.2.Almanya'da Yerel Yönetimler	171
3.2.2.2.1. Yerel Yönetim Türleri	171
3.2.2.2.2. Mali Yapı	172
3.2.2.3.Belçika'da Yerel Yönetimler	179

3.2.2.3.1. Yerel Yönetim Türleri	180
3.2.2.3.2. Mali Yapı	181
3.2.2.4. Avusturya’da Yerel Yönetimler	185
3.2.2.4.1. Yerel Yönetim Türleri	185
3.2.2.4.2. Mali Yapı	186
3.3. İDARELER ARASI MALİ PAYLAŞIM AB VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI	192
SONUÇ	201
KAYNAKÇA	205

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BM	Birleşmiş Milletler
DB	Dünya Bankası
ECOSOC	Ekonomik ve Sosyal Konsey
EURATOM	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
GBVG	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KDV	Katma Değer Vergisi
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
LGDK	Danimarka Yerel Yönetimler Birliği
Md	Madde
MÖ	Milattan Önce
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
s.	Sayfa No
TUIK	Türkiye İstatistik Kurumu
UCLG	Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
Yy.	Yüzyıl

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İl Özel İdareleri Gelirleri Dağılımı (2007-2012, %)	s.74
Tablo 2: İl Özel İdaresinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay (2006-2012)	s.75
Tablo 3: İl Özel İdaresi Bütçe Giderleri Ekonomik Dağılımı (2007-2012, %)	s.77
Tablo 4: 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belediyelerin Sayılarındaki Değişim	s.80
Tablo 5: Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar	s.84
Tablo 6: Belediye Vergi Gelirlerinin Kapsam ve Düzenlemeleri	s.86
Tablo 7: Belediye Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Dağılımı (2007-2012)	s.91
Tablo 8: Belediye Harcamalarının yıllar itibariyle Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2007-2012)	s.92
Tablo 9: Belediye Harcamalarının Yıllar İtibariyle Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2006-2012)	s.93
Tablo 10: Büyükşehir Belediye Gelirleri Dağılımı (2006-20012, %)	s.99
Tablo 11: Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (2006-2012)	s.102
Tablo 12: Büyükşehir Belediye Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı (2006-2012,%)	s.104
Tablo 13: Büyükşehir Belediye Harcamalarının Yıllar İtibariyle Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2006-2012,%)	s.105
Tablo 14: Köy İdaresi Gelirleri (1990-2006)	s.108
Tablo 15: KÖYDES Projesi Kapsamında Sağlanan Ödenek (2005-2012)	s.108
Tablo 16: Türkiye’de Mahalli İdare Birlik Türleri ve Sayıları (2006-2011)	s.110
Tablo 17: Mahalli İdare Birlikleri Gelirleri Dağılımı (2009-2012,%)	s.111
Tablo 18: Mahalli İdare Birlikleri Giderleri Fonksiyonel Dağılımı (2009-2012,%)	s.112
Tablo 19: Fransa Yerel Yönetim Birimleri Dağılımı	s.118
Tablo 20: Fransa’da Yerel Yönetim Birimlerinin Hizmet Dağılımı	s.119

Tablo 21: Fransa’da Yıllar İtibariyle Vergi Gelirleri Dağılımı	s.121
Tablo 22: Fransa’da Yıllar İtibariyle Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.122
Tablo 23: Fransa’da Mahalli İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı	s.123
Tablo 24: Fransa’da 2010 yılı Yerel Vergi Gelirlerinin Mahalli İdare Birimleri İtibariyle Dağılımı (Milyar AVRO)	s.124
Tablo 25: Fransa’da Mahalli İdare Gelirlerinin Dağılımı (2003-2009)	s.125
Tablo 26: İspanya Yerel Yönetim Birimleri Sayısı	s.127
Tablo 27: İspanya’da Yıllar İtibariyle Vergi Gelirlerinin Dağılımı	s.131
Tablo 28: İspanya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.132
Tablo 29: İspanya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2003-2011,%)	s.135
Tablo 30: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Hizmet Paylaşımı	s.139
Tablo 31: İtalya’da Yıllar İtibariyle Vergi Gelirlerinin Dağılımı	s.142
Tablo 32: İtalya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.144
Tablo 33: İtalya’da Ulus-altı yönetimlerin Vergi Özerkliği (2007 Bütçesine Göre)	s.145
Tablo 34: İtalya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2003-2011,%)	s.147
Tablo 35: Danimarka’da Yönetim Kademelerine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı	s.151
Tablo 36: Danimarka’da Yönetim Düzeyine Göre Harcamalar ve Gelirlerin Dağılımı	s.152
Tablo 37: Danimarka’da Yönetim Düzeyine Göre Gelir Kalemlerinin Dağılımı (2007,%)	s.153
Tablo 38: Danimarka’da Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Dağılımı (2003-2010,%)	s.154
Tablo 39: Finlandiya’da Yönetim Düzeylerine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı	s.158
Tablo 40: Finlandiya’da Yönetim Düzeyine Göre Harcama ve Gelirlerin Dağılımı	s.159
Tablo 41: Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.167
Tablo 42: İsviçre’de Yönetim Düzeyine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı	s.168

Tablo 43: İsviçre’de Komünlerin Harcamaları Dağılımı (2006-2010, %)	s.169
Tablo 44: İsviçre’de Komünlerin Vergi Gelirleri	s.170
Tablo 45: Almanya’da KDV’nin Yıllar İtibariyle İdarelerarası Paylaşımı (%)	s.174
Tablo 46: Almanya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.176
Tablo 47: Almanya’da Yönetim Düzeylerine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı	s.177
Tablo 48: Almanya’da Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (2003-2009,%)	s.178
Tablo 49: Almanya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2003-2011, %)	s.179
Tablo 50: Belçika Yönetim Yapısı	s.180
Tablo 51: Belçika’da Yönetim Düzeyine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı	s.182
Tablo 52: Belçika’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.183
Tablo 53: Belçika’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı	s.184
Tablo 54: Avusturya Yönetim Birimleri	s.186
Tablo 55: Avusturya’da Yönetim Düzeyine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı	s.188
Tablo 56: Avusturya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı	s.190
Tablo 57: Avusturya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı	s.191
Tablo 58: Ülkelerin Alt İdare Harcamalarının Toplam Harcama İçerisindeki Payı (2007-2011, %)	s.192
Tablo 59: Ülkelerin Alt İdare Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Payı (2007-2011, %)	s.193
Tablo 60: Ülkelerin Alt İdare Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı (%)	s.194
Tablo 61: Ülkelerin Alt İdarelerinin Vergilendirme Gücü (2008)	s.195
Tablo 62: Seçilmiş Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği (2005)	s.198
Tablo 63: Seçilmiş Ülkelerde Türlerine Göre Yardım Gelirlerinin Toplam Yardımlar İçerisindeki Payları (2006,%)	s.199

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İspanya’da Kamu Gelirlerinin Yönetim Düzeyleri Arasındaki Dağılımı (2009,%)	s.133
Şekil 2: İspanya’da Kamu Harcamalarının Yönetim Düzeyleri Arasındaki Dağılımı (2009, %)	s.134
Şekil 3: Finlandiya’da Kamu Yönetim Yapısı	s.156
Şekil 4: Finlandiya’da Yerel Yönetim Vergi Gelirleri Dağılımı (2007,%)	s.161
Şekil 5: Finlandiya’da Yerel Yönetim Gelirleri Dağılımı (2011,%)	s.162
Şekil 6: Finlandiya’da Yerel Yönetim Harcamaları Dağılımı (2011,%)	s.163

GİRİŞ

20. yüzyılın sonlarına doğru başlayan ve halen etkisi devam eden küreselleşmenin etkisiyle yerelleşme kavramı gittikçe önem kazanmıştır. Sermaye ve emeğin uluslar arası hareketliliğinin artması ve bunu sonucunda da ulusal sınırların öneminin görece daha da azalması ile birlikte merkezi yönetim yapılarında dönüşümler gözlenmiştir.

Kamu yönetim yapısında meydana gelen bu dönüşümlerle birlikte katı merkeziyetçi, geleneksel temsil yöntemlerinden ziyade demokratik, katılımcılığın daha kolay olduğu, hizmet sunumunda etkinliğin ve şeffaflığın sağlandığı, hesap verebilirlik mekanizmasına sahip yönetim yapılarına eğilim gittikçe artmıştır. Bu sebeple 1980'li yıllardan başlayarak dünya genelinde birçok ülkede merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere, gerek hizmet gerekse de mali anlamda daha fazla yetki ve sorumluluklar yüklenmiştir. Yerel yönetimlerin, halka en yakın hizmet birimi olmaları, halkın karar verme mekanizmasına erişimde geleneksel temsil yöntemine göre daha aktif olabildiği, karar vericilere hesap sorma anlamında daha etkin davranabildiği yapılar olmaları itibariyle önemleri gittikçe artmıştır.

Dünya genelinde meydana gelen bu gelişmeler ışığında Avrupa'da da yerel ve bölgesel alanda bir dizi reform hareketi meydana gelmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşmasında da yerel ve bölgesel politikaların önemine atıfların yapılması, birlik ve kıta ülkelerinin yerel politikaları benimsemelerinde etkin rol oynamıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda bir dizi reform çabaları gözlenmektedir. Bu çerçevede özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'nin kamu yönetim yapısında yasal anlamda bir dizi çalışma yapılmıştır. 2002 yılında başlatılan Yerel Yönetimler Reform Programı, sonrasında genel yönetim yapısına ilişkin düzenlemeleri içeren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetimlerin etkinliğinin sağlanması için çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun düzenlemeleri, bu çalışmalardan bazıları olarak sıralanabilir. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı

Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısında meydana gelen artış ve aynı zamanda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların düzenlenmesi bu alanda yapılan en yeni çalışma olarak göze çarpmaktadır.

Çalışmada yerel ve bölgesel politikalara verilen önem çerçevesinde Avrupa Birliği'nde seçilmiş ülke örnekleri bazında ve aynı zamanda adaylık sürecinde olan Türkiye'de yapılan reformlar ve bu reformların etkileri incelenerek karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır. Çalışmanın amacı yapılan reformlar çerçevesinde meydana gelen değişimleri inceleyerek olumlu ve olumsuz taraflarını göz önüne sermek ve öneriler geliştirmektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE GELİR VE HİZMET PAYLAŞIMI

1.1. YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Devlet tanımı yapılırken genellikle birtakım unsurlardan hareket edildiğini görürüz. Bu unsurlar, insan, egemenlik ve coğrafi anlamda bütünlük teşkil eden ve sınırları belirlenebilir bir toprak parçasıdır.¹ Söz konusu üç unsur da birbiri ile bağlantılıdır. Buradan hareketle devletin, sınırları belirlenebilen bir toprak parçası üzerinde yaşayan insan toplulukları üzerindeki hükümlerlik gücüdür denilebilir. Devlet, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınma, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi ortak nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasını amaç edinmiştir.²

Yerel kelimesi özü itibarıyla yer kelimesinden gelmekte olup bahse konu olan yerle ilgili alanı ve sınırlarını ifade etmektedir. Bu anlamda yerel terimi o yerle ilgili özellikleri kapsamaktadır. Yerel yönetim dendiğinde ise o yerin sınırları içinde var olan yönetsel yapıdan söz edildiği açıktır. Yerel yönetim kendi sınırları içinde yaşayan vatandaşlarının çıkarlarını temsil etmede, yerel hizmetlerin devri ve sunumunda önemli bir role sahiptir. Bu anlamda yerel yönetimler, kendi bünyesinde yaşayan vatandaşların günlük hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğinden sorumlu olmakla beraber aynı zamanda vatandaşlarının gerçekte ne istediğini sunmaya çalışan hizmet birimleridir.

Yerel yönetim, yerel özellikli bir yönetimdir. Bu anlamda “yerel”dir ve aynı zamanda bir “idare”, yani yönetimdir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimin iki temel boyutu vardır. Birincisi yerel hizmet birimi olma yani yerel hizmetlerin sağlayıcısı olma, yerel hizmetleri üretme, idare etme v.b bir sistemi

¹Vikipedi, **Özgür Ansiklopedi**, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Devlet> (10.11.2012).

²İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yayın No:2009/389, s.7.

olması, ikinci boyutu ise kendi kendini yönetme birimi olmasıdır ki bu da yerel yönetimin siyasal boyutunu oluşturmaktadır.³

Yerel idarenin kendisi yerel motiflerden bağımsız değildir. Bir başka deyişle yerin üstünde yaşayan insan, yerin kendisinden bağımsız değildir. İnsanın yer ile ilişkisi canlıdır ve yerin kendisi de bu anlamıyla öznedir. Yerel yönetimlerin en eski birimleri belediyelerdir. Belediye kelime kökeni itibariyle Arapça bir kelimedir ve “mekân, yaşanılan yer vb” anlamlarına gelmektedir. İnsanın doğum süreci aslında mekân ile başlamaktadır. Bu yönü ile insan bireyi için ilk beled anne karnıdır. İnsan bireyi canlı olma sürecine, yine canlı bir mekân olan anne karnında başlamaktadır. Nasıl ki anne karnı olan canlı mekân ile canlı birey arasında hayati önem taşıyan bir bağ mevcut ise anne karnından sonraki süreçte de insanın birey olarak üzerinde yaşayacağı mekânla arasında aynı derecede önem arz eden bir bağ mevcuttur. Yerel yönetimler canlı mekân ile canlı birey arasındaki dengeyi sağlama konusunda en önemli iradedir.

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci

Yerel yönetimler tarihsel köken olarak merkezi yönetimlerden önce gelmektedir. Eski Yunan'daki siteler (cite) ve yine Roma şehir tarzı olan municipe bugünkü belediyeçilik anlayışının temellerini oluşturmaktadır. Roma'da şehir için kullanılan municipe, bugün belediye anlamında kullanılan İngilizcedeki “municipality”nin kökenini oluşturmaktadır.⁴ Yerel yönetimler yerel toplumsal gereksinimleri karşılamak üzere oluşan örgütlenmelerdir ve bu örgütlenmeler toplumların tarihsel gelişimine paralel olarak ortaya çıkmışlardır. Yerel yönetimler ilk önce küçük toplulukların yönetiminde ortaya çıkmış ve daha sonra Avrupa'da merkeziyetçiliğin zayıflamasını müteakiben ilk önce piskoposlar yönetiminde ve

³Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi, Kavramlar-Yaklaşımlar**, İkinci Basım, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul, 1994, s.33.

⁴ Hakkı Uyar, “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, **Aydınlanma 1923**, Yıl: 8, Sayı: 51, 2004, s.1.

daha sonraları da halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlar neticesinde kendi kendini yöneten birimler olarak ortaya çıkmışlardır.⁵

Antik çağda var olan ve kendi kendini yönetme erkine sahip olan, en küçük ve en eski demokratik birimler olarak kabul edilen Yunan site devletleri ile Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel olarak özerk olan “municipe” adlı birimler ve yine Antik Yunan’daki toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olan “polis”ler yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul görmektedirler.⁶

Yerel yönetimin kökeni toplumsal yaşamın başladığı yerleşik hayata geçişin ilk evrelerine kadar dayanmaktadır. Avcılık-toplayıcılık döneminde insanoğlunun sürekli yaşadığı bir mekân olmamıştır. İnsanoğlunun durağan bir yaşam sürecinin olmamasından ötürü de toprakla bağlantısı zayıf kalmıştır. Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkışının Antik Yunan site devletlerine dayandığı kabul görmesine rağmen, yerel yönetimlerin günümüzdeki anlamıyla ortaçağdaki komün geleneğiyle bağlantılı olduğu görüşü hâkimdir.

Ortaçağ yerel yönetimler açısından önemli bir role sahiptir. Ortaçağ’da komünler yasama, yürütme ve yargı erkini ellerinde bulunduran bağımsız birimlerdi. Bugünkü anlamda ayrı bir bütçesi ve seçimle işbaşına gelen yönetim organlarına sahipti. Komünlerin ortaya çıkmasındaki en önemli amaç gerekli toplu gereksinimleri karşılamak ve yerel sorunları çözüme kavuşturmaktır. Bu anlamda komünlerin ortaya çıkışı modern devlet kavramının ortaya çıkışından öncedir. Komünler devlet tarafından kurulan birimler değildir, fakat ortaçağda burjuva hareketinin desteğiyle birlikte merkezi yapıların güçlenmesi ve mutlak monarşilerin ortaya çıkmasıyla komünlerin etkinliği zayıflamış ve özerkliklerini kaybetmişlerdir.⁷ Bu dönem itibarıyla komünler, devletlere dönüşüm sürecini yaşamışlar ve devletler tarafından hukuki statü kazandırılmışlardır. Komün kavramı, belirli bir yerde toplumsal yaşam süren ve ortak ihtiyaç ve çıkarları olan topluluklar olmasına rağmen ortaçağ komünlerinin günümüz komün kavramından farkı; yasama, yürütme ve yargı erkine sahip doğal oluşumlar olmalarıdır.

⁵ Özkan Arslan, **Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, Haziran 2004, s.20.

⁶ Mehmet Akif Özer, “Batı’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci”, **Türkiye İdaresi Dergisi**, Sayı: 425, Aralık 1999, s.105.

⁷ Birol Ertan, “Yerel Yönetim Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak 2002, s.23.

Ortaçağ Avrupa'sında ilk yerel yönetim birimlerinin görülmeye başlaması ticaretin gelişmesi ve tüccarların toprak dışında, para ve mal mübadelesini kolaylaştıracak bir ticaret politikası isteğiyle paralellik arz eder.⁸ Ticaretle zenginleşen ve gücü artan tüccar sınıfı derebeylere ve krallara karşı güç elde ederken aynı zamanda şehirlerin gelişmesini sağlamışlardır. Gelişen bu şehirlerde tüccarların yönetime katıldıkları ilk yerel yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır. 16.yy'da ulus devletlerin ortaya çıkması ile birlikte ve merkezi devletlerin oldukça güçlenmesi ile birlikte komün geleneği yok edilmiştir.

Ulus devlet kavramı devlet kavramı ve oluşumundan sonraya denk gelmektedir. Feodal yapının çözülmesiyle birlikte ulus devlet oluşumu başlamıştır. Ulus devlet gelişimi 11.yy'dan itibaren kendini göstermeye başlamış ve 17.yy'ın sonlarına doğru gelişimini tamamlamıştır. 1648 yılında Otuz Yıl savaşlarının sonucunda imzalanan Westfalya anlaşması ile birlikte Avrupa'daki düzenin siyasi bir birimi halini almıştır.⁹ Ulus devlet sürecinin başlaması ile birlikte yerel yönetim yapılarında da önemli değişiklikler olmuştur. 17. ve 18.yy'da yaşanan Fransız İhtilali ve Endüstri Devrimi ile birlikte günümüz yerel yönetim anlayışlarının gelişim süreci başlamıştır. Mevcut yerel yönetim olgusu ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir.¹⁰ Ulus devlet hareketi ile birlikte katı merkeziyetçi ve statükocu yapıların ortaya çıkması neticesinde yerel topluluklar büyük baskılarla yüz yüze kalmışlardır. Nitekim İspanya, İtalya, Fransa vb birçok ülkede yerel topluluklar özellikle 1980'li yıllara kadar çeşitli şekillerde karar mekanizmalarından yoksun bırakılmışlardır. 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme hareketi ulus devletlere yeni görevler biçtiği gibi yerel yönetimlere de yeniden oluşum ve yapılanma anlamında yeni görev ve sorumluluklar biçmektedir.

⁸Leo Huberman, **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, Çev. Murat Belge, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 36.

⁹Jurgen Habermas, **Küreselleşme ve Ulus Devletlerin Akıbeti**, Bakış Yayınları, İstanbul 2002, ss.8-9.

¹⁰Ahmet Berk, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, 2003, ss. 49-50.

1.1.3. Kentleşme ve Yerel Yönetimler

Kent kavramı tarihsel süreç içinde farklı şekillerde kullanılmış ve yorumlanmıştır. Genel olarak kent; farklı sosyal sınıflardan oluşan toplumun yoğun bir şekilde yaşadığı yerleşim birimleridir. Kent, *“civar yerleşmelerin ekonomik faaliyetlerini denetleyen, ona göre uzmanlaşan, üretimi gerçekleştiren ve böylece toplumsal ve idari yönden de çevresi üzerinde denetimci bir görev üstlenen yerleşme birimidir.”*¹¹

Kentleşme tarihi insanoğlunun avcı-toplayıcı dönemden üretici konuma geçtikleri yerleşik düzen dönemine dayanmaktadır. İnsanların toprakla ilişkilerinin başlaması ve üretim sonucunda üretici sınıfının ortaya çıkması ile birlikte üretim ilişkilerinin düzenlenmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçeveden bakıldığında kent yaşamını beraberinde getiren ana etmen, üretim ilişkilerin toplumsal işbölümü çerçevesinde yeniden düzenlenmesidir. Yerel yönetim tarihinin yerleşim yeri anlamında ilk kentlerin ortaya çıkışı ile ilgili olduğunu söylemek mümkündür. Üretim tarihi yerleşik hayata geçmeyle başlamış ve bununla beraber yerel nitelikteki ihtiyaçlar da ortaya çıkmıştır. Yerleşik hayatla başlayan tarımla uğraşma ve bu anlamda tarımsal ürün artışının sonucunda işbölümüne gidişin yolunun açılmasıyla birlikte tarımsal araç-gereçlerin yapımı başlamıştır. Üretim artışı beraberinde bir tüccar sınıfı ortaya çıkarmıştır. Oluşan ilk kentler bugünkü kentlerden oldukça az nüfusa sahip ve küçük kentler olmuştur.¹²

Uygarlık tarihi dünyanın farklı yörelerinde ve değişik zaman dilimlerinde gelişmiştir. İlk kent yerleşimlerinin farklı bölgelerde ortaya çıkmasının sebebi uygun çevre koşulları, kültürel ve ekonomik yapıdır.¹³ Eski çağda kentin hem toprak üzerinde hem de kurumsal ilişkiler üzerinde hâkimiyeti mevcuttu. Mısır ve Mezopotamya Bölgeleri ilk yerleşim yerlerine sahiplik etmiştir. Bu dönemlerde kent devletleri kurulmuştur. M.Ö. 4000-3500 yıllarda Dicle ve Fırat ırmakları kenarlarında köylere, kasabalara ve kentlere rastlamak mümkündür.¹⁴ Site devlet

¹¹ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAEİ Yayınları, No:180, Ankara 1979, ss.194-195.

¹² Engin Karakış, **Küreselleşen Dünya Yönetiminde Yerel Yönetimler Bağlamında Sosyal Politika**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 2009, s.9.

¹³ Eyüp Günay İsbir, **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986, s.9.

¹⁴ Kemal Görmez, **Kent ve Siyaset**, Gazi Kitabevi, Ankara 1997, (Siyaset), s. 19.

yönetimi M.Ö. 1500-1000 yıllarında başlamış ve Sümerler, Babiller ve İbraniler gibi birçok kavimde görülmüştür.¹⁵ Antik Yunan'da var olan site devletleri ise kendi kendilerini yönetebilen ve halkın siyasal karar alma mekanizmasında rol aldığı yönetim birimleriydi. Antik Yunanda “polis” kelimesi, hem kent hem de devlet anlamında kullanılmaktaydı. Polis antik kentleri, tarihsel süreç içinde görülen diğer kentlerden sosyo-ekonomik ve siyasal yapı olarak farklılıklar arz etmektedir.

Kentin hukuki alandaki gelişimi Roma İmparatorluğu'na dayanmaktadır. Roma imparatorluğu döneminde iç işlerinde özerk kent konfederasyonları oluşturuldu. O dönemde var olan birçok kenti birleştirmekle kalmayıp var olmayan birçok kent oluşturdular.¹⁶ Roma İmparatorluğu bir kentler federasyonudur ancak bu federasyon iradi değil, fetih ve dayatmalarla oluşturulmuş bir yapıdır. Siteler doğrudan vergi koyamazdı ve toplanan vergilerin büyük çoğunluğunu Roma merkezine vermek zorundaydı.¹⁷ Dördüncü yüzyılı müteakiben kent meclisleri gücünü ve önemini kaybetmeye başlamakla beraber temsil etme yeteneğini de piskoposlara devretmeye başlamıştır. Birçok kent varlığı bir piskoposun var olmasına bağlı hale gelmişti. Bunun en önemli göstergesi 6.yy'ın başlangıcından itibaren kent anlamına gelen “civitas” sözcüğünün aynı zamanda “piskoposluk merkezi” anlamında da kullanılmaya başlanmasıdır.¹⁸ Roma İmparatorluğunun çökmesiyle kentler kiliseye kalmıştır.

Ortaçağda doğuda merkezi devletler hüküm sürdüğü sırada, 15. yy'a kadar batıda feodalite ve komünler hüküm sürmüştür.¹⁹ Hatta denilebilir ki ticaretin gelişmesi, feodalite ve komün konularındaki gelişmeler bile Avrupa'nın her yerinde aynı tarihte ve aynı biçimde gelişmemiştir. 11.yy ve 16.yy. arasındaki sürede çeşitli kentler feodal yapıdan kurtularak yeni bir yönetim biçimine geçmişlerdir.²⁰ Bu süreçte krallar burjuva sınıfını feodal derebeylere karşı desteklemiş ve komünlerin gelişiminde önemli rol oynamışlardır. Fakat süreç içerisinde komünler monarşilere

¹⁵ William McNeill, **Dünya Tarihi**, Çev. Alâeddin Şenel, İmge Yayınevi, Ankara, 2001, ss. 20-21.

¹⁶ Leonardo Benevolo, **Eskiçağ Dünyasında Kentin Ortaya Çıkışı: Avrupa Tarihinde Kentler**, Afa Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 21-22.

¹⁷ Mehmet Ali Kılıçbay, **Şehirler ve Kentler**, Gece Yayınları, Ankara, 1993, ss. 72-77.

¹⁸ Henri Pirenne, **Ortaçağ Kentleri**, Çev. Şadan Karadeniz, İstanbul, 1994, s.18.

¹⁹ Yusuf Pustu, “Küreselleşme Sürecinde Kent: Antik Site'den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, s.138.

²⁰ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, (Türkiye), s.25.

boyun eğmişlerdir.²¹ Bu süreç beraberinde modern anlamda devletlerin önünün açıldığı dönemi getirmekle kalmayıp sanayi kentlerine doğru bir dönüşüm sürecinin de başlamasını sağlamıştır. Modern kent tarihi bugünkü anlamı ile Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan gelişmeler ışığında şekillenmiştir. “Şehir kavramının, gelişme, ilerleme, ekonomik büyüme ve bütün anlamıyla organize edilmiş bir sosyal hayat olarak, toplumun kabul ettiği ve tercih ettiği bir kimlik kazanması, sanayi devrimi ile olmuştur. Sanayi devrimi ile birlikte şehirleşme en önemli demokratik ve toplumsal hareketlilik odağı olmaya başlamış ve toplum yapıları şehir ağırlığına doğru kaymaya başlamıştır.”²² Sanayi Devrimi ile birlikte işgücünde işbölümü ve uzmanlaşma önem kazanmıştır ve bu süreç şehirleşme hızını da artmıştır.

İçinde bulunduğumuz yıllarda küreselleşme ile birlikte kentleşme kavramında da önemli değişiklikler görülmüştür. Küreselleşme ile birlikte sınır ötesi işbirliği ve ağların kurulması, sermayenin uluslar arası alanda rahatça devinimi ile birlikte ulus devletler sınırlarını aşan ilişkiler ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında kentler ekonomik güçlerini, artık merkezi yapıları oluşturan devlet mekanizmasından öte kendi çevresinde var olan güçlü ekonomilere sahip kentlerden almaktadırlar. Kentler ekonomik ağırlıklarını ve rekabet güçlerini artırmak adına kendi bölgesinde ve kendine yakın olan üretim merkezleri ile ticaret yapma imkânına sahip olarak ve üretim yelpazesini genişleterek kent ekonomileri oluşturmaktadır.²³

Küreselleşme ile birlikte dünyada mevcut sınırların önemi giderek azalmakta, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler sınır tanımamakta ve bunun sonucunda uluslar arası kuruluşların ve işbirliklerinin önemi giderek artmaktadır. Küreselleşmenin etkisiyle bunların yaşanmasının yanında yerel değerler önem kazanmakta, yerel kültürler ve kimlikler değer kazanmakta ve bu özellikleri barındıran kentlerin devletlerin ötesine geçebildiğini görebilmekteyiz. Mekân ve coğrafya kavramları ortadan kalkmamakta aksine daha da önem kazanmaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte farklı yerel, bölgesel ve ulusal ekonomilerin entegrasyonu hızlanmakta ve

²¹ Kürşat Bumin, **Demokrasi Arayışında Kent**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1998, s.71.

²² İhsan Sezal, **Şehirleşme**, İstanbul, 1992, ss.12-13.

²³ Cem Kozlu, **Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri**, İş Bankası Yayınları, No: 335, Ankara, 1994, s.293.

bunun sonucunda da büyük kent ve bölgelerden oluşan mozaikler oluşmaktadır.²⁴ Bununla beraber ulus devletin meşruiyeti sorgulamaya başlayan yerel birimler, kentler ve bölgelerin önemi giderek artmaktadır.²⁵

Kent anlamı ve kentin sahip olduğu rol ekonomik krizler neticesinde değişime uğramıştır. Kent tanımı yapılırken artık kaçınılmaz olarak sermayenin egemenliğine bağlı bir dünya görüşü üzerine kurgulanmaktadır.²⁶ Küreselleşme süreci ile birlikte uluslar arası ekonomik yaşamın yeniden düzenlenmesi kentlerin rolünü değiştirmiş ve yatırımcıları çekebilmek adına ulusal ve uluslararası alanda rekabet başlamıştır.²⁷ Küreselleşme ülkeler arasındaki fiziksel ve ekonomik sınırları önemsiz kılarak ülkelerin ekonomik bağımsızlıklarını törpülemekte ve kentler giderek küresel sistemin temel birimleri haline gelmektedir.²⁸ Küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletlerin göreceli olarak önem kaybetmesiyle birlikte kentlerin ve bölgelerin ön plana çıktığı görüşü tüm zaman ve mekânlarda doğru olarak kabul görmemektedir. Bu süreçte bazı kentler değer kazanıp cazibe merkezi haline gelirken bazı kentler ise önemsizleşmekte ve yoksulluğa mahkûm edilmektedir.²⁹

1.1.4. Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Demokrasi sözcüğü kökeni itibariyle Eski Yunancadaki “demos” halk ve “kratos” iktidar, egemenlik sözcüklerinden gelmektedir. Kökeni itibariyle ele aldığımızda demokrasinin halk iktidarı ya da halk egemenliği anlamına geldiğini görebilmekteyiz. Antik Yunanda demokrasi bir siyasal yönetim rejimini ifade etmekteydi ve o dönemde özellikle Atina ve diğer Antik Yunan site devletlerinde

²⁴Elif Karakurt Tosun, **Küreselleşme Sürecinde Kentlerde Mekânsal, Sosyal ve Kültürel Değişim: Bursa Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2007, s.33.

²⁵Ayda Eraydın, “Küreselleşme-Yerelleşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler”, **Prof.Dr. Cevat Geray’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları 25, Ankara, 2001, s.368.

²⁶Ersan Ocak, “Kentın Değişen Anlamı”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 86-87, Haziran – Temmuz 1996, s.35.

²⁷ Oya Akın, **Küreselleşme Olgusu ve Kent Mekânı Üzerine Etkileri: İstanbul Metropolitan Alanı Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 1999, s.42.

²⁸ Michael Porter, “Regions and The New Economic Competition”, **Global City – Regions**, Ed: A.J.Scott, Oxford University Press, Oxford 2001, s.71.

²⁹ Mehmet Marin, “Globalleşme Sürecinde Kent ve Bölgelerin Mekânsal Ekonomilerdeki Rolü ve Ekonomik Coğrafya Eşitsizliği: Bir Yerleşim Kuramı Yaklaşımı”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi, Denizli 2004, s.30.

uygulanan yönetim biçimini ifade etmek için kullanılırdı. M.Ö. 5.yy'ın sonlarına doğru “halk yönetimi”, “halk iradesi” anlamında demokratia sözcüğü kullanılmaya başlamıştır.³⁰

Tarihteki ilk demokrasi uygulamaları Eski Yunan site-devletlerinde görülmüştür. Eski Yunan'da yasama organı, kadın ve köleler hariç bütün vatandaşların katılımı ile oluşmaktaydı. Yürütme ve yargı görevlerine bir kısmı seçim bir kısmı ise kura ile yurttaşlar getirilmekteydi ve bütün görevliler yasamaya karşı olduğu kadar yürütme ve yargı konularında da halk meclislerine karşı sorumluydular. Antik Yunanda başlayan bu durum tarihsel süreç içinde çeşitli evrelerden geçerek bugünkü halini almıştır. Demokrasi iradesini halk egemenliğinden alan ve meşruiyetin kaynağının halk olduğu düşünce yapısı üzerine kurulmuştur.³¹

Yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi incelenirken yerel yönetimlerin demokrasi için ideal bir okul olduğu ve demokrasilerin beşiği olarak kabul gördüğü anlaşılmaktadır.³² Yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminde de değindiğimiz üzere yerel yönetimler merkezi yönetim dışında özerk yönetimler olarak ortaya çıkmışlardır. Karar organları seçimle işbaşına gelmişlerdir ve halk gündelik yaşamını ilgilendiren konularda kararlara katılmıştır. Bu sebeple demokrasi ve yerel yönetimler arasında sıkı bir ilişkinin var olduğu tarihsel süreç içinde hep söylenmiştir.³³ Bunun aksine olan görüşler de mevcuttur. J.Toulmin Smith yerel yönetimlerin demokratik seçim ilkesi ile ters bir ilişkisi olduğunu ve sadece yerel demokrasiden bahsedilebileceğini savunmuştur. Smith ve aynı paralelde düşünenler yerel yönetimlerin gücünün geleneklerden geldiğini savunmuşlardır. Langrod, Moulin ve Wallen'e göre ise demokrasi ve yerel yönetimler arasında bir ilişkiden söz edilemez ve yerel düzeydeki politikalar demokrasinin gelişmesini sağlamak yerine aksine çok dar çıkar çatışmalarını artırabilir. John. S. Mill ile başlayıp savunulan görüşte ise yerel yönetimler ve demokrasi arasında etkin bir bağın var olduğundan

³⁰ Burhan KUZU, “Demokrasi ve Gerekleri”, **Yeni Türkiye**, Sayı:17, Ankara 1997, s.103.

³¹ İhsan Dağı. , **Ortadoğu'da İslam ve Siyaset**, 2.baskı, İstanbul, Boyut Kitapları, Ekim 2002, s.149.

³² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2.Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 1992, (Siyaset), s.49.

³³ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara 1997, (Türkiye), s.67.

söz edilir. Mill'e göre vergi yükümlüleri yönetimde mutlaka söz sahibi olmalıdırlar.³⁴ J.J. Rousseau ise yerel yönetimlerin ayrıcalıklı sınıfların menfaatlerini koruduğunu, ancak Montesquieu ise ideal devletin yolunun yerel topluluklardan geçtiğini savunmuştur.³⁵ Rousseau özgürlük ve hak eşitliği gibi duyguların insanın doğasında var olduğunu savunmakla beraber gerçek demokrasinin hiçbir zaman var olmadığını ve olamayacağını savunmuştur.³⁶ John Locke, ancak siyasi düzenin kurulmasını sağlayan toplumun yasaları kendisinin yapması ve yasaları uygulayacak yöneticileri de kendisinin belirlemesi sonucunda demokrasiden söz edilebileceğini söyler.³⁷ Duguit, yerel yönetimlerin devletin gücünün sınırlayıcısı olarak işlev gördüğünü savunmaktadır.³⁸

Yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olduğu görüşü demokratikleşmeyi belirleyen diğer faktörlerin göz ardı edilmesi anlamına gelmemekte aksine yerel yönetimlerin demokratik bir yönetim tarzı ile olan iç içeliği vurgulanmaktadır. Ölçek ve mekânsal yakınlık, eğitim ve son olarak konunun tarihsel gelişimi ile bağlantılı olarak, yerel yönetimler demokrasinin kökenidir. Çünkü Batı Avrupa'da demokrasi, ikinci yüzyıla kadar uzanan zengin bir gelenek olan yerel yönetimlerin bir ürünüdür.³⁹ Yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın yönetim birimleri olarak yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmet vermek ile yükümlüdürler. Yerel yönetimleri, karar alma süreçlerini ve kendi karar organlarının oluşumunu dış müdahaleler olmadan işletebilen hizmetlerini yerine getirebilme açısından kendine özgü gelir kaynakları olan ve görevleriyle ilgili gelir kaynakları ile donatılan⁴⁰ yerel nitelikteki kamu kurumları olarak tanımlamak mümkündür.

Yerel yönetimler, demokrasi, özerklik ve katılım kavramları birbirini tamamlayan kavramlardır ve birbiri ile bağlantılıdırlar. Yerel düzeyde demokrasiden

³⁴ Dilys M. Hill, **Democratic Theory and Local Government**, Routledge Ltd, London and New York, 1974, s.23.

³⁵ İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:16 Sayı:2, ss.59-64.

³⁶ Jean Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Erenuluğ Alpagut, Öteki Yayınevi, Ankara 1999, s.113.

³⁷ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönelimler**, , 8. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 1998, s.159.

³⁸ Leon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. S. Derbil, Ankara, s.129'dan aktaran: Kemal Görmez, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:4, 2000, s.81.

³⁹ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Kitapevi Yayınları, 3. Baskı, 2006, s.2.

⁴⁰ Kemal Görmez, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:4, 2000, (Yerel Yönetim İlişkileri), s.82

söz edebilmek için genel düzeyde bir demokrasinin olması gerektiği açıktır. Ruşen Keleş; “sistemin bütünü işlerlik kazanmadıkça onun alt sistemlerinin gereği gibi işlemesi beklenemez”⁴¹ diyerek durumu özetlemektedir. Yerel düzeyde demokrasiden söz edebilmek için bu yönetimlerde halkın karar alma mekanizmasına etkin bir biçimde katılması ve karar alma süreçleri ile kararların uygulanmasına yönelik denetimin halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.⁴²

Demokrasi, Antik Yunan Kent devletlerinde doğrudan demokrasi şeklinde kendini göstermiş ve tarih içinde İtalya’da Rönesans’ın da etkisiyle kent-devletleri cumhuriyetçiliği, daha sonraları ise Batı’da temsili demokrasi, halk meclisleri ve Fransız Devrimi ile ortaya çıkan barış, kardeşlik, özgürlük eşitlik, insan hakları mücadeleleri vb şekillerde tarihsel süreç içinde evrilmiştir.⁴³ Günümüzde temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin yolları aranmaktadır ve katılımcı demokrasi anlayışının temelini de yerel katılım oluşturmaktadır.⁴⁴

1.1.4.1. Küreselleşme

Küreselleşme dünyanın farklı bölgelerinde yaşayan insan toplulukları ve kurumlar arasında iletişim ve etkileşim derecesinin “karşılıklı bağımlılık” çerçevesinde artması⁴⁵ olarak tanımlanabilir. Karşılıklı bağımlılık değişim ve etkileşim sonucunda meydana gelen gelişme ile olmaktadır. Bu değişim siyasi, toplumsal ve ekonomik olabilir. Ekonomik alanda küreselleşmenin temelini serbest ticaret (free trade) oluşturmaktadır. Küreselleşme ilk olarak ekonomik bir kavram olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁶ Küreselleşme ile birlikte ilişkiler sınırları aşarak uluslar arası bir niteliğe kavuşmuştur. İnsanlar ve toplumlar arası ilişki biçimi ulusal düzeyden çıkıp, uluslar arası ölçekte yeni bir ilişki biçimine doğru evrilmiştir.⁴⁷ Sınır

⁴¹Ruşen Keleş, “Yerinden Yönetimin Neresindeyiz”, **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı:4, Mayıs-Haziran, 1995, (Neresindeyiz), s. 69.

⁴²Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2006, s.17.

⁴³Yıldırım, s.19.

⁴⁴M.Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara 2000, s.2.

⁴⁵Fırat Bayar, “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”, **Uluslar arası Ekonomik Sorunlar**, Sayı:32, s.25.

⁴⁶Mahmut Tezcan, “Küreselleşmenin Eğitimsel Boyutu”, **Türkiye 2. Eğitim Felsefesi Kongresi**, , Yüzüncü Yıl Üniversitesi Eğitim Fakültesi, Van, Ekim, 1996, s.187.

⁴⁷Refik Balay, “Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt:37, Sayı 2, 2004, s.62.

ötesi ilişkiler ulusal hükümetlerin ekonomik rollerini azaltmış ve ulusal politikalar küresel pazarın gereklerine göre şekillenmiştir.⁴⁸ Bu olgu küresel rekabet kavramını ortaya çıkarmıştır. Küresel rekabet hükümetler arası ilişkilerden çıkıp uluslar arası şirketler arasında gelişmeye başlamıştır. Bu durum sermaye sahipleri ile ulus devletler arasında amaç çakışması ortaya çıkarabilmektedir. Çünkü uluslar arası şirketler en ucuz emeği, en düşük vergiyi ve en az çevre koruma yasalarını talep etmektedirler.⁴⁹ Çağdaş küreselleşme çok aktörlü bir yapıya sahiptir.

Küreselleşme süreci ulus-devlet, uluslar arası kuruluşlar, devletler-üstü kurumlar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı etkileşimi sonucunda gelişmektedir.⁵⁰ Küreselleşmenin getirdiği sürecin olumlu olduğunu söyleyenler olduğu gibi olumsuz bulan görüşler de mevcuttur.

Küreselleşmeyi olumlu bulanlar toplumlardaki eşitsizliğin kaynağının yapısal olmadığını, bireysel olduğunu ve bireyin işsizliğinden ekonomik süreç değil bireyin kendisinin sorumlu olduğunu, küreselleşen dünyaya uyum sağlayamayan bireylerin hak etmedik şekilde refah hakları savunulursa ekonomik girişimciliğin engelleneceğini söylemektedirler. Böylelikle sorunlu adalet kavramının gelişeceğini söylemekle beraber devletin ekonomik ve toplumsal yaşama biçimine müdahalesini en aza indirmesiyle daha çok bireycilik ve özgürlük anlayışı ile daha fazla demokratik olacağını savunurlar. Küreselleşme sürecine karşı olanlar, onu bir ideolojik kurgu olarak nitelendirerek, küresel sermaye ve serbest pazarın dünya üzerindeki egemenliğinin pekiştirildiğini, hâkim tek bir kültürlülüğü geliştirdiğini söylerler.⁵¹ Küreselleşmenin olumlu ve olumsuz birçok etkisi mevcuttur. İnsanlar, toplumlar, sermaye sahipleri, hükümetler küreselleşmenin olumlu yönlerini geliştirirken öte yandan olumsuz yönlerinin etkisinin en aza indirilerek en yüksek faydayı sağlamaya çalışmaktadırlar.

1980'lerden sonra küreselleşmenin etkisiyle birlikte yönetim anlayışında da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu çerçevede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli olarak halkın isteklerine uygun olarak sunulması isteği, halka en yakın birimler olan yerel

⁴⁸Stephen Toulmin, "The Ambiguities of Globalization", **Futures**, Cilt: 31, No: 9, Kasım 1999, s.906.

⁴⁹ Toulmin, s. 905.

⁵⁰ Bayar, s.26.

⁵¹ Kurul Tural, **Küreselleşme ve Üniversiteler**, Kök Yayıncılık, Ankara 2004, s. 62-63.

yönetimleri ön plana çıkarmış ve önemlerini artırmıştır. Küreselleşme olgusu ile birlikte yerelleşme olgusu tartışmaları başlamış ve merkez karşısında yerel yönetimler gittikçe güçlenmişlerdir. Küreselleşmenin yerel yönetimlerin yapılarında ve işlevlerinde gerçekleştirdiği bu etkiler, yeni yerel yönetim yapılanmalarını beraberinde getirmektedir.

1.1.4.2. Yerelleşme ve Yerel Demokrasi

Küreselleşme ile birlikte birçok alanda değişim ve dönüşüm yaşandı ve halen yaşanagelmektedir. Yerelleşme süreci küreselleşme ile eş zamanlı olarak gelişme göstermiştir. Bu süreç tüm dünyada âdem-i merkeziyetçi politikalarının geliştirilmesini tetiklemiştir. Bu sürecin küresel aktörler tarafından destek görmesiyle birlikte merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere yetki devri olmuş, yerel yönetimlerin yapısı ve işlevlerinde değişimler görülmüştür. Küreselleşme, geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslar arası ve uluslar-üstü yapılanmaları ve bu yapılanmaların işleyişlerini dönüştürürken; yerelleşme süreci de küreselleşmenin kendi bünyesinde var olan tekdüze ve milliyetçi anlayışları yeniden şekillendirmiştir.⁵²

Yerel kavramı anlamını hem karşıtlıktan hem de görelilikten almaktadır. Yerel kavramı, küresel-yerel veya ulusal-yerel karşıtlığı içerisinde bir kavram çifti ile tanımlanmaktadır. Yani yerelin karşıtı küresel olabildiği gibi ulusal da olabilmektedir.⁵³ Yerel kavramını, sosyal ve mekânsal olanın etkileşimi, bu etkileşimin belirli bir coğrafik ölçekte ürettiği sosyal ilişkiler kombinasyonu⁵⁴ olarak tanımlayanlar da vardır. Dünya Bankası 1999/2000 yılı; 21.yy’a giriş adlı raporunda gelişen iletişim, ulaşım ve ticaret ile ilgili engellerin kaldırılmasının sadece dünyayı küçültmekle kalmayıp aynı zamanda yerel topluluklara kendi geleceklerini

⁵²Mustafa Ökmen, Buğra Özer, “Küreselleşme-Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir Tartışma”, **Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi**, (Ed.A. Yılmaz-Y. Bozkurt), Ankara, Gazi Kitabevi, 2007, ss.19-20.

⁵³İlhan Tekeli, “Sivil Toplum Kuruluşları, Yerel Yönetimler ve Yerelleşmenin İç İçeliği”, **Sivil Toplum Kuruluşları: Yerelleşme ve Yerel Yönetimler**, (Yay. Haz. Ali Çakmak), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, Numune Matbaası, 21-22 Haziran, 2002, ss.6-7.

⁵⁴Tarık Şengül, “Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi”, **Küreselleşme: Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der. E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara, 2000, (İşçi Sınıfı), ss. 122-123.

şekillendirme konusundaki arzularını körüklediği ve araçlarını sağladığı vurgulanmıştır. Raporu hazırlayan takıma nezaret eden Dünya Bankası kıdemli Baş Ekonomisti ve Kıdemli Başkan Yardımcısı Joseph Stiglitz “ küreselleşme dev bir dalgaya benzer, ya ulusları alabora eder ya da onları ileriye taşır” demektedir. Dünya Bankası 1999-2000 yılı raporunda küreselleşme ve yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve bir ülkenin 21.yy’da başarılı olmasını bu ikiz güçleri iyi yönetebilmesine bağlamıştır.⁵⁵ Dünya Bankası’nın 1994 yılı raporuna göre 75 gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi 63 ülke yerel yönetimlere yetki devrinde bulunmuştur.⁵⁶ Yetki devri, mali anlamda da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektirmektedir. Yerelleşmenin temelinde vatandaşa daha yakın olan yerel yönetimlerin onların ihtiyaç ve istekleri hakkında daha iyi bilgi sahibi olduğu ve bu sebeple merkezi hükümetten daha etkin bir hizmet üretebileceği fikri yatmaktadır.⁵⁷

Yerelleşme inisiyatif gücü (*power of initiation*) ve özerklik gücü (*power of immunity*) olmak üzere iki boyuttan oluşmaktadır. İnisiyatif gücü yerel yönetimlerin faaliyet alanı ne kadar dar ya da geniş olursa olsun faaliyetlerinde meşru olan görevlerini yürütebilmesidir. Özerklik gücü ise yerel yönetimlerin yerelin bir üst otoritenin nezareti olmaksızın hareket yeteneğine sahip olmasını ifade eder. Birleşmiş Milletler desantralizasyonu sadece yerinden yönetim olarak değil, yetki genişliği (deconcentration) ve yerinden yönetimin (devolution) karşılığı olarak kullanmaktadır.⁵⁸

Küreselleşme bütünleşmeyi ve sınırların ortadan kaldırılmasını sağlarken aynı zamanda ayrışmayı da beraberinde getirmektedir. Dünya bir yandan küçülürken bir yandan da parçalanmakta ve farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme ile başlayan yeni dünya düzeninde devletin düzenleyici rolüne bürünmesi ile birlikte, kamusal mülkiyetin özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özerklik kavramları yeni bir boyut kazandı. Özerklikten kasıt daha çok mali alandaki

⁵⁵Özcan Sezer, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s.81

⁵⁶ Paul D. Hutchcroft, “Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Cilt: 14, No:1, Ocak, 2001, s.23.

⁵⁷The World Bank, **Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead: Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia**, Haziran 2001, s.3, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/wetzel.pdf> (12.12.2012)

⁵⁸ Görmez, Türkiye, s.39

özerkliktir ve herkesin kendi kaynağını bulmasını ve işletmesini ifade etmektedir. Küreselleşme süreci ile birlikte gerek gelişmekte gerekse de az gelişmiş ülkelerde kentler, sermayenin desteklenmesine yönelik politikaların çıkması ile birlikte hızlı bir dönüşüm süreci yaşadılar. Kentler bu süreç içinde ulus devletlerin sınırlarının olmasa bile sorumluluklarının dışına çıkarak sermayeyi bünyesinde barındıran uluslar arası, çok uluslu ve uluslar üstü örgütlerle işbirliği durumundaki koalisyonların sorumluluk alanına girmiştir.⁵⁹ Küreselleşme ile birlikte sınırlarla çevrili sorumluluk kavramı aşılmış ve evrensel sorumluluk alanları doğmuştur.

1.1.5. Küre-Yerelleşme (Glocalization)

1980’li yıllardan sonra gelişimi giderek artan küreselleşme ile birlikte yerelleşme olgusu da gelişim göstermiştir. Bu süreç içinde kentler ve bölgeler ulus devlet sınırlarını aşarak uluslar arası işbirliği ve rekabet koşullarını geliştiren birimler haline gelmişlerdir. Küre-yerelleşme, “globalization” ve “localization” kelimelerinin birleşmesinden türetilmiş bir kavramdır. Küre-yerelleşme Japon kökenli bir kelime olan “dockhaku”dan gelmektedir ve genel tarım tekniklerinin yerel koşullara uyarlanması anlamına gelmektedir.⁶⁰ Küre-yerelleşme kavramı popülaritesini Sosyolog Roland Robertson’dan almaktadır. Robertson, küre-yerelleşmeyi tanımlarken “yerel koşulların küresel ölçütler üzerinde yeniden düzenlenmesi” ifadesini kullanmaktadır.⁶¹ Robertson küreselleşme konusunda ilk çalışmaları başlattığında” küreselleşme mi?”, “küre-yerelleşme mi” başlığını kullanmıştır. Küreselleşme süreci birkaç yüzyıldır devam eden bir süreç olmakla beraber mevcut küreselleşme söylemi görece yakın dönemler üzerine kuruludur.⁶² Robertson, küreselleşmeyi açıklarken farklı kültürler arasındaki görece konumları dikkate almakta, küreselleşmenin devletlerarası etkileşim süreçlerinin bir sonucu olmaktan çok sosyal ve kültürel süreçlerin işleyişine bağlamaktadır. Robertson kültürlerin

⁵⁹Tarık Şengül, “Kapitalist Kentleşme Dinamikleri ve Türkiye Kentleri”, **Evrensel Kültür**, Sayı:128, Ağustos 2002, (Türkiye Kentleri), s.128.

⁶⁰The Oxford Dictionary of New Words: **A Popular Guide to Words in the News**, s.317. http://vk.com/doc174279388_170001836?hash=2c02de39b40087959d&dl=28aabb49a7217e1962 (14.12.2012)

⁶¹Barry Wellman and Keith Hampton, “Living Networked On and Offline”, **Contemporary Sociology**, Cilt:28, No: 6, Kasım 1999, s. 651.

⁶² Ronald Robertson, **Küreselleşme: Toplum Kuramı ve Küresel Kültür**, Bilim Ve Sanat Yayınları, İstanbul, 1999, s.21.

karşılaşma noktalarında konumlarını göreceli bir çerçevede belirleyebildiklerini söyler ancak bu görecelileştirme süreci mutlaka olumlu sonuçlanmayabilir demektir.⁶³ Coşkun Can Aktan Glokalleşme kavramını tanımlarken küreselleşme ve bölgeselleşme arasındaki ilişki üzerinden tanımlamaya gitmektedir.

“Glokalleşme kısaca, uluslararası ilişkilerde global gerçeklerden hareket ederek global düşünmeyi, otarşizm yerine dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke içinde ise merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi” ifade etmektedir.⁶⁴ Uluslar arası kurumlar ve birimler yerel şartlara uyum sağlamak zorundadırlar. Küresel bir politika izlemelerine rağmen yerel koşulları göz ardı edememektedirler. Bu açıdan bakıldığında Glokalleşme aslında kısaca küresel prensiplerle yerel uygulamaların sentezini yapma olarak tanımlanabilir.⁶⁵ Yerelin özellikleri göz ardı edilerek yapılacak planlama ve uygulamaya konulacak politikaların başarısı istenildiği düzeyde gerçekleşmeyecektir. Bu sebeple yerel mozaiklerin iyi irdelenmesi gerekliliktir.

1.1.6. Hizmette Yerindenlik (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler

Yerindenlik ilkesi köken itibarıyla çok eskilerden beri var olmasına rağmen Avrupa hukuk sistemine 1992 Maastricht Antlaşması ile girmiş bir kavramdır. Avrupa Birliği açısından kavramın tartışılmasına zemin hazırlayan konu yetki bölüşümüdür. Yerindenlik ilkesi kullanılmaya başladığı andan itibaren yönetim kademeleri arasındaki iktidar ilişkilerini düzenlemeyi amaç edinmiştir. Yerindenlik ilkesi daha çok federal devletlerde tartışılmaktadır bunun nedeni modern ulus devletlerin üniter yapıya sahip olmasıdır.⁶⁶

Althusius toplumu iç içe geçen halkalar şeklinde açıklamakta ve sorunun her zaman en alt halkada çözülmesi gerektiğini belirten yaklaşımı bugün AB'nin

⁶³ Rana Aslanoğlu, **Kent Kimlik Küreselleşme**, Asa Kitabevi, Bursa 1998, s.133.

⁶⁴ Coşkun Can Aktan, “**Glokalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme**, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>. (11.12.2012)

⁶⁵ Hürriyet Olgun, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glokalizasyon) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış”, **Sosyo-Ekonomi**, Ocak-Haziran, 2007, s. 112.

⁶⁶ Gülçin Balamir Coşkun, “Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:37, Ekim 2007, s. 2.

Yerindenlik ilkesinin temelini oluşturmaktadır.⁶⁷ Elazar, Althusius'un (16.-17.yy) devlet yapılarının yetkinin yerinden kullanılması açısından federal birimler şeklinde tasavvur eden ilk düşünür olduğunu söylemektedir.⁶⁸ Althusius'a göre doğal olan şey insanların topluluklar halinde yaşamasıdır. Althusius bireylerin haklarından çok toplulukların haklarına eğilmektedir. Althusius doğal olan şeyin insanların topluluklar halinde yaşamasıdır fikrini söylerken ailelerin oluşumunu bir anlamda doğal görmektedir. Althusius'a göre ancak aile kurumu gerekli ihtiyaçları karşılayamadığı durumlarda kentlere, eyaletlere, bölgelere ve devletlere ihtiyaç duyulabilecektir. Sözü edilen her bir yapının ancak ihtiyaç duyulduğu anda ortaya çıkabileceğini ve kendisinden önceki yapının özerkliğine müdahale etmemesi gerektiğini savunur. Böylelikle sorunlar en alt düzeyde öncelikli olarak çözülmeye çalışılmalı ve daha sonra ihtiyaç duyulması üzerine üst düzeylere taşınabileceğini ancak mümkün olduğunca kararların sorunun ilgili olduğu düzeyde çözülmesi gerektiği ve bir üst düzeye taşınmaması gerektiğini söyler.⁶⁹

Yerindenlik (Subsidiarite) kelimesinin kökeni Latince bir kelime olan ve yedek güç, yedek ordu anlamında kullanılan "subsidium" kelimesinden gelmektedir.⁷⁰ Yerindenlik ilkesi ilk olarak kilisenin toplumsal bir öğretisi olarak dikkatleri üzerine çekerken kavramsal olarak bu adla ilk olarak 19.yy'da Kettler tarafından kullanılmıştır.⁷¹ Yerindenlik ilkesini eserlerinde ve konuşmalarında kullanan ve siyaset bilimi terimleri arasına girmesine öncülük eden Kettler ile birlikte terim, Katolik kilisesinin toplumsal doktrini olmaya başlar.⁷² Modern siyasi sistemler arasında en çok Almanya'da tartışma ortamı bulmuştur.⁷³ Federal sistemlerde farklı düzeylerde siyasi iktidarlar mevcuttur ve yerindenlik ilkesinin bu anlamda Almanya'da tartışma ortamı bulması normaldir. Farklı düzeyler arasında

⁶⁷Coşkun, s.7.

⁶⁸Daniel J. Elazar, "Federalism As Grand Design", Publius, **The Journal of Federalism**, Cilt:9, No:4, Center for The Study of Federalism, Temple University, 1979, s.4.

⁶⁹Coşkun, ss. 9-10.

⁷⁰F. Gaffiot, "Subsidium", **Le Gaffiot de poche – Dictionnaire Latin / Français**, Paris, Hachette, 2001, s.720'den aktaran Gülçin Balamir Coşkun, "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:37, Ekim, 2007, s.8.

⁷¹Chantal Millon - Delsol, **L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne**, collection Léviathan, P.U.F., 1992, s.49'dan aktaran, Gülçin Balamir Coşkun, "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:37, Ekim 2007, s.9.

⁷²Coşkun, ss.10-11.

⁷³Delsol, s.191.; A. Estella, **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, Oxford University Press, Oxford, 2002, ss. 81-82.

yetki dağılımı ve bölüşümü kaygısı vardır. Bu sebeple Yerindenlik ilkesi daha çok federal, federasyon ve konfederasyonlarda yerini bulmaktadır.⁷⁴ Bu çerçeveden bakıldığında Yerindenlik ilkesinin gereği olarak hizmet vatandaşa en yakın birim tarafından verilir, ancak bu birim hizmet görevini tam veya eksik yerine getirdiği durumlarda bir üst birim bu görevi üstlenebilir.⁷⁵

Yerindenlik yani subsidiarite'den kasıt bu çerçeveden bakıldığında yerelin öncelik sahibi olmasıdır. Geniş anlamda Yerindenlik ilkesi, aile, muhtarlıklar, belde, ilçe ve il teşkilatları ile bölge ve merkezi yönetime kadar olan düzeyler arasında küçükten başlayarak bu birimlerin yapabilecekleri yetkilerle donatılmasını ifade etmektedir.⁷⁶ Dar anlamda Yerindenlik ilkesi ise merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasını ifade eder. Bu anlamı ile Yerindenlik ilkesi yerel yönetimler açısından yetki ve sorumlulukların muhtarlıklar, mahalle/kent meclisleri vb organlarla/a paylaşılması/dağıtılmasını ve yönetimin halka olabilecek en yakın düzeye kadar indirilmesini ifade eder.⁷⁷

Avrupa Birliği'ne baktığımızda yerindenlik ilkesi, AB ve üye devletleri arasında yetki ve sorumluluk paylaşımını ve kullanımını düzenlemektedir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasının getirdiği en önemli düzenlemelerden biri Avrupa vatandaşlığı (*European Citizenship*) kapsamının oluşturulmasıdır. Bu düzenleme ile Avrupa Birliği vatandaşı olan her birey yaşadığı ülkelerin belediyelerinde seçme ve seçilme hakkına kavuşmuştur. Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması olarak da anılan Maastricht Antlaşmasının 1. Maddesinde “Bu antlaşma, kararların mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşa en yakın şekilde alındığı... bir süreci simgeler” denmektedir. Bu maddeden hareketle AB'nin Yerindenlik ilkesi çerçevesinde kurulan bir birlik olduğunu söylemek mümkündür. Aynı antlaşmanın 5.md.'de geçen katmanlı yetki ilkesi çerçevesinde “Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde

⁷⁴ Coşkun, ss.13-14.

⁷⁵ Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, Kent Yönetimi Dizisi 2, İlke Yayınevi, 2003, s.44.

⁷⁶ Gündüz Şan, “AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindelik) İlkesi”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı:19, Temmuz 2007, (**Yerindelik**), s.62.

⁷⁷ Erbay Arıkboğa, **Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1998, s.19.

gerçekleştiremeyeceği durumlarda harekete geçer” ifadesi yerindenlik ilkesinin uygulanmasına vurgu yapmaktadır.

Antlaşma maddesine göre yetki yerel düzeyden başlayıp bölgesel ve merkezi düzeye doğru hareket etmekte, ancak bu katmanlarda soruna çözüm bulunamadığı durumlarda birlik harekete geçerek sorunun üstesinden gelmeye çalışacaktır. Aynı antlaşmanın A maddesinin 2.paragrafında “kararların, halka olabildiği ölçüde yakın düzeylerde alınması gerektiği” ifade edilmektedir.⁷⁸ Yerindenlik ilkesine Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (AYYÖŞ) yer verilmiştir. Şart'ın giriş kısmında: “yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu hususlarını dikkate alarak; bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabilmesi ve yerel yönetimlerin gerçek sorumluları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceği inancı” vurgulanmıştır.⁷⁹

AYYÖŞ'nin Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan 4.md.'sinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşla en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." 1985 yılında imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren AYYÖŞ konseye üye olan 45 üyenin, Türkiye'nin de dâhil olduğu 42 üyesi tarafından imzalanmıştır.

AYYÖŞ'ün 4. Maddesinde yerel yönetimlerin kendi görev alanlarıyla ilgili kendilerine tanınmış olan bütün hak ve özgürlüklerden faydalanmaları gerektiğini vurgulamakta, yine aynı Şart'ın sırasıyla 6. Maddesinde yerel yönetimlerin aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimlerin kendileri için uygun örgütsel yapılar oluşturabilmesine ve bu çerçevede çalıştıracağı insan kaynağı konusunda sınırlandırmaların olmamasını ifade etmektedir. Şartın 8.md.'sinde vesayet denetimi konusu vurgulanarak yerel yönetimlerin takdir yetkilerinin ve etkinliklerinin sınırlandırılmaması konusunda güvencelerin sağlanması istenmiştir. Şart'ın 9.md.'sinde ise yerel yönetimlerin gelir kaynakları açısından merkeze

⁷⁸ The Maastricht Treaty, **Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community With a View to Establishing The European Community**, Maastricht, 7 February 1992. <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (06.12.2012)

⁷⁹ Şan, Yerindenlik, s.68.

bağımlılıklarının azaltılması ve kendi lehlerine düzenlemelerin arttırılması gerekliliği vurgulanmıştır.⁸⁰

Hizmette Yerindenlik ilkesi bir yandan kaynakların rasyonel kullanımını sağlarken diğer yandan halkın demokratik katılımcılığını sağlamaktadır.⁸¹ Bu ilke ile bireye verilen inisiyatifler arttırılmakta iken aynı zamanda devlete verilen yetkilerde azalmaya gidilmektedir. Bu yetki paylaşım esasının temelinde ise yukarıda değindiğimiz üzere bireyin veya belli alt birimlerin tek başlarına uygulayabilecekleri yetkileri üst gruplara devretmemesini ifade etmektedir.

1.1.7. Yerelleşme ve Yerel Yönetişim

Küreselleşmenin etkisiyle mevcut yönetim anlayışlarında değişimler olmuştur. Yönetim teriminin yerini artık yönetişim almış durumdadır. Yönetişim kavramının kökeni 16.yy'a kadar gitmesine rağmen kavram ilk olarak, Dünya Bankası tarafından 1989 yılında yayımlanan bir raporda “good governance (iyi yönetişim)” olarak geçmiştir. Bu kavram daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler (BM) tarafından da kullanılmıştır. Uygulamasına baktığımızda süreç olarak çok yeni bir kavram olan yönetişim kavramı üzerine çok değişik tanımlar yapılmıştır.

BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC)'nin Kamu Yönetimi Uzmanlar Komitesi tarafından Mart 2006 yılında gerçekleşen “Yönetişimdeki Basit Konsept ve Terminolojiler ve Kamu Yönetiminin Tanımı” başlıklı oturumunda 20.yy'ın sonlarına doğru yönetişim kavramının sosyal alanda çalışan bilim adamlarının, sivil toplum örgütlerinin, donör ajanslarının ve hayırseverlerin dikkatini çektiği söylenmektedir. Bu dikkat çekmenin ise söz konusu kavramın kamu ve özel sektör kuruluşlarının işlemleri ve kendi aralarındaki ilişkilerden tutun da geniş bir çerçevede uygulanabilmesinden kaynaklandığı vurgulanmaktadır. Yönetişim terimi hükümetlerin veya yönetimlerin nelerin üzerine odaklanması gerektiğini ayrıntılandırır ve daha iyi bir şekilde örneklendirir. Soğuk savaşın sona ermesi ile

⁸⁰European Comission, **European Charter of Local Self-Government**, Strassbourg, 15 Ekim, 1985. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> (06.12.2012)

⁸¹Özcan Sezer, “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi”, **Yerel Siyaset**, Yıl:2, Sayı:13, Ocak, 2007, (Halka Yakınlık), s. 22

birlikte donör kuruluşlar olan Uluslar arası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) tarafından yönetim terimi teşvik edildi. 1997 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), kendi politika belgesinde yönetimi “ekonomik, politik ve idari otoritenin bir ülkenin her düzeyindeki işlerinde kullanımını” olarak tanımlamıştır.⁸² Bu anlamda yönetim kavramı vatandaşların ve grupların kendi çıkarlarını açıkça ifade edebildiği, yasal haklarını kullanabildiği, sorumluluklarıyla tanıştıkları ve farklılıklarında ara bir yol bulabildikleri mekanizmalar, işleyişler ve kuruluşları içine alır.⁸³ DB ise yönetimi “ Bir ülkedeki karar alma süreçlerinde ve alınan kararların uygulanmasında ilgili tüm paydaşların etkin rol oynaması” olarak tanımlamaktadır.⁸⁴

Bu tanımlar ışığında genel olarak yönetim “Bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü”⁸⁵ olarak tanımlanabilir. Uluslararası Para Fonu’na göre devletlerin özellikle iktisadi ve diğer toplumsal sorunların çözümü için yönetim ilkelerinin yönetim işlerinde egemen olması gerekmektedir. Yönetim devlet ve kamu yönetimindeki var olan durumun yeniden düzenlenmesi, statükoyu bertaraf etme girişimi olarak rol oynamasıyla birlikte bu rol oynama sadece uluslar arası standartlara uyma ya da uluslar arası standartları yakalama şeklinden ziyade halkın daha kaliteli ve ihtiyaç duyduğu hizmetleri alabilmesi anlamına gelmektedir.⁸⁶

Yukarıdaki tanımlara baktığımızda yönetimin belli başlı bazı ilke ve amaçlarının olduğunu açıkça görülmektedir. Yukarıdaki tanımlamalar ışığında yönetimin amaçlarını;

- a.) Ülkedeki refah seviyesini geliştirmek
- b.) Yurttaş odaklı yönetim anlayışını geliştirmek

⁸²UNDP (United Nations Development Programme), Governance for Sustainable Human Development, **UNDP Policy Document**, New York, 1997, s.2.

<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF> (07.12.2012)

⁸³United Nations Economic and Social Committee (UN ECOSOC), “**Compendium of Basic Terminology in Governance and Public Administration**”, Committee of Experts and Public Administration, Fifth Session New York, 27-31 Mart, 2006. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>: (07.12.2012)

⁸⁴ Dünya Bankası Gençliğin Sesi Grubu, “**Gençlik ve Yönetişim Çalışma Grubu Raporu**”, s.1 <http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/RaporYonetisim.pdf> (07.12.2012)

⁸⁵ Fikret Toksöz, **İyi Yönetişim El Kitabı**, TESEV Yayınları, İstanbul 2008, s.7

⁸⁶ Namık Kemal Öztürk, “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, , Sayı:437, 2002, s. 27.

- c.) Demokrasi ve İnsan Hakları olgusunu geliştirmek
- d.) Sosyal alandaki çatışmaları en aza indirmek
- e.) Devlet ve halk arasındaki güveni tesis etmek ve arttırmak

Yönetişimin bu amaçlar çerçevesinde başarılı olabilmesi için yönetim sürecinin şeffaf, hesap verilebilir, katılımcı, duyarlı, fikir birliğine dayalı ve hukukun üstünlüğüne saygı gibi bazı ilkeleri içinde barındırması gerekmektedir.

UNDP'ye göre, insani kalkınma ve yönetim kavramları bölünmez bir bütünün parçalarını oluşturmaktadırlar. İnsani kalkınma iyi yönetim olmadan sürdürülemez. İnsani kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamadıkça iyi bir yönetimden söz edilemez. Yönetim kapsamı içine almakla beraber, sivil toplum ve özel sektörü de içine alarak devlet kavramını aşar. Bu anlamda devlet, sivil toplum ve özel sektör arası ilişkiler yönetim açısından ve aynı zamanda insani kalkınmayı sürdürebilmek açısından önemlidirler. Devlet elverişli bir siyasi ve hukuki ortam oluştururken, özel sektör iş ve gelir üretir. Bunların yanında sivil toplum da grupları mobilize ederek ekonomik, sosyal ve politik faaliyetlere katılmalarını sağlayarak siyasi ve sosyal etkileşimi artırır. UNDP bu çerçevedeki desteğinin ana amacının her üçünün de kendisine göre zayıf ve güçlü tarafları olduğundan dolayı aralarındaki etkileşimi yapıcı bir şekilde teşvik etmek olduğunu belirtmektedir.⁸⁷

Bütün bu tanımlamalar ışığında yönetimin kapalı bir sistem olmadığını görebilmekteyiz. Dünyada meydana gelen ekonomik, siyasi ve sosyal değişimler insanların yaşam koşullarında değişimlere ve iyileştirmelere neden olmakla beraber aynı zamanda bu değişimler beraberinde belirsizlikler ve yeni mücadeleler getirmiştir. Bu çerçevede devletin yapması gereken globalleşmenin avantajlarından faydalanmak ile güvenli ve istikrarlı bir yerli bir ekonomik ortam oluşturmak arasında bir denge kurmayı başarabilmektir.

Yerel yönetimin gelişimi yerelleşme ile mümkündür. Yerelleşmeyi sağlamış hükümetler, ulusal düzeyden başlayıp bölgeler, ilçeler, belediyeler, kırsal alanlar, mahalleler, kırsal yerleşim yerleri ve kırsal topluluklar şeklinde örgütlenmiş insanların yönetim süreçlerine aktif ve doğrudan katılımına olanak sunar ve daha önce karar alma mekanizmalarından dışlanan insanları cesaretlendirerek güç verir.

⁸⁷ UNDP, s.2.

Bu yolla bir ülke kendi vatandaşları için eşit fırsatlar yaratabilir ve bunun sürdürebilirliğini sağlayabilir.

1.1.8. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Önemi

Yerel yönetimlerin oluşum süreci ortaya çıktığı yerin veya sistemin idari, siyasal, sosyal ve ekonomik etkenlerinden ve durumlarından bağımsız değildir. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini idari, siyasal, toplumsal ve ekonomik etkenler olarak sıralayabiliriz.

1.1.8.1. İdari Nedenler

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminde de değindiğimiz üzere bugünkü anlamıyla olmasa bile yerel yönetimler antik yunan sitelerine ve Roma İmparatorluğu'na kadar gitmektedir. Bilindiği üzere antik yunanda her kent-devlet idari anlamda özerk olan belediyelerden (municipalities) oluşmaktaydı. Bugünkü anlamda modern devlet kavramı feodalitenin yıkılması ile birlikte ortaya çıkmakla birlikte yine bugünkü anlamda yerel yönetimler 19.yy'ın sonlarına doğru devletler içinde ayrı bir hukuki statüye kavuşmuşlardır.⁸⁸

Bir ülkedeki idari yapı yerel yönetimlerin düzenlenmesi ve ortaya çıkmasında etkili sebeplerden bir tanesidir. Ulusoy ve Akdemir her ne kadar yerel yönetimlerin idari açıdan var oluş gerekçesi olarak kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulamaması⁸⁹ olarak açıklasa da unutulmamalıdır ki yerel yönetimler merkezi hükümetlerden önce var olagelmıştırler. Bu çerçevede Ulusoy ve Tekin'in tespitini merkezi hükümetlerin kurulmasıyla artan merkeziyetçi yönetim şekillerine rağmen genişleyen kamu hizmetleri ve bunu tetikleyen ekonomik gelişmelerden dolayı hizmetlerin tek elden yürütülememesi ve hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin istenilen düzeyde gerçekleşmemesi merkezi hükümetlerin bazı yetkilerini yerelle/e paylaşmasını/devredilmesini zorunlu kılmıştır. Merkezi yapı tarafından her hizmetin

⁸⁸ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim 1994, s. 17.

⁸⁹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, Mart 2010, (6.Baskı), s.50.

verilmesi beklenemez. Yukarıda değindiğimiz üzere yerel yönetimler birçok yerde merkezi idareden önce ortaya çıkmıştır.

Merkezi ve yerel yapılar birbirinin alternatifi olmakla beraber birbirine zıt yapılar değildirler. Alternatiften kasıt birinin güçsüz kaldığı durumlarda diğerinin devreye girmesidir. Bu anlamda yerel ve merkezi yönetimler birbirini tamamlayan yapılardır.

Karmaşılaşan merkezi yapı içerisinde her bölgenin farklı yapılarda olması ve genel bir hizmet ya da idari politikanın her bölge için aynı sonucu doğurmaması gibi etkenler ve yerelin ihtiyaçlarının yerinde tespitinin daha olumlu sonuçlar doğurması, hizmetin yerel tarafından halka sunumunda etkinliğin daha fazla artması ile zaman kaybının olmaması yerel yönetimlere idari yönden ihtiyaç duyulmasını ve bu anlamda bir gereklilik haline gelmesini sağlamıştır.

Merkezi hükümetler, bazen yerel yönetimlere bırakılan kimi yetkilerin hizmet sunumu ve standardı açısından farklılıklar doğurabileceğini ve bunun her yurttaşın verilen hizmetlerden eşit şekilde faydalanması gerekliliğinden bir sapma olarak nitelendirdikleri için merkezi olarak belirli hizmet standartları vasıtasıyla yerel yönetimleri idari vesayet (tutelage) çerçevesinde kontrol altına tutmayı yeğlerler.⁹⁰

Bugün dünya genelinde her ülkenin kendine has yerel yönetim anlayışı mevcuttur. Ülkenin kendi içinde var olan özel koşullar ve idari yapılar, oluşan yerel yönetimlerin biçimini ve görev alanlarını da farklılaştırabilmektedir. Bazı ülkeler merkezi yapılarından ödün vermezken bazıları yetki genişliği çerçevesinde merkezi hükümetin taşradaki uzantıları olan birimlere inisiyatif kullanabilme ve ortaya çıkabilecek sorunlara zaman kaybı olmadan müdahale edebilmelerine olanak tanımaktadırlar. Bunun yanında bazı uygulamalarda yerinden yönetimin var olduğu da görülmektedir. Bu çerçevede ülkelerin uyguladıkları sisteme göre yönetim biçimleri adlandırılmaktadır.⁹¹

⁹⁰ H.Hakan Yılmaz, Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu, **Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No:10, Ankara, Şubat 2012, s. 23.

⁹¹ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s. 53.

1.1.8.1.1. Merkezden Yönetim (Centralization)

Merkezden yönetim anlam olarak güç/iktidarın ve bunu elinde tutan otoritenin merkezi bir birimin elinde olmasını ifade etmektedir. Merkezi yönetimlerde yetkiler yukardan aşağı ya da aşağıdan yukarıya doğru işlemez, yetki bir merkezin elinde odaklanır ve bu merkez tarafından kullanılır. Merkezileşmenin altında, yerellerin merkezi otoriteyle ilgileri yoktur. Burada yereller ya da bölgeler merkezi otoritenin iç bölünmeleri şeklindedirler. Bu yapılar dikey olarak entegre edilmişlerdir ve merkezi otoritenin yasal yapısının ayrılmaz bir parçasıdır. Bu tüzel yapı ve organizasyon içinde bu bölümlerin herhangi bir mülkiyet ve sözleşme yapma hakları mevcut değildir.⁹² 1993 yılında merkezi gücün ekonomik büyüme üzerindeki etkisi alanında çalışma yapan De Long ve Schleifer merkezi yönetimi “hakların olmadığı ve ancak prens dilediğinde bazı ayrıcalıklara sahip olmalarına tahammül edilen yapılardır”⁹³ diyerek tanımlarlar.

Merkezden yönetimde kamu hizmetleri açısından bir birlik ve bütünlük mevcuttur ve bu hizmetlere ilişkin tüm faaliyetler merkezi hükümet ya da onun hiyerarşik yapısı içindeki birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu anlamıyla merkezi yönetimde güç bir merkezde toplanmıştır ve her iş merkezden idare edilir.⁹⁴ Merkezi yönetim dar anlamıyla yönetsel yetki ve fonksiyonları içinde barındırırken, geniş anlamda ise hukuki, siyasal ve yönetsel yetkilerin tümünün merkezde olmasını ifade etmektedir. Siyasi merkezîyetçilik bir ülkede yasama organının ve hükümetin tekliğine vurgu yapmaktadır ve siyasi otorite tamamıyla merkezi iktidarda toplanmıştır. İdari merkezîyetçilikte kamu otoritesi merkezcildir ve kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve uygulanması merkezi organlarda toplanmıştır. Bu anlamıyla idari merkezi yönetim siyasi merkezileşmenin bir ürünüdür.⁹⁵ İdari merkezîyetçilik coğrafi ve örgütsel merkezîyetçilik olmak üzere iki

⁹² Peter Klíbanoff ve Michel Poitevin, **A Theory of (De)Centralization**, Mart 2012, s.3.
http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/klíbanoff/ftp/workpap/klíbanoff-poitevin_coasian_externality.pdf (07.12.2012)

⁹³ Klíbanoff ve Poitevin, s. 1

⁹⁴ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Baskı, Cilt:2, Hak Kitapevi, İstanbul, 1966, s.589

⁹⁵ Gündüz Şan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi: Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Ayrımı”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı:8, Ağustos 2006, (Türkiye), s.12.

şekilde ortaya çıkmaktadır.⁹⁶ Coğrafi merkeziyetçilikte merkezi yönetim taşradaki birimlerine ve mahalli idarelere az da olsa yetkili kılmıştır ve onların karar alma ve uygulamalarına sınırlı da olsa bir nebze izin vermiştir. Örgüsel merkeziyetçilikte ise karar alma ve uygulama yetkisi örgütün en üst düzeyindeki otoritede toplanmıştır ve diğer düzeylerde inisiyatif görülmez.

1.1.8.1.2. Yerinden Yönetim (Decentralization)

Yerelleşmenin altında yerleşimler, mülkiyet hakları ile donatılmış olan tüzel kişiliklere ayrılmışlardır. De Long ve Schleifer tarafından yerel rejimler “yasal çerçeveleri prensin kurallarının bir aracı olmayan ve kendi reaksiyon yapılarını kuran değişik güçler arasındaki yarı-feodal anlaşmadır...(…). Vergiler yalnızca feodal yapının rızası ile yükseltilmiş olmalıdır”⁹⁷ diye tanımlarken, Litvack ve Seddon yerelleşmeyi merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarının taşra birimlerine veya özel sektöre dağıtılması olarak tanımlamışlardır.⁹⁸

Literatürde en kabul gören tanıımı yapan Rondinelli ise yerelleşmeyi “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”⁹⁹ şeklinde tanımlamaktadır. Yerelleşme 1980’li yıllardan yapısal uyum politikaları çerçevesinde az gelişmiş ülkelerdeki finansal krizlerin çözüme kavuşturulabilmesi için özelleştirme ile birlikte önerilmiştir. Siyasi, idari, mali ve piyasa desentralizasyonu, ülkeler arasında, ülke içinde ve hatta sektörler içinde değişik formlarda ve kombinasyonlarda görülebilmektedirler.¹⁰⁰

Siyasi Yerelleşme: Siyasi yerelleşme vatandaşların ve temsilcilerinin karar verme süreçlerine katılım şekli ve gücü ile ilgilidir. Bu yerelleşme türünde vatandaşlar ve seçilmiş temsilcilerine karar verme süreçlerinde daha fazla güç

⁹⁶ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.51

⁹⁷ Klibanoff ve Poitevin, s. 2.

⁹⁸ Jennie Litvack ve Jessica Seddon, Decentralization Briefing Notes, **World Bank Institute Working Paper**, 1999, s.2.

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/8680/Decentralization%20Briefing%20Notes.pdf> (11.12.2013)

⁹⁹ Mehtap Tatar, “Desentralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış”, **Amme Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, Aralık 1993, s.138.

¹⁰⁰ Litvack ve Seddon, s. 2.

verilmesi amaçlanır. Genellikle çoğulcu siyaset ve temsili hükümetlerle ilişkili olmakla beraber aynı zamanda vatandaşlara ve temsilcilerine politikaları formüle etme ve uygulamada tesir ederek demokratikleşmeyi de sağlar. Siyasi yerelleşmenin savunucuları yüksek katılımı elde edilen kararların merkezi siyasi otorite tarafından alınan kararlardan daha fazla bilgilendirici ve toplumda var olan farklı çıkarlar için daha uygun olduğunu ifade ederler. Siyasi yerelleşmede sıkça yasal ve anayasal reformların yapılması, çoğulcu bir siyasi zemine sahip olmak, yasama organlarının güçlendirilmesi, yerel siyasi birimlerin oluşturulması ve etkili bir kamu çıkar gruplarının teşvik edilmesi bir gerekliliktir.¹⁰¹

İdari Yerelleşme: İdari yerelleşmede değişik düzeyleri arasında kamu hizmetlerinin sağlanması için yetkilerin, sorumlulukların ve finansal kaynakların yeniden dağıtımı aranır. İdari yerelleşme, merkezi hükümet ve onun birimlerinden yerel birimlere, alt birim yönetimlere, yarı otonom kamu otoriteleri ile kuruluşlarına veya bölgesel otoritelere bazı kamu fonksiyonlarının planlaması, finansmanı ve yönetiminin sorumluluğunun devredilmesidir. İdari yerelleşmenin her biri kendine has özelliklere sahip olan üç çeşidi mevcuttur.¹⁰²

- Yetki Genişliği

Genellikle üniter devletlerde uygulanmakla beraber yerelleşmenin en zayıf çeşidi olarak görülür. Merkezi hükümetin farklı düzeyleri arasında karar verme otoritesi ile finansal ve yönetsel sorumlulukların yeniden dağıtımı olarak tanımlanabilir. Dekonsantrasyon başkentte var olan merkezi hükümet yetkililerinden sorumlulukların alınıp bölgelerde, illerde veya ilçelerdekine dağıtılması ile gerçekleşir veya merkez hükümet bakanlıklarının gözetiminde güçlü alan idareleri veya yerel idari kapasitesi oluşturulur.¹⁰³

- Delegasyon

Yerelleşmenin daha geniş bir formudur. Delegasyon ile merkezi hükümetler karar verme ve kamu faaliyetlerinin yönetimi alanındaki sorumluluklarını tamamıyla merkezi hükümet tarafından kontrol edilmeyecek şekilde fakat sonuç olarak hesap verme sorumluluğunu elinde bulundurarak yarı-özerk yönetimlere transfer ederler.

¹⁰¹ Litvack ve Seddon, s.2.

¹⁰² Litvack ve Seddon, s.2.

¹⁰³ Litvack ve Seddon, s.3.

Merkezi hükümetler kamu teşebbüsleri veya şirketler, konut idareleri, ulaşım idareleri, özel hizmet bölgeleri, yarı-özerk okul bölgeleri, bölgesel kalkınma ajanslar veya özel proje uygulama birimleri oluşturduklarında yetkilerini ihale (delegate) edebilirler. Delegasyonda üç kıstas vardır. Bunlar; sorumlulukların atanması, yetkinin verilmesi ve hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasıdır. Merkezi otorite yukarıda belirtilen birimlere öncelikle belirlenen alanlarda sorumlu kılar ve yetkilendirir aynı zamanda da hesap sorabilecek bir mekanizmayı da elinde bulundurur.

- **Devolüsyon**

Karar verme, finans ve yönetim yetkilerinin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerin yarı-özerk birimlerine transfer edilmesidir. Devolüsyonda genel olarak kendi belediye başkanını ve meclis üyelerini seçen, kendi gelirlerini yükseltebilen ve yatırım kararı alabilecek bağımsız bir yetkiye sahip belediyelere hizmet sorumlulukları alanında yetki transferi sağlanır. Yetki devrinin olduğu (devolved) bir sistemde yerel yönetimlerin açık, net ve hukuki olarak belirlenmiş, otoritelerini kullanabildikleri ve bu çerçevede kamusal faaliyetleri yerine getirdikleri coğrafi sınırları mevcuttur.¹⁰⁴ Bu çerçevede devolüsyon yönetsel desentralizasyonun bir türü olmakla beraber siyasi desentralizasyona da vurgu yapmaktadır.

Mali Yerelleşme: Mali sorumluluk yerelleşmenin en temel bileşenlerinden biridir. Yerel yönetimler veya özel birimlerin yerel faaliyetleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmesi isteniyorsa bu birimlerin yeterli miktarda gelirlerinin olması gerekmektedir. Yeterli miktarda gelir olmasının yanı sıra bu gelirleri kullanabilme yetkisi olarak harcama yetkisini de elinde bulundurması bir gerekliliktir. Bu gelirler yerel olarak da sağlanabilir veya merkezi hükümet tarafından da transfer edilebilir. Gelişmekte olan birçok ülkede yerel yönetimler ve yerel idari birimler vergi toplama yetkisine sahip olmakla beraber vergi tabanının zayıf olduğu için merkezden gelecek olan yardımlara bağımlıdırlar bu anlamda da bu yetkiyi kullanmak adına pek fazla girişimde bulunmamaktadırlar.

Ekonomik/Piyasa Yerelleşme/si (Özelleştirme, Deregülasyon): Yetki kamu sektörünün elinden alınıp özel sektöre devredilmektedir. Bu çerçevede birincil olarak veya esasen kamu sektörünün sorumluluğunda olan faaliyetler işletmeler,

¹⁰⁴ Litvack ve Seddon, s.3.

kooperatifler, özel gönüllü dernekler ve diğer sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilir. Özelleştirme ve deregülasyonla birlikte genellikle ekonomik liberalleşme ve piyasa geliştirme politikaları izlenmektedir.

- Özelleştirme:

Devlet tarafından daha önce tekelleştirilmiş olan faaliyetlerin özel girişimler tarafından yerine getirilmesine izin verilmesi anlamına gelebilmekle beraber aynı zamanda kamu hizmetlerinin sağlanması veya yönetiminin özel teşebbüslerle yapılan sözleşmelerle devredilmesi olarak da tanımlanabilir. Devlete ait işletmelerin tasfiye edilerek hizmet sağlama sorumluluğunun kamu sektöründen özel sektöre devredilmesi de özelleştirmenin farklı bir yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁵

- Deregülasyon:

Önceleri hükümet veya yasal olarak düzenlenmiş tekeller tarafından verilen hizmetler üzerindeki yasal kısıtlamaları azaltır veya özel tedarikçiler arasında rekabet sağlanır. Son yıllarda özelleştirme ve deregülasyon gelişmekte olan ülkeler açısından cazip uygulamalardandır. Yerel yönetimler de hizmet sunumu ya da yönetsel alanda özelleştirmeye başvurabilmektedirler.

1.1.8.2. Siyasal Nedenler

Yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olarak kabul görmesi ve demokrasiye olan inanç, mahalli idarelerin siyasi olarak var olma nedenlerinin özünde yatan en önemli gerekçedir.¹⁰⁶ Bunun yanı sıra her hizmetin merkezden üretilmesi veya hizmetlerin sunulmasına yönelik kararların merkezden alınması oldukça zor ve etkin olmayan bir durumdur. Bu çerçevede hangi kamusal mal ve hizmetlerin merkeze bırakılması gerektiği ve hangilerinin mahalli idareler eliyle yürütülebileceği ülke örnekleri açısından hizmetlerin teknik yapısına, bölgelerin ekonomik güçlerine ve merkezi hükümetin ifade ettiği anlam v.b açılardan farklılıklar arz edebilmektedir.¹⁰⁷

Antik Yunanda doğrudan demokrasinin temsilcileri olan ve daha sonra ortaçağ komünleri ile temsili demokrasinin birimleri haline gelen yerel yönetimler

¹⁰⁵ Litvack ve Seddon, s.4.

¹⁰⁶ Nadaroğlu, s. 27.

¹⁰⁷ Birgül Ayman Güler, “Mahalli İdarelerde Reform Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:10 Sayı:3, Temmuz 2001, (Reform Sorunu), s.8.

küreselleşmenin ve beraberinde getirdiği yerelleşmenin zorunluluğunun da etkisiyle katılımcı demokrasinin cazibe merkezine dönüşen yerel yönetimler yerel halkın isteklerini sağlama ve yönetime katılma anlamında bir gerekliliktir. Gelişmiş ülkeler geçirdikleri tarihsel süreçlerin de etkisiyle sağlam bir yerel yönetim yapısına sahipken az gelişmiş ülkelerde bu durum aynı düzeyde değildir. Demokrasi ve yerel yönetim ilişkisi incelenirken dikkat edilmesi gereken noktalardan biri de demokrasinin özünde yerel birimlerin yönetime katılımının sağlanması ve özgürlükçü demokrasinin temelinde yerel yönetimlerin olduğu söylenmekle beraber demokrasiyi sadece yerel yönetimler üzerinden değerlendirmenin de tam anlamıyla doğru olmayacağıdır.¹⁰⁸

Mahalli idarelerin varlığının geliştiği toplumlarda birey ve grup hakları keyfi yönetim uygulamalarına karşı korunmakta ve aynı zamanda yetki mekânsal olarak bölüşüldüğü için ve merkezden yetkilerin merkezin dışındaki birimlere aktarımı veya devri ile merkezin bu anlamda gücü sınırlandırılmaktadır. Yerel yönetimlerin varlığı siyasi ve ekonomik gücün tek elde toplanmasının önüne geçerek monopolleşmeyi önlemek gibi bir rolü yerine getirmektedir.¹⁰⁹

1.1.8.3. Toplumsal Nedenler

Mekânın insan ile yönetimini esas alan yerel yönetimler toplumun kendisinden ve dinamiklerinden bağımsız değildir. Toplumun demokratik düzeyi, katılımcı ve sürdürülebilir bir hizmet yönetimini talep etmesi vb nedenler yerel yönetimlerin daha da gelişeceği açıktır. Aksine demokratik eğilimin az olduğu ve katılımcılığın önemsenmediği toplumlarda tekçi bir devlet yapısının varlığı etkin olacağından yerel yönetimlerin gelişmesi beklenemez.

1.1.8.4. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin işlevleri, sadece insanların tarihini ve inançlarını yansıtmakla kalmayıp aynı zamanda yaşamları ile ilgili iş çevresini ve yaşadıkları

¹⁰⁸ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, ss. 46-47.

¹⁰⁹ Yıldırım, s.35.

çevrenin fiziksel niteliklerinin çıkarlarıyla nasıl örtüşeceğini belirleyen çıkarlarını da yansıtmaktadır.¹¹⁰ Bu anlamda vatandaşlar öncelikli olarak kendileri için ihtiyaç olarak hissettikleri hizmetlerin karar alma süreçlerine katılmaya ve bedelini ödeyemeye daha çabuk uyum sağlayabilmektedirler.¹¹¹ Yerel yönetimler yerel nitelikteki ihtiyaçları sağlamak adına seçimle göreve gelen yönetim yapılarından oluştuğuna göre başa geçen yönetimin oy kaygısı vb. nedenlerden halkın istek ve arzularını göz ardı etmesi düşünülemez.

Ekonomik anlamda var olan kaynak kıtlığı ve bu kıt kaynakların farklı alternatif kullanım seçeneklerinin oluşu rasyonel kaynak kullanım sorununu da beraberinde getirecektir. Bir yerdeki mevcut ve potansiyel kaynaklar etkin kullanılacaksa bunun birincil önemli koşulu talep yönünden üretimi sağlanacak olan malların o bölgede yaşayan vatandaşların tercihlerine göre sağlanması gerekliliğidir. Aynı zamanda o bölgede var olan bir yerel yönetimin, vatandaşlarının ve hizmet alanının ihtiyaçların ne olduğunu ve ne kadar miktarda üretilmesi gerektiğini daha rasyonel ve gerçekçi olarak tespit edebileceği açıktır.¹¹²

Sonuç olarak gerek malların üretimine yönelik olarak talep yönünden olsun gerekse de üretilecek olan mallara yönelik olarak ortaya çıkacak arz yönünden olsun rasyonel ve etkili kaynak kullanımı yerel yönetimlerin ortaya çıkmasının nedenlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin varlığı siyasi gücün bir yerde toplanmasını ve monopolleşmesini önlemekten aynı şekilde ekonomik anlamda monopolleşmenin de önüne geçerek üretimin tek elden yapılması yerine hizmet sunumlarının ve üretimin farklı yönetsel yapılardan yapılmasını sağlayarak bu anlamda etkinlik sağlanabilmektedir.

Mahalli ve merkezi idareler eşit kaynak kullanımı varsayımı altında aynı hizmetleri üretmeleri halinde aynı verimi elde etmek için mahalli idare merkezi idareye göre daha az kaynak kullanacağını söylemek mümkün olsa da bu tamamıyla teorik bir model kurgusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nadaroğlu'nun da değindiği

¹¹⁰ Andrew M. Cuomo ve Cesar A. Perales, **Local Government Handbook**, 6.Basım, New York State, Department of State, 2009, s.3.

¹¹¹ Yılmaz ve diğerleri, s.24.

¹¹² Nadaroğlu, s.32.

üzere gerçek anlamda yerel yönetimleri ekonomik faktörlerden çok sosyo-ekonomik faktörler etkilemektedir.¹¹³

1.1.9. Yerel Yönetim Uygulamaları

Tarihsel süreç itibariyle merkezi yapılardan daha önce gelişim gösteren ve uygulama alanı bulan yerel otoriteler nasıl ki dünyanın farklı yerlerinde aynı zaman sürecinde yaşanmamışsa aynı şekilde gelişim sürecinde de ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmiştir. Yerel yönetimlerin var olma nedenleri her ülke için aynı değildir. Daha önceleri doğrudan demokrasinin sembolü olan ve süreç içerisinde feodalitenin yıkılmasıyla temsili demokrasinin temellerini oluşturan komün geleneğinden gelen yerel yönetimler artık katılımcı bir yönetsel yapının ürünleri olmaya doğru evrilmektedirler.

Küreselleşme ile birlikte önem kazanan kavramlardan biri olan yerelleşme ile birlikte yerel yönetim yapılarında farklılaşmalar ve değişimler gözlenmektedir. Gelişim sürecini de göz önüne alarak yerel yönetim yapılarının ülkeden ülkeye farklılıklar taşıdığını söyleyebiliriz. Farklılıkları oluşturan sebeplerin başında ülkelerin siyasal düzenleri gelmektedir. Yerel yönetimleri ortaya çıkaran etkenler kısmında da değindiğimiz üzere yerel yönetimlerin idari ve siyasi yapıları mevcut otoritenin idari yapısından ve siyasi ortamından bağımsız değildir.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinde gerek siyasi gerek idari gerekse de ekonomik ve toplumsal nedenler açısından ortaya çıkan yerel yönetim uygulamalarına değinmiştik. Bu sebeple yerel yönetim uygulamaları başlığı altında devletlerin siyasi yapısına göre tek yapılı devlet yapılanmasına örnek olarak üniter devletlerde, karma yapılı devletlere örnek olarak da federal devletlerde ve konfederasyonlarda yerel yönetim uygulamalarını inceleyeceğiz.

1.1.9.1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler

Üniter rejimlerde egemenliği meclisin kendisi kullanır ve bu anlamda tek yetkilidir. Siyasi iktidar bu egemenliği meclis adına temsil eder. Yönetsel erk

¹¹³ Nadaroğlu, s.33.

anlamında merkeziyetçidir ve bir bütündür. Yasama, yürütme ve yargı erkleri merkez ya da merkez hiyerarşisi içinde yer alan birimlerce yerine getirilmektedir.¹¹⁴ Üniter yapılarda yukarıdan aşağıya doğru bir yetki paylaşımı görülür. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerindeki ağırlığı ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmektedir. Bazı ülkelerde sağlık hizmetleri dâhil olmak üzere birçok hizmet yerel yönetimlerce yerine getirilmesine rağmen bazen İngiltere’de olduğu gibi bir ülkenin kendi içinde bile farklı uygulamalara rastlamak mümkündür.¹¹⁵

Üniter devletlerin merkezi idari yapısı içinde yerel yönetimlerin rolünü kavrayabilmek için bu ülkelerin var olan idari yapı içinde idari desentralizasyonu ne derece benimseyip uyguladıklarına bakmak gerekmektedir.¹¹⁶ Bugün dünya yüzeyinde var olan üniter devletlerdeki yerel yönetim uygulamaları birbirine benzemekle birlikte, birçok farklılığı da içerisinde barındırmaktadır.

1.1.9.2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler

Federatif yönetim sistemi birkaç devletin bir araya gelerek kurdukları devlet türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasal bakımdan yerinden yönetim olarak nitelenen federal yapılarda devlet yapısında federal devletin kendisi ve federe devletler olmak üzere iki farklı şekilde örgütlenmiştir. Yasama, yürütme ve yargı gücü federal devlet olan merkezi hükümet ile federe devletler (eyaletler) arasında paylaşılmıştır. Bu ülkelerde ağırlıklı olarak siyasi yerinden yönetim sistemi benimsenmiştir. Federal devlet sistemleri her ülkede benzerlikler taşımasına rağmen bazen değişik sebeplerden dolayı farklılaşabildiğini de görebilmekteyiz. Örneğin Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) asli unsur federe devletlerdir ve federal anayasadaki belirtilen şartları yerine getirmeleri halinde bütünden kopabilme hakkına sahiptirler.¹¹⁷ Bunun yanı sıra bazı ülkeler ise anayasalarını değiştirerek federal yapıya dönüştürebilmektedirler. Belçika tarihi ve kültürel sebeplerden dolayı

¹¹⁴H.Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:52, Ocak-Mart, 2004, s.4.

¹¹⁵Türkoğlu, s.27.

¹¹⁶Nadaroğlu, s.139.

¹¹⁷ Murat Daoudov, **Yerel Yönetimlerin ve Birliklerin Uluslar arası Alanda Konumu ve Ulusal Dış Politika İle İlişkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012, s.23.

federe devletler kurulmuş olup yasama, yürütme ve yargı erki merkezi idare ile federe devletlerarasında paylaşılmıştır.

Federal devletlerde mahalli idareler ile federe devletlerarasındaki görev ve yetki paylaşımı konusunda federe devletler yetkili olup federal devlet uluslar arası bir kişiliğe sahiptir. Mahalli idarelerin görev ve yetki alanları federal anayasada değil federe devletlerin anayasalarında belirlenmiştir.¹¹⁸

1.2. İDARELERARASI HİZMET VE GELİR PAYLAŞIMI

Devletin oluşum nedenlerini ortaya koyan farklı teoriler olmasına rağmen temel olarak devlet belli ihtiyaçları karşılamakla mükelleftir. Devletin sınırları içinde yaşayan insan topluluğunun genel nitelikteki ortak ihtiyaçları devlet tarafından sağlanan kamu hizmetleri ile sağlanmaktadır.¹¹⁹ Kamu faaliyetleri tek başına merkezi hükümetin altından kalkabileceği bir yük değildir. Kamu faaliyetleri merkezi hükümetin yanında federe devletler, yerel yönetimler v. siyasi ve idari birimler tarafından da yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin farklı idari ve siyasi düzeyler tarafından yerine getirilebilmesi hizmet bölüşüm sorununu ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan kamu faaliyetlerinin getireceği külfetin altından kalkabilmek adına bu faaliyetler için gelir tahsisinin yapılması bir gerekliliktir.

Görüldüğü üzere gelir ve hizmet arasında organik bir bağ olmakla beraber bu ilişki iki yönlüdür. Birincisini hizmet paylaşım boyutu oluştururken, ikinci boyut ise idareler arası gelir ve kaynak paylaşımıdır.

1.2.1. İdarelerarası Hizmet Paylaşımı

Hizmet veya görev paylaşımı kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi, hangilerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin saptanmasıdır.¹²⁰

¹¹⁸ Recep Bozlağan, “Onsuz Anayasa Olmaz”, **Tarih Bilinci Dergisi**, Sayı 15-16, Ekim, 2011, s.84.

¹¹⁹ Nagehan Talat Arslan, “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:33, Ekim 2005, s.190.

¹²⁰ Nadaroğlu, s.66.

Yerel yönetimler, yerel nitelikteki ihtiyaçlara hizmet edebilme olgusuyla var olmuşlardır. Yerel yönetimlerin hizmet çerçevesini merkezi idare olan ilişkileri belirlemektedir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yetki devri, yetki genişlemesi, yerinden yönetim vb. şekillerde olabilmekte ve bu ilişkiler üniter ve federal yönetim yapılarında karşımıza farklı yönleri ile çıkmaktadır.

Mevcut durumda ilişki türü ne olursa olsun idareler arası ilişkileri belirleyen mekanizma merkezi yönetimdir ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devri kurumlardaki demokrasinin gelişimi ve işleyişi ile paralellik arz etmektedir.¹²¹ Yerel yönetimlerin temelinde özgürlük, katılım ve etkinlik mevcuttur¹²² ve bu unsurların hayata geçmesi açısından yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile yapacağı işbölümü önemlidir.

1.2.1.1. Hizmet Paylaşımını Etkileyen Faktörler

Merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üzerinde tarihsel, kültürel, siyasi ve ekonomik etkenler önemli bir rol üstlenmektedirler. Merkez ile yerel yönetimler arasında idari ve mali paylaşımı zorunlu kılan çeşitli sebepler mevcut olmakla beraber kamusal hizmetlerin hangilerinin merkezi hangilerinin yerel idarelerce yerine getirileceği hususunda kesin kriterler ortaya koymak zordur.

Ulusoy ve Akdemir'e göre Musgrave'in devletin ekonomideki rolünü incelerken ona yüklediği "makroekonomik istikrarın sağlanması, gelir adaleti dağılımının sağlanması ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması" görevlerinden ilk ikisi merkezi idarece etkin olarak yerine getirilebilirken, kaynak dağılımında etkinliği sağlamada yerel yönetimler daha başarılıdır.¹²³

Bununla beraber hizmet paylaşımında devletin ekonomik hayat içindeki rolünden farklı olarak birçok etken rol almakta ve bu sorun sadece ekonomi biliminin bir sorunu değil aynı zamanda kamu yönetimi ve maliye bilimlerinin de alanına girmektedir. Bu sebeple hizmet bölüşümünde kullanılan kaynakların etkinliği ve

¹²¹Demet Özdenkoş, "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:2, 1999, s.78.

¹²² Keleş, Siyaset, s.36.

¹²³ Ulusoy ve diğerleri 6.Baskı, s.75.

memnuniyetin optimizasyonu sağlandığı ölçüde ilgili hizmet o idare tarafından sağlanmalıdır.¹²⁴

1.2.1.1.1. İktisadi Faktörler

İktisadilik kavramının temelinde kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların karşılanması yatmaktadır. Sınırsız olan ihtiyaçların hepsinin karşılanması mümkün olmadığına göre bu hizmetlerin önem derecelerine göre önceliklendirilmesi gerektiği açıktır.

Bu çerçeveden bakıldığında iktisadilik geniş anlamıyla “kaynakların mümkün olduğunca daha çok hizmet üretmek için özellikle önceliği ve önem derecesi belirlenecek hizmetler için kullanılması” olarak tanımlanabilir.¹²⁵ İktisadi açıdan bakıldığında etkinlik önem arz etmekle hizmetlerin bölünebilirliği, idarelerin büyüklüğünün üretilecek kamusal mal ve hizmetin maliyeti üzerindeki etkisi (ölçek ekonomileri), verilecek hizmetin faydasının yayılacağı alan ve dışsallıklar gibi etkenler idareler arası hizmet paylaşımını etkileyebilmektedirler.¹²⁶

Hizmet Üretiminde Etkinlik: Etkinlik genel anlamıyla bir faaliyet, hareket ya da davranışın, mümkün olduğu kadar, yöneltilmiş bulunduğu amaca ulaşma derecesini belirtir. Bir ölçü olarak amaca ulaşma konusunda yeterli olup olunmadığını belirler. İşletme terimi olarak etkinlik fiili (gerçekleşen) performansın, önceden saptanan standart (olması gereken) performansa ne ölçüde yaklaşıp yaklaşmadığı gösterir.

Bu çerçeveden bakıldığında bir hizmetin etkinlik derecesi ölçülmek istendiğinde sunulan fiili hizmetin önceden saptanan ve sunulması gereken hizmete oranlanması suretiyle hizmette etkinlik ölçülebilir. Etkinlikten bahsedebilmek için fiili hizmetin standart hizmete oranının “1” e eşit olmasıdır ve bu oran etkin bir hizmet için amacı gösterir. Değerin “1” in altında kalması hizmetin beklenildiği gibi gerçekleşmediğini gösterir.

Ekonomik anlamda etkinlikte ihtiyaçların mümkün olduğu kadar en az maliyetle karşılanması esastır. Fakat optimum maliyetin sağlanmasının yanında

¹²⁴ Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, ISBN: 978-9944-141-92-5, Bursa, 30 Temmuz, 2009, s.42.

¹²⁵ Çetinkaya, s.42.

¹²⁶ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, ss.77-80.

tüketici tercihleri de önemlidir. Büyük ölçekli hizmetlerin merkezi idare tarafından daha düşük maliyet ile sunulmasına rağmen, bölgeler arası eşitsizlikler, bölgesel tercihlerin farklılığı, yerel koşullara uygun hizmete sunamama ve bunun yanı sıra zaman ve kaynak israfına yol açabilmektedir.¹²⁷ İdareler arası hizmet paylaşımında etkinliğin belirlene konusunda çok sayıda kriter ortaya konabilir.

Hizmetin sunumu açısından zaman, maliyet, kullanılan işgücü etkinlik açısından başvurulabilecek kriterler olmakla beraber idareler arası hizmet paylaşımının sağlanmasında etkinliğin sağlanması konusunda 4 faktör üzerinde önemle durmak gerekmektedir. Bunlar;

-Hizmetlerin bölünebilirliği: Merkezi idare genel olarak tam kamusal mal ve hizmet sunumunu sağlarken, yerel idareler ise yarı kamusal mal ve hizmetleri sunmaktadırlar. Tam kamusal mallar bölünememe, tüketimde rakip olamama ve tüketimden mahrum bırakılamama gibi özellikleri itibariyle faydası toplumun tümüne yayılan mallardır.¹²⁸ Toplumun tüm bireyleri tarafından fayda sağlanan bu mallara talebin artması yani ilave bireylerin ortaya çıkması maliyetlerde bir artışa sebep olmadığı gibi üretimleri sonucunda faydaları bölünemez ve toplumda yaşayan her fert fayda sağlar.

Bu özelliklerinden dolayı tam kamusal mallar fiyatlandırılmaz ve hizmetlerin bedelini ödemeyenler dışlanamazlar. Ulusal savunma, adalet, dış ilişkiler vb mal ve hizmetler kollektif tüketime konu olmaları itibariyle maliyetleri vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. Bazı kamusal mal ve hizmetlerin faydası belli bir alanı ya da bir bölgeyi etkilemektedir. “Söz konusu mal ve hizmetlerden bir kısmı sadece sınırlı bir alanda oturanlar açısından tam kamusal arz ederken diğer bir kısmı belirli bir bölgeyi kapsamaktadır.”¹²⁹

Ulusal düzeyde sunulan kamu hizmetlerinden toplumun geneli faydalanabilmesine rağmen yerel birimlerin sunduğu hizmetlerden sadece sınırlı bir bölgede yaşayanlar fayda sağlamaktadır. Bu özelliği itibariyle bireylerin bir kısım mal ve hizmetlerin tüketiminden dışlanması sorununu beraberinde getirmektedir. Yerel kamusal mal ve hizmetler piyasa mekanizması eliyle de gördürülebilmektedir. Yerel düzeyde üretilen kamusal mal ve hizmetlerde bireyin isteklerine erişim daha

¹²⁷ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.77.

¹²⁸ Nadaroğlu, s.38.

¹²⁹ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.77.

rahatdır ve bu sebeple ulusal düzeyde üretilen kamusal mal ve hizmetlerin hangisinden ne kadar üretilmesi gerektiğini belirlemede yaşanan güçlüklerle rastlanmaz. Yerel idareler daha çok yarı kamusal mal ve hizmetler üretirler ve bireyler bu gibi mal ve hizmetleri belirli ölçülerde kullanım ücretleri, resim, harç vb finanse ederler.¹³⁰

Ulusal düzeyde üretilen kamusal mal ve hizmetler ve yerel düzeyde üretilen kamusal mal ve hizmetler ayırımının yanı sıra küreselleşme ile birlikte sermayenin ve özellikle emeğin mobilitesinin artması global kamusal mal ve hizmet kavramını beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler ışığında ulusal düzeyde üretilen kamusal mal ve hizmetlerin bile artık yerel kamusal mal ve hizmetler gibi algılanabildiği ve gerek bölgesel düzeyde olsun gerekse ulusal düzeyde olsun bireyler yerleşim yerleri kararlarında alternatif bölgelerdeki kamu hizmetleri ve vergileri dikkate alabilmekte ona göre hareket edebilmektedir.¹³¹

-Ölçek Ekonomileri: Bir mal ve hizmetin yerel, yani halka en yakın birimlerce sunulması içinde birçok avantajı barındırmasına rağmen bazı durumlarda üretimi yapılacak olan mal ya da hizmet, üretimi yapacak olan idarenin gücünü aşabilmekte ve bu durum da üretim maliyetlerinin yüksek düzeyde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Bu sebeple bu tür mal ve hizmetlerin (doğalgaz, elektrik, su, telekomünikasyon vb) maliyetlerinin düşürülebilmesi adına daha büyük ölçekli idareler tarafından sunulması yararlı olabilmektedir. Maliyet düşüşünün tek bir nedeni olmamakla beraber bazılarını şöyle sıralayabiliriz;

-Üretim ölçeğinin artmasıyla birlikte makine teçhizat gibi sabit giderlerin birim başına sabit maliyeti azalır.

- Üretim artışı ile birlikte işbölümü ve uzmanlaşma artar ve böylece emeğin verimliliği artar.

- Üretim artmasına karşın yönetim ve organizasyon giderleri belirli bir miktarla sınırlı kalır ve birim başına düşen maliyetlerde azalma olur.

- Yeni teknolojilerin kullanılması üretim maliyetlerinin azalmasını sağlar.

¹³⁰ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.78.

¹³¹ Tiebout Etkisi: Bireyler tercih ettikleri vergileri ve hizmetleri sağlayan yerel ünitelerde toplanma eğilimi gösterirler.

- Büyük ölçekte girdi daha düşük maliyetle elde edilebilir¹³²

-Toplumsal Tercihler: Toplumun tercihleri de hizmet üretiminde etkinliği etkilemektedir. Etkin bir hizmet üretme yöntemi toplumsal tercihlere yöneliktir ve bu çerçevede hangi idare toplumsal tercihleri daha iyi tespit edebilirse o idare hizmet üretme açısından daha etkin olabilecektir.¹³³ Bireyler ülke düzeyindeki genel seçimlerde oy kullanırken farklı, yerel düzeydeki seçimlerde oy kullanırken daha farklı davranışlar sergileyebilmektedir. Genel seçimlerde siyasi partilerin genel politikaları önem kazanırken yerel düzeydeki seçimlerde ise adayların profilleri daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Oy kullanmak her bireyin vatandaşlık hakkı olmasının yanı sıra bireyler aynı zamanda bir siyasi davranış da sergilemektedirler.¹³⁴ Gerek ulusal gerekse de bölgesel düzeyde seçmen tercihleri oy mekanizmasına göre belirlenir.¹³⁵ Ulusal düzeyde yapılan seçimlerde bireyler genelde siyasi tercihleri doğrultusunda oy kullanmalarına rağmen yerel seçimlerde ise bireyin oyu her ne kadar siyasi eğiliminden etkilense bile bireyin yaşadığı bölgenin sorunları ve ihtiyaçları da bireyin oyu üzerinde etkili olabilmektedir. Ayrıca bireyler yerel yönetimlerin karar mekanizmasına aktif bir şekilde katılabilme ve kararlarda etkili olabilmektedirler.

Bu çerçeveden bakıldığında yerel yönetimlerin gerek bölgesel ve yerel toplumun tercihlerini tespit etme gerekse de kararlara daha aktif katılabilme konusunda merkezi idareden daha etkin davranabileceğini söylemek mümkündür. Bu sebeple yerel düzeydeki hizmetlerin yerel yönetimlerce verilmesi daha etkin olacaktır.

-Dışsalılıklar: Özel ve toplumsal ihtiyaçların var olması ekonomik olayların temelini oluşturmaktadır. Piyasa ekonomisinde üretilen mal ve hizmetlerin fayda-maliyetine ekonomik birimlerin kendileri katlanmakta bunun aksine kamu ekonomisinde yukarıda da değindiğimiz üzere üretilen mal ve hizmetlerde fayda ve maliyeti bölünemeyen mal ve hizmetler üretilir. Kamu ekonomisi içinde zaman içinde bazı

¹³² Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), **Governmental Functions and Processes: Local and Areawide**, Washington D.C., Aralık 1974, s.83 <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-45.pdf> (28.12.2012)

¹³³ Çetinkaya, s.44.

¹³⁴ D. Ali Arslan, "Yerel Seçim Sonuçları Temelinde Türkiye'nin Siyasi Yapısı", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Sosyoloji, Cilt:4, Sayı: 1, 2007, s.3.

¹³⁵ Çetinkaya, s.44.

mal ve hizmetler piyasa ekonomisinde olduğu gibi pazarlanabilme, fiyatlandırılabilme ve fayda açısından bölünebilme özellikleri kazanabilmektedirler ki bunlara yarı kamusal mallar dendiğini söylemiştik.

Yarı kamusal mal ve hizmetler ister piyasa ekonomisi eliyle ister kamu ekonomisi eliyle üretilsin genelde bu tip mallar dışsallık yayarlar. Genel olarak toplumun geneline önemli derecede dışsallık yayan mal ve hizmet üretimini piyasa ekonomisi üstlenmemektedir ve bu sebeple kamu sektörü devreye girmektedir.¹³⁶ Kamu hizmetleri, ister merkezi düzeyde olsun isterse yerel düzeyde olsun maliyet ve faydaları bazen sunuldukları alanın dışına taşabilmektedir. Fayda- maliyet taşmaları¹³⁷ dediğimiz bu durumda merkezi idare ile yerel idarelerin davranışları ve kaygıları aynı değildir.

Yerel yönetim birimleri kendi hizmet alanlarını aşan ve bölgelerinin dışına fayda sağlayan hizmetleri fazla önemsememekte ve kaynaklarını bu hizmetlere kullanma konusunda isteksiz olmaktadır. Aslında bu durum o yerel yönetim birimi açısından etkin ekonomik tercih olmasına rağmen bütün yerel yönetim birimlerinin aynı davranışları sergilemeleri durumunda ülke düzeyinde refah kayıplarının görülmesi kaçınılmaz olacaktır.¹³⁸

Etkin bir hizmetin üretilmesi için yaydığı dışsallığın büyüklüğünün tespit edilmesi gereklidir. Tespit edilecek olan alanın büyüklüğü bu hizmetin yerel mi merkezi idare tarafından mı yapılabileceğini tespit etme anlamında önemlidir. Bir hizmette toplumun geneli etkileniyorsa o hizmetin merkezi idare tarafından verilmesi daha etkin iken, sunulan hizmetin etkisi sadece belli bir bölge ile sınırlı kalıyorsa hizmetin bölge idaresi tarafından verilmesi daha etkin olacaktır. Sunulan hizmetin faydasının yayıldığı alan bölge dışına taşınca o bölgede yaşayanlar açısından katlanılan maliyetin artması anlamına gelirken etkilediği diğer bölgelerde yaşayan halk için de hiçbir maliyet taşımaması anlamına gelir.¹³⁹

¹³⁶Ramazan Armağan, “Kamu Ekonomisinde Dışsallıklar ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:9, 2003, s. 160.

¹³⁷Süreyya Sakıncı, **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik (Türkiye İçin Bir Model Önerisi)**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.93.

¹³⁸ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.82.

¹³⁹ Çetinkaya, s.44.

1.2.1.1.2. İdari Faktörler

Mahalli idarelere görev ve sorumluluklar yüklenirken aynı zamanda yüklenen bu görev ve sorumlulukların etkin bir şekilde yerine getirmeleri de kendilerinden beklenmektedir. Bu etkinliğin sağlanması için mahalli idarelerin gerekli yasal ve idari olanaklarla donatılması gerekmektedir.

İdareler arası görev paylaşımında yetkilendirilmiş olmak önemlidir. Fakat bu yetkinin yasal çerçevesi açık ve yeterli bir şekilde belirlenmiş olmalıdır. Yetkinin sınırı, merkezileşme ve yerelleşme düzeylerini görmemiz de önemlidir. Mahalli idarelere sınırsız bir yasa yapma yetkisi verildiğinde yerelliğin zamanla ortadan kalkıp yerel idarelerin egemen devlet halini almalarına ve merkezileşmelerine sebep olabilecek iken aynı zamanda mahalli idarelere hiç yetki verilmemesi de idareler arası görev paylaşımının aşırı derecede merkezi ve katı olmasını beraberinde getirecektir.¹⁴⁰ Buradaki sorun idareler arası görev paylaşımının düzeyinin belirlenmesidir. Bu yetkinin paylaşımı federal ve üniter devletlerde farklılaşabilmektedir. Federal devletlerde yerel yönetimler gerek federal devletin kendisi gerekse de federe devletlerle eşit statüde idareler olarak kabul edildiğinden hem federal devlet hem de federe devletler gibi görev ve sorumluluklarla donatılmaları bir gereklilik olarak görülmektedir. Üniter devletlerde ise yerel yönetimlere kamu hizmetlerinin etkin sunumu için oluşturulan birimler olarak bakıldığından yasa yapma yetkileri yoktur veya yok denecek kadar azdır.¹⁴¹

İdareler arasında paylaşım olduğu durumlarda önemli olan paylaşılan görev ve yetkilerin işbirliği ve uzlaşma neticesine bağlanmasıdır. İdareler arası hizmet yetkisinin paylaşımından en çok çıkarılan anlamlar, hizmet anlaşmaları ve fonksiyonların gönüllü olarak transferidir. Küreselleşme ve yerelleşmenin etkisiyle birlikte gelişen yeni yönetim anlayışlarında pek çok kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, hizmette etkinlik adına idareler arasında işbirliği girişimlerine sıklıkla rastlanmaktadır. Bir hizmeti merkez finanse ederken yerel yönetimler hizmetin uygulanmasına katkıda bulunabilmektedirler, bağımsız birimler de denetim yapabilmektedirler.

¹⁴⁰ ACIR, s.92.

¹⁴¹ ACIR, s.93.

İdareler arası görev paylaşımını etkileyen önemli faktörlerden birisi de coğrafik yeterlilik ve görev ve yetkiler hizmetin gerektirdiği coğrafi yeterliliğe sahip birimlere devredilmelidir.¹⁴² Bir kamusal hizmeti verilmesi gerekenden daha küçük bir birim tarafından sunulduğunda etkinlikten uzaklaşabilmekte, bunun yanında küçük ölçekli bir birim tarafından sunulabilecek bir hizmetin daha büyük birimlere devri de merkezileşme eğilimini artıracaktır.¹⁴³

Yönetim kapasitesi görev paylaşımının öneminin anlaşılmasını ifade etmektedir. Her idare kendisine verilen görevi yeterli bir şekilde yerine getirmelidir. Bu sebeple idarelerin kendilerine verilen görevlerin belirli hedeflerini tanımlamaları, bu hedefleri karşılamak adına alternatif yollar düşünmeleri ve kendileri tarafından sunulan hizmetleri değerlendirebilecek kapasiteye sahip olmaları gerekir. Yönetim uzmanlığının birinci şartı fonksiyonel görev tanımlamasının yapılmasıdır. Hizmet sorumluluklarının yanlış ve uygunsuz tanımlanması etkin olmayan bir fonksiyonel performansa sebep olabilir.¹⁴⁴ Bunun yanında hedefi tayin etme ve program tasarımı da içerir. Küçük idareler kendilerine fazla gelen görev ve sorumluluklarla donatıldıklarında kaynaklar etkin olarak kullanılmayıp ortada bir kaynak israfı olacaktır.¹⁴⁵

1.2.1.1.3. Geleneksel Faktörler

İdareler arası hizmet paylaşımı üzerinde iktisadi ve idari faktörlerin yanı sıra geleneksel faktörler de rol oynamaktadırlar. Geleneksel faktörler idareler arasında sonradan ortaya çıkan kamusal mal ve hizmet paylaşımında belirleyici olmanın yanı sıra mahalli idarelerin var olma nedenlerinden gelmektedirler.¹⁴⁶ Geçmişten günümüze klasik ekonomistler tarafından da öne sürülen devletin asli görevleri arasında yer alan adalet, diplomasi, iç-dış güvenlik gibi hizmetler merkezi idareler tarafından yerine getirilirken mahalli idareler ise daha çok yerel düzeyde hizmet

¹⁴² Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.84.

¹⁴³ ACIR, s.96.

¹⁴⁴ James Q. Wilson, Mark H. Moore. and I. David Wheat, Jr., "The Problem of Heroin", **The Public Interest**, No. 29, Sonbahar, 1972, ss. 3-28.'den aktaran ACIR, s.97.

¹⁴⁵ ACIR, s.97.

¹⁴⁶ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.85.

sağlayan ve bu alanda fayda maksimizasyonuna ulaşabildikleri hizmetleri üretmektedirler.

1.2.1.2. İdareler arası Görev Bölüşümü İlkeleri

Mahalli idareler tarafından sunulacak olan hizmetlerin paylaşımı yapılırken üç temel ilkedен yola çıkılmakta, fakat bu ilkeler ile etkinliğin hangi birim tarafından sağlanacağına dair ölçümler ve tespitler yapılmamakta, idareler arası görev paylaşımının yasal çerçevesi çizilmektedir.¹⁴⁷ Görev bölüşüm ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir.

1.2.1.2.1. Genellik İlkesi

Mahalli idareler, belirlenen yasalara uygun olması koşulu ile her türlü hizmeti yerine getirmeye yetkilidirler. Hizmet paylaşımında ve sunumundaki önemli nokta, yasalarca mahalli idareler tarafından verilmesi yasaklanmamış olması, başka bir idari birim tarafından yasalarca yerine getirileceği belirtilmemiş olmasıdır. Bu ilkeye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da değinilmiştir. Örneğin Almanya'da mahalli idarelerin sınırları kati suretle çizilmemiş, federal anayasa ve yasalarca yasaklanmamış her türlü hizmetin verilebileceği belirtilmiştir.

1.2.1.2.2. Liste İlkesi

Bu ilke çerçevesinde yerel yönetimler verecekleri hizmetler konusunda merkezi hükümet tarafından yetkilendirilmiş olmalıdırlar. Hizmetleri verilen bu yetki çerçevesinde sunabilmektedirler. Bu ilke çerçevesinde yerel yönetimlerin alanına giren hizmetler bir liste şeklinde sıralanmış ve sınırlandırılmıştır.

¹⁴⁷ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.85.

1.2.1.2.3. Karma Sistem İlkesi

Bu sistemde yerel yönetimlerin sunacağı hizmetler liste ilkesinde olduğu gibi teker teker sayılmış olmakla beraber liste ilkesinden ayrı olarak yerel yönetimler anayasa veya kanunlarla yasaklanmamış olan ve sunumu başka kuruluşlarca yerine getirilmeyen hizmetleri de verebilmektedirler. Bu anlamıyla karma sistem liste ilkesi ve genellik ilkesinin uygulamalarının beraber görülebildiği bir yöntemdir. Teknolojik ilerlemenin hızlı olduğu günümüzde bunun ekonomik ve sosyal yaşama da yansısı ile yerel yönetimler alanında farklı ihtiyaçlar doğmaktadır. Yerel yönetimler bu yeni ihtiyaçlara hızlı cevap verebilecekleri ölçüde etkinliği sağlamış olurlar. Bu sebeple merkezi idare tarafından listeler şeklinde görev alanı belirlenmiş bir yerel yönetim yapısından ziyade yerel halkın ihtiyaçlarına cevap verebilme mekanizmasının işletilmesi daha uygun olacaktır.¹⁴⁸

Her bölgenin gelişmişlik düzeyi, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel düzeyleri birbirinden farklı olduğundan buna bağlı olarak bölgelerin ihtiyaçları da farklılık arz edecektir. Bu sebeple yerel halkın önceliklerinin ön planda tutulması daha rasyonel olacaktır.

1.2.2. İdareler arası Gelir Paylaşımı

Bir birime devredilen hizmetlerin varlığı aynı zamanda bu hizmetlerin finansmanına yönelik kaynakların tahsis edilmesini de zorunlu hale getirmektedir. İdareler arası ilişkiler sadece hizmetlerin bölüşülmesinden ibaret değildir. Hizmet ve gelir arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Her hizmetin yerine getirilebilmesi için o hizmet için tahsis edilmiş bir gelir kaynağı olmalıdır. Bu anlamıyla idareler arası ilişkiler gelir ve hizmet bölüşümü olarak iki yönlü bir ilişkiyi ifade eder.¹⁴⁹

İdareler arası gelir paylaşımı hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan gelirlerin belirli kurallar çerçevesinde uygun olarak dağıtılması ve bölüşülmesidir.¹⁵⁰ Bu anlamı ile idareler arası gelir paylaşımı sadece genel bütçe

¹⁴⁸ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.86.

¹⁴⁹ Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.95.

¹⁵⁰ Fazıl Tekin, "Mali Tevzin", *Eskişehir İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:1, Ocak 1977, s.119.

vergi gelirlerinden belli bir payın yerel yönetimlere aktarılmasından ibaret değildir.¹⁵¹

1.2.2.1. Mali Paylaşım Kavramı

Mali Paylaşım bakımından idareler arası ilişkiler mali tevzin kavramı ile açıklanmaktadır.¹⁵² İdareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi olarak mali tevzin konusunda terminolojik açıdan bir karmaşıklık mevcuttur. Birçok yazar mali tevzin yerine, mali denkleştirme, mali uyuşma, mali uzlaşma, akçal denkleştirme vb. kavramları kullanmaktadır.

Mali tevzin kavramının içeriği aslında devletlerin yönetim yapısına göre şekillenmektedir. Federal devletlerde “*Intergovernmental fiscal relations*” olarak kabul gören mali tevzin iki kademeli mali ilişkilere atıfta bulunmaktadır. Burada mali tevzin federal devlet ile federe devletlerarasındaki mali ilişkileri kapsamakla beraber federe devletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri de kapsadığı açıktır. Yine üniter yapıya sahip olan İngiltere’de mali tevzin, gelirin bölüşümü anlamına gelen “*revenue sharing*” terimi kullanılmaktadır. Aynı kavram Fransızca’da “*Compromis Fiscal*”, Almanca’da ise “*Finanzausgleich*” terimleri ile kullanılmaktadır.¹⁵³ Terim almanca kökenli olup “*ausgleich*” takas, mahsup, anlaşma, uyuşma gibi anlamlara gelmektedir.

Bu terim Alman Birliği’nin kurulma sürecine denk düşmekle beraber gelişimi Bismarck Almanyası’nın politikaları içinde tanımlanmış ve federal devlet yapılanmasının kurucu terimlerinden biri olma özelliğine sahiptir.¹⁵⁴ Üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa’ya terim sadece mali boyutu ile taşınmış, federal yapılardaki devlet örgütlenmesinde aşağıdan yukarıya bir pazarlık üzerine yükselme

¹⁵¹N.Oğuzhan ALTAY, “Asuman ALTAY, Türkiye’de İdarelerarası Gelir Bölüşümü ve İller Bankası’nın Değişen Rolü”, **IV. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu**, Ankara, 26-27 Kasım, 2011, s.1,

http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Nasuh_Oguzhan_Altay_Asuman_Altay.pdf (11.01.2013)

¹⁵² Ulusoy ve diğerleri, 6.Baskı, s.67.

¹⁵³ Nadaroğlu, s.53.

¹⁵⁴Tayfun Çınar ve Birgül A. Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yayını, No:313, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, No:17, Şubat 2004, s.63.

içeriği dışlanmıştır. Türkçe çevirisinde de yine Fransa’da olduğu gibi kapsam sadece mali boyut ile sınırlandırılmış “ mali tevzin”¹⁵⁵ deyimini kullanılmıştır.

1.2.2.2. Mali Paylaşımın Sebepleri

Mali paylaşımın sebepleri ülkelerin yönetim yapılarına göre farklılıklar arz etmektedir. Örneğin federal yönetim yapısına sahip olan devletlerde federe devlet oldukça geniş yetkilerle donatılmışken, üniter yönetim yapısına sahip olan devletlerde ise var olan yerel yönetimler federe devletlere oranla daha az yetkilere sahiptirler. Ülkelerin tarihi, ekonomik ve sosyal yapıları birbirinden farklılıklar gösterdiğinden yerel yönetim yapısı her ülkede aynı olmamakta ve yerel yönetimler ile merkezi hükümet arasındaki ilişkiler her ülkenin kendi özel şartlarına göre şekillenmektedir.

Kamu gelirlerinin yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki paylaşımı aynı idari birimler arasında hizmet paylaşımının bir sonucu olmakla beraber birçok nedene dayanmaktadır.

1.2.2.2.1. Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler

Tarihi, siyasi ve sosyal ve ekonomik faktörler idari ve mali paylaşımı önemli derecede etkilemiştir. Bu faktörler aynı zamanda yerel yönetimlerin gelişimine de etki eden faktörlerdir.

Mali paylaşımında var olan gelir ve kaynakların ne şekilde dağıtılacağı önemlidir. Genel idare ve mahalli idareler açısından gelirin ve kaynakların ne şekilde dağıtıldığı veya paylaşıldığı ayrıntılı bir şekilde belirtilmelidir.¹⁵⁶

1.2.2.2.2. Kamu Harcamalarındaki Artış

Klasik iktisat anlayışının hâkim olduğu dönemlerde devletin fonksiyonları oldukça sınırlıydı. Devlete yüklenen adalet, savunma, güvenlik gibi görevlerin

¹⁵⁶ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5. Baskı, Cem Yayınevi, Ankara, 2000, (Yerinden Yönetim), s.60.

dışında ekonomik yaşam içinde devlet mekanizmasından fazlaca söz edilmemekteydi. Bu anlamda o dönem itibariyle devletin ekonomik ve sosyal etkilerinden söz edilemez.¹⁵⁷

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte devletin ekonomik ve sosyal yaşam içindeki rolünde de belirgin değişimler gözlenmiştir. Devlet sınırlı fonksiyonlarından sıyrılarak toplumsal yaşama aktif bir şekilde müdahale eden bir yapıya dönüşmüştür. Kamu hizmetlerinin boyutu da devletin yüklendiği sınırlı fonksiyonlardan sıyrılmasına olanak sunan teknik gelişmeler, ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler neticesinde önemli derecede değişmiştir.¹⁵⁸

Klasik dönemde sadece adalet, savunma ve güvenlik gibi kısıtlı görevlerle donatılmış olan devlet anlayışının yerini ekonomik ve sosyal hayata daha aktif katılan bir devlet anlayışının alması ile birlikte klasik döneme göre kamu harcamalarında da bir artışa sebep olmuştur. Devletin fonksiyonlarında meydana gelen değişimle birlikte kamu harcamalarında gerek oransal gerekse de miktar bakımından meydana gelen artışlar yerel yönetimleri de etkilemiştir.

1.2.2.2.3. Vergilendirme Yetkisi

Devletlerin ekonomik ve sosyal fonksiyonlarının giderek artması sonucunda ortaya çıkan kamusal ihtiyaçların karşılanması sorunu daha çok gelir elde etme ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Toplumsal ihtiyaçlardaki artış neticesinde devlet bu ihtiyaçları karşılamak adına finansman kaynakları bulmak zorunda kalmıştır.

Finansman kaynakları içinde en önemlisi vergilerdir. Vergilemenin temel araçları gelirin yeniden dağılımı ve devletin kamusal hizmetlerinin finansmanını sağlamaktır. Enflasyonun önlenmesi, ekonomide istikrar sağlanması ve milli sanayinin korunması vergilemenin diğer amaçları arasındadır. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi ise, devletin vergilendirme yetkisini kullanarak mali kaynaklar sağlamasına ve kamu kesiminden özel kesime kaynak aktarabilmesine bağlı

¹⁵⁷ Selahattin Tuncer, "İktisadi Kalkınma ve Masraf Politikası", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 18. Seri, İstanbul, 1975, s.2.

¹⁵⁸ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 6. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997, s.38.

olmaktadır. Devletin bu amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda vergileme yetkisini kullanması vergi sistemlerinde değişiklik yapmalarına neden olmaktadır.

Vergilendirme yetkisi, devletin sınırları içerisindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir. Devlet, kamu hizmetlerinin görülmesinde ihtiyaç duyduğu mali kaynakları, vergilendirme yetkisini kullanarak karşılamaktadır. Vergilendirme yetkisinin hukuki niteliği zaman içinde devlet anlayışına ve biçimine göre farklılıklar göstermiştir. Jandarma devlet anlayışında, bu yetki mutlak ve sınırsız olmuştur. Liberal devlet anlayışı vergilendirmeyi, karşılık ilkesine dayanan yararlanma kuramı ile açıklamaya çalışırken, kollektivist devlet anlayışı, fedakârlık ve ulusal görev kavramları ile açıklamıştır. Çağdaş anlayış ise vergilendirme yetkisini, devlet egemenliği temeline dayandırmaktadır.¹⁵⁹

Vergilendirme yetkisini dar ve geniş anlamda ele almak mümkündür. Dar anlamda vergilendirme yetkisi, devletin veya bu yetkiyi devlet adına kullanmaya haiz kamu tüzel kişilerinin, kamu gelirleri içinde sadece vergi koymaya ilişkin yetkisini içermektedir. Dar anlamda vergilendirme yetkisi ile devlet, yerel yönetim kuruluşları, parafiskal kurumlar ve aldıkları yetki sonucu diğer kamu kuruluşları; vergi, resim, harç, şerefiye, parafiskal gelirler ve diğer adlar altında ilgili kişilerden iktisadi değerler elde etmektedir. Geniş anlamda vergilendirme yetkisi ise, kamu giderlerini karşılamak üzere, gerçek ve tüzel kişiler üzerine konulan her türlü mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi kapsamaktadır.¹⁶⁰

Vergilendirme yetkisini, vergilendirme sürecinin değişik aşamalarına göre de sınıflandırma olanağı vardır. Vergi ve vergiden muaflıklar ve istisnalar koyma, değiştirme ve kaldırma vergilendirme konusunda yasama yetkisine ilişkindir. Diğer anlamda vergilendirme yetkisi ise, sübjektif ve bireysel nitelikteki vergilendirme işlemine ilişkin tarh, tahakkuk, tahsil yetkilerini açıklamakta kullanılmaktadır. Vergilendirme yetkisinin bu şekilde sınıflandırılması federal devletlerde; federal devletle federe devletler, merkezi devletlerde de devlet ile mahalli idareler arasında yetkinin bölüştürülmesi açısından önem kazanmaktadır.

¹⁵⁹Mualla Öncel, Nami Çağan ve Ahmet Kumrulu, **Vergi Hukuku**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1994, s.33.

¹⁶⁰ Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazanç Hukuk Yayınları, İstanbul 1992, s.5.

1.2.2.2.4. Hizmetlerin yerelleşmesi

Federal yönetim sistemlerine oranla üniter sistemlerde vergi kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi idarece toplanmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlere yüklenen görevlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde bir finansman sorununu doğurmaktadır. Finansman sorununu giderebilmek adına genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay aktarılması gerekmektedir.

Son yıllarda yaşanan hızlı yerelleşme ve âdem-i merkeziyetçilik neticesinde yerel yönetimlere yüklenen sorumluluklar artmıştır. Artan bu sorumluluklar neticesinde de yerel yönetimlere aktarılması gereken gelirlerin yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

1.2.2.2.5. Tercihlerdeki Farklılıklar

Tarihi, kültürel, geleneksel ve coğrafi özellikler bireylerin hizmet tercihlerinde farklılıkların oluşmasına sebep olmuşlardır. Bireyler kamu hizmetlerinden yararlanma konusunda eşit olmalarına rağmen yaşadıkları bölgelerin ekonomik, sosyal ve mali yapılarının farklı olmasından dolayı bireyler arasında kamu harcamalarının faydaları ile vergi maliyetleri açısından eşitsizlikler ortaya çıkmaktadır.¹⁶¹ Bu durum daha etkin bir mali paylaşımı zorunlu kılmaktadır. Tercihlerin farklı olması gelir dağılımında da sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu sebeple tercihlerin göz önüne alınarak ilgili fonksiyonların merkezi ve yerel idareler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

1.2.2.2.6. Hesapların Tek Kaynaktan Sağlanması Zorunluluğu

Merkezi idare ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşılması neticesinde hizmette etkinliği sağlamak adına yeterli miktarda gelirin de hizmetler orantısında yerel yönetimlere aktarılması gerekmektedir.

¹⁶¹Eşref Açıkgöz, **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007, s.34.

Hizmetlerin yerine getirilmesi açısından en önemli kaynak milli gelirdir. Merkezi ve yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmetlerin finansmanında bireylerin mükerrer vergilendirilmesinin önüne geçmek için her iki idarenin hangi vergileri toplayacağı açıkça ortaya konulmalıdır.

1.2.2.3. Mali Paylaşım Türleri

Hizmetlerin merkezi ve yerel idareler tarafından paylaştırılması o yönetimler altında yaşayan insan topluluğunun ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan giderlerin paylaşımını da beraberinde getirmektedir.

Mali paylaşım federal ve üniter yönetim sistemlerinde farklılıklar arz etmesinin yanı sıra ülkeler arasındaki idari ve mali farklılıklar neticesinde de idareler arası gelir paylaşım türlerinde farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. İki idare arasında kaynakların net olarak paylaşıldığı ülkeler olduğu gibi merkezi idare tarafından gelirlerin toplanıp merkez eliyle paylaştırıldığı ülkeler de vardır.¹⁶² Yerel yönetimlerin hizmet finansmanı yerel yönetimlerin otonom mali kaynakları, yerel yönetimlere verilen paylar ve istikrazlarla yapılmaktadır.

1.2.2.3.1. Dikey Mali Paylaşım

Dikey mali paylaşım federal devletlerde; federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler, üniter devletlerde ise; merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında uygun bir gelir bölüşümünün sağlanmasını ifade etmektedir.

1.2.2.3.2. Yatay Mali Paylaşım

Yatay mali paylaşım kavramı mali olarak güçlü olan ve bu yönü ile ödeme gücüne sahip birimlerin mali güçleri ile mali bakımdan daha zayıf durumda olan birimleri desteklemeyi ifade etmektedir.¹⁶³ Yatay mali paylaşım aynı görevleri

¹⁶²Çetinkaya, s.62.

¹⁶³Rudetger Voigt, *Der Kommungle Finanzaugleich*, Wurzburg, 1992, s.369.

üstlenen idarelerden güçlü olanın mali kapasitesi yetersiz olan idareye yaptığı tahsistir.

Yatay mali tevzinde mali açıdan güçlü bir belediyelerden alınan vergilerden mali bakımdan zayıf belediyelere pay vermek şeklinde de uygulanabilmektedir.¹⁶⁴

1.2.2.4. Mali Paylaşım Sistemleri

1.2.2.4.1. Rekabet Sistemi

Sistem daha çok ABD ve İngiltere’de uygulama alanı bulmuştur. Rekabet sisteminde merkezi idare ve yerel yönetimlerin sonsuz vergilendirme yetkisi vardır.¹⁶⁵ Bu sistemde merkezi ve yerel idareler istedikleri vergi kaynaklarından yararlanabilmektedirler. Sistem mahalli idarelere mali bakımdan tam bir özerklik tanımaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin hizmet sunumunda ihtiyaç duydukları mali kaynaklara kolayca erişimi sağlamaktadır.

Yerelleşme ve küreselleşme eğilimleri ile birlikte yerel yönetimler ve büyük şehirlerin mali yapıları vergi yükleri bakımından bölgeler arasında farklılıklar meydana getirebilmektedir. Rekabet sisteminin etkili olduğu bir yapı içerisinde mali açıdan özerk olan yerel birimlerin bazıları vergi vermeme eğiliminde olabilmek durumu kaçınılmazdır. Bu durum yüksek vergi basıncı altında kalan bölgeler ortaya çıkarak ve hizmet yönünden eşitsizliklerin doğmasına yol açacaktır.¹⁶⁶ Bu sistemin en önemli sorunsalı ise merkezi ve yerel birimlerin sonsuz vergilendirme yetkisinin var olmasından kaynaklı olarak mükerrer vergilendirmeye açık olmasıdır.

1.2.2.4.2. Ayırma Sistemi

Ayırma sisteminde devletin idareleri arasında var olan vergilerin paylaştırılması esasına dayanmaktadır. Merkezi ve yerel idareler belirli vergilerin kazancını tek başına alır. Sistemin, yapısından dolayı mükerrer vergilendirmenin

¹⁶⁴Hans Ritscht, **Mali Tevzinin Sekil ve Meseleleri**, Çev: Levent Çakmur, Maliye Enstitüsü Tercümeleri, İstanbul Üniversitesi Yayınlan No: 275, İstanbul, 1967, s.356.

¹⁶⁵ Ritscht, s.104.

¹⁶⁶ Ritscht, s.105.

önüne geçtiği söylenebilir. Sistemin en gerçek anlamda uygulandığı ABD’de mali yapı çeşitli idare kademeleri arasında vergi kaynaklarının ayrılması şeklinde ve aynı zamanda sistem kendi içerisinde serbest ayırma sistemi ve bağlı ayırma sistemi şeklinde uygulanmıştır.¹⁶⁷

Serbest ayırma sisteminde merkezi yönetim yerel yönetimlere vergi kaynakları tahsis eder. Yerel yönetimler bu kaynaklar üzerinde tam tasarrufa sahiptir ve verginin konusunu belirleme ile vergi toplama yetkileri bulunmaktadır.

Bağlı ayırma sisteminde ise yerel yönetimlerin verginin matrahını belirleme yetkisi sınırlandırılmış veya tamamen ortadan kaldırılmıştır. Verginin kaynağını tespit etme yetkisi merkezi idarededir. Vergi oranlarını merkezi idare belirlemekte ve belirlenen oranlar üzerinden yerel yönetimler vergiyi toplamaktadırlar.

1.2.2.4.3. Bağlılık Sistemi

Bu sistemde merkezi idare ile yerel yönetimlere kendilerine özgü vergiler tanınmış olmakla beraber bu vergilerin dışında ise bazı vergileri müşterek olarak kullanmaktadırlar. Bağlılık sisteminde çeşitli usuller uygulanabilmektedir;

- ✓ Yerel yönetimlerin merkezi idareye ait vergilerin matrahları üzerinden kendilerine vergi tarh etmesi
- ✓ Yerel yönetimlere devlet vergileri üzerine kendi adlarına munzam kesir eklemek yetkisinin verilmesi
- ✓ Merkezi idarenin bir veya birkaç verginin gelirinin belli bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi şeklinde olabilmektedir.¹⁶⁸

Bağlılık sisteminde bütün vergiler merkezi idare tarafından bütçelendirilmekte ve hizmetlerin büyük bir bölümü de yine merkezi idarece yerine getirilmektedir. Yerel yönetimlere bir kısım tali hizmetler için gerekli gelirler, merkezi idare tarafından verilmektedir.¹⁶⁹ Bir dönem Fransa, İtalya Almanya ve

¹⁶⁷James M. Buchanan, **Maliye Teorisi ve Politik İktisat**, Çev: Arif Nemli ve Yenal Öncel, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1966, ss.17-18.

¹⁶⁸ L. Hakkı Ülkümen, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1960, s.47.

¹⁶⁹Halil Nadaroğlu, "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaştırılması", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, Dokuzuncu Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1099, Sermet Matbaası, İstanbul,1964, (Tevzin), s.178

İsviçre’de uygulanan bu sistem yerel yönetimleri mali yükten yoksun bıraktığı için günümüzde uygulanmasına pek rastlanmamaktadır.

1.2.2.4.4. Karma Sistem

Bağılılık sisteminin eksikliklerinden dolayı beklentilere cevap olamaması neticesinde uygulama alanının kalmaması sebebiyle karma sisteme geçiş olmuştur. Sistem ilk olarak Fransa’da uygulama alanı bulmuş ve kısmen de ülkemizde uygulanmaktadır. Karma sistemde vergi kaynaklarının yerine toplanan vergi gelirlerinin merkezi idare ve yerel yönetimler arasında paylaşılması öngörülmektedir. Üç şekilde uygulanmaktadır;

Ekleme Sistemi: Vergi oranını belirleme ve vergi toplama yetkisi merkezi idarenin kendisindedir. Merkezi idare yerel yönetimlere kendi tespit ettiği vergiler üzerinden munzam vergi kesme yetkisi vermiştir. Merkezi idareler kendi vergi oranlarına alt idareler için bir ek bir vergi oranı koyar ve onlar adına vergi tahsil ederek topladığı hâsılatı ilgili idareye aktarır.¹⁷⁰ Almanya’da gelir vergisine ek olarak yerel yönetimlerin defterdarlıkları tarafından “*Kilise Vergisi*” tahakkuk ettirilerek kiliselere devredilmektedir.¹⁷¹

Sistem yerel yönetimlere mali özerklik sunarken aynı vergi matrahına üst üste iki oranın uygulanması gerek idare gerekse de mükellefler açısından zorluklar ortaya çıkarmakta ve vergiden kaçınmayı teşvik etmektedir. Sistem artan oranlı vergilerde aşırı yüke neden olur.¹⁷²

Paylaşım Sistemi: Bu sistemde merkezi idareler verginin konusunu belirleme ve vergiyi yönetme yetkisini tek başına kullanmaktadır. Toplanan vergi hâsılatının bir kısmı merkezi idarede kalır ve kalan kısmı da yerel yönetimlere dağıtılır. Paylaşım sisteminde verginin tahsili merkezi idarelerce yapılmasına rağmen bazen bu durumdan saptalara da rastlamak mümkündür. Özellikle federal yönetimlerin var

¹⁷⁰ Tekin, ss.137-138.

¹⁷¹ Ritscht, s.107.

¹⁷² Tekin, s.138.

olduğu ABD ve Almanya’da eyaletler topladıkları vergilerden merkezi idareye pay vermektedirler.

Vergi Torbası Sistemi: Bu sistemde yerel yönetimler devletin tüm vergilerine iştirak edebileceği gibi bazen de önemli vergilere belirli bir oran dâhilinde iştirak etmektedir. Sistem bugün birçok ülkede idareler arası gelir paylaşımı ilişkilerinde kullanılmaktadır.

1.2.3. İdareler arası Mali Transferler

İdareler arası transfer ve yardımlar tahsisli yardımlar, tahsisiz yardımlar, zorunlu bağış ve yardımlar, ihtiyari bağış ve yardımlar, eşleştirme yardımları, eşleştirme olmayan yardımlar, mevcut yardımlar ve sermaye yardımları şeklinde türlere ayrılmaktadır.¹⁷³ İdareler arası transferler kabaca genel amaçlı (koşulsuz) ve özel amaçlı (koşullu) transferler olarak 2 kategoride incelenebilir.

1.2.3.1. Genel Amaçlı Transferler

Bu transferler genel bütçe desteği olarak çoğunlukla vergi gelirlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimlere paylaşımı şeklinde verilmektedirler. Genel olarak merkezi yönetim tarafından toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi şeklinde uygulanabildiği gibi federal yönetim yapısına sahip Almanya gibi ülkelerde eyaletlerin topladığı vergilerden federal devlet olan merkezi yönetime pay verilmesi şeklinde de uygulama alanı bulabilmektedir.¹⁷⁴

Bu transferler genel olarak yasa ile zorunlu kılınmalarına rağmen bazen de özel amaçlı olarak veya ihtiyari nitelikte de olabilmektedirler. Bu tür transferler, yerel özerkliği korumak ve yerel yönetimlerin yetkilerini artırmak gibi amaçlara sahiptir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9.maddesi “ mümkün olduğunca, yerel yönetimlere sağlanan hibeler, spesifik projelerin finansmanı için

¹⁷³ OECD Fiscal Federalism Network, , **Classification of Intergovernmental grants**, Fiscal Federalism Database

http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#D_10 (05.03.2013)

¹⁷⁴ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, (8.Baskı), s.106.

tahsis edilmeyecektir. Hibe sağlanmış olması, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde politikalar üretmesi özgürlüğünü ortadan kaldırmamalıdır” denilmektedir.¹⁷⁵

Genel amaçlı transferler genel olarak idareler arası yatay ve dikey dengesizlikleri gidermeye yönelik olarak yapılan transferlerdir. Genel transferlerin amacı geliri merkezi yönetim ve alt yönetimler arasında paylaşmaktır. Bu sebeple merkezi idare ve alt kademedeki yönetimler arasında belirlenmiş olan bazı vergi gelirleri paylaştırılabileceği gibi bazen de vergi gelirlerinin belli bir yüzdesinin idareler arasında paylaştırılması şeklinde de olmaktadır.

Vergi gelirlerinin paylaşımı ülkelerin kamu yönetim yapısına göre farklılıklar göstermektedir. Bazen uygulamalarda vergiler toplanıp belirli bir formül çerçevesinde dağıtımı yapılırken bazen de vergilerin toplanması yerine vergilerin paylaştırılması şeklinde uygulanmaktadır.

1.2.3.2. Özel Amaçlı Transferler

Özel amaçlı transferler dediğimiz koşullu transferler daha çok belirli faaliyetleri ve hizmetleri sunmak için sağlanan teşvik niteliğindeki yardımlardır. Bu transferler genel olarak şartlı veya şartsız bağış ve yardımlar şeklinde olmaktadır. Bu transferlerin geri ödeme zorunluluğu olmamakla beraber mahalli idareler belli faaliyetleri finanse etmek için yeterli kaynağa sahip olmadıkları durumlarda yapılmaktadır.¹⁷⁶ Koşullu transferlerde genel olarak finanse edilecek olan harcama türü bellidir.

Bu uygulamada merkezi idarenin öncelikleri önem kazanırken, yerel yönetimlerin hangi alanlarda faaliyet ve hizmet sunmak istedikleri göz ardı edilmektedir. Merkezi idare şartlı bağış ve yardımlarda bulunurken yerel idarenin önceliklerinden ziyade kendi önceliklerine önem verir.

¹⁷⁵Isabella Barati, Akos Szalai, **Fiscal Decentralization in Hungary**, Centre for Public Affairs Studies, Budapest University of Economic Sciences, 2000, s. 21

¹⁷⁶İlhan Özer, **Devlet Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Cilt: 2, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986, s.226.

Şartlı bağış ve yardımlar iki şekilde uygulanmaktadır. İlk uygulama eşleştirme gereksinimleri şeklinde yapılırken, ikinci uygulamada ise eşleştirme olmayan transferler şeklinde uygulanmaktadır.¹⁷⁷

¹⁷⁷Anwar Shah ve Robin Broadway, **Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance**, Cambridge University Press, 2009, ss. 5- 6.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE MALİ YAPILARI

2.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümümüzde Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi gelişimine ışık tutmak açısından Cumhuriyet Dönemi öncesi yerel yönetimlerin yapısı ve cumhuriyet sonrası dönemin yerel yönetimler yapısı incelenerek son yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan kanunlar ve reformlar tartışılacaktır.

2.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti Tanzimat dönemi öncesi eyalet yönetimlerine bölünmüş bir yapıda bulunmaktaydı. Devletin dini esaslara göre yönetilme şekli ister istemez yerel alanda da karşılığını bulmuş ve şehirlerde adli, idari ve belediye yetkilerine haiz kadılar görev yapmaktaydılar. İmparatorluk adına eyaletlerde yürütme görevi ise sancakbeyine aitti. Osmanlı Devletinde toprakların geniş bir alana yayılması ve üzerindeki kontrolün merkezden yani tek elden idare edilmesi bazı durumlarda güçlükler çıkarmıştır. Neredeyse üç kıtaya yayılan toprakları, farklı etnik grupları barındırması, farklı dini ve sosyal düzenlere sahip bir imparatorluğu merkezden idare etmek oldukça güçtü. Bu sebeple sınırların genişlemesi ve ortaya çıkan şartların gerekli kılması ile birlikte yönetim farklı idari kademelere ayrılmıştır.¹⁷⁸

Osmanlı’da yerel yönetimleri belediye tüzel kişiliklerinin olmadığı Tanzimat dönemi öncesi ve belediyelerin tüzel kişilik kazandığı Tanzimat dönemi sonrası olarak ayırmak mümkündür.

2.1.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler

İmparatorluğun ilk dönemlerinde taşra teşkilatında sancaklar vardı. Sancaklarda idari işler sancakbeyine, adli ve belediye ile ilgili işler kadiya bırakılmıştı. Sınırların genişlemesi ile birlikte Rumeli’de sancakların üzerinde bir

¹⁷⁸ Süleyman Oğuz, *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)*, Ankara, 1986, s.7.

güç tesis etmek adına I.Murat Rumeli Beylerbeyliği'ni, I. Beyazıt (Yıldırım)'da Anadolu Beylerbeyliği'ni kurmuştur.¹⁷⁹ Tanzimat öncesinde Osmanlı taşra teşkilatı eyalet ve sancaklardan meydana gelmekteydi. Eyaletlerin bünyesinde sancaklar ve sancaklar da köy ve kazalara bölünmüştü.

Eyalet terimi daha çok bölgesel bir otonomiye ifade etmekteydi.¹⁸⁰ Osmanlı taşra teşkilatında belirli bir âdem-i merkeziyetçilik hâkimdi. Eyaletlerin yönetimleri aynı değildi. Merkeze daha yakın olan eyaletler farklı yönetilirken, etnik, dini ve sosyal alanda farklılıklar gösteren eyaletler özel statülerle yönetilmişlerdir. Gerek iç işlerinde gerek dış işlerinde merkeze bağlı olan eyaletlerin yanında iç işlerinde bağımsız (Eflak, Boğdan, Sırbistan v.b.) olan dış işlerinde merkeze bağlı olan eyaletlere rastlamak mümkündür. Yarı özerk olarak addedilebilecek bu eyaletlerde gelirleri eyaletlerin kendileri toplar ve giderler düşüldükten sonra kalan gelirlerin tümü ya da bir kısmı merkeze gönderilirdi.¹⁸¹

Tanzimat dönemi öncesinde belediyelerin idaresi dini esaslara dayanmakla beraber bu görev kadılar tarafından yerine getirilmiştir. Kadılar adli işleri yürütmek adına hâkimlik vazifesinin yanında bulundukları yerin mülki amiri vazifesiyle belediye başkanı görevlerini de üstlenmişlerdir. Kadıların yanı sıra yerel hizmetlerin görülmesi anlamında işlev gören vakıf ve loncaları da yerel birimler olarak adlandırabiliriz.

Osmanlı Devleti'nde toplumsal hizmetlerin ve birçok altyapı hizmetinin görülmesinde vakıfların büyük etkisi olmuştur. Vakıfların yanı sıra çeşitli meslek kollarının bir çatı altında toplanmasıyla oluşan loncalar hizmet ettikleri mekânların sınırları çerçevesinde yerel hizmetlerin bir kısmını yerine getirmişlerdir. Loncalar bu çerçevede hizmet verdikleri çarşılarda aydınlatma hizmetini, temizliği, su ihtiyacının karşılanması vb. hizmetlerde bulunmuşlardır.¹⁸²

¹⁷⁹Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Genişletilmiş 2.Baskı, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma ve Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın no: 2005/369, Ankara, 2005, s.63.

¹⁸⁰ Oğuz, s.10.

¹⁸¹ E.Öner, s.67.

¹⁸²Fatih Türe, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler", **Yerel Gündem**, Yıl:2, Sayı:5, 2000, ss.34-36.

2.1.1.2. Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler

Tanzimat Dönemi'nin ilk yıllarına kadar Osmanlı Devleti'nde taşra sistemi eyalet sistemine dayalı olarak sürdürülmüş ve belediye diye tüzel kişiliğe haiz bir kurum var olmamıştır. Belediye işlerini adli işlerle birlikte merkez adına kadılar yürütmüşlerdir. Kent yönetimleri geleneksel bir biçimde mevcut şehir yönetimlerince yerine getirilmiştir. Kırım Savaşı sonrası gelişmelerle birlikte 1854 yılında ilk yasal gelişmeler görülmüştür. Yasal olarak ilk belediye 1854 yılında İstanbul Şehremaneti ile kurulmuş ve 1855 yılında da Şehremaneti'nin Avrupa standartlarında belediye hizmetleri verebilmesi adına İntizam-ı Şehir komisyonu kurulmuştur. İstanbul'da kurulan belediye için model olarak Fransızların belediye teşkilatı olan komün idareleri esas alındı.¹⁸³

1876 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 112. Maddesi belediyeler ile ilgiliydi. Buna göre belediyeler seçimle işbaşına gelen meclislerle yönetilmeli ve bu çerçevede yapılacak olan düzenlemeler kanun ile yapılmalıdır. 1877 yılından İstanbul ve İstanbul dışındaki kentleri kapsayacak şekilde iki kanun çıkarılmıştır. İstanbul için “ Dersaadet Belediye Kanunu”, taşradaki belediyeler için ise “ Vilayetler Belediye Kanunu” çıkarılarak belediyelerin yönetimi düzenlenmiştir. 1913 yılında yapılan son düzenleme¹⁸⁴ ile şehremanetinin atamayla göreve gelmesi yönünde karar kılınmıştır.

Tanzimat döneminde belediyecilik alanında görülen gelişmeler her ne kadar şehirlerdeki hizmetlerin düzensizliğinden kaynaklansa da tek neden bu değildir. Batılı devletlerin yerel özerklik çerçevesinde yaptığı telkinler ve batıda öğrenim gören Osmanlı aydınlarının da batılı anlamda bir belediye teşkilatının Osmanlı Devleti'nde de var olması yönünde çalışmalar yürütmesi de belediyelerin tüzel kişilik kazanmasında etkili olmuştur.¹⁸⁵

¹⁸³ Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, ss.231-232.

¹⁸⁴ Dersaadet Belediye Kanunu'nun yerine, Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı çıkarılmıştır.

¹⁸⁵ Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.230.

2.1.1.3. Osmanlı Dönemi'nde Yerel Yönetimlerde Mali Yapı

Osmanlı Devleti'nde üretim yapısı askeri temellere dayandırılmış ve askeri amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak düzenlenmiştir. Üretim genel olarak tarıma dayalı olarak yürütülmüştür. Bu ayrım sadece merkez teşkilatı için yapılmamış aynı zamanda taşra teşkilatlanması da bu çerçevede düzenlenmiştir.

Devlet sınırları içerisindeki topraklar dirliklere ayrılmış ve bu dirliklerin yönetimi askerleri yönetmek, beslemek ve donatmakla yükümlü komutanlara bırakılmıştı.¹⁸⁶ Sancakları içine alacak şekilde Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliklerinin kurulması ve devamında 1580 yılında beylerbeylik teriminin yerine eyalet kavramının telaffuz edilmesi ile birlikte idari alanda farklılaşma yaşanmasının yanı sıra mali anlamda da farklılaşmalar yaşanmıştır. Eyalet terimi sancak ve vilayet terimlerinden, kapsadığı anlamdan farklı olarak bölgelerin özerk yapısının varlığına vurgu yapmaktaydı.¹⁸⁷ Yani eyaletler bölgesel anlamda otonomdular. Bu dönemde her yeni fethedilen bölgelerde sancaklar kurulmuş ve bu sancaklar birleştirilip bir eyalet çatısı altında birleştirilmiş ve başına da bir beylerbeyi tayin edilmiştir. Fethedilen yerlerdeki arazi de geliri asker ve yöneticilere tahsis edilmek üzere has, zeamet ve tımar olarak çeşitli parçalara ayrılıyordu. Böylelikle eyaletler beylerbeyi ile yönetilirken sancakların başında sancakbaşı görev yapmaktaydı. Kadılar ise şer'i işleri ve belediye hizmetlerini yerine getirmekteydiler. Bölgeden alınacak vergiler muhassıllar eliyle toplanırdı.¹⁸⁸

1610 yılında 32 eyalet (imtiyazlı beylik statüsünde yer alan Eflak, Boğdan, Erdel beylikleri ve Kırım Hanlığı hariç) ve 200 sancak vardı.¹⁸⁹ 1717 ve 1730 yılları arasında (Lale Devri) eyalet sayısı 44, sancak sayısı ise 217 olarak tespit edilmiştir.¹⁹⁰ Osmanlı döneminde eyalet sistemi asimetrik bir şekildeydi. Her eyaletin idari şekli aynı değildi. Etnik, sosyal, dini temeller ve merkeze olan uzaklık gibi sebeplerine etkin olduğu yönetim sisteminde eyaletler; Tımar sisteminin uygulandığı

¹⁸⁶ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1979, ss.172-181.

¹⁸⁷ Oğuz, s.10.

¹⁸⁸ E. Öner, s.63.

¹⁸⁹ Halil İnalcık, **The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600**, London, 1973, s.106.

¹⁹⁰ Fahamaddin Başar, **Osmanlı Eyalet Tevcihatı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1997, ss.5-16.

eyaletler, Salyaneli (müstesna) Eyaletler, Özel Statülü Eyaletler ile Yurtluk-Ocaklık ve Hükümet Sancaklar şeklinde ayrılmıştı.¹⁹¹

Tımar sisteminin uygulandığı eyaletlerde bölgenin idaresinde idari ve askeri işlerin yürütülmesi için gerekli mali kaynak tımar sisteminden sağlanıyor ve bu üretime de taşradaki askeri ve idari örgütlenme tarafından el konuluyordu. Anadolu ve Rumeli'deki (özel statülü olanlar hariç) eyaletlerde vergi toplama yetkisi tımar adı altında yöneticilere verilmişti. Bu eyaletlere devlet fazla bir para harcamadığı gibi eyalet ve devlet arasında para transferlerine de gerek kalmıyordu.¹⁹² Tımar sistemi dışında toplanan cizye, avarız gibi örfi vergiler ise merkeze gönderilirdi. Mısır, Yemen, Bağdat, Habeşistan, Basra, Tunus, Cezayir ve Trablusgarp gibi eyaletlerin tamamı ile Halep ve Ege Adalarındaki bir kısım sancaklarda klasik Osmanlı sancak sistemi uygulanmıyordu. Bu yerler tımar sistemine dâhil edilmemekle birlikte eski vergi yükümlülükleri aynen bırakılmış, arazileri için daha önce uygulanan sistemden vazgeçirilmemişlerdir. Bir anlamda özerklik tanınmıştır. Eyaletlerdeki idari ve askeri anlamda merkezi temsil eden yöneticilerine de dirlik olmadığından dolayı da eyalet gelirlerinden salyane denilen yıllık bir ödenek tahsis edilir¹⁹³, bu eyaletlerin gelirleri eyaletin kendisi tarafından tahsil edilir ve giderler dışında kalan tümü veya bir kısmı irsaliye olarak merkeze gönderilirdi.¹⁹⁴

Yurtluk-Ocaklık olarak verilen sancaklar Doğu ve Güneydoğu Anadolu bazı bölgelerinde eskiden beri egemen olan ve Yavuz Sultan Selim'in Çaldıran Seferi sırasında hizmetleri dokunan beylere verilen sancaklardı.¹⁹⁵ Bu sancaklar imtiyazlıydı. Bunun yanında aynı bölgede hükümet (mir-i miranlık) sancakları mevcuttu. Yurtluk-Ocaklık ile Mir-i Miranlık arasında farklar vardı. Yurtluk-Ocaklık olarak verilen sancaklara merkezden kadılar tayin edilip, hâsılatı ise genel kural çerçevesinde tayin edilirken, Mir-i Miranlık'a ise Osmanlı memurları girmez, tahrir

¹⁹¹ E.Öner, ss.65-69.

¹⁹² Emine Kıray, **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1995, ss.46-48.

¹⁹³ Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınları, Ankara 2002, s.229.

¹⁹⁴ Oktay Güvemli, **Türk Devletleri Muhasebe Tarihi Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'a Kadar**, 2.Baskı, Cilt:2, Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 2008, s.119.

¹⁹⁵ Mehmet Hemdemi Çelebi Solakzade, **Solakzade Tarihi**, Hazırlayan Dr. Vahit Çabuk, Kültür Bakanlığı Yayınları, No: 1089, Kaynak Eserler Dizisi:34, Cilt:2, 1989, ss.39-45.

yapılmaz ve tımar sistemi uygulanmazdı.¹⁹⁶ Bu sancakların vergileri kendilerince alınır ve devlete her yıl belli oranda bir vergi öderlerdi.¹⁹⁷

Bu eyaletlerin dışında iç işlerinde özerk dış işlerinde ise merkeze bağlı olan özel imtiyazlı eyaletler mevcuttu. Eflak, Boğdan, Sırbistan, Sisam, Aynaroz gibi yerlerde idareyi kendi beyleri sağlardı. Gelirlerinin tamamı kendilerine aitti. Bunlar da merkeze yıllık olarak korunma karşılığında belirli oranda bir vergi (haraç) öderlerdi. Ayrıca Kırım Hanlığı ve Hameyn (Mekke-Medine) emirliği Osmanlı'ya vergi ödemezlerdi. Görüldüğü üzere Osmanlı Eyalet sistemi asimetrik bir yapıya sahiptir ve her eyaletlerin yönetimi konusunda esaslar farklılaşabilmekteydi.

Tanzimat döneminden sonra belediyelerin tüzel kişilik kazanması ile birlikte Osmanlı'da yerel yönetimler alanında gelişmeler yaşanmıştır. 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatı adıyla yeniden düzenlenen il idareleri, İdare-i Umumiye-i Vilayat (Vilayetler Genel İdaresi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayat (Vilayetler Özel idaresi) olarak iki kısma ayrılmıştır. Bu ayrımla birlikte kanunda lüzum ve ihtiyaç üzerine merkezin eliyle yürütülen görevlerin bir kısmı vilayet ve belediyelere bırakılmıştır. Vilayetlerde defterdarlık teşkilatı vilayet sınırları içindeki devlet emval ve emlakının idaresi ve gelirlerinin tahsili ve teminini ve gerekli tahakkukları yapmakla mükellef kılınmıştır.¹⁹⁸ Vilayetlerdeki defterdarlık görevlerini kazalarda ise malmüdürü yerine getirirdi.

Meşrutiyetin ilk başlarında vatandaşlardan alınan vergilerde muhatap muhtar iken 1319/1902 tarihli Tahsil-i Emval Nizamnamesi ile birlikte bu yetki muhtarlardan alınıp maliye teşkilatına devredilmiştir.¹⁹⁹

Tanzimat döneminden sonra tüzel kişilik kazanan belediyeler eskiden devlet nezaretinde toplanan devlet vergi ve resimlerini toplamakla yükümlüydüler ve kendilerine özgü gelir kaynakları yoktu. 1877 yılına kadar belediye geliri merkezi gelir içerisinde gösterilmekte ve belediyenin bütçe açığı da her yıl hükümet tarafından kapatılmaktaydı. Belediyelerin topladığı gelirler kendi bünyesinde istihdam ettiği memurların maaşlarına ve yardıma muhtaç kişilere ödenen maaşlara gitmekteydi. Belediyelerin asıl hizmet alanı olan şehrin temizliği, bakımı, altyapı ve

¹⁹⁶ Sait Aşgın, **Doğu Anadolu Gerçeği**, Malatya, 2000, ss.30-31.

¹⁹⁷ E.Öner, s.67.

¹⁹⁸ E.Öner, s.393.

¹⁹⁹ Sait Ergin, "Tanzimattan Sonra Tahsilât Sistemimiz (1255-1325)", **Maliye Mecmuası**, Cilt:10, Sayı:35, 1945, s. 1-15'ten aktaran " E.Öner, s.394.

üst yapı çalışmaları gibi faaliyetlere kaynak kalmıyordu ve bu hizmetler de hükümet tarafından yürütülmekteydi. O dönemde İstanbul ve İstanbul'un diğer belediyelerinde halktan alelade ve fevkalade olmak üzere iki vergi alınmaktaydı.²⁰⁰

Alelade vergiler;

- Umum için konulan kandillerden dolayı hane ve dükkânlardan tahsil olunan vergiler,
- Sokakların idare ve bakımı için belediye meclisince icra olunacak her türlü ıslahat ve imalat için alınacak yıllık vergiler,
- Kontratolardan alınacak vergiler,
- Her nevi mizan ve ölçü resim hâsılatı,
- Bina inşası için verilecek ruhsat harcı,
- Tarifesine göre alınacak patent resimlerinden ibaret iken,

Fevkalade vergiler ise;

- Açılacak ve inşa olunacak yeni yol ve lağımlar için hane ve dükkânlardan alınacak vergiler
- İstanbul belediye sınırlarındaki emlak vergilerinden %2 oranında alınan ek belediye resmi (sonradan kaldırıldı.) gibi vergilerden oluşmaktaydı.²⁰¹

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile birlikte hükümet ile belediyenin bütçesi birbirinden ayrılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte belediyeler kendi hizmet alanları olan sokaklar, yol genişlemesi için kamulaştırma, aydınlatma ve temizlik gibi faaliyetleri yüklenmeye başladılar. Hükümet bu hizmetleri belediyeler devretmekle beraber her yıl yaptığı yardımı kesmiş ve belediyeye ait emlak vergisini de kendisine almıştır. Bu durum görülecek hizmetlerin finansmanında sorunlar yaratmıştır.

Tanzimat dönemi öncesinde eyalet birimlerine ayrılan Osmanlı Devleti'nde her ne kadar âdem-i merkeziyetçilik büyük oranda sağlanmış olsa da Tanzimat Dönemi ile birlikte tüzel kişilik kazanan ve halka en yakın hizmet birimleri olan belediyelere gelir anlamında bu kural tam anlamıyla işletilmemiş ve birçok gelirine

²⁰⁰ E. Öner, s.404.

²⁰¹ Osman Nuri Ergin, **Mecelle-i Umuru Belediye**, Cilt:3, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri, 1995, ss.1535-1538.

bile hükümet tarafından el konulmuştur. Belediyelere yüklenen hizmet ile sağlanan mali kaynak arasında adil bir paylaşım olmamıştır.

2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Cumhuriyet döneminden önce başkent olan İstanbul'da bir Şehremaneti kurulmuştu. 1923 yılında başkent olarak Ankara'nın tercih edilmesiyle birlikte Ankara'da da İstanbul Şehremaneti'nin bir benzeri kurulmuştur.

Cumhuriyet döneminde belediyeçilik alanında atılan en önemli adım 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılmasıdır. Bu kanun ile birlikte yürürlükte olan eski uygulamalar yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanun ile Ankara ve İstanbul, diğer belediyelerden ayrıcalıklı olarak kabul edilmiştir. Bunların dışındaki belediyeler eşit olarak kabul edilmiştir. Kanunda belediyelerin görevleri liste yöntemi şeklinde tek tek belirtilmiştir.

1580 sayılı kanunda güçlü bir merkezi denetim ve vesayet görülmektedir. 1948 yılına kadar Ankara Valiliği ile Belediye Başkanlığı makamları, 1954 yılına kadar ise İstanbul Valiliği ve Belediye Başkanlığı makamları aynı tüzel kişilikti. Söz konusu yıllardan sonra bu makamlar birbirinden ayrılmış olmasına rağmen valiler zaman zaman belediye başkanlığı görevini yerine getirmişlerdir.

1960 yılına kadar belediye başkanı belediye meclisi içinden belediye meclisi üyeleri tarafından seçilmekteydi. 1963 tarihli ve 307 sayılı Kanun ile birlikte belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi yönünde değişiklik yapılmıştır.

1980'li yıllardan sonra gerek idari gerekse de mali alanda belediyelerde önemli değişikliklere gidilmiştir. 1984 yılında, 1982 Anayasasının 127.maddesinde yer alan “ Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünden hareketle 3030 sayılı yasa ile büyük şehir belediyeleri düzenlenmiştir. Belediyeçilik alanında yapılan en son düzenlemelerden biri olan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1580 sayılı kanunda büyük değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerden birisi daha önce karar organı olarak sorumluluk atfedilen Belediye Encümeni'nin yürütme organı olarak kabul görmesidir. 2004 yılında yine büyükşehir belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra en

son düzenleme olan 12.11.2012 tarihli ve 6360 Sayılı “*On üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair Kanun*” ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırı olarak değiştirilmiştir. Bu kanunun çıkarılması ile birlikte ortaya çıkan önemli sonuçlardan bir tanesi de belediye sınırlarının dışındaki alanlarda sorumluluk sahibi olan İl Özel İdareleri’nin büyükşehir belediyeleri için sınırın il sınırı olarak kabul edilmesi ile herhangi bir sorumluluk alanı bırakılmamasıdır.

2.1.2.1. Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak İl Özel İdareleri

İller yetki genişliği çerçevesinde bir mülkü idare kademesi olarak kurulan yönetsel yapılardır. Görev ve sorumluluk alanı bakımından İl birimleri genel idare ve özel idare olarak ayrılmaktadırlar. İlin genel idaresi tamamıyla merkezi idarenin taşra teşkilatı şeklinde örgütlenmiş ve merkezi idarenin ülke genelinde yürütmekle mükellef olduğu görev ve sorumlulukların il genelinde yürütmekten sorumludur. İl özel idaresi ise ilin sınırları içerisinde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktan sorumludur.

İl özel idaresi, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılaması, karar organının seçimle işbaşına gelmesi ve idari-mali özerkliğe sahip kurumlar olmaları ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il’in genel idaresinden farklı bir yönetim birimi olması gibi özellikleriyle mahalli idare birimidir.

İl özel idaresi merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan İl’in genel idaresinden farklı bir yönetim birimi olmasına karşın, bir mülki idare kademesi olan il yönetimi ile birlikte kurulur ve il’in tüzel kişiliğinin sona ermesi ile birlikte il özel idaresinin de tüzel kişiliği sona erer. İl genel idaresinin başı olan Vali aynı zamanda il özel idaresinin de başıdır. İl özel idaresinin sorumluluk alanı il sınırıdır.

Türkiye’de illerin kuruluşu 5442 sayılı yasa çerçevesinde olmaktadır. Çıkarılan kanun çerçevesinde bir yerleşim birimi il haline getirildiğinde aynı zamanda o ilde bir de il özel idaresi kurulmaktadır.²⁰² Türkiye’de İl Özel İdaresi tarihsel geçmiş itibariyle belediyelerden daha eskidir. 1864 yılında kabul edilen Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı’da eyalet düzeninden il düzenine

²⁰² Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.184.

geçilmiştir. Bu nizamname ile devlet, vilayet, sancak, kaza ve köylere bölümlendirilmiştir. 1870 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” çıkartılarak Teşkilî Vilayet Nizamnamesi’ne ek düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu her iki kanunda da il genel meclisinin görevlerinde artış yapılmasına karşın il özel idarelerinin ayrı özerk bir tüzel kişiliği ve özerk mali kaynaklarına yönelik düzenlemeler olmamıştır.

Vilayetlerin mahalli idare olarak özerk olarak kabul görmesi 1876 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasi ile olmuştur. 1912 yılında yapılan tasarı iki kısım olarak ele alınmış ve İl genel yönetimi için İdare-i Umumiye-i Vilayet, il özel idaresi için de İdare-i Hususiye-i Vilayet bölümleri bu tasarıda yer almıştır. 1987 yılında çıkarılan kanun 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ikinci kısımda yer alan il özel idaresi ile ilgili kısım düzenlenmiştir. İl özel idaresi alanında yapılan son düzenlemelerden biri olan 2005 tarihli ve 5302 sayılı Kanun ile il özel idaresinin organlarının il genel meclisi, il encümeni ve vali’den oluştuğu üçlü yapı korunmakla beraber, daha önceki kanunlarda karar organı olarak görev yapan il encümeni yürütme organı olması kararlaştırılmıştır. Bu kanunla aynı zamanda il özel idarelerine merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir koordinasyon görevi verilmiştir. Bu kanun ile birlikte il özel idaresinde stratejik planlama ve performans programı çerçevesinde hizmetlerin yürütülmesinin yanında il özel idareleri üzerindeki idari vesayetlerin çoğuna son verilmesi ve il özel idarelerinin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapabilmelerinin önü açılmıştır.

İl özel idareleri gerek il sınırları içinde gerekse de belediye sınırları içinde olmak üzere çeşitli hizmetleri yerine getirmekle mükellef kurumlardır. 5302 sayılı kanunda il özel idarelerinin görevlerinin tek tek sayılmasının aksine hangi hizmet alanlarında faaliyet gösterecekleri belirtilmiştir.

5302 sayılı kanunun 6.maddesinde “il özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla,

a bendi: sağlık gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; (Ek ibare; 01/07/2006-5538 S.K./26/a.bendi) Belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini,

binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

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

2012 yılında çıkarılan yeni yasa ile yapılacak ilk mahalli idare seçimlerinden itibaren geçerli olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içindeki il özel idare tüzel kişiliklerine son verilmiştir.

İl özel idaresinin 3 organı mevcuttur.

İl Genel Meclisi: İl genel meclisi ildeki seçmenler tarafından, ilçeler adına doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşur. Üyeler arasında yapılan gizli oyla il genel meclisi başkanı seçimi yapılır. İl genel meclisi üyelerinin seçimi ile ilgili yasal çerçeve Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Her ayın ilk pazartesisinden itibaren 5 günü geçmeyecek şekilde toplanır. Bütçe'nin görüşüldüğü ay (Kasım ayı) toplantı 20 gün sürer. Her yıl bir ay tatil yapmak zorundadırlar.

İl Encümeni: İl genel meclisi üyeleri arasında yapılan gizli oylama neticesinde seçilen 5 üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçtiği 5 kişi (biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere) 'den oluşur. 5302 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2005 yılına kadar il özel idaresinin karar organı olarak kabul gören il encümeni bu kanunun getirdiği değişiklikler neticesinde yürütme organı olarak görev yapmaktadır.

Vali: İl Encümeni ile birlikte İl özel idaresinin yürütme organı olarak görev yapmaktadır. İl Encümeni'nin başkanıdır. Vali'nin çalışmaları il genel meclisi ve il encümeni tarafından denetlenir.

Genel Sekreter: İl özel idaresinin bir organı değil, il özel idaresinin teşkilat yapısı içerisinde yer alan birimdir. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programlarına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçlar çerçevesinde il özel idaresi kuruluşuna gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki,

nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir.

2.1.2.1.1. İl Özel İdaresi Mali Yapısı

5302 sayılı kanunun 42. maddesinde il özel idaresinin gelirleri, 43. maddesinde ise giderleri sayılmıştır.

İl Özel İdaresi Gelirleri: İl Özel İdaresi gelirleri; öz gelirler, İdareler arası Transferler Yolu ile Elde Edilen Gelirler ve Borçlanma olmak üzere üç ana grupta toplanabilir.

• Öz Gelirleri

İl özel idaresinin öz gelirlerinin bir kısmı İl Özel İdaresi Kanunu ile sağlanırken, bir kısmı da diğer mevzuatlarla sağlanmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. Maddesinde öz gelirler tek tek sayılmıştır. Buna göre il özel idaresi öz gelirleri;

- ✓ Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- ✓ Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- ✓ Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- ✓ Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- ✓ İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- ✓ Faiz ve ceza gelirleri.
- ✓ Bağışlar.
- ✓ Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- ✓ Diğer gelirlerden oluşmaktadır.

2005 tarihli ve 5302 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerinin görevleri artırılmış sorumluluk alanları genişletilmiştir.

Diğer mevzuatlarla sağlanan gelirler ise;

- ✓ 1901 tarihli Taşocakları Nizamnamesi gereğince, taşocakları işletmelerinden izin ve ruhsat harcı ile taşocaklarından çıkarılıp işletilen ve satılan maddelerin net satış bedelinden %15'lik pay
- ✓ İl özel idarelerince yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hasılatı ile il özel idarelerinin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar,
- ✓ 3039 sayılı Çeltik Ekim Yasası'nın 10 ve 31. maddeleri gereğince, çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve ceza gelirleri,
- ✓ 7336 sayılı Devlet Orman İşletmelerinden ve Kereste Fabrikalarından satılan orman mallarından Vilayet Hususi İdaresi İçin Hisse Alınması Hakkında Kanunun 1.maddesi gereğince; tomruk ve mamul kereste satışından alınan %3 oranında ücret,
- ✓ 167 sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanun'a göre, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç) ile kuyu açan kimselerin kendi faydalı ihtiyacından fazla yer altı suyu, 2886 sayılı kanun hükümlerine uygulanarak il özel idarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içerisinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içerisinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir. Kaynak suyu kira gelirinden belediye veya köy payı sonrasında kalan tutar il özel idaresi geliri olarak verilir.
- ✓ 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanunun 1,2 ve 5.maddeleri gereğince; iskele, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleri vb gelirler de il özel idaresinin öz gelirleri arasında sayılmaktadır.

• İdarelerarası Transferler

İdareler arası transferler iki şekilde dağıtılmaktadır. Birincisi gelir paylaşımı düzenlemeleri ile gelirlerin dağıtılması, ikincisi ise şartlı ve şartsız bağış ve yardımlar şeklinde olmaktadır.

Gelir paylaşımı düzenlemesinde yönetim kademeleri arasında bazı vergiler veya ulusal gelir paylaştırılmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimler, genel bütçe vergi

gelirlerinden yerel yönetimlere pay aktarılması yöntemiyle finanse edilmektedirler. Genel bütçe vergi gelirlerinin içinde yer alan vergilerin konu, matrah ve oranlarının belirlenmesinde yerel yönetimlerin takdir yetkisi bulunmamaktadır.

1981 yılından önce il özel idarelerine ve belediyelere bazı devlet gelirlerinden belirli oranda paylar verilmekteydi. Akaryakıt istihsal vergisi, motorlu kara taşıtları vergisi, trafik cezaları, orman ürünleri safi hâsılatı (mevcut durumda yürürlükte) ve emlak vergisinden çeşitli oranda paylar il özel idarelerine verilmekteydi.

1981 tarihli ve 2380 sayılı “ Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun” ile bazı devlet gelirlerinden pay verme yönteminde değişiklikler yapılmış ve genel bütçe vergi gelirleri üzerinden %1’lik bir oranda pay verilmesi esasına geçilmiştir.

Bu gelirin transfer olarak kabul görmesinin en önemli sebebi yukarıda da değindiğimiz üzere il özel idaresinin genel bütçe vergi gelirleri kapsamındaki vergilerin oran, matrah ve konusu üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunmaması ve bu yetkinin tek taraflı olarak sadece merkezde olmasıdır.

1984 yılında il özel idaresinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay %2.30’ a çıkarılmış ve 2008 yılına kadar bir dizi düzenleme neticesinde bu oranda oynamalar olmuştur. Nitekim 2001 yılında bu oran %1.12’ye kadar düşürülmüş ve 2003 yılı için de bu oran %1 olarak uygulanmıştır. 2008 yılından önce il özel idareleri arasında bu payın dağıtımı sadece nüfus esasına göre dağıtılmaktaydı.

15 Temmuz 2008 tarihinde 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile daha öncesinde sadece nüfus kriterinin göz önüne alındığı pay dağıtım sisteminde değişiklikler yapılmıştır. 5779 sayılı kanun ile %1.12 olan oran %1.15’ e çıkarılmış ve bu payın il özel idareleri arasındaki dağıtım kriterleri de aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

- -% 50’lik kısım illerin nüfusuna göre
- %10’luk kısım illerin yüzölçümüne göre
- %15’lik kısım illerin kırsal alan nüfuslarına göre
- -%15’lik kısım illerin gelişmişlik endeksine göre

İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay dışında belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için il özel idarelerine şartlı olarak verilen bağış ve yardımlar vardır. Bu yardımlar merkezi yönetim bütçesi dışındaki kurum ve kuruluşlardan da olabilmektedir. İl özel İdaresi Kanunu'nun 42.maddesi gelirleri düzenlerken, il özel idarelerine genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlar tarafından sağlanan ödenekleri de saymıştır. 5302 sayılı yasa ile bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için il özel idarelerinin bütçelerine kaynak aktarabilmesinin önü açılmıştır. 2012 yılında yapılan yeni düzenleme ile 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak olan ilk yerel seçimlerden itibaren geçerli olmak üzere (Mart 2014) genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan payın oranı % 0,5'e çekilmiştir. Aktarılan pay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından vergi iadeleri çıkarıldıktan sonra kalan net tutardan ibarettir.

- **Borçlanma**

Tüzel kişiliğe sahip her kamu kurumu gibi il özel idaresi de 5302 sayılı yasanın izin verdiği sınırlar çerçevesinde borçlanmaya gidebilmektedir. Söz konusu yasanın 51.maddesinde yetkilerin sınırı ve ne şekilde borçlanabileceği belirtilmiştir. Borçlanma genellikle iller bankasına olmakla beraber iller bankası dışındaki kurumlardan da borçlanabilmektedir.

Tablo 1: İl Özel İdareleri Gelirleri Dağılımı (2007-2012, %)

GELİRLER	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Vergi ve Harç Gelirleri	0,20	1,58	1,55	0,44	0,14	0,14
Vergiler	0,05	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Harçlar	0,15	1,56	1,53	0,42	0,12	0,13
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5,7	2,66	3,09	2,80	2,84	2,78
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	61,64	64,80	63,66	68,65	68,53	63,20
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01
Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	41,90	41,98	44,64	42,15	46,76	42,32
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	2,61	1,97	0,61	0,88	0,99	1,27
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	1,28	2,74	1,58	3,86	1,01	1,62
Proje Yardımları	15,14	18,10	16,83	21,76	19,77	17,98
Faizler, paylar ve cezalar	29,9	29,50	31,12	27,77	28,05	33,71
Faiz Gelirleri	7,20	5,04	3,76	2,00	2,44	3,65
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	21,95	23,77	26,71	24,96	24,82	29,30
Para Cezaları	0,19	0,22	0,22	0,18	0,21	0,28
Diğer Çeşitli Gelirler	0,54	0,47	0,43	0,63	0,57	0,48
Sermaye Gelirleri	0,81	0,92	0,55	0,34	0,43	0,16
Alacaklardan Tahsilât	1,82	0,54	0,04	0,00	0,00	0,00

*Ocak-Eylül Dönemini kapsamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.
www.muhasabat.gov.tr (04.01.2013)

Tablo 1'e baktığımızda il özel idaresi gelirlerinin % 60'dan fazlasını alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerden oluştuğunu görebilmekteyiz. Bu bağış ve yardımların % 40'tan fazlası merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar oluşturmaktadır. Kişi ve kurumlardan alınan paylar ise % 30'un üzerinde seyretmektedir. İl özel idaresi gelirlerinin neredeyse % 90'ını gelir düzenlemeleri çerçevesinde dağıtılan paylar ve idareler arası transferler olan bağış ve

yardımlardan oluştuğunu söyleyebiliriz. İl özel idaresinin vergi ve harçlardan sağladığı gelir ise %1'in altında seyretmektedir. Özetle söylemek gerekirse il özel idaresinin gelirlerinin büyük bir çoğunluğu kendisinin doğrudan elde ettiği vergi ve harçlardan ziyade kişi ve kurumlardan alınan paylar ile yardım ve bağışlar oluşturmaktadır.

Tablo 2: İl Özel İdaresinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay (2006-2012)

Yıllar	GBVG/Toplam Gelir (%)
2006	19,97
2007	20,41
2008	22,06
2009	25,04
2010	24,01
2011	23,78
2012*	28,18

*Ocak-Eylül Dönemini kapsamaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir. www.muhasebat.gov.tr (08.01.2013).

Tablo 2’de yıllar 2006 yılından itibaren günümüze kadar yıllar itibariyle il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payını göstermektedir. 2008 yılından önce GBVG’den %1.12’lik bir pay il özel idarelerine ayrılmaktaydı ve bu pay il özel idareleri arasında nüfus kriterine göre dağıtılmaktaydı. 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı kanun çerçevesinde bu oran %1.15’e çıkarılmıştır. 2008 ve sonrasında meydana gelen kısmi artışın nedenlerinden biri de bu oranın artmasıdır. 2014 yerel seçimleri ile birlikte yürürlüğe girecek olan 6360 sayılı kanun büyükşehir statüsünde yer alacak olan 29 il özel idaresinin tüzel kişiliği sona ermekle beraber il özel idarelerine GBVG’den ayrılan pay da %0,5’e çekilecektir.

İl Özel İdaresi Giderleri: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 43. Maddesinde il özel idaresinin gider kalemleri belirtilmiştir. Buna göre;

- İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

- c.) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d.) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e.) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- f.) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- g.) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- h.) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- i.) Dava takip ve icra giderleri.
- j.) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- k.) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- l.) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- m.) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- n.) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri
- o.) Doğal afet giderleri.
- p.) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütölmesi için yapılan diğer giderler.

Yukarıda göröldüğü üzere oldukça geniş bir alanda il özel idareleri harcama yapabilmektedir. Harcama alanının geniş olması üstlendiği hizmet alanının büyüklüğünü göstermektedir. Denilebilir ki il özel idareleri oldukça geniş bir alanda hizmet verme yükümlölüğü ile karşı karşıyadır.

Tablo 3: İl Özel İdaresi Bütçe Giderleri Ekonomik Dağılımı (2007-2012, %)

GİDERLER	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Personel Giderleri	24,42	29,66	23,71	22,56	21,55	23,17
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3,75	3,45	3,67	4,27	3,36	3,48
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	19,61	19,68	21,58	20,74	23,26	24,05
Faiz Giderleri	0,08	0,08	0,10	0,09	0,10	0,16
Cari Transferler	5,05	6,86	5,36	9,33	4,00	4,83
Görev Zararları	0,06	0,15	0,10	0,09	0,11	0,13
Hazine Yardımları (Mahalli İdare Yardımları)	0,96	1,10	0,94	0,74	1,00	1,83
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1,65	1,40	1,20	1,20	1,30	1,62
Hane Halkına Yapılan Transferler	1,34	3,20	1,91	6,08	1,33	1,10
Yurtdışına Yapılan Transferler	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Gelirlerden Ayrılan Paylar	1,04	1,00	1,20	1,21	0,26	0,18
Sermaye Giderleri	44,36	38,72	42,75	40,30	44,86	42,25
Sermaye Transferleri	2,66	1,49	2,73	2,65	2,88	2,06
Yurtiçi Sermaye Transferleri	2,64	1,48	2,71	2,64	2,87	2,05
Yurtdışı Sermaye Transferleri	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Borç Verme	0,06	0,07	0,10	0,06	0,01	0,01
Yurtiçi Borç Verme	0,06	0,07	0,10	0,06	0,01	0,01
Yurtdışı Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir. www.muhasebat.gov.tr (09.01.2013).

Tablo 3'ten de görüldüğü üzere il özel idaresinin giderlerinin %40'a yakın kısmını sermaye giderleri oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra personel giderleri %20'nin üzerinde seyretmektedir. İl özel idaresinin mal ve hizmet alım giderleri ise %20-25' dolaylarındadır.

2.1.2.2. Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Belediyeler

Yerel yönetimlerin esası belediyelerdir. Belediye kelimesi Arapça kökenli “beled” kelimesinden gelmektedir ve “mekân” anlamına gelmektedir. Belediye ise mekânla ilgili olan demektir. Zira toplumsallaşma, ilk insanın sonsuz gördüğü ve bazı hayati gereksinimler doğrultusunda içinde gezindiği dünyanın genelinde değil, bir bölümünde oluşmuştur. Bir yere yerleşme toplumsallaşmanın en önemli tarihi adımıysa eğer, yerel yönetimler de insanın toplumsallaşmasıyla ilgi içinde ele alınmalı ve bu ana doğrultu, değerlendirmeler ile tanımlamaların merkezine konulmalıdır. En özgün hali ve başlangıçtaki özü ve biçimi itibariyle yerel yönetimler, insan türünün yerleşik hayata geçişiyle başlar. Belde aynı zamanda mekân biçiminde ifadelendirilen topraktır ve beldeye yerleşim, toprağa yerleşimdir. Toplumsallaşma, en yetkin halini, toprağa yerleşmeyle ya da belde üzerinden bir mekân sürecine dâhil olmayla kazanmaktadır. Dolayısıyla toplumsallaşma, bir yerde belediyeleşmedir.

Belediye, insan toplumunun, kendisini sadece kendisiyle değil, içinde yaşadığı beled ile yani mekânla birlikte yönetmesidir. Burada mekân, insanın kendisini yönetmesi sürecinde, ona arka plan olan statik bir yapı değil, insanın kendisini yönetmesi sürecine insanla birlikte katılan bir dinamik özne-özne yapısıdır.

Yerlilik bilinci (köylülük, kasabalılık ve kentlilik bilinci), yerde (köyde, kasabada ve kentte) yaşayan insan toplumunun, içinde bulunduğu yerin özelliklerine göre edindiği mutlak bağımsız bir zihinsel formasyonla sınırlandırılmaz. Yerlilik bilincinin hemen yanına yerin kendisine ait bilinci de konulmalıdır. Yerde yaşayan yerlinin bilinci kadar, varlık olarak yerlilerin oluşturduğu yerin de bir bilinci bulunmaktadır. Yerin ve yerlilerin bilinci birbirini karşılıklı koşullayıp belirler. Çünkü yerliler kadar yerin kendisi de öznedir.

Bu çıkarsamalardan hareketle denilebilir ki, belediye mevcut olmayan varlık anlamında toplumsal bir yönetişim sürecidir, mevcut olan varlık anlamıyla ise toplumsal bir yönetişim mekanizmasının kendisidir. Belediye bu iki tanımı içermekle beraber iki tanımın toplamından fazla bir şeyi ifade etmektedir. Belediye hem toplumun buluşma sürecidir hem de buluştuğu yerin kendisidir. Bu sebeple toplum ve belediyeyi iki ayrı fiziki yapı olarak göremeyiz. Toplumsallaşma sürecinin bir

formu olarak karşımıza çıkan belediyeler tarihsel süreç içerisinde zaman-mekân, merkez-yerel ve medeniyet-uygarlaşma çatışma süreçleri sonucunda farklı boyutlarda kendini göstermiştir.

İçinde bulunduğumuz çağ itibarıyla bir genel tabir yaparsak belediyeler merkezi gücü temsil eden devletçi uygarlık tarafından örtülü ve uzun vadeli yönetimlerle ele geçirilip özünden boşaltılmış demokratik toplumsal halk meclisleridir. Bu yönü itibarıyla komün idareleri belediyelerin klasik bir örneğini oluşturmaktadır.

2.1.2.2.1. Türkiye’de Belediyeler

Tarihsel süreç içerisinde toplumsallaşmanın görüldüğü her mekânda köklü bir iz bırakan bu yönetim yapıları Osmanlı Dönemi’nde Tanzimat sonrası dönemde ortaya çıkmış yapılardır. Yasalar çerçevesinde belediyeler merkezi idarelere bağımlı hale getirilme sürecinden kurtulamamış olmakla beraber genel olarak mahalli ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 127.maddesi “mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanun ile belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” demekte ve belediyeleri mahalli idare birimleri arasında saymaktadır. 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyeler “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmaktadır. Belediyelerin idari ve mali anlamda özerkliğe sahip olduğu açık ve net bir şekilde belirtilmekle beraber uygulamada bunun pek de uygulanabildiğini söylemek doğru olmayacaktır. Nitekim aynı kanunda idari ve mali özerkliğin Anayasanın 123.maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde yorumlanamayacağı ifade edilmektedir.

5393 sayılı kanuna göre bir yerleşim biriminde belediye teşkilatının kurulması şartı nüfus kriterine bağlanmış ve daha önceki kanunlarda 2000 olan nüfus kriteri bu kanun çerçevesinde 5000’e çıkarılmıştır.

Tablo 4'ten de görüleceği üzere Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2012 verilerine göre mevcut durumda Türkiye'de 2950 belediye vardır. Kasım 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir belediye sayılarının artması ve bazı belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesiyle 2014 yılında yapılacak seçimlerden sonra geçerli olmak üzere belediye sayısında ciddi derecede azalma yaşanacaktır. Kanun çerçevesinde 16 olan büyükşehir belediye sayısı 29'a çıkarılırken bunun yanı sıra büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi sonucunda bu belediyelerde var olan belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilecektir. Bunun yanı sıra yine 2011 yılı itibarıyla nüfusu 2000'nin altına düşen belediyeler kapatılacaktır.

Tablo 4:6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belediyelerin Sayılarındaki Değişim

Belediye Türü	Mevcut Durum	Yeni Durum (Mart 2014 Sonrası)
Büyükşehir Belediyeleri	16	29
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	143	500
İl Belediyesi	65	52
İlçe Belediyesi	749	418
Belde Belediyesi	1 977	425
TOPLAM BELEDİYE SAYISI	2 950	1424

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, www.migm.gov.tr (03.02.2013).

5393 sayılı kanuna göre belediyelerde 3 ayrı organ bulunmaktadır. Bunlar;

Belediye Meclisi: Belediyenin karar organıdır. Belde halkı tarafından nisbi temsil sistemine göre seçilen üyelerce temsil edilir. Üye seçiminde her belde bir seçim çevresi olarak kabul edilmekte ve onda birlik bir baraj sistemi uygulanmaktadır. Belediye meclisinin seçimine ilişkin hususlar 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun ile düzenlenmiştir. Her seçim çevresinde son nüfus sayımı sonuçlarına göre seçilecek üye sayıları;

- ❖ Nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde 9
- ❖ Nüfusu 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde 11
- ❖ Nüfusu 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde 15
- ❖ Nüfusu 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde 25
- ❖ Nüfusu 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde 31
- ❖ Nüfusu 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde 37
- ❖ Nüfusu 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde 45
- ❖ Nüfusu 1 000 000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda

yedek üyelik hesaplanır.

Belediye meclisinin yapacağı görevler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18.maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye Encümeni: Belediyenin yürütme organıdır. Belediye Encümeni, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği üç üye, belediye başkanı ve mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanı tarafından her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise belediye başkanı, mali hizmetler birim amiri, belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üye ile belediye meclisinin her yıl kendi arasından gizli oyla seçeceği iki kişiden oluşmaktadır.

Belediye Başkanı: Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve aynı zamanda belediye idaresinin başıdır. Belediye başkanının görevleri 5393 sayılı kanunun 38.maddesinde sıralanmıştır.

2.1.2.2.2. Belediyelerde Mali Yapı

1980'li yıllara kadar belediyeçilik alanında bir dizi düzenleme yapılmıştır. Fakat bu düzenlemeler belediye gelirlerinin dağınık ve yetersiz olmasının önüne geçememiştir. 1980 sonrasında belediye gelirlerinde yapılan düzenlemeler neticesinde belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmıştır. Daha öncesinde çeşitli gelirlerden pay alan belediyeler yeni düzenlemeler neticesinde yürürlüğe giren 2380

sayılı kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinden pay almaya başlamışlardır. 1985 yılında Emlak vergisinin genel bütçe vergi gelirlerinden çıkarılarak mahalli idarelere bırakılması yerinden yönetimin artan önemiyle ilgilidir. Belediye gelirlerinin artırılması adına 1993 yılında çevre temizlik vergisi uygulamaya konulmuştur.

Tablo 5'ten de görüleceği üzere 2008 yılında belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarda cüzi artışlar sağlanmıştır. Bir verginin genel bütçe vergi gelirlerinin dışında tutularak yerel yönetimlere verilmesi ne kadar yerinden yönetimle alakalıysa yerel yönetimlerin gelirlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların arttırılarak karşılanması yoluna gidilmesi de aynı oranda merkeziyetçi bir durumu ifade etmektedir.

2008 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %2.85'e çıkarılan belediyelerin paylarında 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun çerçevesinde bu oran yapılacak olan ilk yerel seçimlerden itibaren geçerli olmak üzere %1,5'e düşürülmüştür. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın azalmasındaki en önemli etkenlerden biri büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri ile nüfusu 2000'in altındaki belde belediyelerinin kapatılacak olmasıdır. Tablo'dan da görüleceği üzere payların yanında pay dağıtımına esas teşkil eden kriterlerde de değişikliklere gidilmiştir. Buna göre daha önce GBVG'den %2.85 pay alan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri dışındaki belediyelerde payın %80'i belediye nüfusuna göre ve geri kalan %20'lik kısım da ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba ayrılarak dağıtılmaktaydı. Yeni düzenlemede ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe yerine eşit sayıda nüfus içeren 5 farklı gruplandırmaya gidilmiştir. 6360 sayılı kanunda pay kriterlerinde her ne kadar yeni düzenlemeler getirilmişse de en önemli kriter hala nüfus kriteri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdareler arası mali ilişkileri incelerken gelir ve hizmetin birbirinden ayrı düşünülemeyeceğini ve bu sebeple mali Tevzinin geniş anlamda gerek mali gerekse de hizmet yönünden paylaşımı kapsadığını ifade etmiştik. İdarelerde hizmetin sunumunda en önemli unsur insan kaynaklarının kendisidir. Bu sebeple hizmetin unsuru olan insan kaynaklarına yönelik düzenlemeler ile gelirlerin dağıtımına esas teşkil eden düzenlemeler arasında bir paralellik olması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında resmi gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı

Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik çerçevesinde belediyelerde norm kadro esasları belirlenmiştir. Bu çerçevede adı geçen kurumlar hukuki durum ve hizmet özelliklerine göre; büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri, belediye bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri olarak 6 ana grupta toplanmıştır. Her grup kendi bünyesinde nüfus kriterine göre alt gruplara ayrılmıştır. Düzenlemedeki en dikkat çekici noktalardan biri il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilçe-belde belediyelerinde, ilçe merkezi sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birine haiz olduğu durumlarda bir üst sınıfa, ikisine sahip olduğu durumlarda iki üst sınıfa, üç özelliğe de sahip olması durumunda 3 üst sınıfa çıkarılabilmektedir. Bu tarz bir düzenlemenin belediyeler arasında gelir paylaşımı düzenlemelerinde de göz önüne alınması daha etkin bir yöntem olacaktır.

Tablo 5:Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar

İdareler	Göstergeler	2008 öncesi	5779 Sayılı Kanun (2008 sonrası)	6360 Sayılı Kanun (2014 Yerel Seçimleri Sonrası)
İl Özel İdareleri	Oran	1,12	1,15	0,05
	Paylaşım Kriterleri	Nüfus	Nüfus: %50 İlin Yüzölçümü:%10 İlin Köy Sayısı: %10 İlin Kırsal Alan Nüfusu:%15 İlin Gelişmişlik Endeksi: %15	Nüfus: %50 İlin Yüzölçümü:%10 İlin Köy Sayısı: %10 İlin Kırsal Alan Nüfusu:%15 İlin Gelişmişlik Endeksi: %15
Büyükşehir Belediyeleri	Oran	-GBVG'nin %5'i -Büyükşehirin ilçe belediyelerinin GBVG'den aldığı payın %35'	-Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i -Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u	-Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sı -ilçe belediye paylarının yüzde 30'u
	Paylaşım Kriteri	GBVG'nin %5'inin - %75'i doğrudan -%25'i büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i -%70'i doğrudan -%30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sı -%60'ı doğrudan -%40 ise büyükşehir belediyeleri arasında -%70'lik kısmı nüfus -%30'luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne göre

Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Oran	GBVG'nin %2,47'si	GBVG'nin %2,50'si	GBVG'nin %4,50'si
	Paylaşım Kriteri	Belediye nüfusuna göre	Belediye nüfusuna göre	%90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne göre
Diğer Belediyeler	Oran	GBVG'nin %2,50'i	-GBVG'nin %2,85'i -GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için	-GBVG'nin %1,50'si -GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için
	Paylaşım Kriteri	Nüfusa göre	GBVG'nin %2,85'inin -%80'i belediye nüfusuna, -%20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için -%60'ı 0-5 bin; -%40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak	GBVG'nin %1,50'sinin -%80'i belediye nüfusuna, -%20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için - %65'i eşit, - %35'i nüfuslarına göre

Kaynak: 2380, 5779 ve 6360 sayılı Kanunlardan derlenmiştir.

Gelirler: Mevcut uygulamalarda belediyelerin gelirlerini üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; öz gelir kaynakları, idareler arası transferler yoluyla elde edilen gelirler ve borçlanmadır.

- Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelir kaynakları vergi, resim, harçlar, harcamalara katılma payları, ticari ve sınaî işletmelerden elde edilen gelirler ile para cezalarıdır. Dünyanın birçok ülkesinde vergiler yerel yönetim gelirleri içinde önemli derecede bir paya sahip iken ülkemizdeki yerel yönetim mali yapısı içerisindeki oranı düşüktür. 2464 sayılı kanun belediye vergilerini düzenlemektedir. Buna göre İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi maktu olarak alınan vergiler iken, Haberleşme Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Elektrik, Havagazı Tüketim Vergisi ise nispi oran çerçevesinde alınan vergilerdir.

Tablo 6: Belediye Vergi Gelirlerinin Kapsam ve Düzenlemeleri

Çevre Temizlik Vergisi	
Kapsamı	Belediye çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan su tüketim miktarı esas alınma üzere metreküp başına alınmaktadır.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Bina gruplarına göre tarife tutarları her yıl Bakanlar Kurulu tarafından yeniden değerlendirme oranı çerçevesinde artırılmaktadır. Sadece tarifenin 7.grubunda yer alan bina grubu olan çevre temizlik hizmetlerinden yararlanmasına karşın belediyelerin tahsis ettiği su şebekesinden yararlanmayan konutlara ilişkin tarife belediye meclisince belirlenecek olan derece üzerinden hesaplanmaktadır. Belediye Meclisleri, bulundukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğini tespit etmeye yetkilidir. Bakanlar Kurulu da vergi tutarlarını yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ödenmesi gereken Çevre Temizlik Vergisi tutarını ayrı ayrı dörtte birine indirmeye ve yarısına kadar artırmaya yetkilidir.
İlan ve Reklam Vergisi	
Kapsamı	Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde gerçek veya tüzel kişilerce yapılan her türlü ilan ve reklam.
	Belediye Gelirleri Kanununda Belirtilen Tarifeler üzerinden alınır. Belediyeler belirlenen en alt ve en üst tarifeler arasında belediye meclisince bir oran belirlerler.
Eğlence Vergisi	
Kapsamı	Belediye sınırları ve mücavir alan içinde gerçek ya da tüzel kişilerce işletilen eğlence işletmelerinin faaliyetleri
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Eğlence vergisine ilişkin nispet ve miktarlar belediye belirleri kanununun 21. Maddesinde belirtilen nispet ve miktarlardır. Belediye sadece biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, disko, taverna vb yerlerde işin niteliğine göre her gün için belediye meclisince belirlenecek miktarı hâsılat olarak kabul eder. Fakat belediyelerin oranlar üzerinde etkisi yoktur.

Haberleşme Vergisi	
Kapsamı	Belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarında Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) üzerinden alınır.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Oran belediye gelirleri kanununda %6 olarak belirlenmiş ve 1989 yılından beri de %1 'e indirilmiştir.
Yangın Sigorta Vergisi	
Kapsam	Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerdir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Belediye gelirleri kanununda verginin oranı %10 olarak belirlenmiştir.
Elektrik ve Havagazı Vergisi	
Kapsam	Belediye sınırları içerisinde ve mücavir alanlarında yapılan elektrik ve havagazı tüketimidir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Oranlar belediye kanununda düzenlenmiştir.
Emlak Vergisi	
Kapsam	Belediye sınırları ve mücavir alanı içerisindeki bina ve arazilerdir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	
Resimler	
Kapsam	Belediyelerin diğer öz gelir kaynaklarından olan resimler 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Düzenlenmesi Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir. bu kanuna göre hal içinde satılan mallardan %1, hal dışında satılan mallardan ise %2 oranında hal resmi tahsil edilmektedir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Bakanlar Kurulu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın teklifi üzerine hal resim oranlarını, değişen piyasa şartlarına göre, genel olarak veya mal bazında uygulanmak üzere % 90'a kadar artırmaya ve azaltmaya yetkilidir.
Harçlar	
Kapsam	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında düzenlenmiştir. Kanunda toplam 12 adet harç sayılmıştır. Bunlar; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izin harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcıdır.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Harçlara ilişkin oran ve miktarlar belediye gelirleri kanunu ile düzenlenmiştir. Harç gelirlerinin enflasyon karşısında erimesini engelleyici herhangi bir mekanizma mevcut değildir. Harçların artırılması merkezi idare tarafından çıkarılan kanunlar çerçevesinde olmaktadır. Belediyelerin harç miktarlarında herhangi bir değişim yapma yetkileri bulunmamaktadır.
Harcamalara Katılma Payları	
Kapsam	Belediye Gelirlerinin 3. Kısmı harcama katılma paylarını düzenlemiştir. Bunlar; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarıdır. 2012 yılında 6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklik neticesinde yol harcamalarına katılma paylarının alınması belediye meclisinin kararına bırakılmakla beraber diğer iki katılma payı ise zorunlu olarak tahsil edilmeye devam etmektedir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Harcamalara katılma payları ile ilgili tarife ve oranlar yine Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Ticari ve Sınaf İşletmelerden Sağlanan Gelirler	
Kapsam	5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70.maddesi ile belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği belirtilmiştir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Şirket kurulması veya ortak olunabilmesi için belediye meclisinin olumlu kararının yanı sıra İçişleri Bakanlığı'nın aracılığıyla Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerekmektedir.
Para Cezaları	
Kapsam	Belediyeler kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak ve halkın sağlığını koruyabilmek için konulan kuralları ihlal edenlerden para cezaları aldığı gibi bazen de belediyelerin uğradığı ya da uğraması olası bir zararın telafi edilmesi amacıyla elde edilen tazminat şeklindeki gelirlerdir.
Ücret ve Diğer Gelirler	
Kapsam	Belediyelerin vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları dışındaki öz gelirleri ücret ve diğer gelirler olarak gruplandırılmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97.maddesi bu ücret ve gelirleri düzenlemiştir.
Tarife Derecelerinin ve/veya oranı belirlenmesi	Belediyeler 2464 sayılı Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. <i>Belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.</i> Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı millî saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır. Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanununun 14 üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır

- İdareler arası Transferler

Belediyelerin diğer bir gelir kalemi de idareler arası transferlerden elde ettikleri gelirlerdir. Belediyelerin transfer gelirleri;

❖ Gelir paylaşımı çerçevesinde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay

❖ Belediyelere çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan aldıkları yardım gelirlerinden (Maliye Bakanlığı bütçesine konulan, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri oranında belediyelere ödenen denkleştirme ödeneğinden verilen payı dâhil) oluşmaktadır.

2008 yılına kadar 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun çerçevesinde belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden

belediyelere % 9.25 oranında pay verilmekteydi. 2380 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çeşitli kanuni düzenlemelerle belediyelere verilen paylarda sürekli değişiklikler yapılmıştır. En son 2003 yılında 4629 sayılı Bazı Kanunları Tasfiyesi Hakkında Kanun'a geçici madde eklenerek belediyelerin payı 2003 yılı sonuna kadar %5' e kadar indirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesinin yürütmeyi durdurması üzerine oran 2002 yılı itibariyle aynı kanun çerçevesinde belirlenmiş olan % 6'lık oran uygulamasına devam edilmiştir.

2008 yılına kadar belediyelere ayrılan bu payların dağıtımı nüfus kriteri baz alınarak dağıtılmıştır. 2008 yılından itibaren günümüze kadar bu alanda iki düzenleme yapıldığını görmekteyiz. Bu düzenlemelerden ilki 15 Temmuz 2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'dur. Bu kanunla birlikte;

- ❖ “Büyükşehir dışındaki belediyelere yüzde 2,85, büyükşehir ilçe belediyelerine yüzde 2,50 ve il özel idarelerine yüzde 1,15'i ayrılır” düzenlemesi ile il özel idareleri için pay oranı aynı kalırken, belediyeler için iki ayrı pay oranı belirlenmesi,

- ❖ Büyükşehir belediyeleri için, 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 ayrılması,

- ❖ Payların dağıtımına esas belediye ve il nüfuslarının, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere güncellenmesi,

- ❖ İller Bankası'nca dağıtılan payların her ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderilmesi.

- ❖ Payların hesaplanmasında nüfus kriterinin yanında başka kriterlere de yer verilmesi,

- ❖ Denkleştirme ödeneği getirilmesi,

- ❖ Paylardan yapılacak kesintiler için yeniden düzenleme yapılmasına ek olarak, aylık tahakkuk eden vergi ve sosyal güvenlik prim kesintilerinin paylardan kesilerek ilgili kurumların hesaplarına havalesi,

- ❖ Özel iletişim vergisi ve Özel tüketim vergisinin tamamının kapsama alınarak pay hesabında belirlenen matrahın artırılması gibi yenilikler getirilmiştir.

Görüldüğü üzere 2380 sayılı kanundan farklı olarak gerek havuza yeni vergilerin eklenerek genişletilmiş gerekse de oran ve dağıtım kriterlerinin üzerinde düzenlemeler yapılmıştır. Belediye paylarının dağıtımında nüfus kriterinin yanı sıra gelişmişlik endeksi kriteri getirilmiştir. Kanunun 5.maddesi belediyelere ayrılan payın %80'inin nüfus kriterine, % 20'lik payın ise Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son verilere göre belirlenen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacağı düzenlenmiştir. Belediyeler il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru sıralanmak üzere ve eşit nüfus içeren 5 gruba ayrılmıştır. Kanunun ilgili 5.maddesinin 1.fıkrasına göre gelişmişlik endeksine göre belirlenen payın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'lik kısmı ise beşinci gruba dağıtılmaktadır. Yine her grup içerisindeki dağıtımda grubun içinde yer alan belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.

Bu alanda yapılan ikinci düzenleme ise 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanundur. 6360 sayılı kanun ile birlikte belediye sayılarında yapılacak olan ilk mahalli idare seçimlerinden itibaren ciddi derecede bir azalma olacaktır. Kanun çerçevesinde büyükşehir belediye sayıları artırılmış ve sınırları il sınırı olarak belirlenmiştir. Kanunun gelirler anlamında getirdiği en önemli düzenleme belediyelere ayrılan paylarla ilgilidir. Kanuna göre belediyelere daha önce genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay olan %2.85'lik oran yapılacak mahalli idare seçimlerinden itibaren geçerli olmak üzere %1.5 olarak düzenlenmiştir.

Belediyelere gelir paylaşım düzenlemelerini içeren payların aktarılması dışında çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan aldıkları yardımlar da mevcuttur. Bağış ve yardım gelirleri şartlı ve şartsız olarak verilebilmektedir.

Şartsız bağış ve yardımlar genel olarak hangi faaliyette kullanılacağı belirlenmeden verilirken, şartlı bağış ve yardımlar ise hangi faaliyet ve amaç doğrultusunda kullanılacağı belirlenerek yapılmaktadır.

Maliye Bakanlığı bütçesine konulan, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri oranında belediyelere ödenen denkleştirme ödeneği şartsız bağış ve yardımlara örnek teşkil ederken, KÖYDES ve BELDES projelerine tahsis edilen ödenekler şartlı bağış ve yardımlara örnek gösterilebilir.

- Borçlanma Gelirleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68.maddesi belediyelerin borçlanmasına ilişkin hükümleri düzenlemiştir. Belediyeler bazen öz gelirleri ve aldıkları transfer gelirleriyle hizmetleri yerine getirmede yetersiz kaldıkları durumlarla karşılaşabilmektedirler. Hizmetlerin ve sorumlulukların aksamamasının önüne geçmek adına belediyeler bu hizmet ve sorumlulukların gerektirdiği giderleri karşılamak için kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde borçlanma yoluna gidebilmektedirler.

Tablo 7: Belediye Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Dağılımı (2007-2012)

Gelir Türü	Yıllar itibariyle Toplam Belediye Gelirleri içindeki payı (%)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Pay	44,2	48,06	49,8	50,6	50,9	52,8
Belediye Vergileri	10,4	11,1	9,1	12,0	12,4	11,5
Belediye Harçları	5,2	4,7	4,4	5,1	4,5	4,0
Harcamalara Katılma Payları	1,4	1,3	1,3	1,6	1,3	1,3
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15,8	14,6	15,4	14,1	13,2	14,4
Cezalar	1,8	1,9	1,9	1,8	1,6	2,5
Özel yardımlar ve Fonlar	2,4	1,9	1,4	1,3	1,5	1,4
Diğer Gelirler	19,0	16,0	16,7	13,5	14,6	12,0

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr verilerinden derlenmiştir. (11.03.2013)

Tablo 7'den de görüleceği üzere GBVG'den ayrılan payda yıllar itibariyle bir artış görülmektedir. Son 6 yıl itibariyle GBVG'den ayrılan payın belediye gelirleri tablodan da görüleceği üzere %49,4 dolaylarındadır. Tabloda yer alan özel yardımlar ve fonlar kalemi de transfer şeklinde elde edilen gelirler arasındadır. Buna göre

GBVG ve özel yardımlar ve fonlardan oluşan transfer gelirleri toplamının toplam gelir içindeki payı ortalama %51 civarındadır. Belediye gelirlerinin %51'den fazlasının transfer gelirlerinden oluşması bir yandan öz gelirlerin bütçe içindeki payının azlığına işaret ederken diğer bir yandan da belediyelerin mali anlamda özerkliklerinin tam olarak gerçekleşmediğini göstermektedir.

Giderler: 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60.maddesinde hangi giderlerin belediye gelirleri olacağı tek tek sayılmıştır. Buna göre belediye giderleri görev ve sorumlulukları çerçevesinde yerine getirdikleri faaliyetlerin finanse edilmesi ve bu amaç çerçevesinde istihdam edilmiş olan teşkilatlarına ve personellerine yapılan ödemelerden oluşmaktadır.

Tablo 8: Belediye Harcamalarının yıllar itibariyle Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2007-2012)

Harcama Türü	Toplam belediye harcamaları içindeki payı (%)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Personel Giderleri	19,64	19,20	20,73	20,19	18,43	19,10
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2,90	2,68	3,15	3,46	3,13	3,08
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31,89	34,13	33,81	35,53	37,19	39,42
Faiz Giderleri	1,68	2,04	3,24	3,03	2,61	2,74
Cari Transferler	5,01	4,82	5,22	5,71	4,59	3,95
Sermaye Giderleri	37,12	35,53	27,89	27,70	27,71	27,31
Sermaye Transferleri	0,53	0,44	1,68	0,33	2,07	0,64
Borç Verme	1,23	1,15	4,27	4,06	4,27	3,75

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr verilerinden derlenmiştir. (17.03.2013)

2005 yılından başlamak üzere 5018 sayılı KMYKK (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) çerçevesinde kamu kurumlarında analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmesi ile birlikte belediyelerde de 2006 yılını takiben analitik bütçeye geçilmiştir. Bu sebeple daha önceki yıllarda cari, yatırım ve sermaye harcamaları şeklinde gruplandırılan ekonomik sınıflandırma, analitik bütçeye geçişle birlikte 2006 yılından itibaren Tablo 8’de yer alan kalemler itibariyle sınıflandırılmaya başlanmıştır. Tablodan da görüleceği üzere belediye harcamaları içerisinde en önemli pay mal ve hizmet alım giderlerine aittir. Mal ve hizmet alım giderlerinde yıllar itibariyle artışlar gözlenmekte ve belediye bütçesi içerisindeki payı 2012 Ocak-Eylül dönemi itibariyle neredeyse %40’a yaklaşmaktadır. Personel harcamalarının payı da %20 civarında gerçekleşmiştir. Tablo 2.8’e baktığımızda belediye harcamalarının 3/5’i mal ve hizmet alım giderleri ile personel giderlerine gitmektedir ki bu oranın içerisinde personel giderleri ile ilgili olan sosyal güvenlik giderlerine ödenen devlet primi giderlerini katarsak oranın daha da büyüyeceği açıktır. Harcama kalemleri içerisindeki en dikkat çekici kalemlerden biri de borç verme kaleminde meydana gelen ciddi derecedeki artıştır. 2008 itibariyle %1.2 olan borç verme giderleri daha sonrasında neredeyse %400’lük bir artış göstermiştir. Bu artıştaki en önemli sebep ekonomik krizdir.

Tablo 9: Belediye Harcamalarının Yıllar İtibariyle Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2006-2012)

Hizmetler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Genel Kamu Hizmetleri	34,2	31,7	32,5	37,2	35,2	35,0	33,7
Savunma Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik	3,7	4,1	4,2	4,0	4,3	4,3	4,7
Ekonomik İşler ve Hiz.	18,8	20,6	22,5	21,9	22,8	20,9	19,4
Çevre Koruma	9,5	9,3	9,5	10,1	10,3	10,2	10,8
İskân ve Toplum Refahı Hiz.	25,9	26,2	22,9	18,5	19,4	20,9	22,0
Sağlık	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1
Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	5,0	5,1	5,4	5,1	5,2	6,0	6,5
Eğitim Hizmetleri	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Sosyal Güv. Ve Sosyal Yardım Hiz.	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr verilerinden derlenmiştir. (04.04.2013)

Fonksiyonel bazda yerel yönetim harcamalarının seyrine dikkat çeken Tablo 9'a baktığımızda belediye harcamalarının %34'e yakın bir kısmı genel kamu hizmetlerine, ortalama %22'ye yakını iskan ve toplum refahı hizmetlerine, %20'ye yakını ekonomik işler ve hizmetlere gitmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri alanındaki harcamaların ise en az düzeyde gerçekleşen harcamalar olduğunu görebilmekteyiz. Gelişmiş ülkelerde ise genel olarak eğitim, sağlık ve sosyal koruma benzeri harcamalar yerel yönetimlerin en önemli harcama kalemleri arasında yer almakta iken²⁰³ ülkemizde bu oran oldukça düşük düzeydedir. Nitekim fonksiyonel dağılımı gösteren Tablo 9'a baktığımızda eğitim ve sağlık alanındaki harcamalarının toplam oranı %2 bile değildir.

2.1.2.3. Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Büyükşehir Belediyeleri

Belediye, insan toplumunun, kendisini sadece kendisiyle değil, içinde yaşadığı beled ile yani mekânla birlikte yönetmesidir. Burada mekân, insanın kendisini yönetmesi sürecinde, ona arka plan olan statik bir yapı değil, insanın kendisini yönetmesi sürecine insanla birlikte katılan bir dinamik özne-özne yapısı olduğunu ifade etmiştik.

Özellikle tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle birlikte medeniyetin yerini uygar toplum yapısının alması ile birlikte hızla gelişen kentleşme süreci ile birlikte nüfusun büyük bir çoğunluğu kırsaldan kente göç etmiştir. Hızla gelişen bu süreçle birlikte kent yapılarının da hızla büyümesi neticesinde verilecek hizmetlerin farklılaşması ve alanının genişlemesi sonucunda farklı idari yönetim tarzlarının da gelişmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Sanayi ve teknolojinin gelişmesi süreci ile birlikte bazı kentler ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafik gibi özellikleriyle diğerlerine göre daha ön plana çıkarak daha hızlı büyüme göstermişlerdir. Bu durum beraberinde büyük kentler doğurmuş ve bu kentlerin karşı karşıya kaldığı sorunlar diğerlerine göre daha büyük olmuştur.

Yukarıdaki gelişmeler ışığında ortaya çıkan büyük kentlerde sorunları bertaraf etmek için diğer kentlere göre farklı yönetim yapıları uygulanma ihtiyacı doğmuştur.

²⁰³ Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.289.

2.1.2.3.1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye’de büyükşehir belediyeler ilk olarak 1982 Anayasası’nın 127.maddesi “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünden yola çıkılarak 3030 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Kanuna göre bir yerin büyükşehir belediyesi olabilmesi için belediye sınırları dâhilinde birden fazla ilçenin var olması veya birden fazla ilçe yoksa merkezi idare tarafından o belediye sınırları içerisinde en az iki tane ilçenin kurulması kararlaştırılmıştır. 3030 sayılı kanun çerçevesinde büyükşehir belediyesi statüsünde olan belediyelere diğer belediyelerden daha farklı ek mali kaynak sağladığından büyükşehir statüsü olma niteliği olmayan birçok il çeşitli dönemlerde bu avantajlardan yararlanmak için büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Örneğin Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Samsun büyükşehir belediyeleri kendi belediye sınırları içerisinde ilçe bulunmaksızın çeşitli kararnamelerle alt kademe belediyeleri kurulmuş ve bu alt kademe belediyeleri ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını getirmişlerdir.

10 Temmuz 2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanun çerçevesinde “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyeleri ile ilgili olan düzenlemelerin ilçe belediyesine yapıldığı varsayılacaktır” hükmü kabul edilerek ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir.

5216 sayılı yasanın getirdiği yeniliklerden bir tanesi de büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli nüfus rakamının sağlanma şartıdır. Buna göre bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde ve bu sınırlara en fazla 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfuslarının son nüfus sayımına göre 750.000’den fazla olması gerekmektedir. Nüfus kriteri sağlandıktan sonra o yerin fiziki yerleşim ve ekonomik durumunun da bir büyükşehir belediye teşkilatının kurulmasına olanak vermesi gerekmektedir. 5216 sayılı yasa çerçevesinde İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin mülki sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilerek geri kalan diğer büyükşehirler için mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içerisinde kalmak koşulu ile;

- ❖ Nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçap 20 kilometre,
- ❖ Nüfusu 1 milyon- 2 milyon arasında olan büyükşehirlerde yarıçap 30 kilometre,
- ❖ Nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçap 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediye sınırı olarak kabul edilmiştir.

12 Kasım 2012 tarihinde 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kabul edilmiştir.

Buna göre mevcut durumda var olan 16 büyükşehir belediyesine ek olarak nüfusu 750.000’i geçen 13 ilde büyükşehir belediyesinin (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde) kurulması kabul edilmiş ve tüm büyükşehir belediyeleri için 2014 mahalli seçimlerinden itibaren geçerli olmak üzere il sınırlarının büyükşehir (İstanbul ve Kocaeli için daha önce de il sınır büyükşehir belediye sınırıydı) belediye sınırı olarak kabul edilmesi öngörülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu büyükşehir belediyesinin organlarını ve görevlerini düzenlemiştir. Buna göre büyükşehir belediyesi Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı’ndan oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi: Büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Meclis üyeleri büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinde ikamet edenler tarafından doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediye meclis üyelerinin seçiminde olduğu gibi büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçiminde de 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun uygulanmaktadır. Büyükşehir sınırları dâhilindeki ilçe belediye başkanları doğal üyelerdir. Geri kalan üyeler ise her ilçe belediye meclis üye sayısının beşte biri oranında alınan üyelerden oluşur. Her ayın ikinci haftası daha önce meclis tarafından belirlenen bir günde olağan toplantılar yapılır. Büyükşehir belediye başkanı acil gördüğü durumlarda meclisi yılda en fazla üç defa olağanüstü toplantıya çağırabilme yetkisine sahiptir.

Büyükşehir Belediye Encümeni: Yürütme organıdır. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından her yıl için gizli

oyla seçeceği beş üye ile genel sekreter, mali hizmetler birimi amiri ile büyükşehir belediye başkanının diğer birim amirleri arasından seçeceği 3 üyeden oluşmaktadır. Encümen toplantılarına büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılmadığı durumlarda bu görevi belediye başkanı adına genel sekreter yürütür. Bize göre bu durum aslında yerel yönetimlerin yönetim yapısına aykırılık teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin halk tarafından seçilmişlerin elinde bulunan karar organlarının atanmışlara devri bir çelişkidir. Belediye Başkanı halkın oyları ile seçilmiş bir kişidir ve yürütme organı olan encümenin başıdır. Demokratik bir yerel yönetim yapısında seçilmişlerin var olduğu durumlarda atanmış kişilerin onların görevlerini devralması düşünülemez. Bu sebeple belediye başkanının encümen toplantılarında yer almadığı durumlarda bu görevi encümen içinde yer alan meclis üyelerinden birinin yerine getirmesi daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediye encümenin görevleri ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakla beraber 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer yasalarla belediye encümenine verilen görevlerin büyükşehir belediye encümenine de verildiği kabul edilmektedir.

Büyükşehir Belediye Başkanı: Büyükşehir belediye başkanı belediye idaresinin başı olmakla beraber aynı zamanda büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğini temsil eder. Büyükşehir belediye başkanına ait görevler 5216 sayılı yasanın 18.maddesinde sayılmıştır.

2.1.2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Yapı

Gelirleri: Diğer belediyelerde olduğu üzere büyükşehir belediyelerinin gelirleri de öz gelirler, idareler arası mali transferler ve borçlanma yolu ile elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin gelirlerinin neler olduğu 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunun 23.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediyesinin gelirleri;

a) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay.

b) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5 pay.

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

d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

e) 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

f) 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.

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

h) Kira, faiz ve ceza gelirleri.

i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabacak gelirler.

k) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

n) Şartlı ve şartsız bağışlar.

o) Diğer gelirler.

Bakanlar Kurulu, birinci fıkranın (b) bendindeki % 5 pay oranını iki katına kadar artırmaya veya kanunî haddine indirmeye yetkilidir. Bu payın %75'i bu tutardan düşülerek doğrudan ilgili belediye hesabına, kalan %25'i ise büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Hesaplama ve dağıtım işlemleri Maliye Bakanlığınca yapılır.

Tablo 10:Büyükşehir Belediye Gelirleri Dağılımı (2006-20012, %)

Gelirler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Vergi Gelirleri	2,32	2,42	2,64	2,20	2,15	2,14	1,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9,48	11,34	9,60	11,90	10,49	8,37	11,86
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,75	0,79	0,54	0,34	0,44	0,77	0,91
Faizler, Paylar ve Cezalar	71,57	78,18	82,76	75,47	75,11	76,66	79,77
Sermaye Gelirleri	12,58	6,80	4,22	4,10	10,55	11,25	5,66
Alacaklardan Tahsilâtlar	3,30	0,46	0,24	5,99	1,26	0,81	0,21

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr verilerinden derlenmiştir. (11.04.2013)

Tablo 10'a baktığımızda büyükşehir belediyelerinin kendi öz vergi gelirlerinden elde ettiği gelir toplamının toplam gelir içindeki payı % 2 dolaylarında seyretmektedir. Tablo 10 ve Tablo 11'i büyükşehir belediyeleri açısından karşılaştırsak GBVG'den ayrılan payda yıllar itibariyle meydana gelen artışlarla % 49'dan % 65'lere çıktığını görebilmekteyiz. Alınan diğer bağış ve yardımlar ile birlikte neredeyse büyükşehir belediye gelirlerinin % 70'e yakını transfer gelirlerinden oluşmaktadır denilebilir. Büyükşehir belediyelerine GBVG'den ayrılan payın gerek doğrudan büyükşehir bütçelerine aktarılan paylar (büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde toplanan GBVG'nin % 6'sı) ve gerekse de büyükşehir ilçe belediyelerine verilen paydan belli bir kısmının (büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30'luk kısmı) büyükşehir belediye payı olarak yine büyükşehir belediyelerinin bütçelerine aktarıldığını göz önüne alırsak, büyükşehir belediye gelirlerinin ekonomik istikrarsızlık durumlarından son derece etkilenebilecek bir

yapıya sahip olduğu görebiliriz. Bunun yanı sıra mali özerklik anlamında oldukça geride oldukları sonucuna varabiliriz.

- Öz Gelirler

Diğer belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyesinin öz gelirleri de; vergiler, resim, harç, şerefiye, harcamalara katılma payları, ticari ve sınaî işletmelerden elde edilen gelirler ile para cezalarından oluşmaktadır.

- İdareler arası Transfer Gelirleri

Büyükşehir belediyeleri gelir paylaşımı düzenlemeleri sonucunda genel bütçe vergi gelirlerinden pay almaktadırlar. 2008 yılı öncesinde 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde toplanan GBVG'nin %5'i büyükşehir belediyelerine dağıtılmaktaydı. Bu payın %75'i doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine bırakılmaktaydı, geri kalan %25'lik pay ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre dağıtılmaktaydı. Büyükşehir ilçe belediyelerine GBVG'den ayrılan pay ise %2.47'idi. Bu payın %35'i büyükşehir belediyelerine aktarılmaktaydı. Temmuz 2008 yılından itibaren yürürlüğe giren 5779 sayılı kanun ile ayrılan payda bir değişiklik olmaz iken, pay dağıtımlarında değişikliğe gidilmiştir. Bu kanun çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde toplanan GBVG'nin %5'i bu belediyelere bırakılmakla beraber, dağıtımına konu olan payın %70'i doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine (2380 sayılı kanunda %75'idi) bırakılırken geri kalan %30'luk pay ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. Bunun yanı sıra büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay %2.47'den %2.50'ye çıkarılarak, bu payın da %30'u büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.

Kasım 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 yeni büyükşehir belediyesi katılarak büyükşehir belediye sayısı 29'a çıkarılmıştır. Bu tarihten itibaren yapılacak olan ilk yerel seçimlerden itibaren (görünen tarih Mart 2014) geçerli olacak olan bu düzenleme çerçevesinde

büyükşehir belediyelerinin GBVG'den aldıkları paylarda da düzenlemelere gidilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde toplanan GBVG'nin %6'sı bu belediyelere dağıtılacak ve dağıtılacak payın %60'ı doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine bırakılarak geri kalan %40'lık pay ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus ve yüzölçümüne (%70'i nüfus, %30'u yüzölçümü) göre dağıtılacaktır. Yine büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay %2.50'den %4.50'ye çıkarılacak ve bu payın da %30'luk kısmı büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay daha öncesinde sadece nüfusa göre dağıtılırken yeni düzenlemede ayrılan payın %90'ı büyükşehir ilçe belediyeleri arasında nüfusa göre %10'u ise büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yüzölçümüne göre dağıtılacaktır.

İdareler arası transferlerin gelir paylaşımı düzenlemeleri dışında kalan diğer bir yönü de yapılan bağış ve yardımlardır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin 23. Maddesi büyükşehir belediyesi gelirlerini sayarken bağış ve yardımları da bu gelirler arasında zikretmiştir. Bu bağış ve yardımlar arasında; kamu idare ve müesseselerinin yardımları, özel kişi ve kurumlardan yapılan bağış ve yardımlar, genel ve özel bütçeli idarelerden alınan proje ve sermaye yardımları ile uluslar arası kuruluşlardan (Avrupa Birliği, Dünya Bankası) elde edilen yardımlar ve bağışlardan oluşmaktadır.

Tablo 11:Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (2006-2012)

Yıllar		Büyükşehir Belediyeleri	İl Belediyeleri	İlçe ve Belde Belediyeleri	Toplam
2006	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	4 057 033	818 441	3 732 883	8 608 357
	Toplam Gelir (Bin TL)	8 175 781	2 059 847	10 137 236	20 372 864
	GBVGP/Toplam Gelir (%)	49,62	39,73	36,82	42,25
2007	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	5 384 422	946 070	4 126 057	10 456 549
	Toplam Gelir (Bin TL)	9 410 046	2 658 171	11 579 905	23 648 122
	GBVGP/Toplam Gelir (%)	57,21	35,59	35,63	44,22
2008	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	5 840 259	1 127 790	5 088 734	12 508 740
	Toplam Gelir (Bin TL)	9 860 132	2 917 233	12 958 647	25 736 012
	GBVGP/Toplam Gelir (%)	59,21	38,66	39,27	48,60
2009	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	6 473 072	1 333 076	5 552 292	13 358 440
	Toplam Gelir (Bin TL)	11 335 294	2 917 161	12 592 506	26 844 961
	GBVGP/Toplam Gelir (%)	57,11	45,70	44,09	49,76
2010	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	7 201 161	1 781 752	6 915 041	15 897 954
	Toplam Gelir (Bin TL)	13 322 111	3 872 328	17 039 424	34 233 863

	GBVGP/Toplam Gelir (%)	54,05	46,01	40,58	46,44
2011	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	10 256 767	2 164 014	8 318 207	20 738 988
	Toplam Gelir (Bin TL)	15 560 584	4 518 688	20 660 955	40 740 227
	GBVGP/Toplam Gelir (%)	65,91	47,89	40,26	50,91
2012	GBVG'den Alınan Paylar (Bin TL)	8 815 346	1 740 694	6 698 099	17 254 139
	Toplam Gelir (Bin TL)	12 753 239	3 601 159	16 333 796	32 688 194
	GBVGP/Toplam Gelir (%)	69,12	48,34	41,01	52,78

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**,
www.muhasebat.gov.tr adresinden derlenmiştir.

Tablo 11'e göz attığımızda büyükşehir belediyelerinin son 7 yıl itibariyle GBVG'den aldıkları payın toplam gelir içindeki payı ortalama % 58.89'dur ve son iki yıl itibariyle bu oran % 65'ten fazladır. İl belediyelerinde ise bu oran % 43.13 olarak gerçekleşmiştir. Yine son iki yıl itibariyle bu oran il belediyelerinde % 48 civarında gerçekleşmiştir. İlçe ve belde belediyelerinde GBVG'den ayrılan payın toplam gelir içindeki payı ise son 7 yıl itibariyle ortalama % 39.67 olarak gerçekleşmiştir. Genel anlamda belediyeler olarak ele aldığımızda ülkemizde son 7 yıl içerisinde belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık % 47,22'sinin GBVG'den elde edildiğini söyleyebiliriz.

Buna diğer yardım ve bağışlardan elde edilen gelirleri de kattığımızda gelirlerin % 50'den fazlasının transfer gelirlerinden sağlandığını söyleyebiliriz.

- Borçlanma Gelirleri

Büyükşehir belediyeleri harcamalarını kendi öz gelirleri ve idareler arası transferler gibi gelirlerle karşılayamadığı durumlarda kendi görev ve hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları karşılamak amacıyla borçlanma yoluna gidebilir veya tahvil ihraç edebilir.

Giderleri: Büyükşehir belediyelerine ait giderler 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanunu'nun 24.maddesinde sayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin harcamalarının yıllar itibariyle gösterildiği Tablo 12'ye göz attığımızda harcamaların büyük bir kısmının mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinden oluştuğunu görebilmekteyiz. Yine borç verme giderlerinde özellikle 2008 sonrasında ekonomik krizin de etkisiyle büyük oranda bir artış gerçekleşmiştir.

Tablo 12:Büyükşehir Belediye Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı (2006-2012,%)

Harcamalar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Personel Gid.	10,8	9,6	9,5	9,5	9,9	10,2	11,9
SGK Devlet Primi Gid.	1,6	1,5	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8
Mal ve Hizmet Alımları	20,1	21,0	24,5	23,4	24,6	26,3	28,1
Faiz Harcamaları	4,7	3,0	3,8	5,2	5,2	4,3	4,9
Cari Transferler	6,5	6,0	5,5	6,1	7,3	6,4	5,5
Sermaye Giderleri	51,1	55,3	51,8	41,3	41,2	35,1	36,3
Sermaye Transferleri	2,1	0,8	0,5	3,4	0,2	4,9	1,4
Borç Verme	3,0	2,9	2,8	9,5	9,8	11,1	10,1

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, www.muhasebat.gov.tr adresinden derlenmiştir.

Harcamaların hizmet alanlarına göre dağılımını gösteren Tablo 13'te harcamaların fonksiyonel olarak sınıflandırılmasında en önemli payı diğer belediyelerde de olduğu gibi genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile iskân ve toplum refahı hizmetleri almaktadır.

Tablo 13: Büyükşehir Belediye Harcamalarının Yıllar İtibariyle Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2006-2012,%)

Hizmetler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Genel Kamu Hiz.	24,5	20,8	21,0	32,4	31,2	34,7	31,4
Savunma Hiz.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	4,6	5,2	5,7	4,2	4,5	4,6	5,3
Ekonomik İşler ve Hizmetler	20,2	25,2	30,6	29,5	32,0	27,5	24,5
Çevre Koruma Hiz.	5,9	6,6	7,4	6,4	5,9	6,4	7,6
İskân ve Toplum Refahı Hiz.	32,0	30,0	23,3	15,9	15,9	15,2	18,7
Sağlık Hiz.	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5	1,7
Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	7,4	6,7	6,7	6,5	5,8	6,8	7,4
Eğitim Hiz.	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7	0,6
Sosyal Gv. Ve Sosyal Yardım Hiz.	3,0	3,2	3,1	2,8	2,6	2,6	2,7

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, www.muhasebat.gov.tr adresinden derlenmiştir.

2.1.2.4. Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Köy İdareleri

Yerleşim birimi olarak köyün birçok tanımı olmakla birlikte yerel yönetim tarihimizde köyün idari anlamdaki tüzel kişilik olarak kabul gördüğü 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu çerçevesinde köyün değişik tanımlarına rastlamak mümkündür. İlgili Kanunun 1.maddesi köyleri nüfusu 2 000 den aşağı olan yurtlar olarak tanımlarken, 2.madde köyün kapsamını tarif ederek, cami, mektep, otlak, yayla gibi ortak malları bulunan ve toplu ya da dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köyü teşkil ettiklerini ifade eder.

Köy ayrıca III. Beş Yıllık Kalkınma Planı içerisinde ekonomik yapısı tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belli bir yerleşim alanına sahip, en küçük idari üniteyi oluşturan ve nüfusu 10.000'e kadar olan yerleşim birimleri olarak ifade bulmuştur.

Halen yürürlükte olan Köy Kanunu'na göre bir yerde köy idaresinin kurulabilmesi için nüfusun 150'den az ve 2.000'den fazla olmaması ve aynı zamanda o yerde belediye teşkilatının bulunmaması gerekmektedir. Nüfus kriteri belirleyici bir etken olmakla beraber belediyelerle ilgili kanunların değişimi de köy statüsü kazanma üzerinde etkin bir rol oynamaktadır. Örneğin 2004 yılından önce yani 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce belediye idaresi olabilmek

için aranan asgari nüfus şartı 2.000’iken Kanun yürürlüğe girdikten sonra nüfus kriteri 5.000’e çıkarılmıştır. Kanun yürürlüğe girdikten sonra nüfusu 2.000’i geçen yerleşim yerleri belediye statüsü kazanamadıkları için köy statüsünde kalmakla beraber kanun yürürlüğe girmeden önce 2.000 olan nüfus kriterini sağlayan yerleşim birimlerinde belediye bulunabilmektedir.

Köy idaresinin görevleri Köy Kanunu’nda detaylı olarak açıklanmıştır. Buna göre köy idaresinin “zorunlu” ve “isteğe bağlı” olmak üzere iki grupta toplanabilen görevleri vardır. Cenaze işleri, çamaşırlık, hamam, kitaplık kurma gibi görevler isteğe bağlı olurken, sağlık, temizlik, yol, su gibi hizmetler zorunlu görevler arasında sayılmaktadır. Köy Kanunu’nun 12.maddesi köylünün isteği ve köy derneğinin kararı ile vali/kaymakam onayı ile isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilebilmesine olanak tanımıştır.

Köy idaresi, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardan oluşmaktadır. Muhtar yürütme organı olarak görev yaparken, ihtiyar meclisi ve köy derneği karar organı ve danışma organı olarak görev yapmaktadırlar.

2.1.2.4.1. Köy İdaresi Mali Yapısı

Köy idaresinin gelirleri Köy Kanunu’nda sayılmıştır. Buna göre köy gelirleri imece, salma, resim ve harç hâsılatı, asker ailelerine yardım ve bakaya gelirlerinden oluşmaktadır. Köy idaresi Anayasal çerçevede mahalli idare birimleri arasında sayılmasına karşın merkezi idareden belediyeler ve il özel idarelerinin faydalandığı şekilde herhangi bir pay almamaktadır.

21.01.942 tarihli ve 5012 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi” ile köy bütçelerinin hazırlanması, onayı, gelir tahsilâtı ve harcamaların yapılmasına ilişkin işlemler yürütülmektedir. Bu talimatname çerçevesinde;

- ✓ Köy bütçesi, köyün bir yıllık gelir ve gider tahminleriyle imece ve salmaya ilişkin hususları içeren köy ihtiyar meclisi kararıyla kabul edilir ve ilgisine göre kaymakam veya vali tarafından onaylandıktan sonra kesinleşir.

- ✓ Bütçe maddeleri arasında olağanüstü durumlarda ödenek aktarmaya ihtiyar meclisi yetkilidir.
- ✓ Her aybaşında bütçeden bir aylık müddetince yapılan harcama ve elde edilen gelirleri gösteren aylık hesap cetvelleri ve yılsonunda yıllık kesin hesap cetveli düzenlenir ve ihtiyar meclisince imzalanır.
- ✓ Köy gelirleri muhtar tarafından toplanır ve karşılığında Maliye tarafından basılmış makbuzlar verilir.
- ✓ Maliyeden alınacak makbuzları muhtarların Kaza ve Vilayet köy bürolarındaki makbuz defterine kaydettirmeleri gerekir.
- ✓ İhtiyar meclisi her ay köy muhtarının vereceği hesabı inceler ve bütçeye uygunluğunu tasdik eder.
- ✓ Köy paraları milli bankalarda köy tüzel kişiliği adına açılacak cari hesapta bulundurulur.
- ✓ Harcama evrakına dayanmayan giderlerden köy muhtarı ve harcamayı onaylayan ihtiyar meclisi üyeleri sorumludur.

Yıllar itibariyle köy idaresinin gelirlerini gösteren Tablo 2.14'e göz attığımızda gelirlerin %75'i civarında resim ve harç hâsılatından oluştuğunu görebilmekteyiz. Bunun yanı sıra büyüklük sırasına göre yine imece ve salma gelirleri de önemli bir paya sahiptirler. Köy idarelerinin kendilerine ait istikrarlı gelir kaynakları yoktur.

Resim ve harç hâsılatının bu kadar yüksek olmasındaki pay yardımlardan kaynaklanmaktadır. Bu yardımlar il özel idareleri ve merkezi idare kuruluşlarınca yapılan yardımları kapsamaktadır. Yine iller Bankası kendi genel kurulu tarafından onaylanan bilançosuna göre ortaya çıkan safi karın %51'ini;

- İl özel idarelerine köylerin teknik ve altyapı finansmanında kullanılması,
- Nüfusu 200.000'inin altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı
- Nüfusu 25.000'inin altında olan belediyelerin projelerinin yapımında hibe olarak kullanmaktadır.

2005 yılından beri İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödeneklerle köy yollarının kalitesinin artırılması, sağlıklı ve yeterli bir içme suyuna kavuşturulması, sulama ve atık su projelerinin hayata geçirilmesi gibi hizmetler yerine

getirilmektedir. Bu uygulama KÖYDES projesi olarak adlandırılmakta ve bu kapsamda köy idarelerine önemli bir gelir kaynağı sağlanmaktadır. Tablo 2.15 e baktığımızda KÖYDES projesi çerçevesinde sağlanan gelir azımsanmayacak derecede yüksek düzeylerde dir.

Tablo 14:Köy İdaresi Gelirleri (1990-2006)

Yıllar	Salma	İmece	Resim-Harç	Asker Ailelerine yardım	Bakaya	Toplam	
						(%)	TL
1990	5,93	21,74	70,71	0,47	1,15	100	226.040
1995	6,03	19,04	73,17	0,43	1,32	100	2.575.072
2000	4,01	15,05	76,21	1,70	3,02	100	80.123.834
2001	4,14	13,57	76,40	1,87	4,02	100	116.285.480
2002	5,90	13,55	76,77	1,48	2,30	100	182.449.614
2003	7,21	17,33	71,59	2,12	1,74	100	213.418.999
2004	7,84	14,63	75,38	0,93	1,22	100	283.522.732
2006	4,19	11,30	81,62	0,98	1,92	100	430.505.735

Kaynak: Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, Güncellenmiş 8.Baskı, Seçkin Yayınları, Mart, 2013, s.357.

Tablo 15:KÖYDES Projesi Kapsamında Sağlanan Ödenek (2005-2012)

Yıllar	KÖYDES Ödenegi (TL)
2005	200.000.000
2006	2.000.000.000
2007	2.000.000.000
2008	500.000.000
2009	500.000.000
2010	1.550.000.000
2011	550.000.000
2012	550.000.000

Kaynak: Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.360

2.1.2.5. Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli idare birlikleri 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çerçevesinde teşkilatlanmışlardır. Kanuna göre mahalli idare birliğinin kurulabilmesi için birlik tüzüğü'nün hazırlanması ve bu tüzüğün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni gerekmektedir. Birliklere üye

olmak isteyen mahalli idare kendi meclisinde karar alır ve meclis kararı ile üye olacağı birliğe başvuruda bulunur. Başvuru birlik meclisinde kabul edildikten sonra üyelik başlar.

Mahalli idare birliklerinde birlik meclisi karar alma organıdır. Bunun yanı sıra birlik başkanı ve birlik encümeni yürütme görevini üstlenmişlerdir.

Tablo 16’da mahalli idare birliklerinin yıllar itibariyle sayıları gösterilmiştir. Köylere hizmet götürme birlikleri neredeyse birliklerin %65’ini oluşturmaktadır. 6360 sayılı kanun çerçevesinde tüzel kişiliği sona erecek olan belediye, il özel idareleri ve köylerin içinde bulunduğu birliklerin de tüzel kişiliği sona erecektir. Bu çerçevede amaçları ortadan kalkacak olan birlikler yapılacak olan ilk mahalli idareler seçiminden önce tüzüklerine uyumlu olarak tasfiye olunacaktır. Sonuç olarak 6360 sayılı kanun çerçevesinde belediye sayısında olduğu gibi birlik sayılarında da azalma olacaktır.

Tablo 16:Türkiye’de Mahalli İdare Birlik Türleri ve Sayıları (2006-2011)

Birlik Türleri	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	877	878	896	908	909	909
İçme Suyu Birlikleri	106	123	139	155	164	166
Belediye Hizmet Birlikleri	57	64	67	64	63	65
Turizm Birliği	18	30	51	66	70	69
Çevre Altyapı Hiz. Birliği	66	90	108	115	125	130
Özel İdare-Bel. Hiz. Birliği	13	14	14	15	15	15
Ulusal Düzeyde Birlikler	2	2	2	2	2	2
Kalkınma Birliği	11	12	13	14	13	13
Diğer	20	20	20	20	21	21
Fesih	14	14	15	38	49	0
TOPLAM	1.170	1.233	1.310	1.359	1.382	1.390

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdare Birlikleri İstatistiği** <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> (14.03.2013)

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çerçevesinde birlik gelirleri;

- Birliğe üye olan mahalli idarelerin birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılım payları
- Kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler
- Birlik meclisince belirlenecek olan tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek olan gelirler
- Kira ve faiz gelirleri
- Bağışlar,
- Köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresinden aktarılabacak olan paylardan oluşmaktadır.

Tablo 17: Mahalli İdare Birlikleri Gelirleri Dağılımı (2009-2012,%)

Gelir Türü	2009	2010	2011	2012*
Vergi Gelirleri	2,50	0,32	0,29	0,08
Vergiler	2,27	0,11	0,02	0,01
Harçlar	0,23	0,21	0,27	0,07
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23,37	17,68	21,43	23,30
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirleri	57,21	69,67	66,77	63,47
Yurtdışından Alınan Bağış ve Yardımlar	0,10	0,06	0,09	0,12
Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	10,94	9,89	11,38	9,99
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	8,27	6,11	10,09	7,43
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar	10,87	4,64	6,78	6,82
Proje Yardımları	27,03	48,97	38,44	39,12
Faizler, Paylar ve Cezalar	13,62	12,05	11,10	12,43
Sermaye Gelirleri	0,15	0,09	0,08	0,29
Alacaklardan Tahsilât	3,15	0,19	0,32	0,43
TOPLAM (%)	100	100	100	100

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri verilerinden derlenmiştir. www.muhasebat.gov.tr (01.03.2013)

Tablo 17'ye göz attığımızda birlik gelirleri içerisindeki en önemli pay ortalama % 66 ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlere aittir. Bu gelir kalemi içerisinde en önemli pay ise proje yardımlarına aittir. 2012 yılı itibariyle proje yardımlarının birlik gelirleri içerisindeki payı % 40 dolaylarındadır. Birliklerin vergiler ve harçlardan elde ettikleri gelirler oldukça sınırlı düzeydedir.

Tablo 18: Mahalli İdare Birlikleri Giderleri Fonksiyonel Dağılımı (2009-2012,%)

Hizmet Türü	2009	2010	2011	2012*
Genel Kamu Hizmetleri	45,21	42,37	37,37	35,83
Savunma Hizmetleri	0,00	0,00	0,00	0,00
Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri	0,16	0,14	0,13	0,15
Ekonomik İşler ve Hizmetler	26,97	26,58	28,62	30,20
Çevre Koruma Hizmetleri	2,36	3,58	5,13	8,20
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	23,66	21,86	24,34	20,43
Sağlık Hizmetleri	0,14	0,00	0,09	0,09
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,34	0,84	0,65	0,82
Eğitim Hizmetleri	1,00	4,53	3,66	4,22
Sosyal Koruma Hizmetleri	0,13	0,09	0,00	0,07

*Ocak-Eylül dönemi itibariyle

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri verilerinden derlenmiştir. www.muhasebat.gov.tr (12.03.2013)

Tablo 18’de birlik giderlerinin fonksiyonel dağılımı gösterilmiştir. Yıllar itibariyle gösterilen harcama kalemleri içerisinde en büyük paya sahip hizmetler genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile iskân ve toplum refahı hizmetleridir. Mahalli idare birliklerinin eğitim, sağlık, sosyal koruma hizmetlerine yönelik harcamaları ise oldukça düşüktür. Çevre koruma hizmetleri alanında yapılan harcamalarda ise yıllar itibariyle düzenli bir artış görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLER VE MALİ YAPILARI

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

Avrupa'nın bütünleşme projesinin temelleri eskilere dayanmakla beraber en önemli adımlar II. Dünya Savaşı'ndan sonra atılmıştır. İlk olarak 18 Nisan 1951 yılında Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika Hollanda ve Lüksemburg arasında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması imzalandı. 25 Mart 1957 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu ile birlikte Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) Roma Antlaşması ile birlikte kurulmuştur. Sözü geçen üç antlaşma ile temelleri atılan AB, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile ekonomik ve parasal birlik olma yolunda önemli adımlar attığı gibi, birlik bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin gelişimine de etkide bulunmuştur. AB'ni diğer uluslar arası kuruluşlardan ayıran en önemli özelliği oluşturulan ortak kurumların uluslar üstü (supranational) özelliğinin olmasıdır.

Yerel yönetimler açısından incelediğimizde çok farklı yönetim sistemlerine ve işleyişine sahip olduğunu görmekteyiz. Almanya, Avusturya ve Belçika'da federal yönetim yapısı mevcut iken, diğer ülkeler üniter bir yapıya sahiptirler. Fakat üniter yapıdaki devletlerin de birbirinden farklı özelliklere sahip olduğunu görebilmekteyiz.

Örneğin Fransa, İspanya, İtalya, Britanya bölgesel üniter yapıda, Danimarka, Hollanda, Finlandiya ve İsveç ise âdemi merkeziyetçi üniter yapıya sahip devletlerdir. Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve Lüksemburg gibi devletler ise merkezi üniter yapıya sahiptirler. Görüldüğü üzere üniter devlet yapısı AB'de bütün ülkeler için aynı şeyi ifade etmemektedir. Bu durum aslında ülkelerin tarihsel süreçleri ile bağlantılıdır. Avrupa'da özellikle de Batı Avrupa'da yerel özyönetim (*local self-government*) ve özerklik (*autonomy*) geleneği tarihi ulus devlet öncesine dayanmaktadır. Her ne kadar her üye devlet kendi devlet geleneklerinden gelen farklı özellikler çerçevesinde farklı sistemler benimsemiş olsa da demokrasinin yüzyıllar boyu gelişmesi neticesinde hukuk devleti, temsili demokrasi ve yerel yöneticilerin seçimle gelmesi, yerelin demokrasinin beşiği sayılması, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarına cevap verebilecek en iyi kurum olduğu ve hizmette yerellik

(subsidiarite) gibi temel ortak prensipler etrafında bir araya gelindiği ve kabul edildiği görülebilmektedir.²⁰⁴ Bu uygulamalar ve prensipler üye ülke anayasalarında güvence altına alındığı gibi uluslar arası örgütlenmelerde de yerel yönetimleri koruyan ve güçlendiren kurallar koymuşlardır.

AB, yerel yönetimlerin örgütlenme şekli ve görev paylaşımı gibi konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmamakta bu sebeple üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde birbirinden farklılıklar gözlenmektedir. Ancak, AB sınırları içinde yerel yönetimler için ortak bir yönetim kavramı geliştirilmekte ve bu anlayışın bir özelliği olarak katılımcı (*participatory*) ve demokratik bir yönetimin olması desteklenmektedir.

İyi yönetim (*good governance*) ilkesi 2001 yılında AB tarafından yayınlanan Beyaz Kitap'ta (white paper) benimsenmiştir.²⁰⁵ Beyaz Kitap'ta yerel yönetimlerin çalışmalarının vatandaşların denetimine açık olması, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması gibi özellikleri gerçekleştirmeleri ve sürdürülebilir kılması istenmektedir.

AB'de belediye başkanları belediye meclisi ile aynı seçim sürecinde seçilir ve belediye meclisine karşı sorumludurlar. Ayrıca yerel yönetimler ile merkezi hükümetler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Merkezi hükümetin yerel yönetimler konusunda alacağı kararlara yerel aktörler aktif katılım sağlarlar. AB'deki politikalarının %70'i bölgesel ve yerel otoriteler tarafından uygulanmakta ve bu otoriteler karar alma sürecine de aktif katılım sağlama istegindedirler.²⁰⁶

Avrupa'da yerel yönetimler açısından bölgesel yönetimlerin önemi göz ardı edilemeyecek derecede önemlidir. Bölge bir yönetim birimidir. Avrupa'da bölgenin bir yönetim birimi olarak ortaya çıkmasının en önemli nedeninin Avrupa açısından bölgelerin tarihinin ulus-devlet tarihinden öncesine dayanması olmakla beraber AB'nin oluşumundan sonra da gerek üye devletlere gerekse de aday ülkelere yönelik

²⁰⁴ Hakan Keser, "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", Orta Doğu Teknik Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Merkezi, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Biga-Çanakkale, s.119, <http://www.metu.edu.tr/~hkeser/Biga.pdf> (25.02.2013)

²⁰⁵ Commission of The European Communities, **European Governance: A White Paper**, Brussels, 25 Temmuz, 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (25.02.2013)

²⁰⁶ Keser, s.119.

sağlanan bölgesel kalkınma fonlarının varlığı ve bu fonlardan yararlanma isteği bölgesel yönetim yapılarının gelişmesine olanak sunmuştur.

3.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Mali Paylaşım Üzerindeki Etkileri

Avrupa Konseyi bünyesinde 1980’li yıllarda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına yönelik çalışmalarda bulunulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı, Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL)²⁰⁷ ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (PLRE)’nda yapılan tartışmalar neticesinde nihai bir taslak oluşturulmuş ve 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılmıştır.²⁰⁸ Daha sonraları Avrupa Konseyi üye ülkelerinin çoğunluğu ile şart sözleşme olarak imzaya açılmış ve yürürlüğe girebilmesi için en az 4 üye ülke tarafından onaylanması yeterli görülmüştür. Bu çerçevede Şart 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²⁰⁹

Şartın giriş bölümünde üye ülkelerin yerel yönetimler konusundaki niyetleri ve ulaşmak istedikleri amaç belirtilmiştir. Yerel yönetişim kavramını incelerken AYYÖŞ’ün yerel yönetimler konusunda vurguladığı yönetsel etkilere yer vermiştik. Bu kısımda daha çok mali yönüne yönelik etkileri irdelenecektir.

Şart toplamda 3 bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır. Önsözde yerel makamların demokratik rejimin ana unsurlarından biri olduğu, vatandaşların kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılma haklarının tüm üye ülkelerde tanınan demokratik bir ilke olduğu ve bu hakkın doğrudan kullanımının en uygun olduğu yönetim kademesinin yerel yönetimler olduğu, Avrupa’nın demokratik, yetki ve sorumlulukların dağıtılması ilkesi üzerine inşaa edildiğinden üye ülkelerde özerk yerel yönetimlerin korunmasının ve güçlendirilmesinin önemli olduğuna değinilmektedir.

Birinci bölümde özerk yerel yönetimlerin dayandığı temel hükümler yer almaktadır. İkinci bölüm şartı onaylayan ülkelerin yükümlülüklerini ve

²⁰⁷1988 yılında Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) olarak adı değişmiştir.

²⁰⁸Enis Yeter, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karsısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak, 1996, s.5.

²⁰⁹Ali Pıtırılı, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 383, Haziran, 1989, s.60.

mevzuatlarında şarta uygunluk çerçevesinde yapılan değişikliklerin bilgi verilmesi gibi hükümleri içerirken, üçüncü ve son bölümde ise Şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallara yer verilmiştir.

AYYÖŞ'nin birinci bölümünde özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılırken bu ilkeler arasında yerel yönetimlerin kaynak özerkliğine de vurgu yapılmaktadır. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları başlıklı şartın 9. maddesi yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanmasını, yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün kanunun tanıdığı yetkiler çerçevesinde oranlarını kendilerinin belirlediği vergi ve harçlardan oluşmasının sağlanmasını düzenlemektedir. Bununla beraber mali açıdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunmasına yönelik olarak da potansiyel mali kaynakların eşit dağılımına yönelik mali eşitleme yöntemlerinin benimsenmesi istenmektedir.

Şartın amacı, vatandaşlara en yakın yönetim birimi olan ve vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen yerel yönetimlerin haklarının garanti altına alınması için ortak Avrupa standartlarını oluşturmaktır. Şartın en önemli özelliği yetkilerin yerel yönetimlere mali kaynakları ile devredilmesi ilkesini (*yerindenlik ilkesi*) içeren ilk uluslar arası anlaşma olmasıdır. Yerindenlik ilkesi (*subsidiarite*) çerçevesinde kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi esasına dayanmaktadır. Bu ilke çerçevesinde yerel yönetimlerce yeterli derecede veya hiçbir şekilde yerine getirilemeyen hizmetler ancak üst birimlere devredilebilir.

1992 yılında imzalanan ve AB kurucu antlaşması olarak da adlandırılan Maastricht anlaşmasına da konulan yerindenlik ilkesi ve aynı antlaşma çerçevesinde Bölgeler Komitesi adıyla bir danışma organının kurulması fikrinin hayata geçmesi ile birlikte yerel ve bölgesel yönetimler Avrupa'nın bütünleşme sürecinin hızlanmasına da katkıda bulunmuştur.

3.2. AVRUPA’DA YÖNETİM YAPISINA GÖRE MALİ PAYLAŞIM UYGULAMALARI SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİ

3.2.1. Üniter Devletlerde Mali Paylaşım

3.2.1.1. Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransa’da, yerel yönetimlerin politikaları üzerinde merkezi hükümetin önemli derecede bir bakışı mevcuttu. Merkezi idarenin siyasi ve idari egemenliği yerel yönetimlerin tali bir güç olarak görülmesine neden olmuştur. Başka demokrasilerde olmadığı kadar siyasi ve idari yapı iç içe geçmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimin birinci ekseninde atanmış bir valinin dikey idari eksenini oluştururken seçilmişleri temsil eden belediye başkanları ve genel meclis üyeleri ise yatay idari eksenini oluşturmaktadır. Fransa üniter yapıya sahip bir devlettir. 1982 yılından itibaren yaşanan değişimler neticesinde yerinden yönetim (decentralization) kavramı anayasal düzende de etkisini göstermiş ve bunun sonucunda merkezi yönetimin temsilcileri olan valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti kaldırılmıştır. 2003 yılında yapılan düzenleme ile Anayasa’nın yönetim şeklini düzenleyen 1. maddesinde belirtilen üniter yapının yanına yerinden yönetim (*decentralization*) kavramı da eklenmiştir. 1982 yılından başlayarak yapılan tamamlayıcı reformlar şunlardır.

- Komünlerin Birleştirilmesi (agglomerations), (1983)
- Belediyeler arası ilişkileri düzenleyen tüzük (1983)
- Komün ve Kasabalardaki Topluluklar (1992)
- Ulus yönetimi ve sürdürülebilir Kalkınma Yasası (1999)
- Belediyeler arası işbirliğini geliştirmek ve kolaylaştırmak için çıkarılan yasa

3.2.1.1.1. Yerel Yönetim Türleri

Dönemler itibariyle yerel yönetim yapısında düzenlemeler olmakla beraber yerel yönetimlere ilişkin sistemde bir değişim gözlenmemiştir. Merkeziyetçi

yapı oldukça güçlüdür ve yerel yönetimler üzerinde sıkı bir kontrol yetkisine sahiptir.²¹⁰

Tablo 19:Fransa Yerel Yönetim Birimleri Dağılımı

	Metropoliten	Deniz Aşırı	TOPLAM
Belediyeler (Communes)	36571	129	36700
Kantonlar	3883	172	4055
İlçeler	330	13	343
İller (Départements)	96	5	101
Bölgeler	22	5	27

Kaynak: Institut National de la Istatistique et des études économiques,
<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp> (04.03.2013)

Anayasa'nın 72. Maddesi yerel yönetim yapısının komünler (belediyeler), iller (departement) ve deniz aşırı topraklardan oluştuğunu belirtmektedir. Bunun yanı sıra kanunlarla yeni yönetim yapılanmalarının kurulabileceğine ilişkin hükümler mevcuttur. Bölgeler bu çerçevede sonradan kurulmuşlardır.

Fransa'da 4 farklı yönetim düzeyine rastlanmaktadır. Bunlar; merkezi yönetim, bölgeler, iller ve communes olarak adlandırılan belediyelerdir.²¹¹ Yerel idare *communes* denilen belediyeler, *departments* diye adlandırılan iller ve bölge idareleri (*regions*) olmak üzere 3 farklı birime sahiptir.²¹² Bunların yanına kamu işbirliği kuruluşlarını da eklemek mümkündür.

Fransa'da yerel yönetimler deyince akla gelen en önemli fonksiyon kamu yararadır. Yerel yönetimler kamu yararına destek sağladıkları ölçüde merkezi idarece desteklenmekte ve aksi durumlarda herhangi bir destek görememektedirler.²¹³

²¹⁰ M.C. J Hunt ve A. Chandler, "France", **Local Government in Liberal Democracies**, (Ed. J. A. Chandler), London and New York: Routledge, 1992, s.53.

²¹¹ Anwar Shah, **Local Governance in Industrial Countries**, World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C., 2006, s. 83,
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalGovernanceinIndustrial.pdf> (13.12.2012)

²¹² Council of Europe The Congress of Local and Regional Authorities, **Report on Local and Regional Democracy in France**, CG(7) 7 Part II, [Rapporteurs: Moreno Bucci (Italy) and Jean – Claude Van Cauwenberghe (Belgium)],
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887279&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (13.12.2012)

²¹³ Dominique Lorrain, "Public Goods and Private Operators in France", **Local Government in Europe**, (Ed. R. Batley ve G. Stoker), New York: St. Martin's Press, 1991, ss.89- 90.

Küreselleşmenin ve yerelleşmenin etkisiyle Fransa’da yerinden yönetim reformları ile yerinden yönetim sürecine geçiş yaşanmakla beraber son yıllardaki düzenlemelerle yerel yönetimlerin kendi vergi kaynakları kısıtlanarak, merkezi yönetim yardımlarına ağırlık verilmiştir.²¹⁴

Tablo 20:Fransa’da Yerel Yönetim Birimlerinin Hizmet Dağılımı

Bölgesel Meclisler (Conseil Régional)	Bölgesel Kalkınma Ekonomik Kalkınma Çevre (Özellikle Bölgesel Doğal Parklar Eğitim (İkincil Öğretim) Öğretim Turizm
İl Meclisleri (Conseil Général)	Sosyal Yardımlar Kırsal Kalkınma (Kırsal Altyapı ve Yerel Kalkınma) Eğitim (orta düzey (kolejler) Çevre (Özellikle Kaldırımlar) Turizm
Belediyeler (Communes)	Kültürel etkinlikler Sosyal yardımlar Eğitim (İlköğretim ve Anaokulu) Şehir planlaması

Kaynak: Andy Smith, Regional Government in France & Spain, London’s Global University Publications, Supported by Joseph Rowntree Foundation, Ağustos 2000, s. 9 , <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/64.pdf> (04.03.2013)

Bölgeler: 1956 yılından beri Fransa 22 bölgeye ayrılmış bulunmaktaydı fakat bu bölgelerin başlangıçta devlet planlama ve istatistikî yönetim birimleri olarak oluşturulmuştu. 1982 Anayasasına eklenen yerinden yönetim kavramı ile birlikte doğrudan seçimle işbaşına gelen bölge meclisleri kuruldu. Bölgesel seçimlere katılım

²¹⁴ Türkoğlu, s.32.

oranı 1998 yılında %40 seviyesine kadar geriledi.²¹⁵ Mevcut durumda 22 metropoliten denilen bölge ve 5 tane de deniz aşırı bölge mevcuttur.²¹⁶ Bölge yönetimleri il ve komün yönetimlerine göre daha yenidir. Bölge yönetimleri ekonomi ve idari planlamanın daha etkin olması ve hizmetlerin etkin bir biçimde sunulabilmesi adına 1964 yılında yapılan düzenlemeler ile güçlendirilmiştir. 1982 yılında yapılan yerinden yönetim reform çalışmaları ile bölgelerin önemi artmasına rağmen finansal desteğin ve yetki devrinin sınırlı olması nedeniyle istenilen düzeyde büyük çapta bölge yönetimleri oluşamamıştır. Bölge meclislerinin iller bazında doğrudan seçilen meclis üyelerinden oluşmaya başlaması ile birlikte bölge yönetimlerinin meşruiyeti ve bölgesel düzeyde karar almaları güçlendirildi.

İller: İl özel idareleri olarak hizmet sunan il yerel yönetimleri Fransız kamu yönetimi geleneğinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. İl yönetimi 1982 anayasasında yapılan düzenleme ile il genel meclisi içinden seçilen bir başkan tarafından yönetilir. Daha öncesinde bu görev ” *prefect*” denilen ve merkez tarafından atanan valiler eliyle yürütülmekteydi.²¹⁷ Mevcut durumda metropoliten denilen bölgede 96 il ve 5 il de deniz aşırı bölgelerden olmak üzere 101 il vardır. İller 343 ilçeye ayrılmıştır. Bu ilçeler de kendi aralarında 4055 kantona ayrıştırılmıştır. Kantonların herhangi bir özerk yapısı yoktur. Bunlar sadece kamu hizmetleri ve seçimlerin organize edilmesinde kullanılmaktadır. İller 1790 yılında eski rejim (ancient regime) yönetimlerinin yerine ulusal birliği güçlendirmek amacıyla kurulmuşlardır.

Son yıllarda yerel yönetimlerin bir ya da birkaç düzeyinin kaldırılmasına yönelik çalışmalar başlatılmış ve daha çok illerin kaldırılması konusu tartışılmaktadır. Ocak 2008 yılında Fransa’nın kalkınmasını özgürleştirmeye yönelik oluşturulan Attali Komisyonu 10 yıl içinde il yönetsel yapısının ortadan kaldırılması gerektiği yönünde görüş belirtmiştir.²¹⁸

²¹⁵ Andy Smith, **Regional Government in France & Spain**, London’s Global University Publications, Supported by Joseph Rowntree Foundation, Ağustos 2000, s. 4, <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/64.pdf> (04.03.2013)

²¹⁶ Institut National de la Istatistique et des Études Économiques (INSEE), <http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp> (04.03.2013)

²¹⁷ Fikret Toksöz ve diğerleri, **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, ISBN 978-605-5832-22-3, Ağustos 2009, İstanbul, s.60.

²¹⁸ Jacques Attali, **Rapport de la Comission pour la libération de la croissance francaise**, s.197, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf> (03.03.2013)

Belediyeler: En küçük yerel yönetim belediyelerdir. Metropoliten alan ve deniz aşırı bölgeler dâhil olmak üzere 36 700 belediye mevcuttur.²¹⁹ Fransa'nın kamu yönetiminde bu yönetsel birimlerin yanı sıra özel statüye sahip yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Örneğin Paris her zaman özel statüye sahip olmuştur. Bu çerçevede Paris hem il hem de komün statüsüne sahiptir. Diğer özel statülü yönetim birimleri ise Korsika ve deniz aşırı topraklardır.

3.2.1.1.2. Mali Yapı

Yerel yönetimler farklı hizmet alanlarında harcama sorumluluklarına sahiptirler. İller ve komünler yasalarca belirlenen sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını belirleme yetkisi mevcuttur.

Tablo 21:Fransa'da Yıllar İtibariyle Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Yerel	2,85	13,89	4,50	5,25	5,28	5,59	4,61	5,80
	Merkezi	37,31	38,11	39,91	38,42	38,23	36,87	38,25	38,41
%Toplam Vergi Gelirleri	Merkezi	92,91	90,73	89,88	87,97	87,86	86,83	89,24	86,89
	Yerel	7,09	9,27	10,12	12,03	12,14	13,17	10,76	13,11

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database'ten derlenmiştir,

<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> (05.03.2013)

Tablo 21'e baktığımızda yerel vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı ortalama %5.5 dolaylarındadır. Bu oran merkezi yönetim açısından %38'dir. Merkezi idarenin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı ise yine aynı

²¹⁹ Institut National de la Istatistique et des études économiques (INSEE), <http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp> (04.03.2013)

tabloda görüldüğü üzere % 87 civarında olmakla birlikte bu oran yerel yönetim vergi gelirleri için % 13 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 22:Fransa’da Yıllar İtibariyle Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1993	1997	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	42,0	43,9	42,9	42,1	42,0	40,8	42,6	42,6
		Yerel	6,6	7,0	7,3	7,9	8,0	8,5	6,9	8,3
	% Toplam Gelir	Merkezi	86,4	86,3	85,6	84,3	84,0	82,8	86,0	83,7
		Yerel	13,6	13,7	14,4	15,7	16,0	17,2	14,0	16,3
Giderler	%GSYH	Merkezi	45,7	44,8	42,2	41,7	42,2	45,0	45,1	44,6
		Yerel	9,4	9,4	9,5	10,9	11,2	11,8	11,5	11,5
	% Toplam Harcama	Merkezi	83,0	82,7	81,6	79,2	79,1	79,3	79,7	79,5
		Yerel	17,0	17,3	18,4	20,8	20,9	20,7	20,3	20,5

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> (05.03.2013)

Harcamalar yönüyle baktığımızda ise Tablo 22’den de görüldüğü üzere merkezi yönetimin gelirlerinin GSYH içerisindeki payı ortalama % 42 olarak gerçekleşirken yerel yönetim gelirlerinin GSYH içerisindeki payı ise ortalama % 7 olarak gerçekleşmiştir. Harcamalar için bu oran merkezi idareler için % 44 olarak gerçekleşmişken yerel yönetimler için % 11 olarak gerçekleşmiştir.

Gelir ve harcamaların toplam gelir içerisindeki payına baktığımızda ise gelirlerin % 84 civarında merkezi idare gelirlerinden % 16 civarında ise yerel gelirlerden oluştuğunu görebilmekteyiz. Toplam harcama olarak baktığımızda ise ortalama %80’in merkezi idare harcamalarından ve % 20’nin de yerel yönetim harcamalarından oluştuğunu görebilmekteyiz.

Tablo 23:Fransa’da Mahalli İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	19,2	18,7	18,9	18,8	19,0	18,7	18,4	17,0	17,1
Savunma Hiz.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1
Ekonomik İşler ve Hizmetler	14,1	13,8	13,6	13,2	13,2	13,1	12,9	13,0	1,3
Çevre Koruma	7,4	7,5	7,8	7,8	7,7	7,7	7,8	7,7	8,1
İskân ve Toplum Refahı	16,1	15,8	15,5	15,6	15,7	15,6	15,4	15,0	15,0
Sağlık	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Eğlence, Kültür ve Din	10,1	9,7	9,8	9,9	9,8	9,6	9,3	9,2	9,8
Eğitim Hiz.	16,0	14,9	15,0	14,7	14,7	15,3	15,8	15,9	15,9
Sosyal Koruma Hiz	13,5	16,1	15,8	16,4	16,2	16,1	16,4	17,0	17,6

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden derlenmiştir.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (04.03.2013)

Tablo 23’e baktığımızda yerel yönetim harcamaları içerisindeki en büyük pay sosyal koruma hizmetleri, genel kamu hizmetleri, eğitim hizmetleri, iskan ve toplum refahı hizmetleri ile eğlence, kültür ve din hizmetlerinden oluşmaktadır. Bu hizmetlerin yanı sıra çevre hizmetlerinin de payı azımsanmayacak derecededir. Eğitim hizmetlerine yönelik harcamalar %15 civarında seyrederken sağlık alanındaki harcamalar ise %1’in altındadır.

Tablo 24:Fransa’da 2010 yılı Yerel Vergi Gelirlerinin Mahalli İdare Birimleri İtibariyle Dağılımı (Milyar AVRO)

Vergiler	Belediyeler	İller	Bölgeler	Toplam
Konut vergisi	11,51	5,73	-	17,24
Kara İnşaat Vergisi	14,33	7,28	1,92	23,52
Gelişmemiş Arazi Vergisi	0,83	0,06	0,01	0,90
İşletme Vergisi	19,13	9,98	3,38	32,48
Çöp Toplama Vergisi	5,68	-	-	5,68
Yurtiçi Petrol ürünleri vergisi	-	6,19	3,88	10,07
Toplu Taşıma	6,08	-	-	6,08
Elektrik vergisi	1,00	0,51	-	1,51
Denizaşırı vergiler	0,78	0,17	0,50	1,45
Elektrik Direkleri Vergisi	0,20	-	-	0,20
Diğer vergiler	3,24	10,65	2,92	16,81
TOPLAM	62,77	40,56	12,61	115,94

Kaynak: Ministère de l’Interieur, Le Portail de l’Etat au service des collectivités, **Les Collectivités Locales En Chiffres** 2012, s.55, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/11_chapitre-10210c.pdf (04.03.2013)

Fransa’da vergi gelirlerinin paylaşımı konusunda ulus altı yönetimler içerisinde en az vergi geliri elde eden yönetim, bölgeler olmakla beraber en çok vergi geliri elde eden idare de belediyelerdir. Tablo 24’e baktığımızda, 2010 yılında 115,94 milyar Avro olarak gerçekleşen vergi gelirlerinin 62,77 milyar avroluk kısmı belediyeler tarafından toplanmıştır. İller 40,56 milyar avro ve bölgeler ise 12,61 avro gelir elde etmişlerdir. Belediyeler vergi gelirlerinin %54,1’ini 2010 yılında elde ederken, bu oran iller için % 35,0 olarak gerçekleşmiştir. Bölgelerin vergi gelirlerinden elde ettiği pay ise % 10,8 ‘dir.

Tablo 25:Fransa’da Mahalli İdare Gelirlerinin Dağılımı (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vergi Gelirleri	40,5	42,8	44,5	44,5	44,5	45,3	44,6
-Emlak Vergisi	32,9	32,8	33,5	33,5	33,4	32,2	31,5
-Mal ve Hizmet Vergileri	4,6	7,0	7,8	7,7	8,6	9,6	9,7
Diğer Vergiler	3,0	3,0	3,1	3,3	3,5	3,5	3,4
Sosyal Güvenlik Katkı Payları	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Yardımlar	30,9	30,2	29,2	28,6	28,3	29,5	30,5
Mülk Gelirleri	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Teşebbüs Gelirleri	14,9	15,0	14,9	14,9	15,0	14,8	14,5
Para Cezaları	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer Gelirler	12,3	10,6	10,0	10,6	9,9	9,0	9,0

Kaynak: Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.169.

Fransa’da mahalli idare gelirlerinin önemli bir payı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Tablo 25’e Son 9 yıl itibariyle baktığımızda vergi gelirlerinin yerel yönetim gelirleri içerisindeki payı % 44 dolaylarında gerçekleşmektedir ki bu gelirin büyük bir bölümü emlak vergisinden oluşmaktadır. Vergi gelirlerinin yanı sıra merkezi idare tarafından yapılan yardımlar da önemli bir gelir kaynağı olmaktadır. Tabloya baktığımızda yerel yönetimlerin gelir kaynağının % 30’a yakınının yapılan yardımlardan oluştuğunu görebilmekteyiz. Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar dengeleme yardımları (vergi kapasitesi zayıf olan belediyelere yapılan yardımlar), sabit yardımlar (merkezi idare vergi tahsilâtından bir kısmının belediyelere dağıtımı) ve özel katkılardan (kültür, tarım, konut vb hizmetlerin yapımı için sağlanan yardımlar) şeklinde olmaktadır.²²⁰

²²⁰Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.171.

3.2.1.2. İspanya’da Yerel Yönetimler

Üniter devletler içinde gerek merkezi idare yapısı gerekse de yerel yönetim uygulamaları açısından farklılıklar arz eden diğer bir ülke de kuşkusuz İspanya’dır. İspanya Anayasası’nın ikinci maddesinde “Anayasa, İspanyol ulusunun çözülmez birliğine, tüm İspanyolların ortak ve bölünmez vatanına dayanır; ulusun parçaları olan milliyetleri ve bölgelerin özerklik haklarını tanıır, bu hakları ve kendi aralarındaki dayanışmayı sağlar”²²¹ ve yine 3. maddenin 1. Fıkrasında “Kastilya dili İspanya’nın resmi devlet dilidir denilmektedir. Tüm İspanyollar onu öğrenmekle yükümlü ve onu kullanma hakkına sahiptirler”²²² ifadesi yer almaktadır. Anayasasından da anlaşılacağı üzere İspanya devleti üniter bir devlet yapısına sahiptir.

3.2.1.2.1. Yerel Yönetim Türleri

İspanya yönetsel yapısı hiyerarşik olmayan, yetkinlik ilkeleri çerçevesinde merkezi hükümet, özerk topluluklar ve yerel kuruluşlar olmak üzere 3 farklı düzeyde örgütlenmiştir. Yerel yönetim yapısı olarak da bölgesel yönetimler, İl yönetimi ve belediyeler olmak üzere üç kademeli bir yönetim yapısı öngörülmüştür. Bu yönetim yapısı içerisinde ayrıca ek olarak belediye birlikleri, metropoliten yönetim birimleri ve ilçeler yer almaktadır.

Devlet toprak parçası olarak belediyeler ve illere bölünmüştür. Bunun yanında adalar, belediyelerden daha küçük yerleşim birimleri, gönüllü bazda örgütlenen proje bazlı veya genel hizmetleri sağlamaya yönelik çalışan *mancomunidades*, ilçeler, metropoliten denilen büyük yerleşim alanları ve diğer belediye grupları mevcuttur.²²³

²²¹İspanya Anayasası Madde 2
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (15.12.2012)

²²²İspanya Anayasası Madde 3/1
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (15.12.2012)

²²³Goiberna de Espana, , **Local Government in Spain**, Ministerio de Administraciones Publicas, Secretaria De Estado De Cooperacion Territorial, Direccion General De Cooperacion Local, Published by MAP-S.G.T., NIPO:326-08-46-8, s.1.

Tablo 26:İspanya Yerel Yönetim Birimleri Sayısı

Yönetim Birimi	1950 Yılı	2012 Yılı
Özerk Bölgeler	0	17
İller	50	50
Belediyeler	9 214	8 116
Köy Birlikleri	2 223	3 722
Büyükşehir Belediyeleri	0	2
Comarcas	0	45
Belediye Birlikleri	50	815

Kaynak: Instituto Nacional de Estadística (INE), **Provisional Report**, 19 April 2012, http://www.ine.es/en/inebmenu/mnu_padron_en.htm (03.04.2013)

1978 Anayasası ile belediyelerin, illerin ve adaların kendilerini ilgilendiren alanlarda faaliyet ve yönetime katılım haklarının garantiye alınması adına kendi kendini yönetme ilkesi belli bir statüye kavuşturulmuştur. İspanya’da yerel yönetimler büyüklüklerine, ekonomik yapılarına ve coğrafi yerlerine göre geniş bir yelpazede yayılmışlardır. Mevcut durumda 17 özerk bölge, 50 il ve 8000’in üzerinde belediye mevcuttur. Catille & Leon özerk bölgesinde 2000’den fazla belediye mevcut iken, Murcia’da ise sadece 45 belediye vardır. 17 özerk bölgeden üçü (Basque, Catalunya ve Galicia) etnik kökene dayanmaktadır. *Provinces (İller)* denilen kent örgütlenmeleri bir grup belediyenin bir araya gelmesi ile oluşturulmuş yapılardır. Mevcut durumda 50 *provinces* olmakla beraber temel görevleri, bünyesindeki belediyeler arasında dayanışma ve dengeleme prensiplerindeki uyumun sağlamak, belediye hizmetlerinin hangi koşullar altında sağlanacağını belirlemek, merkezi hükümet ve özerk bölgeler ile yerel yönetim koordinasyonuna katılmaktır.

İspanya Anayasasının 2.maddesi üniter yapı ve ülkenin bölünemez bütünlüğüne atıfta bulunmakla beraber bölgelerin ve çeşitli ulusların özerk yapısı da garanti altına alınmıştır. Anayasada toprak bütünlüğü özerk topluluklar (bölgesel yönetimler), iller (*provinces*) ile belediyeler olmak üzere üçe ayrılmıştır. Her bölgenin yerel yönetim yasası farklılıklar arz etmektedir. Toprak bütünlüğü

konusunda yapılan bu bölümlendirmede ülkenin tarihsel geçmişi, kültürel, sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önüne alınmıştır.

Bölgesel Yönetimler: Avrupa devletleri merkeziyetçi ulus devlet sürecini yaşamaya başladıkları dönemde İspanya’da ise tam aksine uluslaşma ve ulus olma bilinci gerilemekteydi.²²⁴ 1950-1975 yılları arasında Avrupa’da katı merkeziyetçi yapılanmalar gittikçe artış gösterirken İspanya’nın merkeziyetçi yapısında ise Küba, Filipinler, Porto Riko gibi sömürgelerini kaybetmesinden dolayı kendi bünyesinde var olan farklı etnik yapılanmaları tetiklemiş ve ayrılık talepleri artış göstermiştir.²²⁵ 1939-1978 yılları arasında katı bir merkeziyetçi yapı mevcuttu. Franco rejiminin devrilmesi ile birlikte 1978 yılında yapılan yeni anayasa ile bölgesel yönetimlerin özerk yapılarına tekrar geri dönüldü. 1978 Anayasası ile üniter bir devlet yapısına vurgu yapılmakta aynı zamanda da bölgesel yönetimler federal devlet yapılanmalarında rastlanabilecek serbestliklerle donatılmışlardır. İspanya’nın mevcut bölgesel yapısının güçlü olmasındaki en önemli etkenlerden biri de Maastricht Antlaşması sonucunda 1994 yılında faaliyete geçen Bölgeler Komitesi’nin kurulmasıdır. Bölgeler Komitesi’nin faaliyete geçmesi ile birlikte bölgesel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda fikirlerinin alınması zorunlu hale getirilmiştir.²²⁶

Normalde İspanya’da Catalunya bölgesi 1932 yılında, Bask Bölgesi ise 1936 yılında kısıtlı da olsa bir özerklik tanınmıştı. 1936 yılında patlak veren iç savaş ve devamında göreve gelen dikta rejimin 1978 yılına kadar sürmesi ile birlikte katı merkeziyetçi bir yapıya doğru evrimle olmuştur. Fakat 1978 Anayasası ile birlikte İspanya 17 özerk bölgeye ayrılmıştır. 17 özerk bölgenin yanı sıra 2 tane de özerk şehir (Ceuta, Melilla) mevcuttur.

İspanya Anayasasının 144. maddesi bölgesel yönetimlerin özel kanunlarla kurulabileceğine değinmekle beraber 145. maddesi ise bölgesel yönetimlerin kendi aralarında birlik veya federasyon kurmalarına izin vermemesine rağmen bölgesel

²²⁴ Aziz Tuncer, “İspanya’da Bölgesel Yönetimler ve AB Bölge Politikalarının İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Şekillenmesindeki Rolü”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, 2010, s.228.

²²⁵ Joan Subirats, “Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model”, **Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies**, (Ed: Scott Greer), Palgrave Macmillan Press, 2006, s.178.

²²⁶ Thomas Christiansen, “Second Thoughts on Europe’s Third Level”, The European Union's Committee of the Regions, Publius: **The Journal of Federalism**, Cilt: 26, No: 1, 1996, s.93.

yönetimler ortak hizmet alanlarında anlaşmalar yapabilmektedirler. Bunlar dışındaki her türlü bölgeler arası anlaşma parlamentonun iznine bağlıdır. Her bölgenin kendi meclisi vardır ve meclis bölgesel yönetimi parlamentoda temsil eder. Her bölgenin kendi meclisinde onaylanması sonucunda halk oylamasına sunulmuş ve parlamentonun onayına sunulurken kabul edilen anayasası vardır. Her bölgenin kendine özgü parlamentosu, yasama meclisi ve mahkemeleri mevcuttur.²²⁷ Her özerk toplulukta devlet hizmetleri ve bölgesel yönetimin hizmetleri arasında eşgüdümü sağlayacak bir devlet temsilcisinin varlığı anayasada belirtilmiştir.

Belediyeler: İspanya’da belediyeler, özel statülü belediyeler (Ceuta, Melilla), büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler olmak üzere üç farklı yapıda örgütlenmiştir. Madrid ve Barselona iki farklı yasa ile kurulmuş olan büyükşehirlerdir. Bunun yanında yukarıda da değindiğimiz üzere bölgesel yönetimler, merkezi yönetim ve kendi bölgesinde yer alan belediyelerin görüşlerine başvurarak metropoliten bölge oluşturabilirler.

İspanya’daki belediyelerin %85’inin nüfusu 5000’in altında olmakla beraber toplam nüfusun sadece %13’ünü barındırmaktadırlar. Nüfusa göre en büyük belediye Madrid iken sadece 5 kişilik nüfusu ile Illan de Vacas (Toledo) en az nüfusa sahip belediyedir.²²⁸ Nüfus büyüklüklerine göre belediyeler ve belediye birlikleri temel birçok hizmeti sağlamaktadırlar. Bütün belediyeler elektrik, mezarlık, atık toplama, temizlik, içme suyu, kanalizasyon ve altyapı, yol yüzey çalışmaları ve gıda kontrolü hizmetlerini vermekle yükümlüdürler. Bu hizmetlerin yanı sıra;

- Nüfusu 5000’in üzerinde olan belediyeler park yapımı, halk kütüphaneleri açma ve katı atık yönetimi hizmetlerini
- Nüfusu 20 000’inin üzerinde olan belediyeler sivil savunma, sosyal işler, itfaiye ve halkın kullanımına açık spor faaliyetleri hizmetlerini
- Nüfusu 50 000 ve üzeri olan belediyeler kentsel ulaşım hizmetlerini ve çevre koruma faaliyetlerini yürütmekle yükümlüdürler.²²⁹

Görüldüğü üzere İspanya devleti üniter bir devlet yapısına sahi olmakla beraber yerel yönetimler alanında geniş uygulamalara sahiptir. Özerk bölge

²²⁷ Ruşen Keleş, ” İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993,(İspanya), s.19.

²²⁸ Instituto Nacional De Estadística (España), <http://www.ine.es/nomen2/index.do> (11.03.2013)

²²⁹ Goiberna de España, ss.5-6.

statüleriyle diğer üniter devlet yapılarından farklılıklar arz eden İspanya'nın yerel yönetim uygulamaları da diğer üniter devletlere göre daha demokratik ve yerinden yönetim uygulamalarını barındıran bir yapıya sahiptir.

İller: 30 Kasım 1833 yılında kabul edilen anayasa ile İspanya 17 özerk bölge ve 48 ile bölünmüştü. 1837 yılında Kanarya Adaları iki ile ayrılmış ve bu sayıya eklenmiştir. Mevcut durumda İspanya ve bölgesel yönetimleri 50 ile bölünmüş bulunmaktadır. 50 ilin yedisi (Asturias, Balearic Adaları, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia ve Navarre) aynı zamanda tek başlarına özerk bölgelerdir.

Comarcas: Bölgesel yönetimler belli coğrafik alanlarda toplumun çıkarlarına ters düşmemek şartıyla o alandaki belediyeleri bir araya getirerek bir yönetim yapılanması oluşturabilme hakkına sahiptirler. Bu yönetim yapılanmalarına “comarcas” adı verilmektedir.²³⁰ İllerin comarcas denilen ilçe birimlerine ayrılması tarihsel sebeplerden kaynaklanmaktadır.

3.2.1.2.2. Mali Yapı

İspanya'da özerk bölgeler gerek kendi gelirlerine sahipken aynı zamanda da kamu gelirlerinden de pay almaktadırlar. özerk bölgelerin kendi topladıkları vergileri (Katma Değer Vergisi, Emlak vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi, Eğlence Vergisi vb.) mevcuttur. Gelir ve Kurumlar Vergisinin % 24,5'lik kısmı yerel yönetimlere bırakılmış, KDV ise merkezi hükümet ile paylaştırılmaktadır.²³¹ Bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek adına kurulmuş olan fonlardan yararlanmaktadırlar. Konut konusunda merkezi hükümetten doğrudan destek görebilmektedirler. İspanya yerel yönetimleri asimetrik bir yapıya sahiptir. Her bölgesel yönetimin anayasa ve yasalarla belirlenen yetkileri farklılıklar arz ettiği için yerel yönetim yapısında da farklılıklar görülebilmektedir.

Merkezi hükümet bölgesel yönetimlere yatırım ve sağlık hizmetleri alanında yardımlarda bulunmaktadır. Bölgesel yönetimler de sağlanan bu yardımların belli bir kısmını il yönetimine ve belediyelere vermektedir. Merkezi hükümet yerel yönetimlere personel ve işletme giderleri gibi konularda yardımlarda bulunmaktadır.

²³⁰ Toksöz ve diğerleri, s.79.

²³¹ Toksöz ve diğerleri, s.89.

Vergi gelirlerinin idarelere göre GSYH ve toplam vergi gelirlerine oranını gösteren Tablo 27'ye baktığımızda özerk bölgeler dışındaki mahalli idarelerin vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı ortalama %2.5 dolaylarında gerçekleşmiştir. Özerk bölgelerin kendilerine ait vergi gelirlerinin ise 2000'li yıllardan itibaren artış gösterdiğini ve 2000 yılı öncesinde %2 dolaylarında seyrederken 2007 ve sonrasında %7'leri geçtiğini görmekteyiz. Bu oranın artmasındaki en önemli etken 2000'li yıllardan itibaren yerel yönetim reformlarının hız kazanması ve yerel anlamda mali özerkliğe ilişkin kanun düzenlemelerinin bölgeler lehine geliştirilmesidir. Yine tabloya baktığımızda özerk bölgelerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerinin içerisindeki payı söz konusu düzenlemeler çerçevesinde 2000'li yıllar itibarıyla %7.65'ten %20'lerin üzerine çıkmıştır. Aynı şekilde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı 1980'li yıllarda %4.78 olarak gerçekleşirken 2001 yılı itibarıyla bu oran 9.45'e çıkmıştır.

Tablo 27:İspanya'da Yıllar İtibarıyla Vergi Gelirlerinin Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Yerel	1,08	2,53	3,12	3,26	3,05	2,95	3,06	2,98
	Özerk Bölgeler	-	1,56	2,62	7,97	7,42	7,30	5,87	7,30
	Merkezi	21,51	28,38	28,56	26,06	22,68	20,64	23,33	21,30
%Toplam Vergi Gelirleri	Merkezi	95,22	87,39	83,25	69,88	68,43	66,81	72,33	67,44
	Özerk Bölgeler	-	4,82	7,65	21,38	22,38	23,63	18,20	23,11
	Yerel	4,78	7,80	9,10	8,73	9,19	9,57	9,48	9,45

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database'ten derlenmiştir, <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm> (07.04.2013)

Yerel özerklik sadece vergilerin toplanmasında kendisini göstermemiş aynı zamanda harcamalar bazında da yönetim kademeleri düzeyinde oranları yıllar itibarıyla gösteren Tablo 28'de merkezi yönetim, özerk bölge yönetimleri ve yerel yönetimlerin harcamalarının GSYH ve toplam gelir içerisindeki paylarında da değişimler olmuştur. 1995 yılında merkezi yönetim dışındaki özerk bölge yönetimleri ile yerel yönetimlerin harcamalarının toplamının GSYH'ya oranı % 14.6

olarak gerçekleşirken bu oran 2011 yılında % 21,0 düzeyine çıkmıştır. Aynı idarelerin yaptığı harcamaların toplam harcama içerisindeki paylarına baktığımızda 1995 yılı itibarıyla % 32,9 olarak gerçekleşen oran, 2011 yılı itibarıyla % 46,3 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 28:İspanya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	30,9	30,6	26,9	28,1	24,7	22,9	25,8	23,7
		Özerk Bölgeler	2,5	3,6	8,9	9,0	8,4	8,5	7,0	8,4
		Yerel	3,8	4,0	4,0	4,2	4,0	3,9	4,0	3,9
	% Toplam Gelir	Merkezi	83,1	80,0	67,5	68,0	66,6	64,9	70,0	65,8
		Özerk Bölgeler	6,8	9,5	22,4	21,8	22,8	24,0	19,1	23,3
		Yerel	10,2	10,5	10,2	10,2	10,7	11,1	10,9	10,9
Giderler	%GSYH	Merkezi	29,8	23,2	19,8	19,7	20,9	23,5	24,2	24,4
		Özerk Bölgeler	9,6	11,1	13,7	14,1	15,1	16,5	16,1	15,5
		Yerel	5,0	4,9	5,0	5,5	5,6	6,4	6,3	5,5
	%Toplam Harcama	Merkezi	67,1	59,2	51,4	50,2	50,2	50,6	51,9	53,7
		Özerk Bölgeler	21,6	28,3	35,6	35,8	36,3	35,6	34,6	34,1
		Yerel	11,3	12,6	13,0	14,1	13,5	13,8	13,5	12,2

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir,

<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> (11.04.2013)

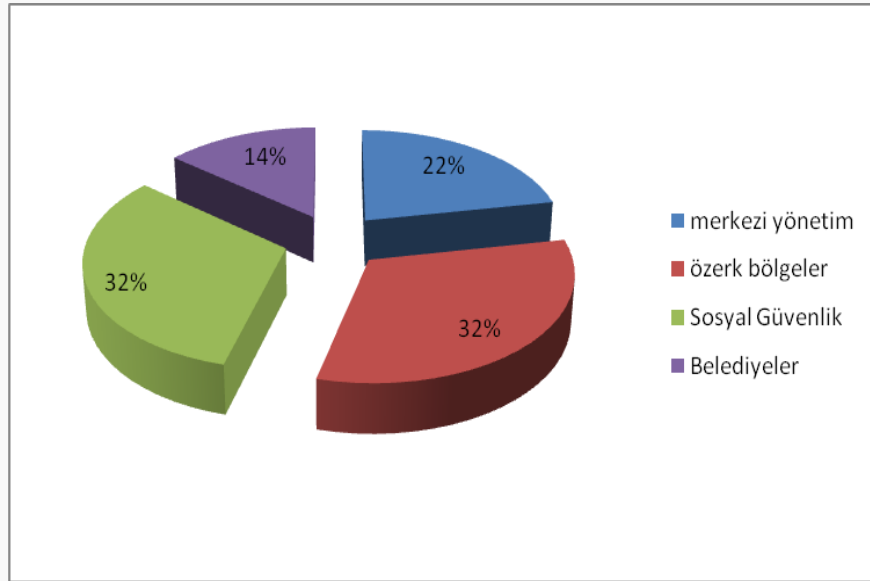
Özerk bölgeler merkezi hükümet tarafından toplanan belirli vergilerden pay almaktadırlar. Özerk bölgeler bu çerçevede KDV’nin %50’sini, kişisel gelir vergisinin %50’sini, elektrik vergisinin %100’ünü, alkol, gaz ve tütün ürünleri ile ilgili vergilerin %58’ini almaktadırlar. Bu vergilerle ilgili paylar yıllık bütçe tahminleri çerçevesinde bölgesel yönetimlere aylık olarak transfer edilmektedir. Bölgesel yönetimler ayrıca kendi bölgeleri içinde kişisel gelir vergisi oranını yükseltebilmektedirler. Bölgeler varlık işlem vergisi, pul vergisi, veraset ve intikal vergisi, ulaşım vergisi, bazı hidrokarbonların satışından elde edilen vergiler, kumar

vergisi ve okul ücretleri gibi belirli hizmetlere yönelik ücretleri belirleme konularında tam yasal kapasiteye sahiptirler.

Belediyelerde ise vergilerden faydalanma konusunda asimetrik bir yapıya sahiptir. Örneğin bir ilin veya bir özerk bölgenin başkenti olan belediyeler veya nüfusu 75.000 üzeri olan belediyeler kişisel gelir vergisi, KDV, alkol, tütün ve hidrokarbonlarla ilgili vergilerden %1-%2 arasında değişen oranlarda faydalanmaktadır.

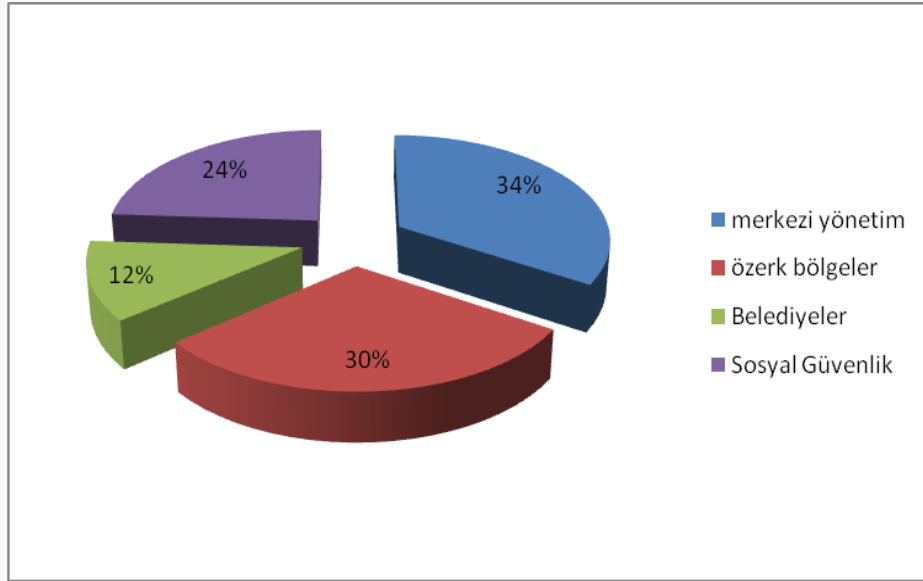
Merkezi yönetim, bölgeler ve belediyeler dışında sosyal güvenlik ve istihdam kurumunu içeren sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemeler de mevcuttur. Sosyal güvenlik sisteminin öncelikli finansman kaynağı işveren ve işçilerin sosyal güvenlik ve istihdam kurumuna yaptıkları katkılardan oluşmaktadır. Bu katkıların yanı sıra diğer kurum transferleri, hizmet bedeli olarak alınan ücretler vb kaynaklardan da gelir elde etmektedirler.

Şekil 1:İspanya’da Kamu Gelirlerinin Yönetim Düzeyleri Arasındaki Dağılımı (2009,%)



Kaynak: Ministerio de Economia y Hacienda, Spanish Public Finances Some Highlights, 21 Şubat, 2011, s.5. http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/english/Public%20Finances%20and%20Public%20Debt/Public%20Finances/111221_Spanish_public_finance_some_highlights.pdf (05.03.2013)

Şekil 2:İspanya’da Kamu Harcamalarının Yönetim Düzeyleri Arasındaki Dağılımı (2009, %)



Kaynak: Ministerio de Economia y Hacienda, Spanish Public Finances Some Highlights, 21 Şubat , 2011, s.6. http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Public%20Finances%20and%20Public%20Debt/Public%20Finances/111221_Spanish_public_finance_some_highlights.pdf (05.03.2013)

Sırasıyla 2009 yılı yönetimler arası gelir ve harcamaları gösteren Şekil 2 ve 3’e göz attığımızda sosyal güvenlik kurumu ve özerk bölgelerin gelirden aynı oranda (%32) pay aldıklarını, belediyelerin gelirden %14 ve merkezi idarenin de %22 oranında pay aldığını görebilmekteyiz. Harcamalarda ise özerk bölgelerin harcama payı %30 olarak gerçekleşirken, en yüksek harcama payı %34 ile merkezi yönetim tarafından yapılmıştır. Merkezi yönetim harcamalarının yüksek gerçekleşmesinin nedenleri arasında merkezi yönetim bazında verilen hizmetlerin yanı sıra bölgeler ve sosyal güvenlik anlamında da ilgili idarelerin yetersiz kaldıkları durumlarda verilen katkılar da etkin rol oynamaktadır.

Tablo 29:İspanya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2003-2011,%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	33,8	33,4	33,9	34,9	33,8	32,7	29,6	31,6	36,5
Savunma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	7,9	7,9	7,1	7,2	6,9	6,7	5,9	7,1	7,1
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,8	14,2	13,9	12,6	13,3	13,8	15,7	20,0	16,9
Çevre Koruma	10,4	10,1	9,8	10,3	10,0	9,3	9,1	9,5	9,3
Barınma ve Toplum Refahı	13,0	9,5	10,0	8,7	9,7	11,0	13,2	5,2	4,7
Sağlık	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,3
Kültür, Eğlence, Din Hiz.	10,5	10,9	11,1	11,8	12,2	12,5	12,0	13,0	11,9
Eğitim	3,0	4,5	4,3	3,9	4,0	3,6	3,6	3,6	3,4
Sosyal Koruma	8,1	8,3	8,8	9,3	8,8	9,0	9,4	8,6	9,0

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden derlenmiştir.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (22.04.2013)

Yerel yönetimlerin harcamalarının fonksiyonel dağılımının verildiği Tablo 29’a göz attığımızda, ispanya yerel yönetim harcamaları içerisinde en büyük pay genel kamu hizmetlerine gitmektedir. 2003 yılında % 33, 8 olan bu pay, 2011 yılında % 36,5’e çıkmıştır. Genel kamu hizmetlerinin yanı sıra ekonomik işler ve hizmetlerin payı da yıllar itibariyle artış göstermiş ve 2003 yılında % 11,8 düzeylerinde seyreden payı 2011 yılı itibariyle % 16,9 olmuştur. Bu hizmetlerin yanı sıra kamu düzeni ve güvenliği, çevre koruma, eğlence, kültür ve din hizmetlerine yönelik harcamalar da önemli bir paya sahiptir. Sosyal koruma hizmetlerinin içindeki en önemli pay ise sosyal güvenlik fonlarına aittir.²³² Bu hizmetlerin yanı sıra barınma ve toplum refahı hizmetlerine göz attığımızda 2003 yılında % 13,0’lük bir oran ile oldukça önemli bir paya sahip iken, 2010 yılında aşırı derecede bir düşüşle % 5,2’ye gerileyerek azalma göstermiştir. Barınma ve toplum refahı hizmetlerindeki bu düşüşün ana

²³²OECD, Government At A Glance 2009, Country Note: Spain, s.1.
<http://www.oecd.org/gov/44125528.pdf> (23.03.2013).

nedenlerinden birisi ispanya’da patlayan konut balonu neticesinde kiraya harcanacak gelire kısıtlamaların getirilmesidir.

3.2.1.3. İtalya’da Yerel Yönetimler

Demokratik parlamenter bir sistemle yönetilen ve üniter bir devlet olan İtalya Anayasası’nın yerel özerkliği açıklayan 5. maddesinde “ Cumhuriyet birdir, bölünemez, yerel özerklikleri tanır ve destekler, devlet hizmetlerinde idari desentralizasyonu uygular ve özerklik ile desentralizasyon gereksinimlerine cevap verecek mevzuat yöntemlerini ve prensiplerini benimser ” ifadeleri yer almaktadır.²³³ Anayasasının 114. Maddesinin 1. fıkrasına göre cumhuriyet merkezi hükümet, bölgeler, metropol şehirler, iller ve belediyelerden oluşmaktadır. Aynı maddendin ikinci fıkrasında belediyeler, iller, metropol kentler ve bölgelerin anayasada belirlenen esaslara göre kendi tüzük, yetkileri ve fonksiyonları ile özerk kuruluşlar olduğu belirtilmektedir. Anayasanın 5. Bölümünün tamamı (114-133 maddeler arası) ve 1. bölümdeki yerel özerkliği tanıyan 5.maddesi tamamıyla yerel yönetimler üzerinedir.

114. Madde yerel otoriteleri (bölgeler, metropol şehirler, iller ve belediyeleri) merkezi otorite ile birlikte cumhuriyetin kurucu unsurları olarak anmıştır. Bunun yanı sıra 116. maddeye göre, 5 bölge (Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Sicily and Sardinia) ve iki özerk il (Trento ve Bolzano) özel bir yasal rejim altında özerkliğe sahiptirler.²³⁴ Söz konusu 5 bölge dil ve kültürel farklılıklar gözetilerek özel bölge statüsüne alınmışlardır. Bunların yanı sıra 15 tane daha bölge mevcuttur. Özel statülü bölgeler ile birlikte İtalya’daki bölge sayısı 20’dir.²³⁵ Bölgeler arasındaki diğer ayrımlar, birçok alanda (örneğin çevre koruma, ekosistem ve kültürel miras) ilgili bölgelerin girişimi üzerine, yerel yönetimlere danışılarak söz konusu bölgelere daha özel formlarda ve şartlarda özerklik vermek adına devlet tarafından yasal düzenlemelerin yapılması gerekliliğine vurgu yapan 116. maddenin 3.fıkrasından -henüz uygulama alanı bulmamasına karşın- kaynaklanabilmektedir.

²³³ Italy Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html (15.03.2013)

²³⁴ Giulio Vesperini, **Regional and Local Government in Italy: An Overview**, Available at SSRN, 2 Ocak, 2009, s.1, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1332762 (15.03.2013)

²³⁵ Nuri Tortop, “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, s. 63.

Devlet anayasa ve yasalara aykırı olmamak koşuluyla söz konusu anayasa ve yasalara dayanarak yetkilerini bölgelere devredebilmektedir. Her bölgenin kendine ait bir seçilmiş bölge meclisi (Consiglio Regionale) ve yöneticisi mevcuttur.

Merkez ile yerel yönetimler arasındaki en önemli sorun yasama alanında kendini göstermektedir. 2001 yılında yapılan düzenlemelerden önce devlet yasa koyma konusunda tek yetkili merciiydi. Reformla birlikte devletin yasama gücü sınırlandırılmıştır. Belediyelere, illere ve metropoliten kentlere kendilerine verilen görevleri yerine getirmede ve örgütlemeye düzenleme yetkisi verilmiş ve bir anlamıyla yerel yönetimlerin kural koyma yetkisi genişletilmiştir. Mevcut durumda merkezi yönetim, bölgeler ve yerel yönetimler arasında herhangi bir hiyerarşiden söz edilememektedir.

3.2.1.3.1. Yerel Yönetim Türleri

1948 anayasası İtalya yerel yönetim yapısını bölgeler, iller ve belediyeler olarak ayırmaktaydı. 1990 yılında İtalya Anayasasının 142.maddesinde yapılan değişiklik sonucunda metropoliten kentler (citta metropolitana) da yerel yönetimlerin yapısına eklenmiştir. Bu yasa ile Roma ve Milano'nun da aralarında bulunduğu 9 metropoliten kentin kurulması kararlaştırılmıştır. Bu madde daha sonra 1993, 1995, 1997, 1999 ve en son 2009 yılında çeşitli düzenlemelere maruz kalmıştır.²³⁶ Fakat henüz sonuç alınabilmiş değildir. Bununla beraber Toscana bölgesi hariç her bölge bölgesel anayasalarının ilk maddesinde kendilerini “özerk bölge” olarak tanımlamaktadır.

Bölgeler: Bölge yapılanması yönetsel bölümlendirme anlamında ilk basamaktır. İtalya'da mevcut durumda 20 bölge mevcuttur ve bunlardan 5 tanesi diğerlerine göre daha fazla özerklik verilmiş anayasal düzenleme olarak da özel statüye sahiptirler. Her bölge anayasada belirlenen yetkileri çerçevesinde özerktir. İtalya anayasasının 123. maddesi çerçevesinde her bölge yönetim biçiminin, bölgenin işleyişinin temel ilkelerini belirleyen ve bölgesel anayasa olarak hizmet veren bir yasaya sahiptir. Merkezi idarenin her bölgede bir temsilcisi mevcuttur ve bu

²³⁶Vittorio Ferri, **Metropolitan Cities in Italy, An Institution of Federalism, Review of Economic Conditions in Italy**, Rome, ISSN 0034-6799, ZDB-ID 970257x. No:2, 2009, s.214.

temsilcinin bölgesel düzeyde alınan kararlara karşı veto hakkı mevcuttur. Her bölgenin kendine özgü bölge meclisleri mevcuttur. Bazı bölgelerde bölge meclisi başkanı halk tarafından seçilirken bazılarında ise bölge meclisi tarafından seçilmektedir.²³⁷

Bölgesel yönetimlerin yetkileri oldukça geniştir. Bölge meclislerinin yasama yetkisi vardır ve bu yetki uluslar arası yükümlülükler, AB yasaları ile İtalya Parlamentosu tarafından temel yasalar ve diğer bölge çıkarlarına ters düşmemesi koşulu ile kullanılmaktadır. Bölgeler kendi statülerini değiştirme hakkına sahip oldukları gibi kendi bütçeleri üzerinde mutlak bir yetki ile donatılmışlardır.

Metropolitan Kentler: 1990 yılında kurulması kararlaştırılan metropolitan kentler aradan geçen bunca zamana ve yapılan birçok düzenlemeye rağmen henüz etkin bir duruma gelmiş değildir.

İller: İtalya’da iller (provincia), bölgeler (regione) ile belediyeler (comune) arasında kalan idari bir yapılanma türüdür. İller birçok belediyeden oluşabildiği gibi bazen de birkaç il bir bölgeyi oluşturmaktadır. Aosta Valley bölgesi ise illere ayrılmamış tek bölgedir ve il bazındaki tüm işlevleri bölgesel yönetim görmektedir. 1997’de 101 olan il sayısı 2006 yılında yapılan düzenleme ile 110’a kadar yükselmiştir. Fakat yapılan son düzenleme ile 2014 yılında İtalya’daki il sayısının 75’e düşmesi kararlaştırılmıştır.²³⁸

Belediyeler: 2011 yılından beri İtalya’da 8155 belediye (comune) bulunmaktadır.²³⁹ Belediyeler doğum ve ölüm kaydı, yerel yolların yapılması ve kamu işlerinin yerine getirilmesi için sözleşmeler yapmak gibi temel sivil faaliyetlerin çoğunu yerine getirmektedirler. İtalya’da özel kamu kurumları ile merkezi yönetim bir arada çalışmakta ve genellikle idari görevler farklı özel kamu kurumlarına verildiğinden dolayı belediyeler idari sistem içinde yeteri kadar görev yetki bakımından etkin olamamıştır.²⁴⁰

²³⁷ Toksöz ve diğerleri, s.97.

²³⁸ Reorganisa Consiglio dei Ministri n.52 bis del 31/10/2012, http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo_int.asp?d=69636 (28.02.2013)

²³⁹ <http://www.comuni-italiani.it/alfa/index.html> (29.02.2013)

²⁴⁰ Toksöz ve diğerleri, s.92.

Tablo 30: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Hizmet Paylaşımı

Hizmetler	Belediyeler	İller	Metropolitan Kentler	Bölgeler
EĞİTİM				
İlköğretim		x		
Ortaöğretim		x		
Mesleki ve Teknik Eğitim		x		x
SOSYAL REFAH				
Çocuk Bakımevleri ve Yuvalar	x			
Sosyal yardım				x
Dezavantajlı gruplara (yaşlı, engelli, evsizler) hizmetler	x			
Sosyal Barındırma	x			
SAĞLIK				
Hastaneler				x
Halk Sağlığı		x		x
KÜLTÜR VE SPOR				
Müze ve Kütüphaneler				x
Parklar		x		
KAMU HİZMETLERİ				
Su, Elektrik, Gaz			x	
ÇEVRE-TEMİZLİK				
Çöp toplama ve imha		x		
Çevre Koruma	x	x	x	x
TRAFİK-ULAŞIM				
Yollar		x		x
Ulaşım	x	x	x	x
KENTSEL GELİŞİM				
Şehir Planlaması	x	x		x
Bölgesel Planlama	x		x	
Yerel Kalkınma				x
Turizm				x

Kaynak: Toksöz ve diğerleri, s.91

3.2.1.3.2. Mali Yapı

İtalya’da kuzey ve güney arasında bölgesel anlamda bir ekonomik gelişmişlik farkı mevcuttur. Kuzey İtalya ve Güney İtalya bölgeleri arasındaki ekonomik eşitsizlik 1990 yılında siyasi alana etki etmiştir. O dönemde Güney İtalya’nın Kuzey İtalya’nın ekonomik zenginliğinden haksız biçimde pay aldığını iddia eden ve düzenin bu şekilde devam edemeyeceğini söyleyen ayrılıkçı fikirler siyasi alanda

etkisini artırmıştır.²⁴¹ Bu fikir çerçevesinde kurulan Ayrılıkçı Parti'nin oluşturduğu hareket sonucunda İtalya Anayasasında ve Yerel Yönetimlerle ilişkili yasalarda ciddi biçimde değişikliklere gidilmiştir. Bu değişim sonraki yıllarda da devam etmiştir. Nitekim 2003 yılındaki düzenlemede İtalya Anayasa Mahkemesi yerel yönetimleri özerk kuruluşlar olarak tanımlamış ve kendi statülerini kendilerinin belirleyeceğine karar vermiştir.

Mevcut durumda İtalya'da mali açıdan yerel yönetim düzeyinde bir otonomi vardır. 2001 yılında yapılan anayasa değişikliğinde yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için gelirlerin karşılanabilmesi adına bir finansman sisteminin kurulması zorunlu kılınmıştır. Anayasa'nın 119. maddesi mali özerkliğe ilişkin hükümleri içermektedir. Buna göre;

1. Yerel yönetimler yasayla öngörülen kamu finansmanı ilkelerine uygun biçimde ve bu çerçevede vergi ve harç koyabilirler.

2. Bir yönetimin coğrafi alanında toplanan ulusal vergilerden pay alması mümkündür.

3. Mali gücü olmayan, geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler için bir dengeleme fonu oluşturulmuştur. Bu fondan bu bölgelerdeki yerel yönetimlere kaynak aktarılır.

Özerk bölgeler ancak kanunun yetki verdiği alanlarda vergi koyma yetkisine sahiptirler. Belediyelerin kendi vergi sistemlerini kurabilmeleri, ancak ulusal bir yasa ya da bölgesel düzenlemeyle vergi alınacak alanın açıkça tanımlanmış olmasına bağlanma şartı ile sınırlandırılmıştır. Bu yetki daha çok ulusal vergilere daha çok oran eklemek suretiyle kullanılmaktadır. Bölgeler sağlık sektörünün finansmanı için o bölgede toplanan KDV'den istedikleri durumlarda pay alma hakkına sahiptirler.

2009 yılında İtalya Parlamentosu desentralizasyon ve federal bir yapıya dönüşüm açısından bir dönüm noktası olarak kabul edilecek adımı atarak mali federalizmi içeren 42 sayılı Kanunu kabul etti.²⁴² 2001 yılındaki Anayasa değişikliğini esas alan 42 sayılı Kanun ile bölge, il ve belediyelerin vergi ve harcama özerkliğini artırmış bunun yanı sıra da bölgeler arası farklılıklarla mücadelede daha

²⁴¹ Toksöz ve diğerleri, s.93.

²⁴² Hansjörg Blöchliger ve Camila Vammalle, **Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero Sum Game**, OECD Fiscal Federalism Studies, 2012, s.94.

verimli bir mali dengeleme sağlanmak istenmiştir. Reform aşağıdaki unsurları içermektedir;

- **Harcama sorumluluklarının Toplanan Vergi ile Karşılanması:** Mali federalizm anayasal ilkesi çerçevesinde yerel yönetim birimleri kendi harcamalarını karşılamak üzere kendi vergilerine sahip olacakları gibi ulusal vergilerden de pay sahibi olacaklardır. Bölgeler üretim faaliyetlerinden alınan vergilerden, Katma Değer Vergisi ile kişisel gelir vergisi üzerine vergi koyma hakkına sahip oldukları gibi herhangi bir sınır olmaksızın bu oranları değiştirmeye de yetkilidirler. Bölgeler ayrıca genel bütçe içinde toplanan KDV'den de bir pay alma hakkına sahiptirler. Belediyeler de KDV ile kişisel gelir vergisinden pay alacaklar, sahibi olmadan oturlan evler için de emlak vergisi artırımında bulunabileceklerdir. Vergilendirme gücündeki artış idareler arası hibelerin azaltılması ile telafi edilecektir.

- **Harcama yükümlülüklerinin netleştirilmesi:** Yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin sorumluluğu zorunlu hizmetler (sağlık, eğitim, sosyal koruma ve yerel ulaşım) ve diğer hizmetler olarak ayrılacaktır. Zorunlu olan hizmetler için merkezi idare standartlar belirlemekle beraber diğer hizmetler için harcama düzeyini ve standartları belirlemede yerel yönetimler özgür bırakılmıştır. Merkezi idare tarafından yerel yönetimlere tahsis edilmemiş olan tüm hizmetlerin sorumluluğu bölgeye aittir.

- **Vergi toplama kapasitesi ve standart maliyetin dengelenmesi:** Ulusal katma değer vergisi payı ile finanse edilen iki farklı dengeleme sistemi izlenecektir. Zorunlu hizmetler için dengeleme tarihsel maliyet yerine standart maliyet ile tam dengelenmelidir.

- **Muhasebe ilkeleri Uyum:** Muhasebe ilkeleri (muhasebe ve bütçe kuralları, kamu iktisadi teşebbüslerinin iyileştirilmesi, amortisman kuralları vb) bölgesel ve yerel düzeyler için uyumlu hale getirilmiştir. Böylece bölgesel ve yerel anlamda hesaplar daha gerçekçi bir şekilde karşılaştırılabilir olacaktır.

İtalya siyasi ve mali desentralizasyon yönünden yavaş fakat istikrarlı bir yolda ilerlemektedir. 1990 yılında geliştirilen mali federalizm reformlarının bir sonucu olarak, bölgelerin harcama payı % 30 dolaylarında artarken, illerin ve belediyelerin harcamaları hükümet harcamaları, sosyal güvenlik ödemeleri ile net

faizin %21'i dolaylarında gerçekleşmiştir.²⁴³ Bütün yerel yönetim birimleri düzeyinde (bölgeler, iller, belediyeler) vergileme ve harcama yetkilerinin varlığı İtalya'yı üniter, federal ve yarı federal ülkeler arasında benzersiz kılmaktadır.

Vergi gelirlerinin yönetim kademeleri düzeyine göre dağılımının gösterildiği Tablo 31'de 1980 yılında merkezi yönetimin vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı % 29 olarak gerçekleşirken, yerel düzeyde bu oran % 0.5 olarak gerçekleşmiştir. 1980 yılından başlayarak âdem-i merkeziyetçilik çerçevesinde yapılan bir dizi reformla birlikte yıllar itibariyle bu oranın artış gösterdiğini görebilmekteyiz. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren yerel düzeyde vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı önemli derecede bir artışla % 6 düzeyini geçmiştir. Yine aynı şekilde yerel düzeydeki vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı 1980 yılı itibariyle %1.7 olarak gerçekleşirken bu oran 2000 yılında %15.3 düzeyine çıkmıştır.

Tablo 31:İtalya'da Yıllar İtibariyle Vergi Gelirlerinin Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Yerel	0,5	1,1	6,4	7,1	7,0	6,5	6,6	6,8
	Merkezi	29,2	35,6	35,6	36,1	36	36,5	36,3	36,1
%Toplam Vergi Gelirleri	Yerel	1,7	2,9	15,3	16,3	16,0	15,1	15,4	15,9
	Merkezi	98,3	97,1	84,7	83,7	84,0	84,9	84,6	84,1

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database'ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (Erişim Tarihi: 01.03.2013)

Toplam gelir ve harcamanın yönetim düzeyleri arasındaki dağılımını gösteren Tablo 32'de 1980 yılı itibariyle yerel düzeydeki toplam gelirin GSYH içerisindeki payı % 2.2 olarak gerçekleşirken, aynı yılda yerel düzeydeki gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı ise % 6.5 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılı itibariyle bu oranların sırasıyla % 8.2 ve % 18.2 olarak gerçekleşmiştir. 2000'li yıllardaki bu artışın

²⁴³ OECD, **Economic Surveys: Italy**, Cilt:12, Haziran, 2007, s.74.

arkasında yatan nedenler 1990'lı yıllardaki hızlı âdem-i merkeziyetçilik reformları olduğu gibi 2001 yılında yapılan anayasa değişikliğinde yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için gelirlerin karşılanabilmesi adına bir finansman sisteminin kurulmasının zorunlu kılınması da etkili olmuştur. Bu reformla birlikte mali anlamda da özerklik sağlanmaya çalışılmıştır.

Harcamalar bazında baktığımızda da yine yıllar itibariyle düzenli bir artışın olduğunu görebilmekteyiz. 1980 yılında yerel yönetimlerin harcamalarının GSYH içindeki payı % 11,0 iken yıllar itibariyle artışlar gözlenmiş ve 2011 yılı itibariyle bu oran %15.2 olarak gerçekleşmiştir. Buna paralel olarak yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı 1980 yılında % 26.6 olarak gerçekleşmişken, yıllar itibariyle düzenli bir artışla 2011 yılında %30.5 düzeyine kadar gelmiştir.

Tablo 32:İtalya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	32,1	38,0	37,0	37,4	37,5	38,5	37,8	37,6
		Yerel	2,2	3,6	8,2	8,7	8,5	8,1	8,2	8,5
	% Toplam Gelir	Merkezi	93,5	91,3	81,8	81,1	81,6	82,6	82,3	81,6
		Yerel	6,5	8,7	18,2	18,9	18,4	17,4	17,8	18,4
Giderler	%GSYH	Merkezi	30,3	38,5	32,2	32,8	33,3	35,7	34,7	34,7
		Yerel	11,0	14,6	13,9	14,9	15,3	16,2	15,7	15,2
	%Toplam Harcama	Merkezi	73,4	72,6	69,8	68,8	68,5	68,8	68,9	69,5
		Yerel	26,6	27,4	30,2	31,2	31,5	31,2	31,1	30,5

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (Erişim Tarihi: 01.03.2013)

Tablo 33:İtalya’da Ulus-altı yönetimlerin Vergi Özerkliği (2007 Bütçesine Göre)

Vergi	Ağırlık	Özerklik Derecesi
Bölgeler		
Bölgesel Katma Değer Vergisi	51,0	Vergi oranı % 3.25-5.25 arasında değişmektedir. (Değişiklik yapabilme marjı %1 olarak sınırlandırılmıştır.)
Gelir Vergisi üzerine konan Ek oran	9,6	Bölgelere göre % 0,9-1,4 arasında sabit vergi oranı şeklinde uygulanmaktadır
Otomobil Vergisi	6,2	Bölgelere göre metreküp başına 0,0052-0,00310 € olarak belirlenebilmektedir.
Metan Gaz Ek Oran	0,6	Kg. başına atık bedeli 0,001-0,0258 € olarak değişmektedir.
Atık Vergisi	0,3	
Bölgelere tanınan imtiyazlı vergiler	0,3	Bölge düzeyinde gerçekleştirilecek işlerde %20 olarak sabittir.
Üniversite Eğitim Hakkı Vergisi	0,2	Bölgelerce belirlenen aralıklar arasında değişmektedir.
Özel Bölgelere yönelik vergi paylaşımı	30,0	Sabit oranlıdır. Bölgelerin rolleri yoktur.
İller		
Otomobil sigortası üzerinden alınan vergiler	47,5	Sabit oranlı vergi (illerin rolü yoktur)
Kayıt (transkripsiyon) vergisi	27,7	%20 oranında iller serbestçe belirleyebilmektedirler.
Elektrik Tüketimi üzerine konan ek oran	17,3	Kanunda belirlenmiş oranlar çerçevesinde değişebilmektedir.
Çevre Koruma Vergisi	4,3	Tarifesi yönetmeliklerle düzenlenmektedir.
Atık Bertarafı ile ilgili özel vergi	1,3	Miktarı her yıl 31 Temmuzda bölgeler tarafından belirlenmektedir.
Kamusal Alan İşgaliye Vergisi	0,3	Serbestçe belirlenebilmektedir. İller kendi belirledikleri tarife yerine belediyeler tarafından belirlenen tarifeyi kullanabilmektedirler.
Belediyeler		
Yerel Emlak Vergisi	58,0	Emlakın türüne göre vergi oranı %0,4-0,7 arasında değişebilmektedir.
Kentsel Katı Atık Bertaraf Vergisi	22,7	Tarifleri belediyelerce belirlenmektedir.
Gelir Vergisine konan ek oran	7,1	%0,5 oranında serbestçe her yılın sonu itibariyle uygulanmaktadır.
Enerji Tüketimi Ek Vergisi	3,4	Sabit oranlı vergi (belediyelerin rolü yoktur.)
Yerel İlan Vergisi	1,6	Serbestçe belirlenebilmektedir.
Kamusal Alan İşgaliye Vergisi	1,2	Serbestçe belirlenebilmektedir.

Kaynak: Alexandra Bibbee, **Making Federalism Work in Italy**, OECD Economics Department Working Paper, No:590, s.25,
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wp\(2007\)50](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wp(2007)50) (23.04.2013)

Tablo 33’de görüldüğü üzere % 3.25-5.25 arasında uygulanan bölgesel KDV daha çok sağlık harcamalarının finanse edilmesinde kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra bölgelerin ulusal gelir vergisine oran eklenmesi suretiyle gelir elde ettiklerini görebilmekteyiz. Bölgelerin vergi gelirleri içerisindeki en önemli payı %51,0 ile Bölgesel KDV oluştururken, bunun yanı sıra bölgelerin gelir paylaşımı çerçevesinde elde ettikleri vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin %30’unu oluşturmaktadır. Diğer vergiler önem sırasına göre % 9,6 oranında pay oluşturan ulusal gelir vergisine oran eklenmesi ile elde edilen gelir ve % 6,2’lik paya sahip olan otomobil vergileridir.

İller açısından tabloya göz attığımızda en önemli vergi gelirleri açısından en önemli pay otomobil sigortası üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Otomobil sigortası üzerinden alınan vergilerin illerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı % 47,5 olarak gerçekleşmektedir. Belediyeler için en önemli vergi geliri ise % 58,0 ile emlak vergisinden elde edilmiştir.

Tablo 34:İtalya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2003-2011,%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	14,7	14,0	14,0	14,3	13,5	13,6	15,1	13,7	13,7
Savunma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Ekonomik İşler ve Hizmetler	15,1	15,5	14,7	14,7	15,1	14,7	14,8	14,0	14,0
Çevre Koruma	5,3	5,2	5,0	4,5	4,7	4,7	4,7	4,9	5,0
Barınma ve Toplum Refahı	4,8	4,7	4,6	4,4	4,4	4,2	4,0	3,8	3,8
Sağlık	42,1	42,9	44,4	45,1	45,0	45,9	44,7	46,6	47,4
Kültür, Eğlence, Din hiz.	3,2	3,3	3,2	3,0	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8
Eğitim	8,5	8,3	8,3	8,1	8,1	7,9	7,6	7,6	7,6
Sosyal Koruma	4,7	4,5	4,3	4,4	4,5	4,6	4,9	5,2	5,2

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden derlenmiştir.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (23.03.2013)

2001 reformu ile birlikte gelir ve harcama özerkliğine sahip olmaya başlayan İtalya yerel yönetimlerinin harcamalarının fonksiyonel dağılımının gösterildiği tablo 34’e göz attığımızda yerel yönetim harcamaları içerisindeki en büyük pay sağlık hizmetlerine yapılan harcamalara aittir. 2003 yılında % 42,1 olan sağlık harcamaları payı, 2011 yılı itibarıyla % 47,4’e çıkmıştır. İtalya’da yerel yönetimlerin harcamalarının içerisinde sağlık hizmetlerine yapılan harcamanın payının yüksek olmasındaki en önemli neden diğer OECD ülkelerine göre İtalya’nın sağlık alanında desentralizasyonu sağlamış olmasıdır.²⁴⁴ Sağlık hizmetleri büyük çoğunlukla bölgeler ve yerel yönetimler tarafından verilmektedir. Sağlık harcamalarının dışında genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, eğitim hizmetleri ile çevre koruma hizmetlerine yapılan harcamalar da önemli bir paya sahiptir.

²⁴⁴Franco Reviglio, **Health Care and Its Financing in Italy: Issues and Reform Options**, International Monetary Fund (IMF) Working Paper, Ekim 2000, s.4, [http://lnweb90.worldbank.org/caw/cawdoclib.nsf/0/2606a3b43830fcda85256c670079dd82/\\$file/wp00166.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/caw/cawdoclib.nsf/0/2606a3b43830fcda85256c670079dd82/$file/wp00166.pdf) (23.03.2013)

3.2.1.4. Danimarka’da Yerel Yönetimler

Danimarka Anayasasında devletin yönetim şekli “sınırlı” ya da “anayasal” monarşi olarak ifade edilmektedir. Kraliyet yürütme gücünü elinde bulundurmakta, yasama yetkisini ise parlamento (Folketing) ile birlikte kullanmaktadır.²⁴⁵

Danimarka anayasasında yerel öz yönetim dediğimiz kendi kendini yönetme hakkında herhangi bir garanti bulunmamakla beraber sadece “belediyelerin” kurulması gerekliliği vurgulanmıştır.²⁴⁶ Danimarka’daki 5 bölgede Refah Bakanlığı²⁴⁷ belediyeler ve bölgelerin yasal denetiminden sorumlu 5 “bölgesel idari yönetim memuru” tarafından temsil edilmektedir.²⁴⁸ Bu memurlar bölge ve belediyelerin kanunlar çerçevesinde çalışıp çalışmadıklarını kontrol etmektedirler. Belediyeler ve bölgeler, başkent olan Kopenhag da dâhil olmak üzere aynı yerel yönetim kanunu ile yönetilmekte olup eşit statüye sahiptirler.

3.2.1.4.1. Yerel Yönetim Türleri

19. yy’ın başlarından itibaren 1970’li yıllara kadar Danimarka 1300’den fazla kırsal ve kentsel belediyeden oluşmaktaydı.²⁴⁹ 1970 yılında yapılan reform çalışmalarıyla 1389 olan belediye sayısı 275’e indirilirken, aynı zamanda 24 olan il sayısı da 14’e indirilmiştir. 2007 yılında yapılan son düzenlemeler ile illerin tüzel kişiliği ortadan kaldırılarak yerine 5 bölge oluşturulmuştur ve belediye sayısı 98’e indirilmiştir.²⁵⁰ 2007 yılından itibaren Danimarka yönetsel yapısının en üst düzeyinde merkezi hükümet yer alırken, ikinci düzeyde ise bölgeler ve belediyeler yer almaktadır. Halk tarafından seçilen meclisler hem bölgeleri hem de belediyeleri yönetmektedirler. Farklı görevler ve sorumluluk alanlarına sahip olmaları münasebetiyle bölgeler ve belediyeler arasında yetki ve itaat konusunda düzenleyici bir sistem yoktur. Belediye başkanları ilgili meclislerce üyeleri arasından dolaylı

²⁴⁵Cem Toker, **Danimarka Yönetim Sistemi**, 2007, s.282.

http://isay.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/danimarka.pdf (28.03.2012)

²⁴⁶Local Government Denmark (LGDK), **The Danish Local Government System**, Aralık 2009, s. 9. http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx (13.03.2012)

²⁴⁷İçişleri Bakanlığı’nın (Ministry of Interior) ismi Refah Bakanlığı (Ministry of Welfare) olarak değiştirilmiştir.

²⁴⁸LGDK, s.9.

²⁴⁹LGDK, s. 3.

²⁵⁰Blöchliger ve diğerleri, s.74.

olarak seçilirler. Gerek ulusal gerek yerel seçimleri belediyeler organize ederler. Danimarka'daki belediyelerde belediye meclisince kalıcı olarak atanan ve çalışma şartları, yönetimin yapısı ve sorunların ele alınması gibi her türlü idari konudan sorumlu ve "CEO" olarak görev yapan şehir yöneticileri vardır.

Bölgeler: Daha önceleri Danimarka'da *counties* adı verilen il yönetimlerine benzer yerel yönetim birimleri mevcuttu. Ülke yerel yönetim yapısı olarak 14 il yönetsel birimi şeklinde örgütlenmişti. 2007 yılında hayata geçen yerel yönetim reformu ile birlikte illerin yerini bölgeler almıştır. Bu çerçevede 5 bölge kurulmuştur. Çoğu sorumlulukları ise belediyelere devredildi. Hastaneler, uzmanları ve pratisyenleri kapsayıcı şekilde kamu sağlık sigortası, ilaçlar gibi ağılık ile ilgili sorumluluklar ise bölgelere devredildi. Bölgelerin ayrıca bölgesel kalkınma, istihdam politikaları ve toplu taşıma hizmetlerinden sorumludurlar. Güney Danimarka'da yer alan Zealand Bölgesi ve Hovedstaden Bölgesi toplu taşıma *Movia* denilen bireysel taşıma ajansı tarafından yürütülmektedir. İller vergi toplama yetkisine sahip birimlerdi. Fakat onların yerine kurulan bölgelere bu yetki verilmemiştir.

Yeni reform ile birlikte merkezi yönetime belediye ve bölge hizmetlerinin sunumunda verimliliğin esas alınıp alınmadığına dair gözetim yapması rolü verildi. İstihdam hizmetleri yine yerel birimlerle paylaşılan bir alan haline geldi ve orta öğretim okulları tekrardan merkezi hükümetin sorumluluğuna bırakıldı. Vergi toplama yetkisi merkezi hükümete devredildi ve toplu taşıma ve yol bakım hizmetlerinin bir parçası olarak doğa ve çevre planlamasındaki rolü de arttı. Bunların yanı sıra kültürel alandaki hizmetler merkezi hükümete devredildi.

Belediyeler: Belediye sayısı 2007 yılındaki reform ile yapılan birleşmeler sonucunda 270'ten 98'e düşürülmüştür. Böylelikle belediye başına ortalama nüfus 56 000 dolaylarına kadar yükselmiştir. Bu düzenlemenin nedeni belediyeleri finansal açıdan daha güçlü kılmak ve profesyonel bir sürdürülebilirliği sürekli kılmaktır. İl denilen birimler feshedilip yerine bölgeler kurulduktan sonra birçok sorumlulukları genişlemiş olan belediyelere devredildi.

Danimarka Anayasasının 82. maddesinde "devlet gözetiminde, kendi faaliyet alanlarında bağımsız bir şekilde hizmet sunabilmeleri için belediyelerin yetkileri yasa

ile belirlenir”²⁵¹ denmektedir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere belediyelerin hizmet alanları devletin belirlediği alanlarla sınırlı olmakla beraber aynı zamanda belediyeler üzerinde devletin gözetim yetkisine sahip olduğu sonucuna varabiliriz.

Belediyeler sosyal hizmetler, çocuk bakımı, zorunlu eğitim, yetişkinlere yönelik özel eğitim, yaşlılar için rehabilitasyon ve uzun dönem bakım, önleyici sağlık hizmetleri, doğa ve çevre koruma planlaması, yerel iş hizmetleri, turizmin geliştirilmesi, bölgesel taşıma şirketlerine katılım, yerel yol ağlarının bakımı, kütüphaneler, müzik okulları, yerel spor ve kültür faaliyetleri ve merkezi hükümet ile paylaşılan istihdam hizmetleri gibi bir çok alanda aktif sorumluluklar üstlenmişlerdir.

Danimarka Yerel Yönetimler Birliği (LGDK): LGDK yerel yönetimleri, merkezi idare ve diğer kurumlarla ilişkileri nezdinde temsil eden kar amacı gütmeyen bir kurumdur. 1970 yılında yapılan ve belediyelerin sayısının düşürülmesinin yanında yerel yönetimlerde yerinden yönetimi geliştiren yerel yönetim reformu çerçevesinde kurulmuştur. Danimarka’daki mevcut 98 belediye gönüllülük temelinde LGDK üyesidirler. LGDK bünyesinde belediyelere ilgili alanlarda danışmanlık, teknik hizmet vb destekler sunan değişik ağlar mevcuttur. Yerel Yönetimler Eğitim Merkezi, Yerel Yönetimler Bilgi Teknolojileri Merkezi, Yerel Yönetimler Araştırma Enstitüsü, Yerel Yönetimler Denetim Şirketi, Yerel Yönetimler Sigorta Şirketi, Yerel Yönetimler Kimyasal Atık Arıtma Tesisi, Yerel Yönetimler Kredi Birlikleri gibi kuruluşlar LGDK tarafından kurulmuşlardır.

Bünyesinde belediyelerden oluşan bölgesel birlik ağı bulunduran LGDK’nın başlıca görevleri;

- Danimarka’daki belediyelerin çıkarlarını korumak
- Belediye çalışanları derneği ve işverenler derneği ile müzakerelerde bulunmak
- Belediyelere eğitim, danışmanlık, bilgi, teknik destek gibi alanlarda hizmet sunmak
- Uluslar arası alanlarda belediyelere yönelik savunuculuk ve lobicilik hizmetlerinde bulunmak ve projeler yürütmektir.

²⁵¹ The Constitutional Act of Denmark, 5 Haziran, 1953, <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/0172b719/Constitution%20of%20Denmark.pdf>: (05.03.2013)

3.2.1.4.2. Mali Yapı

Bölgeler, yerine kuruldukları illerin (*counties*) aksine vergilendirme konusunda yetkilere sahip olmadıklarından dolayı vergi düzeyi üçten ikiye düşmüştür. Bölgelerin gelirleri blok hibelerden ve merkezi yönetim ile belediyeler tarafından verilen edilen faaliyet bazlı fonlardan oluşmaktadır.

Tablo 35:Danimarka’da Yönetim Kademelerine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Yerel	13,1	14,1	16,5	11,9	11,8	12,3	12,7	12,9
	Merkezi	30,0	32,1	32,8	37,0	36,0	35,4	34,9	35,1
%Toplam Vergi Gelirleri	Merkezi	69,7	69,0	66,5	75,6	75,3	74,3	73,3	73,1
	Yerel	30,3	31,0	33,5	24,4	24,7	25,7	26,7	26,9

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (21.03.2013)

Tablo 35’e baktığımızda Danimarka’da yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı ortalama % 12 civarında gerçekleşmektedir. Yine yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 1980 yılında %30,3 olarak gerçekleşirken, 2007’den sonra düşüş gerçekmiş ve 2011 yılı itibariyle bu oran %26,9 olarak gerçekleşmiştir. Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payda düşüş yaşanmasının en önemli sebeplerinden biri illerin yerine kurulan bölgelerin illerin daha önce sahip oldukları vergileme yetkisine sahip olmamalarıdır.

Tablo 36:Danimarka’da Yönetim Düzeyine Göre Harcamalar ve Gelirlerin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1990	1995	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	36,7	37,6	36,0	40,5	39,8	39,4	38,8	39,6
		Yerel	17,4	18,8	19,9	15,1	15,0	15,9	16,1	16,1
	% Toplam Gelir	Merkezi	67,8	66,7	64,4	72,8	72,6	71,3	70,6	71,1
		Yerel	32,2	33,4	35,6	27,2	27,5	28,8	29,4	28,9
Giderler	%GSYH	Merkezi	25,8	27,4	22,7	18,7	18,5	21,1	21,1	21,4
		Yerel	29,6	31,9	30,9	32,2	33,0	37,0	36,5	36,2
	%Toplam Harcama	Merkezi	46,6	46,3	42,4	36,7	35,9	36,3	36,6	37,2
		Yerel	53,4	53,7	57,7	63,3	64,1	63,7	63,4	62,8

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (01.03.2013)

İllerin yerine kurulan bölgelerin vergilendirme yetkisine haiz olamamaları yerel gelirlerin azalmasına neden olmuştur. Gelir ve harcamaların yönetim düzeylerine göre gösterildiği tablo 36’da bu durum görülebilmektedir. Tabloya baktığımızda 1990 yılında yerel gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı %32.19 olarak gerçekleşmişken, 2007 ve sonrası yıllarda bu oranın % 27-28 civarında dalgalandığını görebilmekteyiz.

Tablo 37:Danimarka’da Yönetim Düzeyine Göre Gelir Kalemlerinin Dağılımı (2007,%)

	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler
Vergiler	85,7	50,4
Sosyal Katkılar	1,0	1,6
Diğer Gelirler (Bağış, yardımlar vb.)	13,3	48,0

Kaynak: OECD, Government At A Glance 2009, **Country Note:Denmark**, s.1.

<http://www.oecd.org/gov/44124973.pdf> (11.03.2013)

Merkezi ve yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Tablo 37’e baktığımızda vergilerin merkezi yönetim gelirleri içerisindeki payı % 85,7 gibi yüksek bir orana sahiptir. Tablo 36’ya baktığımızda merkezi idare gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı 2007 yılı itibariyle % 72.78 olarak gerçekleşmiş ve bu gelirin % 85,7’si vergilerden sağlanmıştır. Yerel yönetimler açısından da gelirlerin % 50,4’ü vergilerden oluşmaktadır. Vergiler yerel yönetim gelirlerinin hemen hemen yarısını oluşturmaktadır.

Tablo 38:Danimarka’da Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Dağılımı (2003-2010,%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Genel Kamu Hizmetleri	4,1	4,0	4,5	6,3	4,3	4,3	4,2	4,0
Savunma	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
Kamu Düzeni ve Güvenliği	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ekonomik İşler ve Hizmetler	4,0	4,2	4,2	4,0	3,6	3,7	3,8	4,1
Çevre Koruma	0,9	0,9	1,0	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7
Barınma ve Toplum Refahı	0,8	0,7	0,6	0,5	0,8	1,0	0,7	0,4
Sağlık	20,7	21,0	21,2	21,2	22,8	22,9	23,1	22,3
Kültür, Eğlence, Din hiz.	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,5	2,3
Eğitim	13,5	13,3	13,0	12,7	10,7	10,6	10,9	10,7
Sosyal Koruma	52,1	53,0	52,5	51,5	54,1	53,8	53,8	55,2

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden derlenmiştir.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (24.04.2013)

Danimarka’da yerel yönetim harcamalarının hizmetlere göre dağılımına göz attığımızda en önemli payın sosyal korumaya yönelik olduğunu görebilmekteyiz. Yerel yönetim harcamalarının yarıdan fazlası sosyal koruma hizmetlerine gitmektedir. Bunun yanı sıra sağlık ve eğitim harcamaları da önemli bir paya sahiptir. Tablo 38’de gösterilen bu duruma göz attığımızda diğer hizmetlere yönelik harcamalar bu üç harcama kalemine göre oldukça düşük düzeyde kalmaktadırlar.

3.2.1.5. Finlandiya’da Yerel Yönetimler

1917 Rus Devriminden sonra bağımsızlığını kazanan Finlandiya daha öncesinde İsveç Krallığı’nın bir parçasıyken sonraları Rusya İmparatorluğu’nun özerk büyük dükalığı oldu. 11 Haziran 1999 yılındaki anayasasına göre Finlandiya “Eduscunta” denilen tek kamaralı (unicameral) bir yapıya sahip olup devleti yöneten bir başkan vardır. Yasama gücü parlamentoda olup yürütme görevi hükümet ve

devlet başkanınca yürütülmektedir. Mart 2000 yılında yapılan anayasal reformlar Finlandiya'nın daha parlamenter bir yönetim sistemine evrilmesini amaçlamıştır.

3.2.1.5.1. Yerel Yönetim Türleri

Bölgeler: Finlandiya'daki bölgesel idare il yönetimleri; devlet ilçe yönetimleri ve belediyelerin oluşturduğu bölgesel meclislerden oluşmaktadır. Finlandiya anakarasında 19 bölge bulunmakta olup, aynı zamanda özerk bir yapıya sahip olan Aland Adaları 20. bölge olarak kabul edilmektedir.²⁵² Bölgelerin belediyelere nazaran daha geniş bir özyönetim hakkına sahip oldukları kanunlarla düzenlenmiştir. Yerli bir halk olan Samilerin yaşadığı bölgeye kanunla dil ve kültürel anlamda özyönetim hakkı kanunlarla garanti altına alınmıştır.

Belediyeler: Üniter bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen Finlandiya aşırı şekilde desentralizasyonu sağlamış bir yapıya sahiptir.²⁵³ 2011 yılı verilerine göre Finlandiya'da 108'i şehir ve 234'ü kırsal belediye olmak üzere toplam 342 belediye mevcuttur.²⁵⁴ Şehir (city) veya kırsal (rural) belediye adını kullanıp kullanmamaya kendileri karar verebilmektedirler ve sonuçta her iki yasal statü de aynıdır ve aynı derecede zorunlu görev ve sorumluluk alanlarına sahiptirler.

Belediyeler, Ortak Belediye Kurulu (Joint Municipal Board) şeklinde eğitim, sosyal ve sağlık hizmetleri gibi özel konularda hizmet verebilmek için ayrı bir organizasyon kurabilirler.²⁵⁵ Bölge Yönetim Reformu Projesi'nin (ALKU) bir parçası olarak tüm devlet taşra ofisleri, istihdam ve ekonomi merkezleri, bölgesel çevre merkezleri, yol, iş sağlığı ve güvenliği departmanları aşamalı olarak kaldırıldı, görev ve işlevleri yeniden tanımlanarak bunların yerine 6 tane Bölgesel Devlet İdari Ajansı (AVIs) ve 15 tane Ekonomik Kalkınma, Ulaştırma ve Çevre Merkezi (ELYs)

²⁵²The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Finnish web-site: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/regional-economic-development/Pages/default.aspx> (14.12.2012)

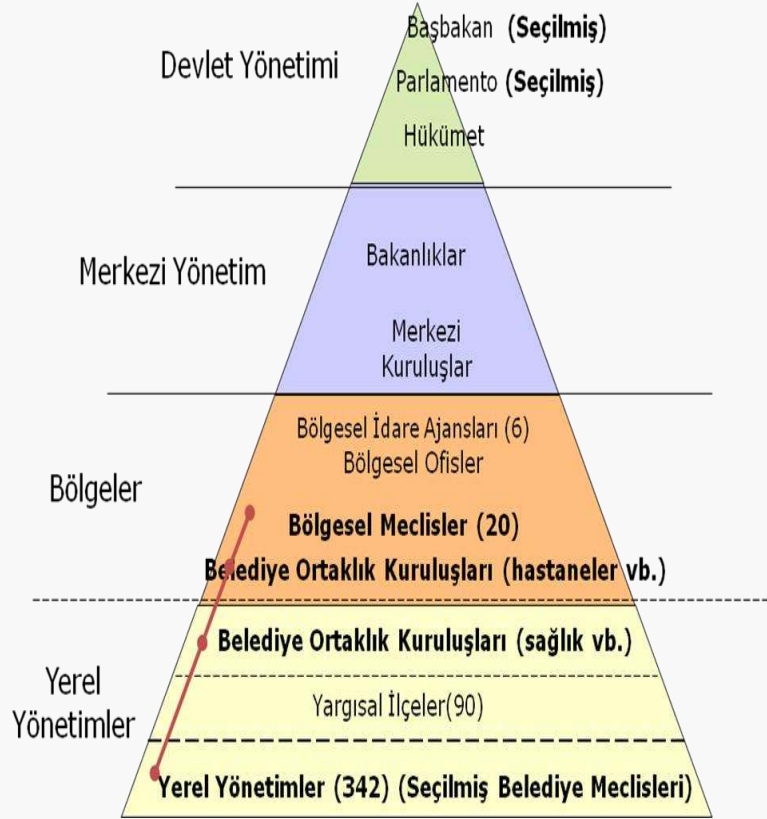
²⁵³Ministry for Foreign Affairs of Finland, **Welfare Development: The Finnish Experience. Local Self-Government in Finland**, Brochure, 2002, s. 4.

²⁵⁴ The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Finnish web-site: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/Pages/default.aspx> (14.12.2012).

²⁵⁵ The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Local And Regional Government Finland, The Finnish Local Government Act, Helsinki, 2007, s.4. <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf> (14.12.2012).

modernize edildi.²⁵⁶ Finlandiya’da kamu yönetimi yapısı, merkezi yönetim, orta düzey yönetim ve yerel düzeyde yönetim olmak üzere üç formdan oluşmaktadır.

Şekil 3:Finlandiya’da Kamu Yönetim Yapısı



Kaynak: “The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Finnish Local Government, <http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx> (11.12.2012)

Finlandiya yerel yönetimleri tarafından verilen hizmetler;

- Birincil ve ikincil derece sağlık hizmetleri
- Dış hekimliği hizmetleri
- Sosyal refahı, gündüz çocuk bakımı ve yaşlılar ile engelliler için hizmetleri de kapsayacak şekilde sosyal hizmetler
- Okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim mesleki eğitim, yetişkin eğitimi ve kütüphane hizmetleri dâhil olmak üzere eğitim hizmetlerini
- Kültür ve Spor Programları
- Kentsel Planlama

²⁵⁶Regional State Administration Agencies, web-site: <http://www.avi.fi/en/Pages/default.aspx> (14.12.2012)

- Toplu taşıma
- Yerel İşletmelerin Teşviki ve İstihdam hizmetleri
- Caddeler, enerji yönetimi, su ve atık su, atık yönetimi ve limanlar dahil olmak üzere
- İnşaat, altyapı ve belediye çevre hizmetleridir.²⁵⁷

3.2.1.5.2. Mali Yapı

Finlandiya’da belediye idaresi temelinde sakinlerin özyönetimi esas alınmaktadır. Belediye idaresi ve belediyenin görevlerini düzenleyen genel ilkeler ile ilgili hükümler kanunla düzenlenmiştir. Belediyeler vergi toplama ve vergi koyma yetkisine sahiptirler. Maliye Bakanlığı yerel yönetimlerin faaliyetlerini ve finansmanını genel anlamıyla izler ve yerel yönetimlerle ilgili kanun, yönetmelik vb düzenlemeler hazırlanırken belediyelerin özerkliğinin göz önüne alınmasını sağlar. Merkezi ve yerel yönetimlerin finansmanının koordinasyonu, merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde yapılan müzakereler neticesinde sağlanır. Yerel yönetimler harcamalarda kayda değer bir özerkliğe sahiptirler.

²⁵⁷Council of European Municipalities and Regions (CEMR), **Local And Regional Structure in Finland**, s.17, http://www.ccre.org/docs/T_599_28_3524.pdf (14.12.2012)

Tablo 39:Finlandiya’da Yönetim Düzeylerine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Yerel	7,8	9,4	10,2	9,2	9,4	10,2	10,4	10,1
	Merkezi	28,0	34,3	37,0	33,8	33,5	32,6	32,1	33,30
%Toplam Vergi Gelirleri	Merkezi	78,3	78,5	78,4	78,7	78,0	76,2	75,6	76,7
	Yerel	21,7	21,5	21,6	21,3	22,0	23,8	24,4	23,31

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (08.03.2013)

Finlandiya’da vergi gelirlerinin yıllar itibariyle GSYH ve toplam vergi gelirleri içerisindeki payını gösteren Tablo 39’a baktığımızda 1980 yılında yerel düzeydeki vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı % 7,8 olarak gerçekleşmiş ve yıllar itibariyle bu oran artarak 2011 yılında % 10,1 düzeyine çıkmıştır. Yerel vergi gelirlerinin topla vergi gelirleri içerisindeki payı ise 2011 yılı itibariyle % 23,3 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 40:Finlandiya’da Yönetim Düzeyine Göre Harcama ve Gelirlerin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	32,3	40,3	42,0	39,2	39,4	37,9	37,2	38,5
		Yerel	11,7	13,3	14,1	13,7	14,3	15,6	15,9	15,4
	%Toplam Gelir	Merkezi	73,4	75,3	75,0	74,1	73,3	70,8	70,1	71,4
		Yerel	26,6	24,7	25,1	25,9	26,7	29,2	29,9	28,6
Giderler	%GSYH	Merkezi	23,8	28,6	31,8	28,7	29,3	33,9	33,6	32,9
		Yerel	16,4	19,6	17,3	18,8	20,0	22,3	22,2	22,0
	%Toplam Harcama	Merkezi	59,2	59,3	64,8	60,4	59,4	60,3	60,2	60,0
		Yerel	40,8	40,7	35,3	39,6	40,6	39,7	39,8	40,0

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (01.03.2013)

Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin GSYH içerisindeki payı 1980 yılında %11.7 iken, 2011 yılında bu oran %15.4 olmuştur. Tablo 40’a gösterilen bu durum yine yerel yönetim gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı açısından incelendiğinde yıllar itibariyle artışlar gözlenmiş ve 1980 yılında yerel yönetim gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı % 26,6 iken, 2011 yılında bu oran % 28,6 olarak gerçekleşmiştir. Harcamalar açısından baktığımızda ise gelirlere nazaran yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki ve GSYH içerisindeki payı daha fazladır. Bunun en önemli sebebi belediyelere harcamalar açısından daha geniş

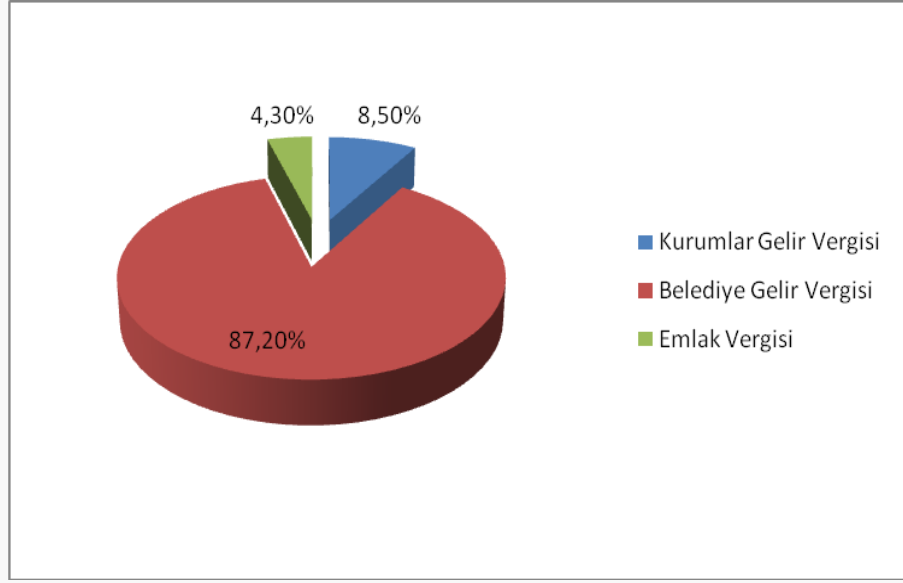
anlamda özgürlükler tanınmış olmasıdır. Tablo 40'a baktığımızda yerel yönetim harcamalarının 2011 yılı itibariyle GSYH ve toplam harcama içerisindeki payı sırasıyla % 22,0 ve % 40,0 olarak gerçekleşmiştir.

Yerel yönetimler yıllık harcamalarını vergiler dışında merkezi hükümet transferleri, çeşitli ücretler ve satış gelirleriyle finanse etmektedirler. Yerel yönetim gelirlerinin yarıdan fazlasını yerel gelir vergisi, emlak vergisi ve kurumlar vergisinin belirli bir oranı oluşturmaktadır. Her yerel yönetim kendi gelir vergisi oranını bağımsız olarak belirleyebilmektedir. Ortalama yerel gelir vergisi oranı vergiye tabi gelirin % 18,5'idir.

Finlandiya'daki belediyelerin temel gelir kaynakları vergiler (belediye gelir vergisi, emlak vergisi, kurumlar vergisinin belirli bir oranı vb.), faaliyet gelirleri (ücret ve satış gelirleri), faaliyet giderlerini finanse etmek için verilen merkezi yönetim transferleri ve merkezi yönetim tarafından yatırımlar için sağlanan transferlerdir. Faaliyet giderlerini finanse etmek için sağlanan transferler Maliye Bakanlığı'nın belediye sınırları içerisinde oturanların sayısına göre sağladığı transferler, Eğitim ve Kültür Bakanlığı'nın öğrenci sayısına göre sağladığı transferler ile Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın oturanların sayısına göre sağladığı transferlerden oluşmaktadır. Belediyelerin yatırımlarının 2/3'ü vergiler ve transferlerle sağlanırken, 1/3'ü de borçlanma ile sağlanmaktadır.

Anayasanın 123. Maddesinin 3.fikrasında yerel yönetimlerin vergi koyma ve toplama yetkilerine atıfta bulunulmuştur. Yerel gelir vergisi oranını yerel meclis herhangi bir sınırlama olmadan kendisi belirler. Emlak vergisinde de meclis oranı kendi belirlemekte fakat yerel gelir vergisinden farklı olarak burada limitler konulmuştur. Emlak vergisi evin vergiye tabi değeri üzerinden % 0,22-0,50 arasında değişen oranlarda alınmaktadır. Yardım kuruluşları vb bazı kuruluşlar vergiden muaf tutulabilmektedirler. Yerel yönetimler kurumlar vergisinden elde edilen gelirin %22,03 oranında bir pay alırlar. Yerel yönetim payı kurumun yerel yönetim alanı içerisindeki vergiye tabi geliri üzerinden hesaplanmaktadır. Bir kurum birden fazla yerel yönetim alanında faaliyet gösteriyorsa her bölgedeki vergi bir araya toplanır ve ilgili yerel yönetimlere her yerel yönetimdeki kurum personel sayısı göz önüne alınarak dağıtılır.

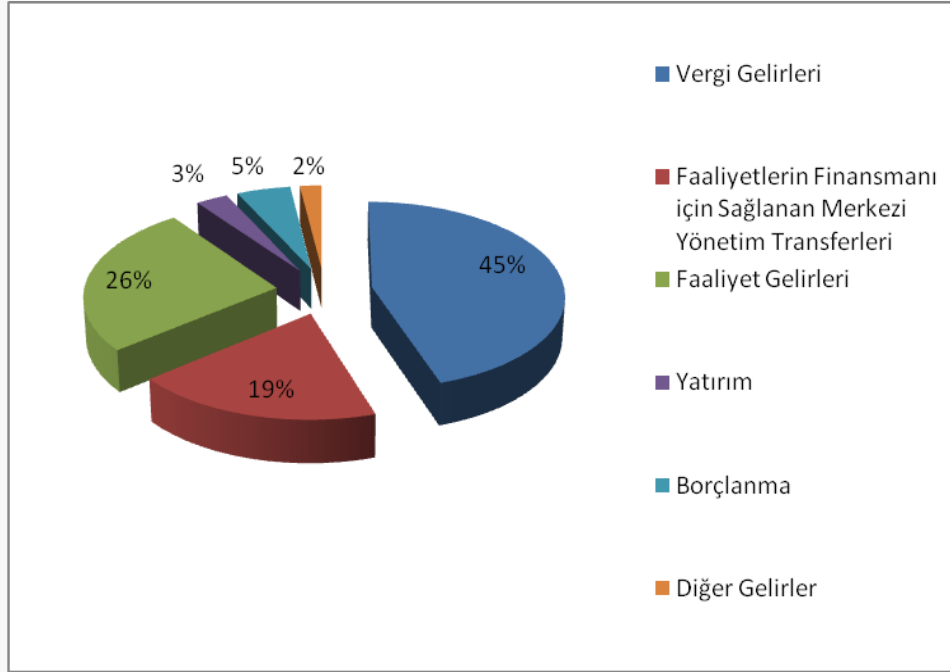
Şekil 4:Finlandiya’da Yerel Yönetim Vergi Gelirleri Dağılımı (2007,%)



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, **Finnish Local Government**, <http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx> (23.04.2013)

2007 yılı verilerine baktığımızda vergi gelirleri içerisindeki en önemli pay %87,20 ile belediye gelir vergisine aittir. Şekil 4’te 2007 yılı verileri çerçevesinde verilen duruma baktığımızda emlak vergisinin payı ise % 4,30 olarak gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin kurum gelirlerinden sağladığı vergi payı ise % 8,50 oranında sağlanmıştır.

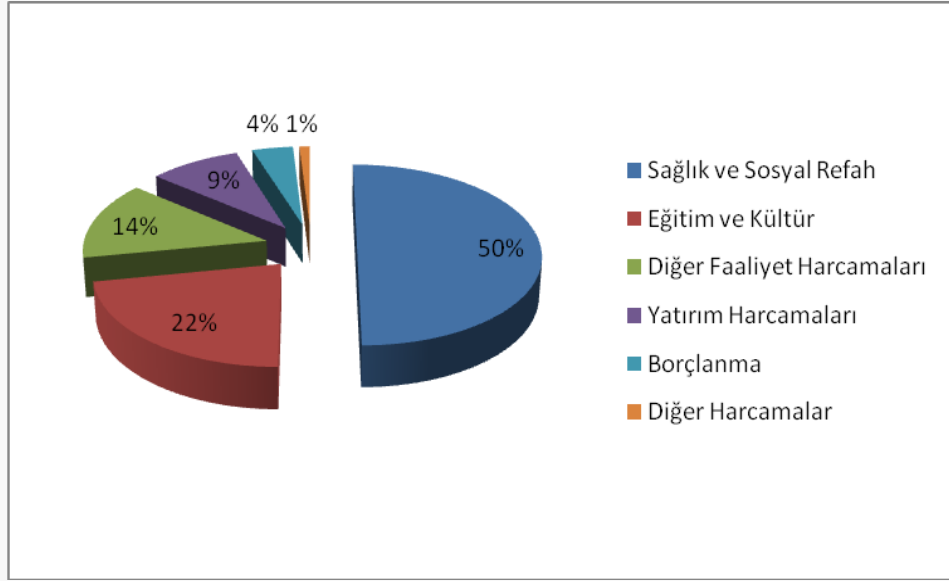
Şekil 5:Finlandiya’da Yerel Yönetim Gelirleri Dağılımı (2011,%)



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Finnish Local Government, <http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx> (23.04.2013)

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının büyük bir bölümü vergilerden sağlanmaktadır. Şekil 5’e göz attığımızda vergilerin yerel yönetim gelirleri içerisindeki en büyük payı (%45) oluşturduğu, bunun yanı sıra diğer önemli gelirlerin sırasıyla faaliyetlerden sağlanan gelirler ve merkezi yönetimlerin faaliyetlerin finansmanı için sağladığı transferlerden oluştuğunu görebilmekteyiz. Yerel yönetim gelirleri içerisinde borçlanma gelirleri %5’lik bir paya sahipken, yatırım gelirleri ise %3’lük bir paya sahiptir.

Şekil 6:Finlandiya’da Yerel Yönetim Harcamaları Dağılımı (2011,%)



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Finnish Local Government, <http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx> (23.04.2013)

Finlandiya’da yerel yönetimlerin harcamalarının büyük bir bölümü sağlık ve sosyal refaha gitmektedir. Şekil 6’da yerel yönetim harcamalarının faaliyet alanlarına göre dağılımı 2011 yılı itibariyle gösterilmiştir. Tablo’da 2011 yılı itibariyle sağlık ve sosyal refah ile ilgili harcamalar toplam yerel yönetim harcamalarının % 50’sini oluşturmuştur. Diğer önemli bir harcama kalemi de % 22 ile eğitim ve kültür faaliyetleri alanında görülmüştür. Finlandiya’da yerel yönetimler ulusal kapsamlı okul faaliyetlerini, lise, mesleki eğitim ve öğretim faaliyetlerini, kütüphane, kültür ve eğlence hizmetlerini sağlamaktadırlar. Ayrıca belediyeler, gündüz çocuk bakımı, yaşlılar ve engellilere yönelik bakım ve koruyucu hizmetleri, koruyucu ve birinci basamak sağlık hizmetlerini, diş sağlığı ve sağlıklı bir çevrenin teşvik edilmesine yönelik hizmetleri yerine getirmektedirler.

3.2.2. Federal Devletlerde Mali Paylaşım

3.2.2.1. İsviçre’de Yerel Yönetimler

İsviçre 1291 yılında federasyon olarak kurulmuştur. Yönetim şekli cumhuriyettir. 1848 yılında kabul edilen anayasadan önce kantonların her biri bağımsız birer devletti. 1848 Anayasası ile birlikte federal bir devlet yapısına dönüşmüşlerdir. Kantonlar bir kısım yetkilerini federal devlete devretmelerine rağmen kendi anayasalarını uygulamaya da devam etmişlerdir.²⁵⁸

Kantonların her birinin kendine özgü yasama, yürütme ve yargı organı mevcuttur. Demokratik bir yerinden yönetim sistemine sahip olan İsviçre’de kantonlar federal hükümete verilmeyen tüm yetkileri ellerinde bulundurmaktadırlar. Federal hükümet ise federal anayasa ve federal mevzuat ile kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. En son yürürlükte olan anayasa 1999 yılında kabul edilerek 1 Ocak 2000 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasama gücü iki kanatlı federal meclistedir. Federal Meclis ise Kantonlar Meclisi ile Ulusal Meclis’ten oluşmaktadır. 7.8 milyon nüfusa sahip ülke 41,293 Km2 yüz ölçümüne sahiptir. İsviçre kamu yönetim sistemi federal devlet, kantonlar ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır.

3.2.2.1.1. Yerel Yönetim Türleri

İsviçre’de yerinden yönetim yapısı kantonlar ve belediyelerden oluşmaktadır.

Kantonlar: İsviçre konfederasyonu 20 tam ve 6 yarım kantondan oluşmaktadır.²⁵⁹ 2000 yılında yürürlüğe giren 1999 Anayasasına göre kantonlar federal devlete verilmeyen her türlü görevi yerine getirmekle yetkilidirler. Kantonlar;

- Kanton genel yönetimi
- Kanton düzeyinde yapılan kanunların uygulanması
- Kanton polisinin ve kantonlarda oturan yabancıların gözetilmesi
- Kanton düzeyinde savunma hizmetleri

²⁵⁸ Ulusoy v diğerleri, 8.Baskı, s.142.

²⁵⁹ Emine Çiğdem Civaner, **İsviçre Ülke Raporu**, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Ankara, Şubat 2011, s.2.

- Kantonal düzeyde gelişme politikalarının yürütülmesi
- Kanton ile ilgili tarım, ulaştırma, enerji, sosyal yardım, eğitim, sağlık, mahalli planlama konularında hizmetler vermektedir.

Belediyeler: Belediyelerin faaliyet alanları ve hizmetlerine ilişkin düzenlemeler ilgili kantonun kendi anayasasınca düzenlenir ve bu durum belediyelerin organizasyon yapısının, mali yapısının ve sunduğu hizmetlerin kantondan kantona farklılık arz etmesini beraberinde getirmektedir. İsviçre’de mahalli idarelerin en alt kademesini oluşturan belediyelerin sayısı 2011 itibariyle 2551’dir. Belediyeler kendi sınırları içerisinde;

- Zabıta hizmetleri
- Bölgesel gelişme
- Belediye planlaması
- Ulaştırma
- Sağlık
- Sosyal Yardım v.b. hizmetleri yerine getirmektedirler.²⁶⁰

1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe giren anayasada belediyelerin özerkliğinin kantonal yasalarla garanti edileceği, federal yönetimin yapacağı faaliyetlerin belediyeler üzerindeki etkilerini göz önünde bulunduracağı belirtilmektedir.²⁶¹ Belediyeler kendilerine verilen görevleri yerel düzeyde ve kanton hükümetinin sınırlarını belirlediği alanda ve denetiminde yerine getirmektedir. Genel amaçlı belediyeler (komünler) kurulabileceği gibi sadece dini komünler, eğitim komünleri gibi özel amaçlı komünlere de rastlamak mümkündür. Katolik ve Protestan Kiliseleri çoğu kantonda belediye idaresi olarak görülmektedir.²⁶²

²⁶⁰Walter Kalin, **Decentralized Government in Switzerland**, Institute of Public Law University of Bern, Mart 2000, s.3. http://www.bhutan-switzerland.org/pdf/Kaelin_Switzerland.pdf (23.01.2013)

²⁶¹Andreas Ladner, Swiss Confederation, **Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems**, (Ed: by Nico Steytler), McGill-Queen’s University Press, Temmuz, 2009, s.335.

²⁶²Ladner, ss. 331-335.

3.2.2.1.2. Mali Yapı

İsviçre’de mahalli idareler önemli derecede mali özerkliğe sahiptirler. Tablo 41’e göz attığımızda 2011 yılı itibariyle kantonal ve yerel düzeydeki gelirlerin GSYH içerisindeki payının % 16,2 olduğunu görebilmekteyiz. Aynı yönetim düzeylerinin gelirleri toplamının toplam gelir içerisindeki oranı ise % 47,3 olarak gerçekleşmiştir. Harcama açısından incelediğimizde yine 2011 yılı itibariyle yerel yönetim harcamalarının toplam harcama içerisindeki payı %20,5 olarak gerçekleşirken kantonal düzeyde bu oran % 36,6 olarak gerçekleşmiştir. Federal düzeydeki harcamalar için ise bu oran %42,9 olarak gerçekleşmiştir. Federal harcamaların içerisinde sosyal güvenlikle ilgili harcamalar da bulunduğundan oran yüksek görülmektedir. Nitekim 2000 yılında sosyal güvenlik harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı % 27,4 olarak gerçekleşirken bu oran 2009 yılında %30,1 düzeyine çıkmıştır.²⁶³

²⁶³ OECD, Expenditures “Structure by Level of Government”, **Government At A Glance 2011**, http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/03/06/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-12-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html (21.04.2013)

Tablo 41: Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1990	1995	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Federal	15,8	17,3	19,0	17,1	17,9	18,2	17,8	18,1
		Kanton	8,3	8,9	9,5	9,7	9,7	10,0	9,8	9,8
		Yerel	6,1	6,8	6,8	6,3	6,4	6,7	6,5	6,4
	%Toplam Gelir	Federal	52,4	52,3	53,9	51,7	52,5	52,2	52,2	52,7
		Kanton	27,3	27,1	26,9	29,2	28,6	28,7	28,7	28,5
		Yerel	20,3	20,7	19,3	19,1	18,9	19,2	19,1	18,8
Giderler	%GSYH	Federal	12,9	15,9	16,6	14,1	13,7	14,8	14,5	14,5
		Kanton	9,7	11,1	11,8	11,6	11,7	12,2	12,3	12,4
		Yerel	7,16	7,8	7,2	6,4	6,7	7,20	7,0	6,9
	%Toplam Harcama	Federal	43,3	45,7	46,5	43,9	42,8	43,2	43,1	42,9
		Kanton	32,6	31,8	33,3	36,1	36,4	35,7	36,3	36,6
		Yerel	24,1	22,5	20,2	20,0	20,8	21,1	20,6	20,5

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database'ten derlenmiştir.
http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5
 5 (21.03.2013)

2006 yılı verilerine göre²⁶⁴ İsviçre’de federal yönetim düzeyinde toplanan gelirlerin % 92,8’i vergi gelirlerinden oluşurken, %7.2 ‘si diğer gelir ve yardımlardan elde edilmiştir. Kantonal düzeyde ise gelirlerin % 51,0’i vergi gelirlerinden, %48,8’, diğer gelirlerden ve %0,3’ü sosyal katkılardan oluşmuştur. Yerel yönetim düzeyine baktığımızda ise gelirlerin % 57,2’si vergilerden, %42,6’sı diğer gelir ve yardımlardan, % 0,2’si de sosyal katkılardan oluşmuştur.

Tablo 42:İsviçre’de Yönetim Düzeyine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Federal	13,69	14,43	18,11	16,36	17,02	17,28	16,83	17,26
	Kanton	6,33	6,13	6,52	6,95	6,82	7,00	6,85	6,85
	Yerel	4,58	4,36	4,70	4,38	4,30	4,46	4,37	4,35
%Toplam Vergi Gelirleri	Federal	55,66	57,90	61,75	59,09	60,49	60,12	60,01	60,63
	Kanton	25,73	24,61	22,24	25,09	24,23	24,36	24,42	24,07
	Yerel	18,61	17,49	16,02	15,82	15,27	15,52	15,57	15,29

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.
http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (01.04.2013)

Yönetim düzeylerine göre vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki paylara göz atacak olursak Tablo 42’den de görüleceği üzere yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki yıllar itibariyle %15’in üzerinde seyretmiş ve 2011 yılında da bu oran %15,29 olmuştur. Yine kantonal düzeyde bu oran aynı yıl için % 24,07 olarak gerçekleşmiştir.

²⁶⁴ OECD, “Country Note: Switzerland”, **Government At A Glance 2009**, s.1.
<http://www.oecd.org/gov/44126473.pdf> (21.04.2013)

Tablo 43:İsviçre’de Komünlerin Harcamaları Dağılımı (2006-2010, %)

	2006	2007	2008	2009	2010
Genel Yönetim	8,4	8,7	10,5	11,0	10,4
Kamu Düzeni, Güvenlik ve Savunma	5,2	5,2	6,2	6,0	6,1
Eğitim	21,6	21,0	25,3	25,2	25,1
Kültür, Spor, Eğlence, Kiliseler	5,7	5,9	7,2	7,0	7,2
Sağlık	19,9	20,2	3,5	3,4	3,5
Sosyal Güvenlik	16,7	16,6	17,4	17,4	18,1
Ulaşım ve Telekomünikasyon	7,5	7,6	10,1	10,4	10,5
Çevre Koruma ve Alan Planlaması	7,9	7,8	10,2	9,7	9,9
Ekonomik İşler	1,4	1,5	3,5	4,1	3,8
Vergi ve Finansman harcamaları	5,7	5,5	6,2	5,8	5,6

Kaynak: Switzerland’s financial statistics for 2010, Annual Report, Federal Finance Administration, Neuchatel, 2012, s. 102,
http://www.efv.admin.ch/e/downloads/finanzstatistik/Berichterstattung/Publikationstabellen/Jahresbericht/Jahresbericht_Finanzstatistik_2010-e.pdf (21.04.2013)

Tablo 43 komünlerin hizmet alanına göre harcamaları gösterilmektedir. 2007 yılına kadar en büyük pay eğitim ve sağlık harcamalarında iken 2007 yılından sonra sağlık harcamalarında düşüş yaşanmıştır. 2007 yılında komün harcamaları içerisindeki payı % 20,2 olan sağlık harcamalarında 2008 yılı ile birlikte büyük bir düşüş yaşanmış ve 2010 yılı itibariyle % 3,5 olarak gerçekleşmiştir. Eğitim harcamalarında ise sağlık harcamalarının tersine bir artıştan söz edebiliriz. 2007 yılında komün harcamaları içerisindeki payı % 21,0 olan eğitim harcamaları payı 2010 yılı itibariyle % 25,1’e yükselmiştir.

İsviçre’de komünler hem federal mevzuata hem de kanton mevzuatına göre sorumluluklar üstlenmişlerdir. Her yönetim birimi görev ve sorumluluklarını yerine getirecek ölçüde gelir sahibidir. Kantonlar ve federal hükümet vergilendirme konusunda yetkili olmasına rağmen kantonlar vergilendirme konusundaki bazı yetkilerini komünlere devredebilmektedirler. Kantonlar genel itibariyle dolaysız vergileri toplamakla mükelleflerdir. Her kanton tarafından komünlere verilen vergilendirme yetkisi aynı olmamakla beraber mali özerklik anlamında komünler vergilendirme yetkisini kullanımda zorlama ile karşılaşmazlar.

Tablo 44: İsviçre’de Komünlerin Vergi Gelirleri

		2006	2007	2008	2009	2010
Gerçek Kişiler, Dolaysız Vergiler	Gelir Vergisi	68,79	67,95	65,11	66,01	64,90
	Servet Vergisi	9,05	9,17	9,26	9,41	9,18
	Stopaj	-	-	2,58	2,58	3,55
	Kişisel Vergiler	-	-	0,22	0,25	0,24
	Diğer	-	-	0,18	0,22	0,35
Tüzel Kişiler, Dolaysız Vergiler	Kazanç Vergisi	13,01	13,71	12,93	11,90	11,85
	Sermaye Vergisi	2,51	2,47	2,30	2,09	2,28
	Stopaj	-	-	0	-	-
	Diğer	-	-	0,72	0,91	0,79
Diğer Dolaysız Vergiler	Stopaj (sadece federasyon)	-	-	-	-	-
	Emlak Vergisi	2,82	2,68	2,71	2,76	2,81
	Sermaye Kazancı Vergisi	2,31	2,49	2,76	2,36	2,36
	Sermaye İntikal Vergisi	0,91	0,89	0,95	0,89	1,03
	Veraset ve İntikal Vergisi	0,41	0,41	0,43	0,35	0,37
	Gazino ve Slot Makinesi Vergisi	-	-	0	0	-
Emlak ve Gider Vergileri	MTV	0	-	-	-	-
	Eğlence Vergisi	0,08	0,08	0,06	0,07	0,07
	Köpek Vergisi	0,09	0,09	0,10	0,11	0,12
	Diğer mal ve gider vergileri	0,03	0,03	0,08	0,08	0,08
Tüketim Vergileri (Sadece Federasyon)	Pul Vergisi	-	-	-	-	-
	Tütün Vergisi	-	-	-	-	-

Kaynak: Switzerland’s financial statistics for 2010, Annual Report, Federal Finance Administration, Neuchatel , 2012, s. 69,
http://www.efv.admin.ch/e/downloads/finanzstatistik/Berichterstattung/Publikationstabellen/Jahresbericht/Jahresbericht_Finanzstatistik_2010-e.pdf (21.04.2013)

Tablo 44 de komünlerin vergi gelirlerinin vergi türleri itibariyle dağılımı gösterilmektedir. Tablodan da görüldüğü üzere en yüksek pay gerçek kişilerden alınan gelir vergisinden elde edilmektedir. Yine tüzel kişilerden alınan kazanç vergisi ikinci sırayı alırken gerçek kişilerden alınan servet vergisi de önemli bir paya sahiptir. 2010 yılı itibariyle komün vergi gelirlerinin % 64.90'ı gerçek kişilerden alınan gelir vergisinden oluşurken, tüzel kişilerden alınan kazanç vergisinin payı ise % 11,85 olarak gerçekleşmiştir.

3.2.2.2. Almanya'da Yerel Yönetimler

Alman Anayasasının 20. maddesi Almanya'yı demokratik ve sosyal bir federal hukuk devleti olarak tanımlamaktadır. Kamu yönetim yapısı federal yapının bir sonucu olarak federal devlet, eyaletler ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Federal devlet kanun koyma yetkisine sahiptir. Federal devlet gümrük ve sınırları koruma, savunma, sosyal güvenlik ve iş yaşamı konularında yetkilere sahiptir.

Anayasaya göre federal devletin sınırları belirlenmiş yetkileri dışında kalan tüm yetkiler federe devletler olan eyaletlerce kullanılmakla beraber federal devlet ilgili alanda bir düzenleme yaptığında eyaletlerin yetkileri sona erer.

3.2.2.2.1. Yerel Yönetim Türleri

Almanya'da kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetler konusunda bir sınırlama yoktur. Herhangi bir hizmetin diğer kamu birimleri, kiliseler, hayır kurumları, sosyal nitelikli kurumlar tarafından üstlenilmemesi durumunda vatandaşa en yakın hizmet birimlerinin bu hizmetleri yerine getirmesinde bir sakınca yoktur.²⁶⁵ Federal yönetimin dışında Almanya'da Eyaletler, İlçeden Bağımsız Büyükşehirler, İlçeler ve Belediyeler bulunmaktadır.

²⁶⁵Sabine Kuhlmann, **Local Government in Germany: Key Features and Current Reforms**, Technical Report, German University of Administrative Sciences Speyer, 2010, s.5, http://www.dhv-speyer.de/kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/Aktuelles/Kuhlmann_German-LG-System-and-reforms-Beijing-2010.pdf (23.02.2013)

Eyaletler: Almanya 11 batı ve 6 doğu eyaleti olmak üzere 11 eyaletten oluşmaktadır.²⁶⁶ Bu eyaletler kendi aralarında Eski Alman Eyaletleri, Yeni Alman Eyaletleri ve 3 tane şehir eyaleti olan Berlin, Bremen ve Hamburg'dan oluşmaktadır.²⁶⁷ Federal Anayasanın sadece federal devlete tanıdığı yetkiler dışında kanun koyma, idari karar alma ve yargılama yetkileri eyaletlerce kullanılır. Her eyaletin kendisine ait parlamentosu mevcuttur ve başbakan eyalet meclisince seçilir.

İlçeden Bağımsız Büyükşehirler: Almanya yerinden yönetim sisteminde belediyeler bir ilçeye bağlı olma ya da olmama durumuna bağlı olarak ayrılmıştır. Herhangi bir ilçeye bağlı olmayan ve ilçe hizmetleri ile belediye hizmetlerini kendi başına yürüten şehirler ilçeden bağımsız büyükşehirler (*Kreisfreie Städte*) olarak adlandırılmaktadırlar. Bunlarda vesayet yetkisi ilçe yönetimlerinin yerine valilere ve eyalet yönetimlerinin İçişleri Bakanına aittir. Bu büyükşehirler belediye ve ilçelerin alanına giren tüm faaliyetlerden sorumludurlar.

İlçeler: Şehir eyaletleri dışındaki tüm eyaletlerde ilçeler en alt idari birimlerdir. İlçelerin yetki ve görevlerinde eyaletler arasında farklılıklar olabilmektedir. 2010 itibariyle 301 ilçe mevcuttur.²⁶⁸ Bünyesindeki belediyeler üzerinde etkindirler ve belediyelerin gerçekleştiremediği görevleri yerine getirirler.

Belediyeler: Alman Anayasasının yanı sıra eyalet anayasalarında da yerinden yönetim garantisi yer almaktadır. Anayasa'da belediyelerin yerel hizmetleri belirlenmiş yasalar ve sorumlulukları çerçevesinde yerine getirme hakkı tanınmıştır. Belediyeler ve bunun yanı sıra ilçeler eyalet yönetimlerinin sorumluluğu altında özerk bir yapıya sahiptirler. Aralık 2010 itibariyle 11 442 belediye bulunmaktadır.

3.2.2.2. Mali Yapı

Diğer yerel yönetim sistemlerinin aksine Almanya yerel yönetim modeli çok fonksiyonlu modeli ile ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlere alışılmadık derecede görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Her ne kadar kamu yönetimi ve politikaları uygulama alanında eyaletler ve belediyeler etkili ise de bu durum federal düzeyde merkezi olan Alman anayasal ve idari geleneğinin ana özelliğini yansıtmaktadır.

²⁶⁶ Kuhlmann, s.3.

²⁶⁷ Verlag Societats, , **İşte Almanya**, Baskı: Westermann, Braunschweig, İstanbul, 1995, ss.25-27.

²⁶⁸ Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s. 127.

Tahminen federal ve eyalet yasalarının % 70 ile % 85'i (AB mevzuatı dâhil) yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir.²⁶⁹

Yerel yönetimler harcamalarını bir yandan ulusal vergi gelirinden elde ettikleri yaklaşık %7'lik vergi geliri ile finanse ederken, diğer bir yandan da eyaletlerin tahsis ettiği gelirlerle finanse etmektedir. Vergilerden elde edilen gelir (yerel yönetimlerin satın alma ve gelir vergisinden aldıkları paylar dâhil) yerel yönetim gelirlerinin %34'ünü oluşturmaktadır. Yerel yönetimler gelir paylaşım sistemi içerisinde federal hükümet ve eyaletlerce uygulanan satın alma ve gelir vergileri konularında yetkilere sahip değildir ve bu sebeple kendi öz gelirleri olarak sayılmamalıdır. Eyaletler yerel yönetimlerin mali açıdan yeterliliklerinin sağlanması konusunda sorumlu birimlerdir. Almanya'yı diğer ülkelerden ayıran önemli özelliklerden bir tanesi de vergi gelirlerinin paylaşılmasının zorunlu kılınmış olması ve bu çerçevede gelir paylaşım sisteminin anayasal kurallar çerçevesinde düzenlenmiş olmasıdır.²⁷⁰ Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin özerkliği anayasal güvence altına alınmıştır.²⁷¹

Vergisel düzenlemelerin büyük çoğunluğu anayasal çerçevede olmakta ve büyük çaplı değişimlerde anayasal değişiklikler gerekir. Sadece bazı küçük vergisel düzenlemelerde yasalarla yapılan değişiklikler geçerli olabilmektedir. Federal yönetimin vergiler üzerindeki özel gücü gümrük vergileri ve bazı mali tekellerle sınırlıdır. En önemli gelir kaynakları paylaşılmıştır. Ücret ve gelir vergileri, kurumlar vergisi, genel satış vergileri ve KDV eden elde edilen vergi gelirleri paylaşılmaktadır. Bu gelir toplamı vergi gelirlerinin yaklaşık olarak ¾'ünü oluşturmaktadır.²⁷²

²⁶⁹Hellmut Wollmann ve Sabine Kuhlmann, "Country Profile: Germany", **United Cities and Local Governments (UCLG) Studies**, s.5. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Germany.pdf (23.04.2013)

²⁷⁰ Ronald L. Watts ve Robin Broadway, *Fiscal Federalism in Canada, The USA and Germany*, Queen's University Working Paper, 2004, s.8. <http://queensu.ca/iigr/WorkingPapers/watts/wattsboardway.pdf> (23.04.2013)

²⁷¹Uwe Leonardy, "The Institutional Structures of German Federalism", **Recasting German Federalism: The Legacies of Unification**, (Ed.Charlie Jeffery), London: Pinter, 1999, s.12. <http://www.feslondon.dial.pipex.com/pubs98/leonardy.htm> (25.04.2013)

²⁷²Paul Bernd Spahn and Wolfgang Föttinger, "Germany", **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, (Ed.Teresa Ter-Minassian), International Monetary Fund, Washington, 1997, s.239'dan aktaran: Ronald L. Watts, Paul Hobson, **Fiscal Federalism in Germany**, Aralık 2000, s.6. <http://130.203.133.150/viewdoc/summary?doi=10.1.1.195.4159> (25.04.2013)

Almanya Federal Anayasasının 106.maddesinin 3.fıkrasına göre kişisel gelir vergisi federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasını zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimler kişisel gelir vergisinden %15 pay alırken geri kalanı federal yönetim ve eyaletler arasında eşit paylarda dağıtılmaktadır. Yine aynı fıkrada kurumlar vergisinin ise eyaletler ve federal hükümet arasında eşit şekilde paylaşılacağı vurgulanmaktadır. Tüketim vergilerinin tamamı federal yönetim tarafından toplanırken, veraset vergileri eyaletlerce ve emlak vergisi ise belediyeler tarafından toplanmaktadır. 1998 yılından önce Katma Değer Vergisi sadece eyaletler ve federal hükümet arasında paylaşılırken sonrasında ise çok cüzi de olsa belirli bir kısmı belediyelere de ayrılmıştır. Tablo 45'ten de görüleceği üzere en son 2012 yılında KDV gelirlerinin % 53,4'ü federal hükümete, % 44,6'ssı eyaletlere ve % 2'si yerel yönetimlere ayrılmıştır. Eyaletlerin KDV'den aldıkları pay, eyaletler arasında % 75'i nüfusa göre, % 25'i ise KDV gelirleri bakımından mali açıdan zayıf olan eyaletler arasında paylaştırılmaktadır.²⁷³

Tablo 45: Almanya'da KDV'nin Yıllar İtibariyle İdarelerarası Paylaşımı (%)

Yıl	Federal Hükümet	Eyaletler	Yerel Yönetimler
1996	50,5	49,5	0
1997	50,5	49,5	0
1998	51,2	46,6	2,1
2000	52,0	45,9	2,1
2006	53,0	44,9	2,1
2007	54,5	43,5	2,0
2008	54,4	44,1	2,0
2009	53,9	43,6	2,0
2010	53,6	44,4	2,0
2011	53,9	44,1	2,0
2012	53,4	44,6	2,0

Kaynak: Bundesministerium Der Finanzen, Bund/Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Ağustos 2012 verilerinden derlenmiştir.

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/grundlagen-der-foederalen-finanzbeziehungen-anlage1_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (24.04.2013)

²⁷³Ulusoy ve diğerleri, 8.Baskı, s.132.

Almanya’da idareler düzeyinde gelir ve harcama dağılımlarına göz attığımızda federal gelirlerin GSYH içerisindeki payı yıllar itibariyle çok az artış ve azalışlarla genel olarak % 29 düzeylerinde seyretmiştir. 1993 yılında % 29,74 olan bu pay, 1997 yılında % 30,2 ve 2008 yılında % 28,3 olarak gerçekleşmişse de 2011 yılında bu pay % 29,2 olmuştur. Eyaletlerin toplam gelirinin GSYH içerisindeki payı ortalama % 10 dolaylarında gerçekleşmiş, bunun yanı sıra yerel yönetimler için bu pay ortalama % 5 olmuştur. İdarelerin gelirlerinin toplam gelir içerisindeki paylarına baktığımızda 2011 yılı itibariyle federal hükümetin gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı % 65,5 eyaletlerin % 23,1 ve yerel yönetimlerin ise % 11,4 olarak gerçekleşmiştir. Aynı zamanda yönetim düzeylerinin harcamalarının GSYH ve toplam harcamalarının gösterildiği tabloda federal yönetim düzeyi harcamalarının toplam harcama içerisindeki payı 2011 yılı itibariyle % 61,3, eyaletlerin % 22,3 ve belediyelerin de % 16,5 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 46:Almanya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1993	1997	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Federal	29,7	30,2	30,3	28,1	28,3	29,5	28,6	29,2
		Eyaletler	10,2	10,4	10,9	10,5	10,6	10,6	10,0	10,3
		Yerel	5,3	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,0	5,1
	% Toplam Gelir	Federal	65,8	66,3	65,6	64,3	64,3	65,3	65,6	65,5
		Eyaletler	22,5	22,8	23,5	24,0	24,1	23,4	23,0	23,1
		Yerel	11,7	10,9	10,9	11,7	11,7	11,3	11,5	11,4
Giderler	%GSYH	Federal	29,4	30,2	27,5	27,1	27,3	30,1	29,9	27,8
		Eyaletler	10,6	10,7	10,5	9,5	9,7	10,5	10,2	10,1
		Yerel	8,2	7,4	7,1	6,9	7,1	7,7	7,6	7,5
	%Toplam Harcama	Federal	60,9	62,5	60,9	62,2	62,0	62,3	62,7	61,3
		Eyaletler	22,0	22,3	23,3	21,9	22,0	21,7	21,4	22,3
		Yerel	17,1	15,3	15,8	15,9	16,0	16,0	15,9	16,5

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (03.04.2013)

Vergi gelirlerinin idareler arası paylaşımının gösterildiği Tablo 47’de yönetim düzeylerinin vergi gelirlerinin GSYH ve toplam vergi gelirleri içerisindeki payları yıllar itibariyle görülmektedir. 2011 yılı itibariyle federal yönetimin vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı % 26,20’iken toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise %70,63 olmuştur. Yine 2011 yılı itibariyle vergi gelirlerinin %21,31’ eyaletlere aitken, % 8,06’sı ise yerel yönetimlere aittir.

Tablo 47:Almanya’da Yönetim Düzeylerine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Federal	24,88	24,38	26,28	24,84	25,06	26,27	25,56	26,20
	Eyalet	8,23	7,48	8,40	8,26	8,35	8,09	7,63	7,90
	Yerel	3,33	2,94	2,78	3,03	3,11	2,93	2,86	2,99
%Toplam Vergi Gelirleri	Federal	68,29	70,04	70,14	68,76	68,62	70,45	70,89	70,63
	Eyalet	22,58	21,50	22,43	22,87	22,88	21,70	21,17	21,31
	Yerel	9,13	8,45	7,43	8,37	8,50	7,85	7,93	8,06

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (01.04.2013)

Almanya’da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Tablo 48’den de görüleceği üzere yerel yönetim gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı ortalama % 40 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri içerisindeki en önemli pay ise gelir, kar ve sermaye kazanç vergisine aittir.²⁷⁴

²⁷⁴ Bundesministerium Der Finanzen, Bund/Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Ağustos, 2012, s. 84.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/grundlagen-der-foederalen-finanzbeziehungen-anlage1_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (24.04.2013)

Tablo 48: Almanya’da Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı (2003-2009,%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vergi Gelirleri	37,5	39,3	39,8	41,9	42,4	42,9	39,6
Yardımlar	34,4	33,6	34,8	33,8	34,1	34,4	36,6
Teşebbüs Gelirleri	17,8	17,2	16,6	15,9	15,3	14,6	14,9
Mülk Gelirleri	2,5	2,2	2,2	2,1	2,5	2,3	2,6
Para Cezaları	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5
Sosyal Güvenlik Katkı Payları	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4
Diğer Gelirler	5,0	5,0	4,0	3,7	3,3	3,1	3,4

Kaynak: International Monetary Fund (IMF), **Government Finance Statistics Yearbook,2010**, <http://books.google.com.tr/books?hl=tr&id=S-ILUiB2byIC&q=germany> (24.04.2013)

Tablo 49’da yerel yönetimlerin harcamalarının faaliyet alanlarına göre dağılımı verilmiştir. Tablo’dan da görüleceği üzere en yerel yönetim harcamaları içerisindeki en önemli pay sosyal korumaya gitmektedir. 2003 yılı itibariyle yerel yönetim harcamalarının %29,5’i sosyal korumaya giderken, 2011 yılı itibariyle bu oran % 32,9’a çıkmıştır. Sosyal korumadan sonra en önemli paya sahip hizmetler ise eğitim ve ekonomik işler olmuştur. Eğlence, Kültür, Din hizmetleri ile çevre koruma hizmetlerine yapılan harcamalar da önemli bir paya sahiptir. 2011 yılını 2003 yılına kıyasladığımızda sosyal koruma, genel kamu hizmetleri ve az da olsa eğitim hizmetlerine yapılan harcamalarda bir artış olmasına rağmen diğer hizmetlere yapılan harcamalarda bir düşüş yaşanmıştır.

Tablo 49:Almanya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2003-2011, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	16,4	16,6	17,1	16,5	17,0	18,5	18,2	17,9	17,7
Savunma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Ekonomik İşler ve Hizmetler	14,5	14,1	13,7	13,8	13,8	13,7	13,6	13,6	13,9
Çevre Koruma	6,0	5,6	5,5	5,4	5,2	5,0	5,0	5,1	5,1
Barınma ve Toplum Refahı	5,7	5,6	5,5	5,4	5,3	4,9	4,8	4,7	4,2
Sağlık	2,7	2,7	2,4	2,2	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Kültür, Eğlence, Din hiz.	7,5	7,2	7,0	6,8	6,8	6,9	6,8	6,8	6,6
Eğitim	14,5	14,4	14,2	14,3	14,4	14,3	14,4	14,5	14,6
Sosyal Koruma	29,5	30,6	32,1	32,0	32,0	31,7	32,2	32,4	32,9

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden faydalanılmıştır.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (23.04.2013)

3.2.2.3. Belçika’da Yerel Yönetimler

Belçika 1830 yılında üniter yapıda bir devlet olarak kuruldu. İlk anayasa 1831 yılında kabul edildi. Daha sonra 1970, 1980, 1988-1989, 1993 ve son olarak 2001 yıllarında yapılan reformlarla dil toplulukları ve bölgeleri kapsayan bir federal sistem haline geldi.²⁷⁵ Bu çerçevede en önemli anayasal değişiklik 1993 yılında yapılan yeni anayasa ile federal sisteme geçişin benimsenmesidir. Belçika meşrutiyetle yönetilen bir krallıktır. Kamu yönetim yapısı olarak dil toplulukları ve bölgelerden oluşan federal bir yapıya, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yönetilmektedir. Belçika Anayasasının değişik 1. ve 2. maddelerinde Belçika’nın “toplumlardan ve bölgelerden oluşan” federal bir devlet olduğu açıkça belirtilmektedir. Anayasa’nın 4. Maddesi Belçika’yı konuşulan dillere göre 4 bölgeye ayırmaktadır. Buna göre Fransızca konuşulan bölgeler, Flamanca konuşulan bölgeler, Almanca konuşulan bölgeler ve her dilin konuşulduğu bölge olan Brüksel bölgesi mevcuttur. Dil bölgelerinin kendilerine özgü güçleri olmamakla beraber toplulukların

²⁷⁵Vande Lanotte, J., Bracke, S. ve Goedertier, G., **België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labrynt**. Brugge: die Keure, 2008, ss. 27-33.

ve bölgelerin yetkinliklerini belirleyen coğrafik bir ayırım olarak göze çarpmaktadırlar. Belçika Anayasasında yer alan topluluklar ise Flaman, Fransız ve Alman topluluklarıdır.

3.2.2.3.1. Yerel Yönetim Türleri

Belçika dil ayırımına dayanan 4 topluluktan oluşmakta ve aynı zamanda ekonomik güç bakımından özerk olan 3 bölgeden oluşmaktadır. Belçika kamu yönetim yapısı olarak federal devlet, topluluklar ve bölgeler olmak üzere üç düzeye ayrılmıştır. Orta düzeyde yani toplulukların oluşturduğu düzeyde iller varken alt düzeyde ise belediyeler (communes) mevcuttur.

Tablo 50: Belçika Yönetim Yapısı

	Sayı
Dil Toplulukları	4
Bölgeler	3
İller	10
Belediyeler	589

Kaynak: UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), **Kingdom of Belgium; Public Administration Country Profile**, Mart 2006, s.8,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023303.pdf>

Dil Toplulukları: Belçika’da farklı dilleri konuşan topluluklar mevcuttur. Bu sebeple 1993 yılında kabul edilen anayasa ile federal sisteme geçişle birlikte dil toplulukları kurulmuştur. Buna göre Fransızca konuşan topluluklar, almanca konuşan topluluklar, flamanca konuşan topluluklar olarak coğrafik ve kültürel çerçevede ayrımlara gidilmiştir. Başkent Brüksel ise iki dilin konuşulduğu alanı belirler. Bu toplumların oluşturduğu bölgelerin yetkileri insana göre şekillenmektedir, yani insan odaklıdır, yetki alanları konuşulan dile göre şekillenmektedir. Sağlık, kültür, eğitim, sosyal ve aile politikaları gibi insan odaklı hizmetleri yerine getirmektedirler.

Bölgeler: Belçika’da Flaman, Waloon ve Başkent-Brüksel bölgesi olmak üzere 3 bölgeye ayrılmıştır. Bölgelerin hizmet alanları ise bölge odaklı olarak

şekillenmektedir. Ekonomi, istihdam, tarım, su politikaları, barınma, kamu işleri, enerji, taşıma, çevre, kent ve şehir planlaması, doğayı koruma, dış ticaret gibi alanlarda hizmet vermektedirler.

İller: Belçika 10 ile ayrılmıştır. Bu 10 il, Flaman ve Waloon bölgelerindeki 5'er ilden oluşmaktadır. Başkent-Brüksel bölgesi herhangi bir ile ait olmadığı gibi illere de ayrılmamıştır. 2007 yılında ek bir il önerisi yapılmıştır. Almanca konuşan topluluklar tümüyle Liege ilinin içinde yer almaktadırlar. 9 tane almanca konuşan topluluğu kapsayan belediyeleri içine alacak şekilde Eupen-Sankt Vith adında bir ilin kurulması, birçok kez öneri olarak sunuldu.²⁷⁶

Belediyeler: Belçika'da 589 belediye bulunmaktadır.²⁷⁷ Vatandaşa en yakın hizmet birimleri olmakla beraber, iller gibi belediyeler de bölgelerin ve diğer çeşitli makamların vesayeti altındadırlar.

3.2.2.3.2. Mali Yapı

Her üç bölgede de yerel yönetimlerin ana gelir kaynağı, yerel vergiler ve merkezi gelirlerden alınan paylardır. Yerel yönetimler, merkezi vergi, emlak vergisi (bölgesel) veya kişisel gelir vergisi (federal), üzerine ek oran koymak suretiyle gelir sağlarlar. Bunlardan sağlanan gelir yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin %80'nini oluşturmaktadır. Geri kalan %20'lik kısmı ise yerel yönetimlerin anayasal hak olarak kendi alanlarında yaşayan halktan aldıkları vergilerdir. Merkezi transferlerin büyük çoğunluğu tahsis edilmeyen transferlerdir. Bunun ana sebebi yerel yönetimlerin yapacakları harcamalar konusunda özerk olarak karar verebilmeleridir.²⁷⁸ Bugün Belçika'da 1988 yılından itibaren yetki anlamında bölgeselleştirilen 3 tane belediye fonu mevcuttur.

²⁷⁶ Ferdy Willems, Danny Pieters, **Proposal of Law Creating The Province of Eupen-Sankt Vith and a German Speaking Electoral Circle For The Elections of the Chambers of Representatives and the Senate**, Mart 2000, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/0524/50K0524001.pdf> (06.03.2013)

²⁷⁷ United Cities and Local Governments (UCLG), **Country Profile: Belgium**, s.2. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Belgium.pdf (08.03.2013)

²⁷⁸ UCLG, s.9

Tablo 51:Belçika’da Yönetim Düzeyine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Merkezi	39,68	39,39	41,85	39,11	39,75	38,72	39,05	39,40
	Bölgesel	-	0,69	0,97	2,30	2,24	2,01	2,23	2,34
	Yerel	1,54	1,83	1,84	2,17	1,93	2,35	2,22	2,26
%Toplam Vergi Gelirleri	Merkezi	96,25	94,00	93,72	89,76	90,51	89,88	89,76	89,53
	Bölgesel	-	1,64	2,17	5,27	5,09	4,67	5,14	5,32
	Yerel	3,75	4,36	4,11	4,97	4,39	5,44	5,10	5,14

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (11.05.2013)

Tablo 51’e göz attığımızda Belçika’da vergi gelirlerinin 1990 öncesinde bölgelerde yer almadığını görmekteyiz. Bölgelerin anayasal temele oturtulması 1980, 1988 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmiştir. Yıllar itibariyle yönetim düzeylerinin vergi gelirlerinin GSYH ve toplam vergi gelirleri içerisindeki payına baktığımızda bölgelerin vergi gelirlerinin GSYH ve toplam vergi gelirleri içerisindeki payı sürekli artış göstermiştir. 1990 yılı itibariyle bölgelerin vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı %0,69 iken 2011 yılında bu oran 2.26’ya çıkmıştır. Yine bölgelerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 1990 yılında % 1,64 iken 2011 yılında bu oran % 5,32’ye çıkmıştır. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı 1990 yılında % 1.83 iken 2011 yılında bu oran % 2.26’ya çıkmıştır.

Tablo 52:Belçika’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1985	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	44,99	40,58	42,94	40,25	41,06	40,18	40,66	41,13
		Bölgeler	-	1,80	2,92	4,41	4,41	4,27	4,52	4,76
		Yerel	3,43	3,23	3,25	3,59	3,37	3,73	3,56	3,61
	% Toplam Gelir	Merkezi	92,92	88,98	87,45	83,41	84,07	83,39	83,43	83,09
		Bölgeler	-	3,94	5,94	9,15	9,02	8,86	9,27	9,61
		Yerel	7,08	7,08	6,61	7,44	6,90	7,75	7,30	7,30
Giderler	%GSYH	Merkezi	51,18	37,64	32,11	30,44	31,51	34,18	33,31	33,71
		Bölgeler	-	8,53	10,58	11,38	11,76	12,62	12,40	12,69
		Yerel	7,30	6,22	6,49	6,53	6,62	7,00	6,90	6,98
	%Toplam Harcama	Merkezi	87,52	71,84	65,29	62,96	63,16	63,53	63,31	63,16
		Bölgeler	-	16,28	21,51	23,54	23,57	23,45	23,57	23,77
		Yerel	12,48	11,88	13,20	13,51	13,28	13,02	13,12	13,07

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (15.05.2013)

Tablo 52, Belçika’da yönetim düzeylerinin gelir ve harcamalarının dağılımı gösterilmektedir. 1990 yılında bölge yönetimlerinin gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı % 3.94 olarak gerçekleşmiş ve yıllar itibariyle bu oran artarak 2011 yılında %9,61 olmuştur. Bölgelerin harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki pay ise 1990 yılında % 16,28 iken, 2011 yılında % 23,77 düzeyine çıkmıştır. Almanya’da olduğu gibi Belçika’da da harcamalar konusunda bölgelerin ve yerel yönetimlerin etkin olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam gelir

içerisindeki payına göz attığımızda 2011 yılında % 3,31 olarak gerçekleştiğini gözlemlemekteyiz. Harcamalar konusunda ise yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı yine aynı yıl itibarıyla % 13,07 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 53:Belçika’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	23,2	20,1	20,0	18,3	19,6	18,9	18,9	18,8	18,0
Savunma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	12,0	11,9	12,3	12,9	12,5	12,7	12,8	13,2	13,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,0	11,6	12,0	11,7	10,9	10,6	10,4	10,6	10,9
Çevre Koruma	4,7	5,3	5,1	5,5	5,5	5,1	5,0	5,0	5,0
Barınma ve Toplum Refahı	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3
Sağlık	4,5	0,9	1,0	0,6	0,6	0,7	0,5	0,5	0,6
Kültür, Eğlence, Din hiz.	8,7	9,3	10,0	9,6	9,2	9,3	9,2	9,1	9,4
Eğitim	18,4	19,2	19,2	18,8	18,3	19,5	19,0	19,4	19,2
Sosyal Koruma	15,6	19,8	18,2	20,7	21,2	21,2	22,1	21,1	21,5

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden faydalanılmıştır.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (23.04.2013)

Belçika’da yerel yönetim harcamalarında en önemli pay sosyal koruma harcamalarına aittir. Tablo 53’e göz attığımızda 2003 yılı itibarıyla sosyal korumaya yönelik harcamaların payının % 15,6 olarak gerçekleştiğini ve yıllar itibarıyla artış göstererek 2011 yılı itibarıyla %21,5’e çıktığını görebilmekteyiz. Bunun aksine genel kamu hizmetlerine yönelik harcamalarda 2003 yılından itibaren azalış olmuştur. 2003 yılı itibarıyla % 23,2 olan genel kamu hizmetlerine yönelik harcama payı 2011 yılı itibarıyla % 18,0 olmuştur. Bu hizmetler dışında yerel yönetim harcamalarından en çok pay alan hizmetler eğitim, kamu düzeni ve güvenliği, ekonomik işler ve hizmetler ile kültür, eğlence ve din hizmetleridir.

3.2.2.4. Avusturya’da Yerel Yönetimler

Avusturya, Anayasasına göre federal bir cumhuriyettir ve 9 eyaletten oluşmaktadır. 1920 federal anayasası ile federal, parlamenter, demokratik bir cumhuriyet şekline dönüşmüştür. 1945 yılında federal yapının altında 9 eyalet yeniden tanındı. Avusturya parlamenter sisteminde ulusal meclis (Nationalrat) ve federal meclis (Bundesrat) olmak üzere iki meclis vardır. Anayasasında daimi tarafsızlık ilan eden 6 Avrupa ülkesinden biridir.²⁷⁹

Avusturya’nın nüfusunun %98’i Almanca konuşmaktadır. Macar ve Hırvat etnik grupları küçük topluluklar halinde Burgerland’da yaşamakta, Slovenler ise Carinthia’nın güneyinde yaşamaktadırlar. Uluslar arası hukuk kurallarına göre Avusturya, Slovenler ve Hırvatların belirli haklarını anayasal güvence altına alarak tanımakla mükellef kılınmıştır.²⁸⁰

3.2.2.4.1. Yerel Yönetim Türleri

Federal bir cumhuriyet olarak Avusturya kamu yönetim yapısı olarak eyaletlere, ilçelere ve belediyelere bölünmüştür.

Eyaletler: Avusturya Federal Anayasasının 2.maddesine göre Avusturya devleti: Burgerland, Carinthia, Aşağı Avusturya, Yukarı Avusturya, Salzburg, Styria, Tyrol, Vorarlberg ve Viana eyaletlerinden oluşan federal bir ülkedir. Federasyon ilkesi, eyaletlerin yasama konularında (eyalet meclisleri yolu ile) yetkili olduklarını, federal konularda da federal meclis yolu ile yürütmeye etkili olduğunu belirler.

İlçeler: Federal yapı 98 ilçeye bölünmüştür. Bunların 83’ü kırsal ilçe iken, 15 tanesi de tüzüklerle kurulmuştur. İlçeler kamu yönetim yapısının en alt idari kademesini oluşturmaktadırlar. İlçe yönetim yetkisi belediyelerin tüm alanını kapsamaktadır.

Belediyeler: Avusturya Federal Anayasasının 115 ve 120. maddelerine göre belediyelerin kendi yetki alanları olduğu gibi federal devlet veya eyalet tarafından verilen yetki alanları da mevcuttur. Belediyeler hem özyönetim hakkına sahip özerk

²⁷⁹UCLG, **Country Profile: Republic of Austria**, (Austria), ss.1-2. http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Austria.pdf (06.04.2013)

²⁸⁰Staatsvertrag, **Betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich**, **Bundesgesetzblatt Für Die Republik Österreich**, Cilt:39, No:152, Temmuz, 1955, s.727. http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf (06.04.2013)

yerel ve bölgesel birimler olmakla beraber aynı zamanda kamu idari birimleridirler.²⁸¹ Mevcut durumda Avusturya’da 2 357 belediye vardır.

Tablo 54:Avusturya Yönetim Birimleri

Yönetim Birimi	Sayısı
Eyaletler	9
İlçeler	98
Belediyeler	2 357

Kaynak: Statistics Austria, The Information Manager,
http://www.statistik.at/web_en/classifications/regional_breakdown/municipalities/index.html. (06.03.2013)

3.2.2.4.2.Mali Yapı

Yerel yönetimlere bütçe tahsisi anayasadaki finansal hükümler çerçevesinde yapılmaktadır. Belediyeler vergi gelirlerini;

- Ortak federal vergiler
- Kendi belediye vergileri
- Finansal destekler ve hibelerden

elde etmektedirler.²⁸² Belediye vergileri; arazi vergisi, yerel vergi, ikincil konut vergisi, eğlence vergisi, belediye tesislerinin kullanımı için alınan ücretler ve idari vergi’den oluşmaktadır. Belediye vergilerinin %75’ini arazi vergileri ve yerel vergiler oluşturmaktadır. Her belediye ekonomik anlamda bağımsızdır. Anayasanın 116.maddesi uyarınca belediyeler her türlü varlığı elde etme, elden çıkarma gücüne sahip, mali anayasa konunu çerçevesinde iktisadi işletmeleri yönetme ve bütçelerini kendi başına bağımsız olarak yönetme konularında ve vergi koymada federal yönetimin ve eyaletlerin olağan yasalarının sınırları çerçevesinde yetkilendirilmiştir.²⁸³

²⁸¹ Anna Gamper, **The Third Tier in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government**, Hrvatska Javna Uprava, Cilt: 8, No:1., 2008, s.74.
[http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008 1%2006%20Gamper.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008%201%2006%20Gamper.pdf) (08.04.2013)

²⁸² UCLG, Austria, s. 9.

²⁸³ Gamper, s.15.

Avusturya parlamentosu 2008 yılında, federal ve yerel düzeyde gelir dağılımını değiştiren, sosyal yardımlar ve sağlık sistemi için yeni federal fonların tahsisini sağlayan yeni bir mali denkleştirme yasasını onayladı. Reform;

i. İdareler arası ödeneklerin çoğunun federal vergi gelirleri içinde yüksek bir alt merkezi idareye bırakılmasını,

ii. Zorunlu sağlık ve sosyal refah sorumlulukları konularında idareler arası transferlerin artırılması

iii. Merkezi yönetimin altındaki küçük ve büyük idareler arasındaki ödemelerin ayrılmasını öngören denkleştirme formülünde değişikliğin yapılması

iv. Vergi ve harçların toplanmasını öngören mevzuat dokuz eyalet için uyumlaştırılması gibi konuları içermekteydi.²⁸⁴

²⁸⁴ Blöchliger ve diğerleri, ss.39-40.

Tablo 55:Avusturya’da Yönetim Düzeyine Göre Vergi Gelirleri Dağılımı

Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
%GSYH	Merkezi	30,69	31,02	40,78	39,78	40,73	40,37	39,95	40,08
	Eyalet	3,95	4,23	0,69	0,65	0,67	0,69	0,69	0,66
	Yerel	4,33	4,45	1,57	1,34	1,36	1,39	1,38	1,35
%Toplam Vergi Gelirleri	Merkezi	78,74	78,13	94,75	95,23	95,26	95,09	95,08	95,21
	Eyalet	10,14	10,66	1,61	1,56	1,56	1,63	1,63	1,57
	Yerel	11,12	11,21	3,64	3,21	3,17	3,28	3,28	3,21

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.

http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (30.05.2013)

Avusturya’da kabul edilen mali denkleştirme yasası ile birlikte federal hükümet, eyaletler ve belediyeler arasında vergi paylaşımından idareler arası transferlere kadar değişik kurallar getirilmiştir. Denkleştirme yasasına göre eğer federal hükümet bir vergiden pay alıyorsa veya paylaşıyorsa o vergi hakkında düzenleme yapmaya yetkilidir. Eğer federal hükümet o gelirden pay almıyorsa veya paylaşımını yapmıyorsa o vergi gelirine ilişkin düzenleme yapma yetkisi eyaletin kendisine aittir. Belediyelerin vergileri düzenleme yetkisi yasalarla belirlenmemesine rağmen eyalet ve federal yasalarla yetkilendirildiklerinde vergileri düzenleme yetkisine haiz olabilmektedirler. Vergi yönetimi esas itibarıyla federal hükümetin denetimindedir. Yönetim düzeyine göre vergi gelirlerinin dağılımını gösteren tablo 55’e baktığımızda 2000 yılından önce eyalet ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payları %10’un üzerinde gerçekleşmiştir. 2000 yılı ve sonraki yıllarda ise bu oran oldukça düşmüştür. 1990 yılında eyalet yönetimlerinin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı % 10,66 olarak gerçekleşirken, 2011 yılı itibarıyla bu oran % 1.57’ye kadar düşmüştür. Yine aynı

şekilde yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 1990 yılı itibariyle % 11,21 olarak gerçekleşirken, 2011 yılında bu oran % 3.21 düzeyine kadar gerilemiştir. Avusturya’da mali denkleştirme yasasının tarihçesi eskilere dayanmaktadır. Mali denkleştirme anayasal güvence altına alınmış ve mali denkleştirme yasası uyarınca uygulanmaktaydı. 1970’li yıllara kadar 4 yılda bir düzenlenmek üzere gelir paylaşımı ve transferlerin federal hükümet, eyaletler ve yerel tarafından paylaştırılmasını esas almaktaydı. 1990’lı yılların ortalarında kamu harcamalarındaki aşırı artışlar neticesinde yeni reformlar düzenlenmiş ve bu düzenlemeleri müteakiben 2001, 2005 ve en son 2008 yıllarında mali denkleştirme konusunda düzenlemelere gidilmiştir.

Tablo 56:Avusturya’da Genel Hükümet Harcamaları ve Gelirlerinin Dağılımı

	Oran (%)	Yönetim Düzeyi	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Gelirler	%GSYH	Merkezi	36,93	37,82	37,74	37,43	37,47	36,45	36,45	36,18
		Eyalet	4,83	4,93	4,30	4,19	4,79	5,61	5,35	5,52
		Yerel	8,68	7,35	6,15	5,99	6,09	6,45	6,31	6,34
	%Toplam Gelir	Merkezi	73,23	75,50	78,32	78,61	77,49	75,15	75,76	75,30
		Eyalet	9,57	9,84	8,93	8,81	9,92	11,56	11,13	11,49
		Yerel	17,21	14,66	12,76	12,58	12,59	13,30	13,12	13,21
Giderler	%GSYH	Merkezi	38,73	34,93	34,75	33,78	34,05	36,03	36,19	34,94
		Eyalet	7,91	8,69	8,27	8,10	8,38	9,19	9,02	8,61
		Yerel	9,67	8,32	6,96	6,73	6,92	7,41	7,38	7,01
	%Toplam Harcama	Merkezi	68,78	67,25	69,52	69,49	68,99	68,46	68,81	69,11
		Eyalet	14,05	16,73	16,55	16,66	16,98	17,47	17,16	17,03
		Yerel	17,17	16,02	13,93	13,85	14,02	14,07	14,03	13,86

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database’ten derlenmiştir.
http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5 (27.05.2013)

Tablo 56 Avusturya’da yönetim düzeylerinin gelir ve harcamalarının dağılımı gösterilmektedir. 1995 yılında eyaletlerin gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı % 9,57 olarak gerçekleşmiş ve yıllar itibariyle bu oran artarak 2011 yılında % 11,49 olmuştur. Eyaletlerin harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki pay ise 1995 yılında % 14,05 iken, 2011 yılında % 17,03 düzeyine çıkmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payına göz attığımızda 2011 yılında % 13,21 olarak gerçekleştiğini gözlemlemekteyiz. Harcamalar konusunda ise yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı yine aynı yıl itibariyle % 13,86 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 57:Avusturya’da Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	18,6	17,9	17,3	17,5	18,3	17,7	17,2	16,7	16,5
Savunma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	2,1	2,0	2,2	2,0	1,9	2,0	2,0	1,9	1,8
Ekonomik İşler ve Hizmetler	12,9	13,2	13,7	13,4	13,2	12,9	12,9	11,9	11,9
Çevre Koruma	4,4	4,2	4,5	4,5	4,0	3,6	3,8	3,9	3,9
Barınma ve Toplum Refahı	3,5	3,2	3,1	3,0	3,0	2,8	3,1	2,9	2,7
Sağlık	17,1	18,0	18,3	18,2	17,9	18,3	17,5	19,2	18,7
Kültür, Eğlence, Din hiz.	6,7	6,9	6,8	7,0	7,0	7,3	7,0	6,6	6,4
Eğitim	16,6	16,3	16,1	16,2	16,1	16,8	17,5	17,5	18,0
Sosyal Koruma	18,2	18,4	18,2	18,3	18,6	18,6	19,1	19,5	20,1

Kaynak: OECD Stat Extracts verilerinden faydalanılmıştır.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11# (24.04.2013)

Avusturya’da yerel yönetim harcamalarının büyük çoğunluğu sosyal koruma, sağlık, eğitim ve genel kamu hizmetlerine yapılmaktadır. Sosyal koruma hizmetlerine yönelik harcamalara baktığımızda yıllar itibariyle artış göstererek 2011 yılı itibariyle % 20,1 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl itibariyle sağlık harcamalarının yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı % 18,7; eğitim harcamalarının payı ise % 18,0 olarak gerçekleşmiştir.

3.3. İDARELER ARASI MALİ PAYLAŞIM AB VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

İdareler arası paylaşım açısından seçilmiş ülke örnekleri ve Türkiye'nin karşılaştırmalı analizini harcamalar, gelirler, idareler arası transferler ve borçlanmayı esas alarak sırasıyla karşılaştırmasını yapacağız.

İdareler arası paylaşımın birinci aşaması hizmet ve görev sorumluluklarının idareler arasında paylaştırılmasıdır. Bunun sonucu olarak merkezi yönetim ve alt idare birimlerinin harcamalar içerisindeki payı hizmet ve harcamalar bazında yerleşmeyi gösterecektir.

Tablo 58: Ülkelerin Alt İdare Harcamalarının Toplam Harcama İçerisindeki Payı (2007-2011, %)

Ülke	2007	2008	2009	2010	2011
Almanya	37,38	38,01	37,67	37,29	38,71
Avusturya	30,51	31,00	31,54	31,19	30,89
Belçika	37,05	36,85	36,47	36,69	36,84
Danimarka	63,27	64,13	63,74	63,36	62,82
Finlandiya	39,58	40,64	39,73	39,83	40,02
Fransa	20,78	20,91	20,73	20,32	20,47
İspanya	49,83	49,86	49,37	48,07	46,31
İsviçre	56,07	57,21	56,80	56,94	57,10
İtalya	31,22	31,51	31,20	31,12	30,48
Türkiye	13,81	13,98	12,63	12,35	12,79

Kaynak: OECD Fiscal Federalism Database

http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdffiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1,

Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasibat.gov.tr (22.04.2013)

Tablo 58'e göz attığımızda harcamalar bazında yerleşmenin en çok gerçekleştiği ülke Danimarka olarak karşımıza çıkmaktadır. Danimarka'da merkezi

yönetim dışındaki alt idare birimlerinin harcamalarının toplam harcama içerisindeki payı % 60'ların üzerinde seyretmektedir. Nitekim 2011 yılı itibarıyla bu oran % 62,82 olarak gerçekleşmiştir. Danimarka'yı sırasıyla İsviçre, İspanya ve Finlandiya takip etmektedir. Harcamalar bazında yerleşmenin en az gerçekleştiği ülke Fransa olarak karşımıza çıkmaktadır. Fransa'da alt idare birimlerinin harcamalarının toplam harcama içerisindeki payı % 20 civarında gerçekleşmiştir.

Tablo 59: Ülkelerin Alt İdare Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Payı (2007-2011, %)

Ülke	2007	2008	2009	2010	2011	Ort.
Almanya	35,68	35,74	34,70	34,43	34,51	35,01
Avusturya	21,39	22,51	24,86	24,25	24,70	23,54
Belçika	16,59	15,92	16,61	16,57	16,91	16,52
Danimarka	27,22	27,45	28,75	29,36	28,93	28,34
Finlandiya	25,87	26,67	29,24	29,94	28,62	28,07
Fransa	15,72	15,97	17,17	13,99	16,29	15,83
İspanya	31,97	33,40	35,10	35,06	35,30	34,17
İsviçre	48,26	47,51	47,84	47,82	47,33	47,75
İtalya	18,88	18,42	17,41	17,75	18,44	18,18
Türkiye	12,52	12,41	12,87	13,75	13,42	12,99
Ort.						

Kaynak: OECD Fiscal Federalism Database

http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1,

Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasibat.gov.tr (29.04.2013)

2007-2011 yılını kapsayan dönemde alt idare gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki paylara baktığımızda en büyük payın % 47,75 ortalama ile İsviçre'ye ait olduğunu görebilmekteyiz. İsviçre'yi sırasıyla Almanya, İspanya, Danimarka ve Finlandiya takip etmektedir. Verilen ülkeler arasında en düşük oran % 12,99 ile

Türkiye'ye aittir. Türkiye'yi % 15,83 ortalama ile Fransa ve % 16,52 ortalama ile Belçika takip etmektedir.

Tablo 60:Ülkelerin Alt İdare Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı (%)

Ülke	2007	2008	2009	2010	2011	Ort.
Almanya	31,24	31,38	29,55	29,10	29,37	30,13
Avusturya	4,77	4,73	4,91	4,91	4,78	4,82
Belçika	10,24	9,48	10,11	10,24	10,46	10,11
Danimarka	24,38	24,68	25,73	26,72	26,89	25,68
Finlandiya	21,33	21,97	23,83	24,40	23,31	22,97
Fransa	12,03	12,14	13,17	10,76	13,11	12,24
İspanya	30,11	31,57	33,30	27,68	32,56	31,04
İsviçre	40,91	39,50	39,88	39,99	39,36	39,93
İtalya	16,34	16,03	15,08	15,36	15,90	15,74
Türkiye	2,45	2,43	2,14	2,72	2,64	2,48

Kaynak: OECD Fiscal Federalism Database

http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm#A_1,

Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasibat.gov.tr (02.05.2013)

2007-2011 yılı arası alt idare vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını gösteren tablo 60'a göz attığımızda İsviçre'nin toplam vergi gelirlerinin ilgili yıllar itibariyle ortalama % 39,93'lük kısmı alt idare vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bu oran Almanya için % 30,13 olarak gerçekleşirken İspanya'da ilgili yıllar itibariyle bu oran % 31,04 olarak gerçekleşmiştir. En düşük ortalama % 2.48 ile Türkiye'ye ait olmakla beraber Avusturya % 4,82 ortalama ile Türkiye'yi takip etmektedir.

Tablo 61:Ülkelerin Alt İdarelerinin Vergilendirme Gücü (2008) ²⁸⁵

	Alt İdare Vergi Gelirleri		Alt idare Vergi Gelirleri Payı Olarak											
	GSYH (%)	Top. Ver. Geliri (%)	a.1	a.2	b.1	b.2	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e	f	Toplam
AVUSTURYA	2,0	4,7												
Eyaletler	0,7	1,6	39,1	-	-	-	-	-	-	-	-	46,1	14,8	100,0
Yerel	1,4	3,2	7,4	-	-	15,1	-	-	-	-	-	61,6	16,0	100,0
BELÇİKA	4,2	9,5												
Bölgeler	2,2	5,1	101,6	-	-	-2,2	-	-	-	-	-	0,6	-	100,0
Yerel	1,9	4,4	9,0	-	-	90,6	-	-	-	-	-	0,4	-	100,0
DANİMARKA	11,9	24,7												
Yerel	11,9	24,7	-	-	87,3	10,4	-	-	-	2,3	-	-	0,0	100,0
FİNLANDIYA	9,4	22,0												

- ²⁸⁵ (a.1) Yerel yönetimlerin herhangi bir üst yönetime danışmadan matrah ve oranını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı,
(a.2) Yerel yönetimlerin bir üst yönetime danışarak matrah ve oranını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını,
(b.1) yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği ve bir üst yönetimin alt ve üst limit koymadığı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını,
(b.2) yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği ve bir üst yönetimin alt ve üst limitleri koyduğu vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını
(c) Yerel yönetimlerin sadece matrahını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını
(d.1) Paylaşımı yerel yönetimlerce yapılan gelirlerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını
(d.2) Gelir paylaşımı için yerel yönetimlerin rızasının alındığı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını
(d.3) Gelir paylaşımı yasalarla düzenlenmekle beraber yapılacak değişikliklerin tek taraflı olarak merkezi yönetim tarafından yapılan vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını
(d.4) Gelir paylaşımının merkezi yönetimce bütçe sürecinin bir parçası şeklinde belirlendiği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı
(e) Matrah ve oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını
(f) Diğer vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını göstermektedir.

Yerel	9,4	22,0	-	-	86,4	5,2	-	-	-	-	8,2	0,1	0,0	100
FRANSA	5,3	12,1												
Yerel	5,3	12,1	63,8	-	-	2,9	0,3	-	-	-	11,6	20,0	1,3	100
ALMANYA	11,4	31,4												
Eyaletler	8,3	22,9	-	-	-	-	-	-	89,4	-	-	-	10,6	100
Yerel	3,1	8,5	-	-	14,1	44,7	-	-	40,4	-	-	-	0,8	100
İTALYA	7,0	16,1												
Bölgeler	5,3	12,3	0,5	-	-	49,3	-	-	33,2	4,7	-	12,2	-	100
Yerel	1,6	3,8	34,7	-	-	50,3	-	-	-	-	-	15,0	-	100
İSPANYA	10,5	31,4												
Bölgeler	7,4	22,3	56,8	-	-	3,7	-	-	39,3	-	-	0,1	0,0	100
Yerel	3,0	9,1	31,3	-	-	47,8	-	-	19,9	-	-	1,0	0,0	100
İSVİÇRE	11,6	39,8												
Kanton	7,1	24,4	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Yerel	4,5	15,4	1,5	-	-	97,4	-	-	-	-	-	-	1,1	100
TÜRKİYE	2,1	8,7												
Yerel	2,1	8,7	-	-	-	-	-	-	-	79,1	-	20,9	-	100

Kaynak:OECD Fiscal Decentralization Database,

http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1 (01.05.2013)

Vergilendirme gücünün gösterildiği Tablo 61'e göz attığımızda Türkiye'de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin % 79,1 'lik kısmı (d.3) gelir paylaşımı yasalarla düzenlenen ve yapılacak olan değişikliklerin tek taraflı olarak merkezi yönetimce yapıldığı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Geri kalan % 20,9'luk kısmı ise (e) matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Benzer anlamda üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa'ya baktığımızda vergi gelirlerinin % 63,8 'lik kısmı (a.1) yerel yönetimlerin herhangi bir üst yönetime danışmadan matrah ve oranlarını belirlediği vergi gelirlerinden oluşurken, % 2.9'luk kısmı yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği ve alt-üst limitlerin bir üst yönetim birimince belirlendiği vergi gelirlerinden, % 20'lik kısmı matrah ve oranın merkezi yönetim tarafından belirlendiği vergi gelirleri payını oluşturmaktadır. Genel itibariyle ülke örneklerine göz attığımızda en azından her ülke için alt idareler ya matrah üzerinde ya da oran üzerinde değişiklik yapabilme hakkına sahip olmakla beraber bazıları da alt-üst limitleri belirleyebilme hakkına da sahiplerdir. Türkiye açısından baktığımızda genel itibariyle yerel yönetimlerin topladıkları vergi gelirleri üzerinde gerek matrah gerekse oran açısından yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim ülkemizde yerel yönetimler emlak vergisi vb bazı yerel vergiler dışında vergi toplamamakla beraber aynı zamanda merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere de ek oranlar koyarak gelir elde edememektedirler.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin vergiler ve harçlar üzerinde matrah ve oran belirleme yetkilerinin olmayışı öz gelirleri açısından sıkıntılar yaratmaktadır.

Tablo 62: Seçilmiş Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği (2005)

Ülke	Bütçe Açığı Özerkliği	Borçlanma Özerkliği
Almanya	0,0	62,5
Avusturya	40,0	100,0
Belçika	-	-
Danimarka	0,0	25,0
Finlandiya	60,0	75,0
Fransa	60,0	37,5
İspanya	0,0	37,5
İsviçre	60,0	37,5
İtalya	-	-
Türkiye	70,0	25,0

Kaynak: H.Blöchliger ve D. King, Less Than You Thought: Fiscal Autonomy of Sub-central Governments, **OECD Economic Studies**, No:2, Paris, 2006,s.180, <http://www.oecd.org/eco/public-finance/40507581.pdf> (02.05.2013)

Tablo 62'ye göz attığımızda Almanya, Danimarka ve İspanya'da bütçe açığı itibariyle tanınan yetki açısından ele alındığında yerel yönetimlerin özerkliği düşük iken, Türkiye, Finlandiya, Fransa ve İsviçre'de ise yüksektir. Yerel yönetimlerin borçlanma özerkliği açısından incelediğimizde ise Avusturya, Almanya ve Finlandiya'da yerel yönetimlerin borçlanma açısından özerkliği yüksek iken, Türkiye, Fransa, İsviçre, Danimarka, İspanya gibi ülkelerde ise düşüktür.

Tablo 63:Seçilmiş Ülkelerde Türlerine Göre Yardım Gelirlerinin Toplam Yardımlar İçerisindeki Payları (2006,%)

	Tahsisli								Tahsisli Olmayan			Toplam
	Zorunlu				İhtiyari				Zorunlu		İhtiyari	
	Eşleme		Eşleme Olmayan		Eşleme		Eşleme Olmayan		Genel Amaçlı	Blok yardımlar		
	Cari	Sermaye	Cari	Sermaye	Cari	Sermaye	Cari	Sermaye				
AVUSTURYA												
Eyalet	48,4	2,4	12,1	17,3	0,9	-	0,3	-	10,9	0,2	7,5	100
Yerel	36,5	3,3	11,5	28,7	1,8	-	0,2	-	18,0	0,1	0,0	100
BELÇİKA												
Bölgeler	1,0	0,3	-	-	-	0,0	-	-	97,1	1,6	-	100
Yerel	45,0	5,0	-	-	-	-	-	-	49,9	-	-	100
FİNLANDİYA												
Yerel	5,8	-	-	-	-	-	1,9	1,7	14,2	75,8	0,6	100
FRANSA												
Yerel	6,8	-	0,1	-	-	2,0	1,7	1,8	80,9	6,7	-	100
İTALYA												
Bölge	-	4,5	-	5,1	-	-	14,7	5,6	70,2	-	-	100
Yerel	-	-	-	-	-	-	30,5	31,5	38,0	-	-	100
İSPANYA												
Bölge	0,3	0,4	8,5	4,4	1,3	0,8	1,1	0,9	82,4	-	-	100
Yerel	17,1	17,8	2,1	-	-	-	-	-	62,9	-	-	100
İSVİÇRE												
Kanton	74,3	-	-	-	-	-	-	-	25,7	-	-	100
Yerel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TÜRKİYE												
Yerel	-	-	-	-	-	-	-	57,0	-	-	43,0	100

Kaynak: Hansjörg Blöchliger, Josette Rabeson, The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update, Network on Fiscal Relations Across Level of Government, OECD **Working Paper**, No:9, 2009, s.16, <http://www.oecd.org/tax/federalism/42982242.pdf> (11.05.2013)

Yardım türlerine göre yerel yönetimlerin aldıkları yardımlar ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Örneğin Avusturya’da tahsisli yardımlar daha ön plana çıkmakta ve bu anlamda zorunlu eşleşme yardımları en yüksek paya sahip olmaktadır. Zorunlu

eşleşme olmayan yardımlar da diğer yardım türlerine göre fazladır. Belçika, Fransa, İspanya ve İtalya’da ise daha çok genel amaçlı yardımlar ön plana çıkarken, Finlandiya’da ise blok yardımlar daha fazladır. İsviçre’de yine Avusturya’dakine benzer şekilde kantonlara yapılan yardımların büyük çoğunluğunu tahsisli yardımlardan zorunlu eşleme yardımları oluştururken, Türkiye’de ise tahsisli yardımlardan isteğe bağlı eşleşme olmayan yardımlar ile tahsisli olmayan yardımlardan isteğe bağlı yardımlar daha çok ön plana çıkmaktadır.

SONUÇ

Mahalli idareler canlı bir varlık olan insanoğlunun yine canlı bir varlık olan mekânla etkileşiminin doğal sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. İslamiyet'ten önce Arap yarımadasında küçük yerleşim yerlerine “beled”, daha büyük yerleşim yerlerine de “Medine” denilmekteydi. Beled bilindiği üzere mekân anlamına gelmekte ve bugün kullandığımız belediye kelimesinin kökenidir. Medine kelimesi “dane” kökünden gelmekte olup itaat, mülk, hüküm anlamlarına gelmektedir. Bir başka ifade ile belirli bir idari gücün kabul edilip ona itaat edenlerin yaşadığı yer anlamına gelmektedir. Medine de beledde var olan mahalli yönetsel yapı merkezileşmekte ve idare yaşayanlar tarafından bir güce bırakılmaktadır.

Bugünkü yerel-merkez çatışması, beled-Medine çatışması ve sonraki yıllarda yaşanan medeniyet-uygarlık çatışmasının son evresini oluşturmaktadır. Mahalli idarelerin en temel idari birimi olan belediyelerin kökenini oluşturan beledten Medine'ye göç, gücün merkezde toplandığı kentsel yapılarla kaynaşmanın olduğu ilk evredir. Bu evrede kent daha bakirdir, Medine tarımsal kent yapılarının örneğidir ve toplum daha sanayi evresine geçişle tanışmamıştır. Bugünkü manasıyla modern kentler ise sanayileşmenin temellerinin atıldığı ortaçağ ile birlikte kurulmaya başlanmıştır. Bu dönem aynı zamanda tarımsal üretime dayanan Medinelerin (kentlerin) sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan uygarlıkların (civilization) çatışma sürecinin görüldüğü evreyi yansıtmaktadır. Sanayileşme ile birlikte tarımsal üretimin dışında ortaya çıkan yeni kent yapıları gücün merkezlerde toplandığı ve tarımsal üretim toplumunun yaşam alanı olan kırsal mekânlardan kopuk yerleşim yerleri oldular.

Sanayi devrimi ile medeniyet-uygarlık çatışması hızlı bir evrimle birlikte yerini merkez-yerel çatışmasına bırakmıştır. Sanayi devriminin ilk temellerinin atıldığı ortaçağ dönemi modern devlet kavramının ortaya çıktığı dönemdir. Yunan site devletlerinden başlayıp Roma komün devletçiklerine kadar devam eden süreçte yerel yönetimler yetki ve idarelerinin tamamını merkezi bir güce devretmemişlerdir. Bu dönemler itibarıyla Avrupa düzeyinde ve özelinde Roma'da komünler düzeyinde konfederal örgütlenme biçimleri görülmüştür. Konfederal yapılanma içinde var olan mevcut güçler yetkilerini konfederal birliğin tekeline bırakmamışlardır.

Sanayi devrimi ile başlayan sürecin beraberinde getirdiği ulus ve milliyet kavramları ile devam eden Fransız İhtilali süreci merkezi yönetimlerin yerelin üzerinde tam tahakküm kurduğu dönemler olmuştur. Ortaçağın ortalarında başlayan bu süreç ile birlikte feodalite ve imparatorlukların yıkılması, ulus ve milliyet kavramı üzerine şekillenen merkezi anlamda katı yönetim biçimlerini ortaya çıkarmıştır.

Nitekim bu süreç içerisinde Avrupa'ya baktığımızda gerek konfederal gerekse de federal örgütlenme biçimleri çerçevesinde yaşayan halkların bu sürecin başlaması ile birlikte özyönetim hakları ellerinden alınarak katı merkezi bir yönetimce tahakküm altına alındıklarına şahit olmaktayız. Franco'nun İspanya'sı, Mussolini'nin İtalya'sı bu durumun en çarpıcı örnekleridirler. 1980'li yıllardan başlayarak kendini göstermeye başlayan küreselleşme hareketi ile birlikte sermaye ve emeğin uluslararası alanda sınırları aşan bir duruma gelmesiyle devam eden süreç beraberinde ulus devlet sınırlarının bu anlamda önemsiz kaldığı bir durumu beraberinde getirmiştir. Nitekim küreselleşme ile birlikte paralel gelişen ve önem kazanan yaklaşımlardan biri de yerelleşme olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren gerek üniter yapıli devletlerde gerekse de federal devletlerde yerel yönetimlerin geliştirilmesi anlamında âdem-i merkeziyetçilik (decentralization) benimsenmiş ve bu çerçevede reformlar yapılmıştır. Yerel yönetimlerin hizmet alanları genişletilmiş ve bununla beraber sorumluluklar alanlarında yer alan hizmetlerin artması ile birlikte mali yönden de güçlenmeleri açısından mali özerkliklerinin sağlanmasına yönelik adımlar atılmıştır.

Ülkelerin yaptıkları reformlara göz attığımızda reformların genel olarak sırasıyla iki adımda gerçekleştiğini görebilmekteyiz. Reformların birinci ayağını yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarının yeniden belirlenmesi ve hizmet etkinliğinin sağlanması açısından hizmet alanında yerelleşmenin sağlanması oluştururken, reformların ikinci ayağında ise hizmetin yerelleşmesi sonucunda etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması adına mali yönden yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öngören mali yerelleşme oluşturmaktadır. Reformlardan da görüleceği üzere hizmette yerelleşme ve mali yerelleşme birbirini tamamlayan iki unsurdur ve birbirinden bağımsız düşünülmemektedir.

Geniş anlamda hizmetlerin ve mali kaynakların paylaşılmasını ifade eden mali tevzin kavramını da bu sebeple her ikisini kapsayacak şekilde ifade etmek daha

doğru olacaktır. Ülkeler açısından mali tevzin karşılaştırması yapmak ancak hizmetlerin ve mali kaynakların etkin kullanılabilmesi çerçevesinde gerçekleşebilmektedir. Çünkü her ülkenin yönetim düzeylerine yüklediği hizmetler farklılaşabilmektedir. Bu sebeple salt bir karşılaştırma yapmak kolay olmamaktadır. Örneğin İtalya’da sağlık hizmetleri yerelin sorumluluğuna bırakılmış ve bölgeler ile yerel yönetimler sağlık hizmetlerini sunmakla yükümlü kılınmışlardır. Yönetim yapısına sahip ülkelerin yerel yönetimlerinin aynı hizmet alanına yönelik harcamaları farklılaşabilmektedir. Bunun en önemli sebebi ülkelerin yerel yönetim birimlerine yükledikleri hizmet alanlarının farklı olmasının yanı sıra ülkelerin kendi özel şartları olan sosyal, ekonomik, tarihsel ve kültürel etkenlerdir.

İdareler arası mali ilişkilerin ilk aşaması görevlerin ve bunun sonucu olarak harcamaların merkezi yönetim ve diğer alt idare birimleri (bölgeler, eyaletler, kantonlar, yerel yönetimler vb) arasında paylaşılmasıdır. Bu paylaşımın açık ve net sınırlarla belirlenmiş olması merkezi yönetimin talepleri ve yerel hizmetlerin önceliği konusunda net bir seçim yapabilmeyi sağlar.

Her ülke örneğinin ilgili tablosunda yönetim düzeylerine göre harcamaların toplam harcama içerisindeki paylarına göz attığımızda kamu harcamaları içerisinde alt idare birimlerinin harcama payları incelendiğinde, harcamaların yerelliği bakımından Danimarka’nın diğer ülke örneklerine göre daha gelişmiş bir yapıda olduğu söylenebilir. Danimarka’yı sırasıyla İsviçre, İspanya, Finlandiya, Almanya, Belçika, İtalya, Avusturya ve Fransa takip etmektedir. Ülke örnekleri içerisinde harcamalar yerelliği bakımından en alt seviyede olan ülke Fransa olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de ise harcama yerelliği ülke örneklerine göre oldukça düşük düzeyde seyretmektedir.

Yerel Yönetimlerin gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı açısından ise İsviçre diğer ülkelere göre daha gelişmiştir. İsviçre’yi sırasıyla Almanya, İspanya, Danimarka ve Finlandiya takip etmektedir. Gelir paylaşımı açısından ele aldığımızda federal devletlerin üniter yapıları devletlere nazaran daha ilerde olduğunu görebilmekteyiz. İspanya, Danimarka gibi üniter devletler ise yönetim sistemlerini yerele yetki devri neticesinde oldukça gevşetmiş ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Vergi özerkliği yerel yönetimlerin kendi başlarına bağımsız kararlar alma ve hizmetlerde bulunma durumunun bir göstergesidir. Vergi gelirleri açısından İsviçre ve Almanya yerel yönetimleri yine başta bulunmaktadır. Türkiye’de ise yerel yönetimlerin gelirleri oldukça düşük seviyelerdedir.

Ülkelerin vergilendirme gücüne baktığımızda hemen hemen her ülke örneğinde yerel yönetimler ya matrah ya da oran konusunda bir derece özerkliğe sahip iken Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi oran ve matrahları üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin büyük bir çoğunluğu tek taraflı olarak belirlenen gelir paylaşım düzenlemeleri çerçevesinde belirlenmekte, geri kalan kısım ise matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergilerinden oluşmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlere yapılan yardımlarda bile tahsisli yardımların payı oldukça yüksektir. Tahsisli yardımların payının yüksek olması yerel yönetimlerin hizmet özerkliğini zayıflatmaktadır.

Sonuç olarak Avrupa’daki ülke örneklerine göz attığımızda 1980’li yıllardan başlayarak yerelleşme ile ilgili reform çalışmalarını tamamlamaya yakın olmakla beraber yerel yönetimlerin hizmet ve gelir yönünden özerkliğine katkı yapacak reformları gerçekleştirmişlerdir. Nitekim ülke örneklerimize göz attığımızda hizmet ve gelir özerkliği veya ikisinden en az birini sağladıklarını görebilmekteyiz. Türkiye’de yerel yönetimler gerek gelir gerekse de hizmet üretme bakımından yeterince özerk konumda değildirler. Yerel yönetimlerin hizmet sorumluluk alanını genişletmek özerkliği sağlamak demek değildir. Hizmet ve gelir özerkliği birbirini tamamlayan iki unsurdur. Gelir özerkliğini sağlamadan hizmette özerklik sağlanamaz. Türkiye’de yerel yönetimler gelir yönünden merkezi yönetime bağımlıdır. Öz gelirleri oldukça düşük düzeyde ve yerel vergilerin matrah ve oranları üzerinde herhangi bir inisiyatifte sahip değildirler.

Türkiye’de etkin ve verimli bir yerel yönetim yapısı sağlanmak isteniyorsa yerel yönetimlerin gelir yönünden özerkliğini sağlayıcı çalışmaların yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimlere en azından yerel vergilerin matrah ve oranlarını belirleme yetkisinin verilmesi harçlar konusunda kendilerinin yetkili kılınması yerel yönetimlerin özerkliğini geliştirecektir.

KAYNAKÇA

Açıkgöz, Eşref. **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Isparta, 2007

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), **Governmental Functions and Processes: Local and Areawide**, Washington D.C., Şubat, 1974.

Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**, 6. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997.

Akın, Oya, **Küreselleşme Olgusu ve Kent Mekânı Üzerine Etkileri: İstanbul Metropolitan Alanı Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul 1999.

Aktan, Coşkun Can. “**Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme**, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>. (11.12.2012)

Altay N.Oğuzhan, Asuman Altay. “Türkiye’de İdarelerarası Gelir Bölüşümü ve İller Bankası’nın Değişen Rolü”, **IV. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu**, Ankara, 26-27 Kasım 2011

Arıkboğa, Erbay. **Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1998

Armağan, Ramazan. “Kamu Ekonomisinde Dışsallıklar ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 9, 2003, ss. 159-178.

Arslan, D. Ali. “Yerel Seçim Sonuçları Temelinde Türkiye’nin Siyasi Yapısı”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Sosyoloji, Cilt:4, Sayı: 1, 2007, ss. 1-32

Arslan, Nagehan Talat. “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:33, Ekim 2005, ss.189-208.

Arslan Özkan. **Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, , Haziran 2004

Aslanoğlu, Rana. **Kent Kimlik Küreselleşme**, Asa Kitabevi, Bursa 1998

Aşgın, Sait. **Doğu Anadolu Gerçeği**, Malatya, 2000

Attali, Jacques. Rapport de la Comission pour la libération de la croissance française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf> (03.03.2013)

Balay, Refik. “Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt:37, Sayı 2, 2004, ss.61-82

Barati, Isabella, Akos Szalai. “Fiscal Decentralization in Hungary”, **Centre for Public Affairs Studies**, Budapest University of Economic Sciences, 2000.

Başar, Fahamaddin. **Osmanlı Eyalet Tevcihatı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1997

Bayar, Fırat. “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar**, Sayı:32, ss.25-34

Benevolo, Leonardo.”**Eskiçağ Dünyasında Kentin Ortaya Çıkışı, Avrupa Tarihinde Kentler**”, Afa Yayınları, İstanbul, 1995

Berk, Ahmet. “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, 2003, ss.47-63

Bibbee, Alexandra. **Making Federalism Work in Italy**, OECD Economics Department Working Paper, No:590, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&code=eco/wkp\(2007\)50](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&code=eco/wkp(2007)50) (23.04.2013)

Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı (UCLG), <http://www.uclg.org/> (13.02.2013)

Blöchliger, Hansjörg, Camila Vammalle. **Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond The Zero Sum Game**, OECD Fiscal Federalism Studies, Şubat, 2012

Bozlağan, Recep. “Onsuz Anayasa Olmaz”, **Tarih Bilinci Dergisi**, Sayı 15-16, Ekim 2011, ss.82-92

Buchanan, James M. **Maliye Teorisi ve Politik İktisat**, Çev: Arif Nemli ve Yenal Öncel, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1966

Bumin, Kürşat. **Demokrasi Arayışında Kent**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1998

Bundesministerium Der Finanzen, **Bund/Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung**, Ağustos, 2012, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/grundlagen-der-foederalen-finanzbeziehungen-anlage1_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (24.04.2013)

Christiansen, Thomas. "Second Thoughts on Europe's 'Third Level': The European Union's Committee of the Regions", **Publius: The Journal of Federalism**, Cilt:26, No.1, 1996, ss.93- 116

Civaner, Emine Çiğdem. **İsviçre Ülke Raporu**, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Ankara, Şubat 2011

Commission of The European Communities, **European Governance: A White Paper**, Brussels, Temmuz 25, 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (25.02.2013)

Coşkun Balamir, Gülçin. "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", İstanbul Üniversitesi **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:37, Ekim 2007, ss. 1-16

Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, **Report on Local and Regional Democracy in France**, CG(7) 7 Part II, [Rapporteurs: Moreno Bucci (Italy) and Jean –Claude Van Cauwenberghe (Belgium)], <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887279&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (13.12.2012)

Council of European Municipalities and Regions (CEMR), **Local And Regional Structure in Finland**, http://www.ccre.org/docs/T_599_28_3524.pdf (14.12.2012)

Cuomo, Andrew M. ve Cesar A. Perales. **Local Government Handbook**, New York State, Department of State, 6. Basım, 2009, http://www.dos.ny.gov/lg/publications/Local_Government_Handbook.pdf (03.01.2013)

Çağan, Nami. **Vergilendirme Yetkisi**, Kazanç Hukuk Yayınları, İstanbul, 1992

Çetinkaya, Özhan. **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, ISBN: 978-9944-141-92-5, Bursa, 30 Temmuz 2009

Çınar, Tayfun, Birgül A. Güler. **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yayını –No:313, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, No-17, Şubat 2004

Çukurçayır, M.Akif. **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara 2000

Dağı, İhsan. **Ortadoğu'da İslam ve Siyaset**, 2.baskı, İstanbul, Boyut Kitapları, Ekim 2002

Daoudov, Murat, Yerel Yönetimlerin ve Birliklerin Uluslar arası Alanda Konumu ve Ulusal Dış Politika İle İlişkileri, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İstanbul Araştırmaları Bilim Dalı, İstanbul 2012

Delsol, Chantal Millon, **L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne**, collection “ Léviathan ”, P.U.F, 1992

Duguit, Leon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. S. Derbil, Ankara, s.129'dan aktaran: Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:4, 2000, ss.81-88

Dünya Bankası Gençliğin Sesi Grubu, **Gençlik ve Yönetişim Çalışma Grubu Raporu**,<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/RaporYonetisi m.pdf> (07.12.2012)

Elazar, Daniel J., “Federalism As Grand Design”, **Publius: The Journal of Federalism**, Cilt:9, No:4, Center for The Study of Federalism, Temple University, 1979, ss. 1-8

Eraydın, Ayda. “**Küreselleşme-Yerelleşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler**”, Prof.Dr. Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları 25, Ankara 2001, ss.363-392

Ergin, Osman Nuri. **Mecelle-i Umuru Belediye**, Cilt:3, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri, 1995

Ergin, Sait. “Tanzimat’tan Sonra Tahsilât Sistemimiz (1255-1325)”, **Maliye Mecmuası**, Cilt:10, Sayı:35, 1945

Estella, Antonio De Noriega. **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, Oxford University Press, Oxford, 2002

Ertan, Birol. “Yerel Yönetim Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11, Sayı 1 Ocak 2002, ss.22-30

European Comission, **European Charter of Local Self-Government**, Strassbourg, 15 Ekim 1985, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> (06.12.2012)

Ferri, Vittorio. “Metropolitan Cities in Italy, An Institution of Federalism”, in **Review of Economic Conditions in Italy. - Rome**, ISSN 0034-6799, ZDB-ID 970257x. - 2009, 2, ss. 201-235

Gaffiot, Felix. “Subsidium”, **Le Gaffiot de poche – Dictionnaire Latin / Français**, Paris, Hachette, 2001

Gamper, Anna. “The Third Tier in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government”, **Hrvatska Javna Uprava**, Cilt: 8, No:1, 2008, ss. 71–94, http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008_1%2006%20Gamper.pdf (08.04.2013)

Goiberna de Espana, , **Local Government in Spain**, Ministerio de Administraciones Publicas, Secretaria De Estado De Cooperacion Territorial, Direccion General De Cooperacion Local, Published by MAP-S.G.T., NIPO:326-08-46-8
http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/0111111115/text_es_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf (15.12.2012)

Görmez, Kemal. **Kent ve Siyaset**, Gazi Kitapevi, Ankara 1997

Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997

Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara 1997

Görmez, Kemal. “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı 4, 2000, ss. 81-88

Göze, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönelimler**, Beta Yayınevi, 8. Baskı, İstanbul 1998

Güler, Birgül Ayman. “Mahalli İdarelerde Reform Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:10 Sayı:3, Temmuz 2001, ss.7-12

Güler, Birgül Ayman. **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Kitapevi Yayınları, 3. Baskı, 2006

Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı (NALAS), <http://www.nalas.eu/> (19.03.2013)

Güvemli, Oktay. **Türk Devletleri Muhasebe Tarihi Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat’a Kadar**, 2.Baskı, Cilt:2, Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 2008

Habermas, Jorgen. **Küreselleşme ve Ulus Devletlerin Akıbeti**, Bakış Yayınları, İstanbul, 2002

Hill, Dilys M. **Democratic Theory and Local Government**, Routledge Ltd, London and New York, 1974

Huberman, Leo. **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, Çev. Murat Belge, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, ISBN: 9789754700305

Hunt, M.C. J, A. Chandler. "France", **Local Government in Liberal Democracies**, Ed. J. A. Chandler, London and New York: Routledge, 1992

Hutchcroft, Paul D. "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Cilt:14, No:1, Ocak, 2001, ss.23-53

İnalcık, Halil. **The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600**, London, 1973

Institut National de la Istatistique et des études économiques (INSEE), <http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp> (04.03.2013)

Institutito Nacional De Estadiscita (**Espana**), <http://www.ine.es/nomen2/index.do> (11.03.2013)

İsbir, Eyüp Günay. **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986

İspanya Anayasası,
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/cnst_espa_texto_ingles_0.pdf (15.12.2012)

İspanya Belediyeler Birliği (**FEMP**), <http://www.femp.es/> (17.02.2013)

Italy Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html (15.03.2013)

Kalin, Walter, **Decentralized Government in Switzerland**, Institute of Public Law University of Bern, Mart 2000. http://www.bhutan-switzerland.org/pdf/Kaelin_Switzerland.pdf (23.01.2013)

Karakış, Engin. **Küreselleşen Dünya Yönetiminde Yerel Yönetimler Bağlamında Sosyal Politika**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı/Yönetim ve Çalışma Sosyolojisi Bilim Dalı, Sivas, Mart 2009

Kaya Erol. **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, Kent Yönetimi Dizisi 2, İlke Yayınevi, 2003

Karakurt Tosun, Elif. **Küreselleşme Sürecinde Kentlerde Mekânsal, Sosyal ve Kültürel Değişim: Bursa Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Bursa 2007

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2.Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 1992

Keleş, Ruşen. “İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993, ss.11-22

Keleş, Ruşen. “Yerinden Yönetimin Neresindeyiz”, **Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Sayı:4, Mayıs-Haziran, 1995, ss.66-71

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 2000

Keser, Hakan. “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler” , **Ortadoğu Teknik Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Merkezi Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Biga-Çanakkale, ss.118-125

Kılıçbay, Mehmet Ali. **Şehirler ve Kentler**, Gece Yayınları, Ankara, 1993

Kıray, Emine. **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1995

Klibanoff, Peter, Michel Poitevin. **A Theory of (De)Centralization**, Mart 2012, http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/klibanof/ftp/workpap/klibanoff-poitevin_coasian_externality.pdf (07.12.2012)

Kozlu, Cem. **Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri**, İş Bankası Yayınları, No: 335, Ankara, 1994

Köse, H.Ömer. "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:52, Ocak-Mart 2004, ss. 2-43

Kuhlmann, Sabine. **Local Government in Germany: Key Features and Current Reforms**, Technical Report, German University of Administrative Sciences Speyer, 2010, http://www.dhv-speyer.de/kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/Aktuelles/Kuhlmann_German-LG-System-and-reforms-Beijing-2010.pdf (23.02.2013)

Kuzu, Burhan. "Demokrasi ve Gerekleri", **Yeni Türkiye**, Türk Demokrasi Özel Sayısı, No: 17, Ankara 1997, ss. 103-110

Ladner, Andreas. "Swiss Confederation", in **Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems**, Ed. Nico Steytler, McGill-Queen's University Press, July 2009, ss. 331-338.

Lanotte, Vande, J., Bracke, S. & Goedertier, G. **België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint**. Brugge: die Keure, 2008, ss. 27-33.

Leonardy, Uwe. "The Institutional Structures of German Federalism", *in Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*, Ed. Charlie Jeffery, London: Pinter, 1999

Jennie Litvack, Jessica Seddon. "Decentralization Briefing Notes", **World Bank Institute Working Paper**, 1999, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/8680/Decentralization%20Briefing%20Notes.pdf> (11.12.2013)

Local Government Denmark (LGDK), **The Danish Local Government System**, February 2009, http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx (13.03.2012)

Lorrain, Dominique. "Public Goods and Private Operators in France", **Local Government in Europe**, Ed. R. Batley and G. Stoker, New York: St. Martin's Press, 1991

Marin, Mehmet. "Globalleşme Sürecinde Kent ve Bölgelerin Mekânsal Ekonomilerdeki Rolü ve Ekonomik Coğrafya Eşitsizliği: Bir Yerleşim Kuramı Yaklaşımı", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi, Denizli, 2004, ss.20-39

McNeill, William. **Dünya Tarihi**, Çev. Alâeddin Şenel, İmge Yayınevi, Ankara, 2001

Ministry for Foreign Affairs of Finland, **Welfare Development: The Finnish Experience: Local Self-Government in Finland**, Brochure, 2002

Nadaroğlu, Halil. "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaştırılması", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, Dokuzuncu Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1099, Sermet Matbaası, İstanbul, 1964

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim 1994

Ocak, Ersan. “Kentin Değişen Anlamı”, **Birikim Dergisi**, Sayı. 86-87, Haziran – Temmuz 1996, ss. 32-41

OECD Fiscal Federalism Network, Fiscal Federalism Database, Classification of Intergovernmental grants, [http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#D_10\(05.03.2013\)](http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#D_10(05.03.2013))

OECD, Government At A Glance 2009, **Country Note: Spain**, 2009, <http://www.oecd.org/gov/44125528.pdf> (23.03.2013)

OECD, Expenditures Structure by Level of Government, **Government At A Glance 2011**, http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/03/06/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-12-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html (21.04.2013)

OECD, Government At A Glance, **Country Note: Switzerland**, 2009, <http://www.oecd.org/gov/44126473.pdf> (21.04.2013)

OECD, “Italy”, **Economic Surveys**, Cilt: 12, Haziran, 2007

Oğuz, Süleyman. **Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)**, Ankara, 1986

Olgun, Hürriyet. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glokalizasyon) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış”, **Sosyo-Ekonomi**, Ocak-Haziran 2007, ss.110-118

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, 3. Baskı, Hak Kitapevi, İstanbul, 1966

Ortaylı, İlber. Türkiye İdare Tarihi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:180, Doğan Basımevi, Ankara, 1979

Öncel, Mualla, Nami Çağan ve Ahmet Kumrulu. **Vergi Hukuku**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1994

Öner, Erdoğan. **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Genişletilmiş 2.Baskı, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma ve Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın no: 2005/369, Ankara, 2005

Öner, Şerif. **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2006

Ökmen, Mustafa, Buğra Özer. “Küreselleşme-Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir Tartışma”, **Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi**, Ed.A. Yılmaz-Y. Bozkurt, Ankara, Gazi Kitabevi, 2007

Özdenkoş, Demet. “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, 1999, ss.77-95

Özer, İlhan. **Devlet Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Cilt: II, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986

Özer, Mehmet Akif. “Batı’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci”, **Türkiye İdaresi Dergisi**, Sayı:425, Aralık 1999, ss.105-120

Öztürk, Namık Kemal. “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, 2002, Sayı:437, ss.27-38

Pıtırılı Ali. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**. Sayı: 383, Haziran, 1989, ss.59-72

Pirenne Henri. **Ortaçağ Kentleri**, Çev. Şadan Karadeniz, İstanbul, 1994

Porter, Michael. “Regions and The New Economic Competition”, **Global City – Regions**, Ed: A.J.Scott, Oxford University Press, Oxford, 2001

Pustu, Yusuf. “Küreselleşme Sürecinde Kent: Antik Site’den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 60, ss. 129-151

Regional State Administration Agencies, web-site:
<http://www.avi.fi/en/Pages/default.aspx> (14.12.2012)

Reorganisa Consiglio dei Ministri n.52 bis del Ekim, 2012,
http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo_int.asp?d=69636
(28.02.2013)

Reviglio, Franco. “Health Care and Its Financing in Italy: Issues and Reform Options”, **International Monetary Fund (IMF) Working Paper**, , Ekim, 2000,
[http://lnweb90.worldbank.org/caw/cawdoclib.nsf/0/2606a3b43830fcda85256c670079dd82/\\$file/wp00166.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/caw/cawdoclib.nsf/0/2606a3b43830fcda85256c670079dd82/$file/wp00166.pdf) (23.03.2013)

Ritscht, Hans. **Mali Tevzinin Sekil ve Meseleleri**, Çev: Levent Çakmur, Maliye Enstitüsü Tercümeleri, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 275, İstanbul, 1967

Robertson, Ronald. **Küreselleşme: Toplum Kuramı ve Küresel Kültür**, Bilim Ve Sanat Yayınları, İstanbul, 1999

Rousseau, Jean Jacques. **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Erenuluğ Alpagut, Öteki Yayınevi, Ankara 1999

Sakınç, Süreyya. **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik (Türkiye İçin Bir Model Önerisi)**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998

Sezal, İhsan. **Şehirleşme**, İstanbul, 1992

Sezer, Özcan. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2008

Sezer, Özcan. “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi”, **Yerel Siyaset**, Yıl:2, Sayı:13, Ocak, 2007, ss.21-32

Shah, Anwar. **Local Governance in Industrial Countries**, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank, Washington D.C., 2006

Shah, Anwar, Robin Broadway. **Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance**, Cambridge University Press, 2009

Smith, Andy. **Regional Government in France & Spain**, London’s Global University Publications, Supported by Joseph Rowntree Foundation, August 2000, <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/64.pdf> (04.03.2013)

Societats, Verlag. **İşte Almanya**, Baskı: Westermann, Braunschweig, İstanbul, 1995.

Solakzade, Mehmet Hemdemi Çelebi. **Solakzade Tarihi**, Hazırlayan Dr. Vahit Çabuk, Kültür Bakanlığı Yayınları, No: 1089, Kaynak Eserler Dizisi:34, Cilt:2, 1989

Spahn, Paul Bernd, Wolfgang Föttinger. “Germany”, in **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Ed. Teresa Ter-Minassian, (Washington: International Monetary Fund, 1997), s. 239’dan aktaran: Ronald L. Watts, Paul Hobson, **Fiscal Federalism in Germany**, Aralık, 2000, <http://130.203.133.150/viewdoc/summary?doi=10.1.1.195.4159> (25.04.2013)

Staatsvertrag, “Betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich”, **Bundesgesetzblatt Für Die Republik Österreich**, Cilt:39, No:152, Temmuz 30, 1955, , http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf (06.04.2013)

Subirats, Joan. “Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model”, **Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies**, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press, 2006

Şan, Gündüz. “ AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindelik) İlkesi”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı:19, Temmuz 2007, ss. 62-68

Şan, Gündüz. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi: Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Ayrımı”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı:8, Ağustos 2006, ss.11-24

Şengül, Tarık. “Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi”, **Küreselleşme: Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, Der. E. Ahmet Tonak, Ankara, İmge Kitabevi, 2000

Şengül, Tarık. Kapitalist Kentleşme Dinamikleri ve Türkiye Kentleri, **Evrensel Kültür**, Sayı:128, Ağustos 2002, ss. 126-134

Tatar, Mehtap. Desentralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış, **Amme Dergisi**, Cilt 26, Sayı 4, Aralık 1993, ss.135-144

TEKELİ, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 16(2), ss. 59-64

Tekeli, İlhan. “**Sivil Toplum Kuruluşları, Yerel Yönetimler ve Yerelleşmenin İç İçeliği**”, **Sivil Toplum Kuruluşları, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler**, Yay. Haz. Ali Çakmak, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, Numune Matbaası, 21-22 Haziran 2002

Tekin, Fazıl. “Mali Tevzin”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 13, Sayı:1, Ocak 1977, ss.116-164

Tezcan, Mahmut. “Küreselleşmenin Eğitimsel Boyutu”, **Türkiye 2. Eğitim Felsefesi Kongresi**, Ekim 1996, Van: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Eğitim Fakültesi, ss.187-195

The Association of Finnish Local and Regional Authorities, **Local And Regional Government Finland**, The Finnish Local Government Act, Helsinki 2007, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf> (14.12.2012)

The Constitutional Act of Denmark, Haziran, 1953, <http://www.eu-opolysningen.dk/upload/application/pdf/0172b719/Constitution%20of%20Denmark.pdf>:(05.03.2013)

The Maastricht Treaty, **Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community With a View to Establishing The European Community**, Maastricht, 7 Şubat, 1992, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (06.12.2012)

The Oxford Dictionary of New Words: **A Popular Guide to Words in the News** , http://vk.com/doc174279388_170001836?hash=2c02de39b40087959d&dl=28aabb49a7217e1962 (14.12.2012)

The World Bank, **Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead**, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia, The World Bank, Haziran, 2001, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/wetzel.pdf> (12.12.2012)

Toker, Cem. **Danimarka Yönetim Sistemi**, 2007, ss. 279-299, http://isay.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/danimarka.pdf (28.03.2012)

Toksöz, Fikret. **İyi Yönetişim El Kitabı**, TESEV Yayınları, İstanbul 2008

Toksöz, Fikret ve diğerleri. **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, ISBN 978-605-5832-22-3, İstanbul, Ağustos 2009

Tortop, Nuri. “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, ss.63-70.

Toulmin, Stephen. “The Ambiguities of Globalization”, **Futures**, Cilt:31, No:9, Kasım, 1999, ss.905-912

Tuncer, Aziz. “İspanya’da Bölgesel Yönetimler ve AB Bölge Politikalarının İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Şekillenmesindeki Rolü”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, 2010, ss.227-246

Tuncer, Selahattin. “İktisadi Kalkınma ve Masraf Politikası”, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 18. Seri, İstanbul, 1975

Tural, Kurul. **Küreselleşme ve Üniversiteler**, Kök Yayıncılık, Ankara 2004

Türe, Fatih. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, **Yerel Gündem**, Yıl:2, Sayı:5, 2000, ss.34-41.

Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, <http://www.maliye.gov.tr> (21.01.2013)

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/> (23.01.2013)

Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü www.muhasabat.gov.tr (12.12.2012)

Türkiye İstatistik Kurumu (**TUIK**), <http://www.tuik.gov.tr> (24.04.2013)

Türkoğlu, İrfan. **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara, 2009

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, Mart 2010

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013

United Cities and Local Governments (UCLG), **Country Profile: Belgium**,
http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Belgium.pdf
(08.03.2013)

United Cities and Local Governments, UCLG, **Country Profile: Republic of Austria**,
http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Austria.pdf (06.04.2013)

United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development, **UNDP Policy Document**, New York, 1997
<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF> (07.12.2012)

UN ECOSOC, “Compendium of Basic Terminology in Governance and Public Administration”, **Committee of Experts and Public Administration, Fifth Session**
New York, 27-31 Mart 2006,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf> (07.12.2012)

Uyar, Hakkı. “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”,
Aydınlanma 1923, yıl 8, sayı 51, Kış 2004, ss. 1-8,

Üçok, Coşkun, Ahmet Mumcu, Gülnihal Bozkurt. **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınları, Ankara 2002

Ülkümen, L. Hakkı. **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1960

Vesperini, Giulio. **Regional and Local Government in Italy: An Overview**, Available at SSRN, Ocak, 2009,
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1332762 (15.03.2013)

Vikipedi, **özgür ansiklopedi**, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Devlet> (10.11.2012)

Voigt, Rudetger. **Der Kommungle Finanzauggleich**, Wurzburg,. 1992

Watts, Ronald L., Robin Broadway. **Fiscal Federalism in Canada, The USA and Germany**, Queen's University Working Paper, 2004, <http://queensu.ca/iigr/WorkingPapers/watts/wattsboadway.pdf> (23.04.2013)

Barry Wellman ve Keith Hampton. Living Networked On and Offline, **Contemporary Sociology**, Cilt:28, No: 6, Kasım, 1999, ss. 648-654

Willems, Ferdy, Danny Pieters. **Proposal of Law Creating The Province of Eupen-Sankt Vith and a German Speaking Electoral Circle For The Elections of the Chambers of Representatives and the Senate**, Mart 2000, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/0524/50K0524001.pdf> (06.03.2013)

Wilson, James Q., Mark H. Moore. ve I. David Wheat, Jr. "The Problem of Heroin," **The Public Interest**, No. 29, Sonbahar, 1972, ss. 3-28

Wollmann, Hellmut, Sabine Kuhlmann. **UCLG Country Profile: Germany**, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Germany.pdf (23.04.2013)

Yeter, Enis. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karsısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak, 1996, ss.3-13

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

Yılmaz, H.Hakan, Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu. **Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No:10, Ankara, Şubat 2012