



**YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİĞİN
GELİR VE VERGİLENDİRME BOYUTU**

Mustafa KARATAŞ

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ

2017

Her Hakkı Saklıdır.

T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Mustafa KARATAŞ

**YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİĞİN GELİR VE
VERGİLENDİRME BOYUTU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ YÖNETİCİSİ

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI

ERZURUM – 2017



T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ BEYAN FORMU



14/06/2017

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

BİLDİRİM

Atatürk Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Uygulama Esaslarının ilgili maddelerine göre hazırlamış olduğum " *Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelir ve Vergilendirme Boyutu* " adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kâğıt ve elektronik kopyalarının Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Uygulama Esaslarının ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- ☒ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Atatürk Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

14/06/2017

Mustafa KARATAŞ



**T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



TEZ KABUL TUTANAĞI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI danışmanlığında, Mustafa KARATAŞ tarafından hazırlanan bu çalışma 14 / 06 / 2017 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından. Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI

Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Özgür TEMİZ

İmza:

İmza:

İmza:

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir. / /

Prof. Dr. Mehmet TÖRENEK
Enstitü Müdürü

F-85/01/21.10.2016

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
ÖZET	V
ABSTRACT	VI
KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ	VII
ŞEKİLLER DİZİNİ	VIII
TABLolar DİZİNİ	IX
ÖNSÖZ	X

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE DEVLET MODELLERİ KAPSAMINDA ÜLKE UYGULAMALARI

1.1. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER.....	6
1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi	7
1.1.1.1. Kent devletinden merkezi devlete yerel yönetimler	7
1.1.1.2. Merkezi devletten günümüze yerel yönetimler	9
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri	10
1.1.3. Yerel Yönetimlerde Sınıflandırma.....	13
1.1.4. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	14
1.1.4.1. Yönetimsel nedenler	14
1.1.4.2. Siyasal nedenler	15
1.1.4.3. Toplumsal nedenler	16
1.1.4.4. İktisadi nedenler.....	17
1.2. ÜNİTER DEVLET MODELİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	17
1.2.1. Genel Olarak Üniter Devlet Modeli.....	18
1.2.1.1. Üniter devletin temel özellikleri	19
1.2.1.1.1. Devletin unsurlarında teklik	19
1.2.1.1.2. Devletin organlarında teklik.....	20
1.2.1.2. Üniter devletin idari yapısını belirleyen ilkeler	21
1.2.1.2.1. Merkezden yönetim ilkesi	21
1.2.1.2.2. Yerinden yönetim ilkesi	26
1.2.1.3. Üniter devlet çeşitleri.....	29
1.2.1.3.1. Merkezi üniter devlet	30
1.2.1.3.2. Yerel yönetimli üniter devlet.....	31
1.2.2. Üniter Devlet Modelinde Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği	32

1.2.2.1. Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi gelişimi.....	32
1.2.2.2. Türk Anayasalarında yerel yönetimler	34
1.2.2.3. Türkiye’de yerel yönetimlerin idari yapısı	37
1.2.2.4. Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısı	42
1.3. FEDERAL DEVLET MODELİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	44
1.3.1. Genel Olarak Federal Devlet Modeli.....	44
1.3.2. Federal Devlet-Üniter Devlet Karşılaştırması	45
1.3.3. Federal Devlet Modelinde Yerel Yönetimler: Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya Örneği.....	46
1.3.3.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimler	47
1.3.3.1.1. ABD’de yerel yönetimlerin idari yapısı	48
1.3.3.1.2. ABD’de yerel yönetimlerin mali yapısı	52
1.3.3.2. Almanya’da yerel yönetimler	52
1.3.3.2.1. Almanya’da yerel yönetimlerin idari yapısı	53
1.3.3.2.2. Almanya’da yerel yönetimlerin mali yapısı	55
1.4. BÖLGELİ DEVLET MODELİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	57
1.4.1. Genel olarak Bölge Devlet Modeli.....	57
1.4.2. Bölge Devlet-Üniter Devlet Karşılaştırması.....	58
1.4.3. Bölge Devlet Modelinde Yerel Yönetimler: İspanya ve İtalya Örneği ...	59
1.4.3.1. İspanya’da yerel yönetimler.....	59
1.4.3.1.1. İspanya’da yerel yönetimlerin idari yapısı	60
1.4.3.1.2. İspanya’da yerel yönetimlerin mali yapısı	62
1.4.3.2. İtalya’da yerel yönetimler.....	64
1.4.3.2.1. İtalya’da yerel yönetimlerin idari yapısı	64
1.4.3.2.2. İtalya’da yerel yönetimlerin mali yapısı.....	67

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL ÖZERKLİĞİN BİR UNSURU OLARAK MALİ ÖZERKLİK

2.1. ÖZERKLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	70
2.1.1. Özerklik Kavramı	70
2.1.2. Özerkliğin Farklı Yönleri.....	73
2.1.2.1. Siyasi özerklik	73
2.1.2.2. Kültürel özerklik.....	74

2.1.3. Özerklikle Bağlantılı Kavramlar.....	75
2.1.3.1. Ademimerkeziyet ve özerklik.....	75
2.1.3.2. Self-determinasyon ve özerklik	76
2.1.3.3. Yerelleşme (desentralizasyon) ve özerklik	77
2.2. YEREL ÖZERKLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	78
2.2.1. Yerel Özerklik Kavramı.....	79
2.2.2. Yerel Özerkliğin Unsurları	81
2.2.2.1. İdari özerklik.....	82
2.2.2.2. Mali özerklik.....	85
2.2.3. Yerel Özerkliğin Özellikleri ve Koşulları.....	85
2.2.4. Yerel Özerkliğin Amacı.....	88
2.2.5. Yerel Özerkliğin Sınırları	89
2.2.5.1. İdarenin bütünlüğü ilkesi	90
2.2.5.2. İdari vesayet yetkisi	90
2.2.6. Yerel Özerkliğin Güçlü ve Zayıf Yönleri	92
2.2.6.1. Yerel özerkliğin güçlü yönleri	92
2.2.6.2. Yerel özerkliğin zayıf yönleri	93
2.2.7. Yerel Özerklikle Bağlantılı İlke, Kavram ve Kurumlar	94
2.2.7.1. Yerinden yönetim ilkesi.....	94
2.2.7.2. Hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi.....	95
2.2.7.3. Yetki genişliği ilkesi	96
2.2.7.4. Temsili demokrasi	96
2.2.7.5. Federal devlet modeli	97
2.2.7.6. Bölgesi devlet modeli.....	98
2.3. MALİ ÖZERKLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	99
2.3.1. Mali Özerklik Kavramı	102
2.3.2. Mali Özerkliğin Özellikleri ve Koşulları	103
2.3.3. Mali Özerkliğin Unsurları.....	106
2.3.3.1. Yerel yönetimlerin harcama özerkliği	107
2.3.3.2. Yerel yönetimlerin bütçe özerkliği	108
2.3.3.3. Yerel yönetimlerin borçlanma özerkliği	109
2.3.4. Mali Özerkliğin Amacı	110
2.3.5. Mali Özerkliğin Güçlü ve Zayıf Yönleri	111
2.3.5.1. Mali özerkliğin güçlü yönleri	111

2.3.5.2. Mali özerkliğin zayıf yönleri	114
--	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ ÖZERKLİĞİN GELİR VE VERGİLENDİRME BOYUTU

3.1. MALİ ÖZERKLİĞİN GELİR BOYUTU	118
3.1.1. Genel Olarak Yerel Yönetimlerde Gelir Yapısı	119
3.1.1.1. Yerel vergiler	119
3.1.1.2. Merkezden yapılan mali transferler	122
3.1.1.3. Vergi benzeri gelirler	123
3.1.1.4. Emlak gelirleri	123
3.1.1.5. Teşebbüs gelirleri.....	123
3.1.1.6. Vergi ceza ve para cezalarından elde edilen gelirler	124
3.1.1.7. Merkezden yapılan mali yardımlar	124
3.1.2. Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Gelir Yapısı	125
3.1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı ve Mali Özerklik	129
3.2. MALİ ÖZERKLİĞİN VERGİLENDİRME BOYUTU	134
3.2.1. Genel Olarak Vergilendirme Yetkisi	134
3.2.2. Vergilendirme İlkeleri.....	135
3.2.2.1. Adam Smith’in vergilendirme ilkeleri.....	136
3.2.2.2. Günümüz vergilendirme ilkeleri.....	137
3.2.2.2.1. Vergilendirmede mali ilkeler	138
3.2.2.2.2. Vergilendirmede adalet ilkesi.....	139
3.2.2.2.3. Vergilendirmede genellik ve eşitlik ilkeleri	140
3.2.2.2.4. Vergilendirmede kanunilik ilkesi	142
3.2.2.2.5. Vergilendirmede hukuki güvenlik ilkesi	143
3.2.3. Vergilendirme Yetkisi ve İlkeleri Açısından Mali Özerklik	144
3.2.4. Türkiye’de Mali Özerkliğin Vergilendirme Boyutu	149
3.2.5. Türkiye’de Mali Özerklik ve Ülke Uygulaması Karşılaştırması	155
SONUÇ	157
KAYNAKÇA	161
ÖZGEÇMİŞ	178

ÖZET**YÜKSEK LİSANS TEZİ****YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİĞİN GELİR VE
VERGİLENDİRME BOYUTU****Mustafa KARATAŞ****Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ****2017, 178 sayfa, X****Jüri: Prof. Dr. Ayhan DÖNER****Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ****Yrd. Doç. Dr. Özgür TEMİZ**

Günümüzde, yerel yönetimlerden yerel halkın tercih ve beklentilerine en uygun sayı ve nitelikte hizmet sunması beklenir. Bu beklentiden kaynaklanan artan hizmet yükünün karşılanması noktasında, merkezden yerele yapılacak yetki ve kaynak devri daha anlamlı hale gelir. Bu yetki ve kaynak devri ise yerel özerkliğin temel unsuru olan mali özerklik ile açıklanır. Mali özerklik çerçevesinde, yerel yönetimlerin gelir yapısının ve vergilendirme yetkisinin nasıl tanımlanacağı hususu büyük önem taşır. Zira yerel yönetimlerin gelir yapısı ve vergilendirme yetkisi; sırasıyla mali özerkliğin düzey ve derecesini belirler ve bunlar ülke uygulamaları bakımından farklılık arz eder.

Mali özerkliğin Türk merkezi ve yerel yönetim yapısına uyarlılığının tespitinin amaçlandığı bu çalışmada; güncel literatür taranarak teorik çerçeve çizilmiş, devlet modelleri noktasında mukayese yapılabilmesi için ABD, Almanya, İspanya ve İtalya uygulamaları seçilmiş, Türkiye’de mali özerkliğin gelir ve vergilendirme boyutu mevzuat ve güncel mali veriler ışığında irdelenmiştir. Türkiye’de mali özerkliğin anayasa ve yerel yönetim kanunları ile güvence altına alındığı, yerel ihtiyaçların karşılanmasında yerel gelirlerin yetersiz kaldığı, ancak üniter devlet modeli gereğince Türk mali özerklik anlayışının, sınırsız mali özerkliğe imkân veremeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, yerel özerklik, mali özerklik, gelir yapısı, vergilendirme yetkisi.

ABSTRACT
MASTER'S THESIS
THE REVENUE AND TAXATIONAL DIMENSION OF FISCAL AUTONOMY
IN LOCAL GOVERNMENTS

Mustafa KARATAŞ

Advisor: Assist. Prof Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ

2017, Pages: 178, X

Jüri: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Assist. Prof. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ

Assist. Prof. Dr. Özgür TEMİZ

Today, local governments are expected to provide the most appropriate number and quality of services to local people's preferences and expectations. At the point of meeting the increased service burden arising from this expectation, the transfer of authority and resources from the central government to the local governments becomes more meaningful. These transfers are explained by fiscal autonomy, which is the main element of local autonomy. In the aspect of fiscal autonomy, how the revenue structure and taxation authority of local governments is defined is of great importance. Therefore, the revenue structure and taxation authority of local governments determine the level and degree of fiscal autonomy and these differ in terms of country practices.

In this study, which is aiming at determining the relevance of fiscal autonomy to the Turkish central and local government structure, theoretical framework was established by reviewing the current literature, USA, Germany, Spain and Italy practices were selected for comparison of the state models, and the revenue and taxation aspects of fiscal autonomy in Turkey was examined in the consideration of legislation and current fiscal datasets. In this study, it has been reached conclusion that in Turkey, fiscal autonomy is secured by constitutional and local government laws, local revenues are insufficient to meet local needs, but the sense of Turkish fiscal autonomy would not allow unlimited fiscal autonomy in accordance with the unitary state model.

Key Words: Local government, local autonomy, fiscal autonomy, revenue structure, taxation authority.

KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACIR:	: Advisory Commission on Intergovernmental Relations
Art.	: Article
BGK	: Belediye Gelirleri Kanunu
Bkz.	: Bakınız
bs.	: basım
Çev.	: Çeviren
E.	: Esas
Ed.	: Editör
EVK	: Emlak Vergisi Kanunu
Mad.	: Madde
No	: Number
NPM	: New Public Management
Nu.	: Numara
K.	: Karar
Sec.	: Section
ss.	: sayfaları arası
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
US	: United States
USA	: United States of America
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1. Lindaman ve Thurmaier'in Mali Özerklik Modeli.....	101
--	-----



TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1. Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesi ve Bu Bütçeye Tabi Kamu İdareleri	43
Tablo 3.1. Mali Özerklik Düzeyini Etkileyen Gelir Kaynakları	129
Tablo 3.2. Türkiye’deki Tüm Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmelerinin 2012-2015 Yılları Arasındaki Büyüklükleri	131
Tablo 3.3. Türkiye’deki Tüm İl Özel İdarelerin Bütçe Gerçekleşmelerinin 2012-2015 Yılları Arasındaki Büyüklükleri.....	133
Tablo 3.4. ABD, Almanya, İspanya, İtalya ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi Kapsamında Mali Özerklik Dereceleri.....	156



ÖNSÖZ

Bu çalışma, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda, Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ yönetiminde bir yüksek lisans tezi olarak hazırlanmıştır.

Günümüzde devletlerin idari yapısında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimler; yerel nitelikte kamu hizmetlerini sunmakla görevli, niteliğine göre idari ve mali özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal idari birimlerdir. Ancak özellikle yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerklik, ülkelerin devlet modeli şekilleri ve anayasalarında belirledikleri ilkeler ve kurallar çerçevesinde farklılaşır. Bu farklılaşma ise özellikle gelir yapıları ve vergilendirme yetkileri üzerinde yoğunlaşır. Yürütülen bu çalışmanın yöneldiği amaç, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin gelir ve vergilendirme boyutunu ortaya koyarak, üniter bir devlet olan Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir ve vergilendirme boyutu itibarıyla mali özerkliğini değerlendirmektir. Bu yönde öncelikli olarak devlet modelleri kapsamında yerel yönetimlere, ardından mali özerkliğin kavramsal çerçevesine ve mali özerkliğin gelir ve vergilendirme boyutuna değinilmiştir. Bu bilgiler ışığında da Türkiye'nin üniter devlet modeli ve anayasal ilkeleri esas alınarak yerel yönetimlerin mali özerkliği ortaya konulmuştur.

Bu çalışmada, yoğun iş temposuna rağmen çalışmanın hazırlanması ve düzeltilmesi aşamasında tavsiyelerini, maddi ve manevi desteğini esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ'ye, değerli jüri üyeleri Prof. Dr. Ayhan DÖNER'e ve Yrd. Doç. Dr. Özgür TEMİZ'e ve son olarak tez yazım sürecinde en önemli moral kaynağım olan annem Mukaddes KARATAŞ'a, babam Köksal KARATAŞ'a ve müstakbelim Tuba Dilşat URAL'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Erzurum-2017

Mustafa Karataş

GİRİŞ

1980li yıllardan beri süregelen “yerelleşme (*decentralization*)” ve yeni kamu yönetimi (*New Public Management - NPM*) tartışmalarında; merkezi yönetimlerden alt düzey yönetimlere daha fazla yetki ve kaynağın devri dile getirilmektedir¹. Bu tartışmalar, özellikle halka en yakın alt düzey yönetim birimleri olarak kabul edilen yerel yönetimler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin, yerel halkın tercih ve önceliklerine uygun olarak daha fazla kamu hizmeti sunabilmesi ve söz konusu hizmet yükünü karşılayabilmesi için de merkezi yönetimden yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak devretmesi beklenir. Bu noktada yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin, diğer bir ifadeyle yerel özerkliğinin güçlendirilmesi hedeflenir².

Yukarıda bahse konu edilen tartışmalara paralel olarak, günümüzde yerel yönetimlerin hizmet yükü önemli ölçüde artmakta ve yerel özerklik kapsamında özellikle mali yapıları güçlenmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin artan hizmet yükleri, daha fazla harcama yapmalarını gerekli kılar. Buna bağlı olarak da yerel yönetimler, daha fazla gelire ihtiyaç duyar³.

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin toplamı olup; yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesi konusu mali özerklik çerçevesinde değerlendirilir⁴. Mali özerklik ise yerel yönetimlerin *yeterli düzeyde öz gelir kaynaklarına (gelir boyutu) ve öz gelir kaynaklarını arttırıcı nitelikte tasarruf yetkisine (vergilendirme boyutu)* sahip olması şeklinde ifade edilebilir⁵.

Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlerin en önemli öz gelir kaynağı, yerel vergilerdir. Bu noktada yerel yönetimlerin öz gelirleri üzerinde sahip olacağı tasarruf yetkisi ise vergilendirme yetkisini işaret eder. Ancak yerelleşme tartışmaları ve ülke

¹ Tulia G. Falletti, “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, 99 (3), 2005, 327; Mustafa Sakal ve Habip Demirhan, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB Adaylık Süreci Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik”, *30. Türkiye Maliye Sempozyumu* (20-24 Mayıs 2015), Antalya 2015, 732.

² Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 2009, 260.

³ Haluk Egeli ve Funda Diril, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 84 (1), 2012, 26.

⁴ İrfan Türkoğlu, *Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara 2009, 168.

⁵ Roy Bahl and Richard M. Bird, “Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward”, *Public Budgeting and Finance*, 28 (4), 2008, 8.

uygulamaları kapsamında ortaya çıkan sorunlar, *yerel vergiler ile birlikte diğer gelir kalemlerinin nasıl planlanması gerektiği ve vergilendirme yetkisinin kapsamının ne olacağı* üzerinde yoğunlaşır. Çünkü yerel vergiler dışındaki gelir kalemlerinin kimi mali özerklik düzeyini yükseltirken, kimisi de mali özerklik düzeyini düşürür. Ayrıca vergilendirme yetkisi, kural olarak sadece idari bir yetki olmayıp; bu yetki özellikle verginin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması noktasında yasama organının münhasır yetkisi kapsamına girer. Dolayısıyla vergilendirme yetkisi aynı zamanda siyasi bir yetki niteliğine de sahiptir⁶. Bu kapsamda yerel yönetimlere devredilecek vergilendirme yetkisi, özellikle devlet modelleri çerçevesinde ülkelerin yerel yönetim uygulamaları bakımından farklılık arz eder. Örneğin bir üniter devlet olan Türkiye’de yasama yetkisinin tek bir mecliste toplanması sebebiyle; vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkileri yerel yönetimlere devredilmemiş iken, bölgesel devlet olan İtalya’da bu yetkinin devredildiği gözlemlenmektedir⁷. Bu noktada öncelikli olarak mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimlerin gelir yapısının ve vergilendirme yetkisinin nasıl tasarlanması gerektiğinin belirlenmesi gerekir. Ardından özellikle Türkiye örneği ile üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin, federal ve bölgesel devletlerdeki yerel yönetim uygulamalarından ayırt edilmesi ve bu çerçevede değerlendirilmesi önem arz eder.

Bu çalışma ile yerel yönetimlerde mali özerkliğin gelir ve vergilendirme boyutunun tespit edilmesi ve bu tespitler dâhilinde mali özerkliğin Türkiye açısından değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda çalışmada teorik ve kavramsal alt yapının oluşturulması, yerli ve yabancı literatür taraması ile; ülkelerin yerel yönetim uygulamalarının tespiti ise ilgili literatüre ilave olarak anayasa ve kanun hükümlerinin incelenmesi yoluyla oluşturulmuştur.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Yerel yönetimleri genel hatlarıyla ortaya koyarak; üniter, federal ve bölgesel devlet modellerinde yerel yönetimlerin yerini ve her bir devlet modeline örnek teşkil eden ülkeler dâhilinde yerel yönetim uygulamalarını tespit etmeyi amaçlayan **Birinci Bölüm**, dört kısımdan oluşmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, *birinci kısımda* öncelikli olarak yerel yönetim kavramından

⁶ Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, 34-37.

⁷ Aykut Tavşancı, “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (Ed.), *Mahalli İdarelerin Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010, 83.

bahsedilerek, yerel yönetimlerin tarihçesi, özellikleri, sınıflandırması ve varlık nedenleri üzerinde durulacaktır. *İkinci kısımda* ise üniter devlet modelinden ve bu kapsamda üniter devletin unsurlarından, idari yapısını belirleyen esaslardan ve çeşitlerinden bahsedilecektir. Ardından üniter devlet modeli örneği olan Türkiye’de yerel yönetimlerden genel hatlarıyla bahsedilerek, yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları üzerinde durulacaktır. *Üçüncü kısımda* ilk olarak federal devlet modeline ve federal devlet-üniter devlet modeli karşılaştırmasına yer verilecek; ardından federal devlet modelinde yerel yönetimlerden genel hatlarıyla bahsedilerek, federal devlet modeli örnekleri olan Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya’da yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarının üzerinde durulacaktır. Son olarak *dördüncü kısımda* ise üçüncü kısma paralel bir şekilde, öncelikli olarak bölgesel devlet modeline ve bölgesel devlet-üniter devlet karşılaştırmasına yer verilecek; sonrasında bölgesel devlet modelinde yerel yönetimlerden kısaca bahsedilerek, bölgesel devlet modeli örnekleri olan İspanya ve İtalya’da yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları üzerinde durulacaktır.

Bu çalışmanın üç kısımdan oluşan **İkinci Bölümünün** amacı; mali özerkliğin tam olarak anlaşılabilmesi için, özellikle hukuki yönüyle “özerklik” kavramı ile yerel özerkliğin kavramsal alt yapısını ortaya koymak ve yerel özerkliğin bir unsuru olan mali özerkliğin üniter devlet modeli temelinde teorik ve kavramsal çerçevesini çizmektir. Bu amaç doğrultusunda, *birinci kısımda* ilk olarak özerklik kavramına genel hatlarıyla yer verilecek ve sonrasında özerkliğin farklı yönleri ve özerklik ile bağlantılı kavramlara değinilecektir. *İkinci kısımda* ise kısaca yerel özerklikten bahsedildikten sonra yerel özerkliğin unsurlarına, özelliklerine ve koşullarına, amacına, sınırları ile güçlü ve zayıf yönlerine yer verilecektir. Son olarak *üçüncü kısımda* ikinci kısma paralel bir şekilde, öncelikli olarak mali özerklik genel hatları ile ortaya konulacak ve ardından mali özerkliğin özellikleri ve koşulları, unsurları, amacı ile güçlü ve zayıf yönleri üzerinde durulacaktır.

Çalışmanın son bölümü olan ve iki kısımdan oluşan **Üçüncü Bölümün** amacı; mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimlerin gelir yapısını ve yerel yönetimlere bırakılacak vergilendirme yetkisinin kapsamını özellikle üniter devlet modeli ve vergilendirme ilkeleri çerçevesinde tespit ederek, Türkiye açısından mali özerkliğin gelir ve vergilendirme boyutunu değerlendirmektir. Bu kapsamda *birinci kısımda*, yerel yönetimlerin gelir yapısını oluşturan gelir türlerine, mali özerklik kapsamında yerel

yönetimlerin gelir yapısının nasıl tasarlanması gerektiğine ve Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yapısının mali özerklik kapsamında değerlendirilmesine yer verilecektir. *İkinci kısımda* ise genel olarak vergilendirme yetkisi ve vergilendirme ilkelerinden bahsedilerek; mali özerkliğin vergilendirme boyutuna değinilecek ve ardından Türkiye uygulamasının değerlendirmesine yer verilecektir.

Bu çalışma niteliği itibariyle hem bir teorik yaklaşım ortaya koymakta, hem de Türkiye uygulaması noktasında durum analizi yapmaktadır. Türkiye örneğinde; anayasal olarak yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy olarak tanımlanmış olsa da; vergilendirme yetkisinin kısmen veya tamamen ortaya konulması ve açıklanması amacıyla yerel yönetimlerin kapsamının bu çalışmada il özel idaresi ve belediye ile sınırlı tutulduğunu belirtmek faydalı olacaktır. Bununla birlikte çalışmada; ulusal literatürde yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik noktasında “*yerel yönetimlerde özerklik*” kavramı tercih edilmiş olmasına rağmen, ulusal ve uluslararası literatür arasında yeknesaklığın sağlanması ana amacıyla bahse konu kavram yerine “*yerel özerklik*” kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE DEVLET MODELLERİ KAPSAMINDA ÜLKE UYGULAMALARI

Devletler, kamu hizmetlerine yönelik görevlerini yerine getirebilmek için tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi yönetime ve merkezi yönetim kanalıyla söz konusu kamu hizmetlerini yerine getirebilecek güce sahiptir. Ancak ülke geneline yayılmış bir şekilde köy, kasaba, kent gibi farklı yerleşim yerlerini de bünyesinde barındırmaktadır. Bu yerleşim yerlerinde yaşayan yerel halkın tercihleri ve öncelikleri doğrultusunda bazı kamu hizmetlerinin de yerine getirilmesi gerekmektedir. Devletler, bu tür kamu hizmetlerini de merkezi yönetimler aracılığıyla yerine getirebilir⁸. Ancak kamusal ve ulusal fayda gözeterek yerel nitelikteki hizmetleri merkezi yönetim tarafından kendi gözetim ve denetimi altındaki idari ve mali açıdan özerk idari yapılara bırakabilir. Yerel nitelikteki hizmetlerin devredildiği özerk idari kuruluşlar kapsam alanına yerel yönetimler de girmektedir⁹.

Günümüzde demokratik ülkelerin devlet yapıları genellikle üç farklı model çerçevesinde şekillenmektedir. Bunlar; üniter devlet modeli, federal devlet modeli ve bölgesel devlet modelidir. Bu devlet modellerine göre yapılanan ülkeler, yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirme noktasında yerel yönetimleri bünyelerinde barındırmaktadır. Ancak yerel yönetimler, içinde bulundukları ülkenin devlet yapısına göre farklı düzenlemelere, örgütlenmelere, idari ve mali yapılara sahip olabilmektedir. Devlet modellerinin kendi içinde taşıdığı şartlar ve her bir devlet modeli açısından yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları açısından farklılık arz etmesi, bu yönetimlerin idari ve mali özerklikleri açısından da farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır¹⁰.

Bu çalışmanın birinci bölümüyle hedeflenen, öncelikli olarak yerel yönetimleri kavramsal açıdan ele alarak teorik alt yapısını oluşturmak; özerkliklerinin tespiti noktasında devlet modelleri çerçevesinde farklılık arz eden yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarını belirleyebilmektir. Bu kapsamda ilk bölümün birinci kısmında genel

⁸ Bekir Parlak ve Mustafa Ökmen, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015, 4.

⁹ Recep Tekeli ve Tarık İlman, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, Recep Tekeli (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, Nobel Yayıncılık, 2015, 141; Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Yayın No: 263, Ankara 1996, 1.

¹⁰ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, 129.

olarak yerel yönetimlerden; ikinci, üçüncü ve dördüncü kısmında da devlet modelleri kapsamında yerel yönetimlerden, ülke uygulamalarından ve bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarından bahsedilecektir.

1.1. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER

*Yerel yönetimler*¹¹, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yasalarla belirlenmiş görev ve yetkileri bulunan, organları (karar ve/veya yürütme organları) yerel halk tarafından seçilen, kendi malvarlığı, bütçesi ve personeli olan hukuk düzeni içinde oluşturulmuş kuruluşlardır¹². Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulan ve organları yerel halkın seçimiyle göreve gelen ve yerel halkı temsil eden kamu idari birimleridir¹³. Yerel yönetimler; yerinden yönetim ilkesinin, diğer bir ifadeyle idari ademimerkeziyetin, yer bakımından uygulanmasını ifade eder. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yer aldığı devlette, kural olarak bu yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin bazı yetkileri bulunur¹⁴.

Yerel yönetimler, demokrasi açısından büyük öneme sahiptir¹⁵. Yerel yönetimler, merkezi yönetime kıyasen, demokratik yönetim anlayışına alan ve kapsam bakımından en uygun yönetimlerdir. Çünkü yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleridir ve organları seçimle işbaşına gelir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin iki boyutundan bahsedilebilir. Yerel yönetimlerin ilk boyutu, “*yerel hizmet birimi*” olma iken; ikincisi “*kendi kendilerini yönetme birimi*” olma boyutudur¹⁶. Ülkelerin mali, siyasi ve hukuki yapıları içerisinde önemli bir yere sahip olan yerel yönetimler, aynı zamanda toplumsal hayata dair önemli kararların alındığı kuruluşlardır¹⁷. Yerel yönetimler; mali açıdan, kamu hizmetlerinin sunumu ve kaynakların kullanımı bağlamında etkinliği sağlamaları ve kamu hizmetlerinin yerel tercihlere uygun olarak yürütmeleri gibi nedenlerle önem arz

¹¹ Yerel yönetimler kavramı, Türk literatüründe “*mahalli idareler*” olarak da ifade edilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler Batı literatüründe “*local governments*” olarak kullanılmaktadır (Bekir Parlak, “Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, 5).

¹² Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 22; Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması*, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 1994, 3.

¹³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul 1994, 16; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 21.

¹⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 16-17.

¹⁵ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 25.

¹⁶ Yusuf Karakılçık, *Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016, 45.

¹⁷ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 24.

eder. Çünkü yerel yönetimler, halkın yönetime katılımını sağlamakla birlikte, yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunda yerel ihtiyaçlara yönelik bilgi, birikim ve tecrübeleri ile hizmetlerin etkin ve verimli sunumunu sağlar¹⁸.

1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, ülkeden ülkeye farklılık arz eder ve tarihin belirli bir dönemi ile sınırlı değildir. Ancak, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile yerleşik hayata geçilmesi ve kentlerin kurulması arasında bağlantı bulunur. Çünkü yerleşik hayatla birlikte toplu halde yaşam, kendine özgü hizmetleri gündeme getirmiş ve bu hizmetlerin yürütülmesiyle görevli birimlerin varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda 18'inci yüzyılda, kamu hizmeti sunma görevini yürüten ve günümüz manasında ilk yerel yönetim birimleri olan kentlerin ve beraberinde merkezi devletlerin ortaya çıkması, çağdaş yerel yönetimler açısından bir başlangıç niteliğine sahiptir. Ancak yerel yönetimler, günümüzdeki yapısına Fransız Devrimi sonrası 19'uncu yüzyıldaki gelişmeler ile kavuşmuştur. Bu aşamaların ardından 20'nci yüzyıl, yerel yönetimler açısından bir kurumsallaşma süreci olmuş ve yerel yönetimlerin daha özerk ve etkin olduğu örneklerle karşılaşılmıştır¹⁹.

Yukarıdaki bilgiler ışığında yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini, ikili bir ayrıma gitmek suretiyle incelemek mümkündür.

1.1.1.1. Kent devletinden merkezi devlete yerel yönetimler

Yerel yönetimler, ilk defa küçük toplulukların yönetiminde ortaya çıkmış; bu yönetimler günümüzde merkezi yönetime ait görevleri yerine getiren birimler olarak işlev görmüştür²⁰. Antik Mısır'da ülkenin bölgesel idari yönetim birimleri olan ve idari açıdan merkeze bağlı nomarklar tarafından yönetilen “*septa/nom*”; Antik Çin'de, ülkenin idari sınırlara bölünerek askeri yönetim ve istihdamın sağlanması amacıyla oluşturulan “*xian*”; Antik Yunan'da belirli bir toprak üzerinde yaşayan insanların kendi kendini yönettiği küçük yönetim birimleri olan “*site*” ve Roma Döneminde idari açıdan özerk olma

¹⁸ Hüseyin Gül, “Yönetim-Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve”, Recep Tekeli (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, Nobel Yayıncılık, 2015, 5.

¹⁹ Karakılçık, 36-37.

²⁰ Karakılçık, 37.

özelliğine sahip olan “*muncipe*” yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilebilir²¹.

İlk yerel yönetim birimi olarak sayılabilecek *Antik Yunan Yönetimleri*, kendi kendini yönetebilen, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu idari, dini ve siyasi birimlerdi. Bu yönetimler, askeri örgütlenme, savunma, suçluların cezalandırılması gibi günümüzde genellikle merkezi yönetime bırakılan görevleri yerine getirmekteydi²². Antik Yunan Yönetimleri, bu görev ve yetkilerini Roma dönemine kadar devam ettirebilmiştir²³. Bu kapsamda Roma dönemi ile birlikte yerel hizmetler, merkezi hizmetlerden ve kurumsal yapılardan uzaklaşarak farklılaşmıştır. Bu dönemde Roma’nın fethettiği ve “*muncipe*” olarak adlandırdığı topraklara İmparatorluk tarafından idari özerklik ve ticari ayrıcalıklar verilmiştir. Muncipe’ler, ülkenin genel yönetimine benzer bir şekilde yapılandırılarak senato, halk meclisi ve majistra denilen karar organları ve yöneticiler eliyle yönetilmiştir²⁴. Roma’nın son dönemlerinde bu birimlerin elinde bulunan özerkliği ve ayrıcalıkları kaybederek etkilerinin azalmasıyla birlikte, kentlerin yeniden özerklik ve ayrıcalıklarını kazanmasında önemli yer tutan “*komünler*” devreye girmiştir²⁵.

Komünler, kentlerde yerel nitelikteki hizmetlerin yürütülmesinde önemli görevlere sahip olmaları dolayısıyla günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimlerin ilk kurumsallaştığı birimler olarak kabul edilmektedir²⁶. Ancak Roma döneminin sona ermesiyle birlikte komünler önemlerini yitirmiştir²⁷. Komünlerin önemini yitirmesi ve Roma dönemi sonrası merkezi yönetimlerin zayıflamasıyla birlikte kentler, kilise kurumu ve feodal beylikler eliyle yönetilmeye başlanmıştır²⁸.

10’uncu yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticaretin canlanması ile kentler yeniden

²¹ David Peacock, “The Roman Period: 30 BC-AD 395”, Ian Shaw (Ed.), *The Oxford History of Ancient Egypt*, Oxford University Press, New York 2000, 416; Nathan Rosenstein, “War, State Formation and Evolution of Military Institutions in Ancient China and Rome”, Walter Sheidel (Ed.), *Rome and China: Comparative Perspective on Ancient World Empires*, Oxford University Press, New York 2009, 26; Nadaroğlu, 17.

²² Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 24.

²³ Parlak ve Ökmen, 23.

²⁴ Karakılçık, 38.

²⁵ “Komünler, belirli bir mahalde, diğer bir ifadeyle belirli bir toprak parçası üzerinde toplu bir halde ve geniş anlamda anlaşılacak kaydıyla komşu ilişkiler içinde yaşayan insanlardan oluşan doğal yerleşme birimi niteliğindeki topluluklardır”: (Nadaroğlu, 6).

²⁶ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2008, 2.

²⁷ Parlak ve Ökmen, 23.

²⁸ Karakılçık, 38.

önem kazanmış ve bu durum, komünlerin yeniden önem kazanması ve güçlenmesiyle sonuçlanmıştır²⁹. 18'inci yüzyıla kadar geçen bu süreçte, komün hareketleri feodal beylerin kentler üzerindeki egemenliğine rağmen devam etmiştir³⁰. Bu kapsamda kral veya derebeylerinden alınan ayrıcalıklarla komünler; bir kısmı tam bağımsız, bir kısmı yarı bağımsız olan ve kralın denetimine ve korumasına tabi kentleri meydana getirmiştir³¹.

Yerel yönetimlerin bu gelişim süreci, 18'inci yüzyılda Fransa ve Almanya gibi merkezi ve ulusal devletlerin ortaya çıkması sebebiyle duraklamaya girmiştir³². Ancak Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan “*yerinden yönetim ilkesi*” ile günümüz manasında yerel yönetimler oluşmaya başlamıştır³³.

1.1.1.2. Merkezi devletten günümüze yerel yönetimler

18'inci yüzyılda Avrupa'da merkezi devletler ortaya çıkana kadar, feodal ilişki içerisinde yer almayan kentler ve kent yönetimleri olan komünler, önemli bir yere sahip olmuştur. Bu dönemde komünler, ara kurum niteliklerinden dolayı yerel halk ile devlet arasında ayrıcalıklı ve güçlü bir konumdadır. Ancak 18'inci yüzyıl itibarıyla yönetimler merkezileşerek, merkezi devletler ortaya çıkmıştır³⁴. Merkezi devletlerin zamanla gelişerek güçlenmesi karşısında merkezi yönetimlerin komünlere üstünlük sağlamasıyla birlikte komünler güçlerini merkezi yönetimler karşısında kaybetmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak da kentler, merkezi yönetimlerin alt birimleri halini almıştır³⁵.

Merkezi devletlerin ortaya çıkmasıyla yerel yönetimlerin gelişiminde meydana gelen duraklama 18'inci ve 19'uncu yüzyılda Avrupa'da ortaya çıkan belediye oluşumlarıyla yeni bir ivme kazanmıştır. Bu kapsamda belediye kavramı, 1789 yılında Fransız Kurucu Meclisi'nde ilk kez kullanılmıştır³⁶. Bununla birlikte İngiltere'de 1835 yılında yapılan reformlar (*Municipal Corporations Act*) ile birlikte belediyeler (*municipal corporations*), kamu tüzel kişiliğine sahip hizmet kuruluşları olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda belediye tüzel kişileri, merkezi yönetimin yerel alt birimleri olarak kentin tüm

²⁹ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 5.

³⁰ Karakılçık, 38.

³¹ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2.

³² Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 13.

³³ Nadaroğlu, 17.

³⁴ Karakılçık, 39.

³⁵ Parlak ve Ökmen, 25.

³⁶ Karakılçık, 39.

ihtiyaçlarını yerine getirmiştir³⁷. İtalya’da ise ilk belediye oluşumlarına, 1861 sonrası oluşturulan Krallık Anayasası döneminde rastlanmaktadır³⁸. Bununla birlikte Amerika Birleşik Devletleri’nde “1875 Missouri Eyalet Anayasası” ile belediyeler özerk nitelikte yerel yönetim birimleri olarak düzenlenmiştir³⁹. İskandinav ülkelerinde ise ilk belediye oluşumları Finlandiya’da 1865, İsveç’te 1862 ve Norveç’te 1837 yılı itibariyle gözlemlenmeye başlanmıştır⁴⁰.

20’nci yüzyılın sonlarına doğru ise liberal devlet anlayışının, zayıflayan refah ve sosyal devlet politikalarının yerini almasıyla yerel yönetimler yeni bir sürece girmiştir. Bu süreç ile birlikte yerel yönetimler yeniden ön plana çıkarılarak güçlendirilmeleri yönünde politikalar geliştirilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlere, özerklikleri bağlamında merkezi yönetimlerin elinde bulunan bazı görev, sorumluluk ve kaynakların transferi gündeme gelmiştir⁴¹.

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel nitelikteki ihtiyaçlar doğrultusunda kamu hizmetlerini sunmaları için oluşturulan yerel yönetimler, - yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere - belirli özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları kendine özgü özellikleri ile önemli ölçüde merkezi yönetimlerden ayrılmaktadır ve merkezi yönetimden ayrılan bu özellikleri dolayısıyla, merkez karşısında belirli bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir⁴². Yerel yönetimlerin sahip olduğu söz konusu özellikler; belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterme, kamu tüzel kişiliğine sahip olma, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürütme, karar organlarının seçimle göreve gelmesi, görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi, özerkliğe sahip olma ve son olarak vesayet denetimine tabi olma şeklinde sıralanabilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin özelliklerini maddeler halinde ele almak doğru olacaktır:

a) *Belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterme*: Yerel yönetimler, sınırları hukuki

³⁷ Parlak ve Ökmen, 27.

³⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 159.

³⁹ Jered Carr, “Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment”, *Political Research Quarterly*, 59 (3), 2006, 482.

⁴⁰ Terrance Sandalow, “Local Government in Sweden”, *American Journal of Comparative Law*, 19, 1971, 769; Jens Blom Hansen, Lars-Erik Borge and Matz Dahlberg, “Local government in Denmark, Norway and Sweden”, Antti Moisio (Ed.), *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, Vatt Publications, Helsinki 2010, 95.

⁴¹ Karakılçık, 40-41.

⁴² Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 22-23.

metinlerle çizilmiş belirli bir coğrafi alanda kurulur ve faaliyetlerini yürütür. Yerel yönetimler, belirlenmiş olan alan dâhilinde yerel ihtiyaçları karşılamak ile görevli ve yetkilidir⁴³.

b) *Kamu tüzel kişiliğine*⁴⁴ sahip olma: Yerel yönetimler öncelikli olarak, devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir⁴⁵. Yerel yönetimlerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği, merkezi yönetim tarafından bu yönetimlere tanınmıştır⁴⁶. Yerel yönetimlerin sahip olduğu bu tüzel kişilik; bu yönetimlerin kendi görevlerine sahip olmasının somutlaşması anlamına gelmektedir⁴⁷.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları kamu tüzel kişilikleri dolayısıyla kendi gelir ve giderleri, bütçeleri, personeli, alacak ve borçları, hak ve yükümlülükleri vardır. Ayrıca yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının iki temel sonucu vardır. Bunlar, yerel yönetimlerin seçilmiş veya atanmış otoritelerle yaptıkları işlemlerin yerel yönetim birimi adına yapmaları ve yerel yönetimlerin mahkemeler önünde davalı veya davacı olabilmesidir⁴⁸.

c) *Yerel nitelikteki kamu hizmetleri yürütme*: Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçların giderilmesi için kamu hizmetlerini yürütmekle görevlidir⁴⁹. Bu birimler, kendi kuruluş alanlarıyla sınırlı olarak, kamu hizmetlerini yürütmek üzere yetkilendirilmiştir⁵⁰.

d) *Karar organlarının seçimle göreve gelmesi*⁵¹: Yerel yönetimler yerel halkın

⁴³ Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2015, 12.

⁴⁴ *Kamu tüzel kişisi*, devlet tarafından kurularak kamu ayrıcalıklarıyla donatılan ve kamu hukukuna bağlı bir şekilde görev yapan kişilerdir. Kamu tüzel kişileri iki şekilde kurulabilir: Yasama organı tarafından çıkarılan bir kanunla kurulabileceği gibi, kanunun verdiği açık yetkiyle idare tarafından bir idari işlemle de kurulabilir. Kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıkları ise re'sen icra yetkisi, tek taraflı işlem yapma yetkisi, cebri icra hükümlerinden muaf olma, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, vergiden muaf olma ve çalışanlarının kamu görevlisi kabul edilmesi şeklinde sıralanabilir. Ayrıca kamu tüzel kişileri yapıları bakımından da; kişi toplulukları ve mal toplulukları şeklinde ikiye ayrılabilir. Bu kapsamda yerel yönetimler, kişi topluluğu olarak kabul edilmektedir (Karakılçık, 22).

⁴⁵ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015, 91.

⁴⁶ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2014, 222.

⁴⁷ Yusuf Şahin, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014, 39; Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, 33.

⁴⁸ Şengül, 12.

⁴⁹ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, 1.

⁵⁰ Atay, 221.

⁵¹ Yerel yönetimlerde karar organları kural olarak seçimle göreve gelir. Bununla birlikte bu yönetimlerin yürütme organları ise seçimle göreve gelebileceği gibi atama yoluyla da göreve gelebilir. Örneğin; Türkiye'de belediye yönetiminin başında bulunan "belediye başkanı" seçimle göreve gelirken, il özel idaresi yönetiminin başında bulunan "vali" atama yoluyla göreve gelir. ABD'de idari bölgelerde ve belediyelerde, Almanya'da ise ilçelerde ve belediyelerde yönetimin başında halk tarafından seçilen bir yönetici ya da yerel meclis tarafından göreve getirilen bir yönetici söz konusudur. Bununla birlikte İspanya'da illerin ve belediyelerin ve İtalya'da bölgeler, iller ve belediyelerin her birinde yönetimin başında halk tarafından seçilen yöneticiler bulunur.

oyları ile göreve gelen karar organlarına sahiptir⁵². Bu özellik, yerel yönetimlerin demokratik esaslara uygunluğu ve halkın katılımcılığı açısından önemlidir⁵³.

e) *Görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi*: Yerel yönetimler, hizmetlerini kanunlarda belirlenmiş görev ve yetkilere bağlı olarak yürütür. Dolayısıyla bu yönetimler, kanunlarda yer verilmemiş bir görevi yerine getiremez veya yetkiyi kullanamaz⁵⁴. Yerel yönetimlerin sahip olacağı görev ve yetkiler iki şekilde belirlenebilir. Bunlar; sınırlı sayı kuralı ve genel yetki kuralıdır. Bu görev ve yetkilerin, kanunda tek tek belirlenerek yerel yönetimlere aktarılabildiği hallerde *sınırlı sayı kuralı*ndan söz edilir. Söz konusu görev ve yetkiler kanunda genel bir ilkeye dayanarak da aktarılabılır. Bu durumda görev ve yetkiler tek tek sayılarak yerel yönetimlere devredilmez. Bu ise *genel yetki kuralı*dır⁵⁵.

f) *Belirli bir özerkliğe sahip olma*: Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetimlerin merkezin müdahalesi olmaksızın, kendi iradeleriyle karar alabilmelerini ve kendi kendilerini yönetebilmelerini ifade eder⁵⁶. Bu kapsamda bir yerel yönetimin kendi kendini yönetmesinden bahsedebilmek için öncelikli olarak özerk olması ve bu özerkliğin sağlanması için de belirli görev ve sorumluluklarının olması ve bu görev ve sorumlulukları kendi organları eliyle yerine getirmesi gerekir⁵⁷. Ancak bu özerkliğin kamu yararının aşılmasına, ülke birlik ve bütünlüğünün bozulmasına ve kanunların dışına çıkılmasına yol açmaması için sınırları hukuk çerçevesinde belirlenmektedir⁵⁸.

g) *Vesayet denetimine tabi olma*: Yerel yönetimler, ülke yönetiminin idari bütünlüğü içerisinde yer alır ve bu bütünlük merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi ile sağlanır⁵⁹. Bu yetki, merkezi idarenin taşra teşkilatlarında olduğu gibi *hiyerarşik denetim*⁶⁰ değil, vesayet denetimidir⁶¹. Yerel yönetimler

⁵² Şengül, 13.

⁵³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 24.

⁵⁴ Tekeli ve İlman, 143.

⁵⁵ Nalbant, 33-34.

⁵⁶ Karakılçık, 35.

⁵⁷ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, 2.

⁵⁸ Parlak ve Ökmen, 20.

⁵⁹ Karakılçık, 35.

⁶⁰ Merkezden yönetim ilkesinin bir sonucu olan *hiyerarşik denetim*; bir kamu tüzel kişinin kendi bünyesi içerisinde var olan üst-ast ilişkisi çerçevesinde, üstün emri altındaki personelin hukuki işlemlerini, yasal bir düzenlemeye ihtiyaç duymaksızın yerindelik ve hukuka uygunluk açısından denetlemesidir. Hiyerarşik denetimde üstün yetkilerini kullanması için bir başvuruya ihtiyaç yoktur. Ayrıca hiyerarşik denetim karşısından astın dava hakkı bulunmaz. Hiyerarşik denetim kapsamında üstün, astın memuriyetine ilişkin yetkileri, asta disiplin cezası verme yetkisi, astlar arasında görev dağılımı yapma yetkisi ve asta emir ve talimat verme yetkisi bulunur. Son olarak, üstün hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi kapsamında astın işlemlerini iptal edebilir, değiştirebilir veya erteleyebilir (Çağlayan, 93-96).

⁶¹ Çağlayan, 91.

üzerindeki *vesayet denetimi*⁶² ile özerklik arasında bir uyumsuzluk olduğu düşünülebilir. Ancak üniter devlet yapısı, ulusal çıkarlar ve devletin üstünlüğü ilkesi dolayısıyla vesayet denetiminin gerekliliği, bu tereddüdü ortadan kaldırmaktadır⁶³.

1.1.3. Yerel Yönetimlerde Sınıflandırma

Yerel yönetimler, genel bir değerlendirme yapılarak amaç ve işlevlerine göre veya niteliklerine göre sınıflandırılabilir. Amaç ve işlevlerine göre yerel yönetimler, **genel amaçlı ve özel amaçlı yerel yönetimler** şeklinde sınıflandırılabilir⁶⁴:

a) *Genel amaçlı yerel yönetimler*: Yerel bir topluluğun yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamakla görevli yerel yönetimlerdir⁶⁵. Fransa’da komünler, Almanya’da belediyeler, Amerika Birleşik Devletleri’nde kasabalar ile Türkiye’de belediyeler, il özel idareleri ve köyler buna örnek olarak gösterilebilir⁶⁶.

b) *Özel amaçlı yerel yönetimler*: Eğitim, sağlık gibi sadece belirli bir kamu hizmetinin ya da birkaç kamu hizmetinin yerine getirilmesiyle görevli kılınan yerel yönetimlerdir⁶⁷. Amerika Birleşik Devletleri’nde özel okul bölgeleri veya elektrik, doğalgaz işletmesi gibi teknik amaçlar güdümlenerek kurulan birimler buna örnek olarak gösterilebilir⁶⁸.

Yerel yönetimler, nitelikleri bakımından ise temsil ilkesine dayalı olup olmamalarına göre sınıflandırmaya tabi tutulabilir⁶⁹:

a) *Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler*: Karar organları seçimle oluşan yerel yönetimlerdir⁷⁰. Bu yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yasalarla

⁶² Yerel yönetimler üzerinde, iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim yapılabilir. *İç denetim* yerel yönetimlerin kendi içinde yaptığı denetim iken, *dış denetim* bir başka bağımsız birim tarafından yapılan denetimdir. Yerel yönetimler üzerindeki dış denetimin türü ve biçimi, denetimi yapan organlara göre farklılık arz eder. Bu kapsamda yürütme tarafından yapılan denetime, idari denetim, diğer bir ifadeyle *vesayet denetimi* denir. Dolayısıyla merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisi, vesayet denetimini ifade eder. Vesayet denetimi kapsamında yerel yönetimlerin yetkileri; yer, konu ve biçim yönünden sınırlanır. Bu bağlamda denetimi yapan merkezi yönetim, yerel yönetimlerin karar ve işlemlerini iptal edebilir. Ancak merkezi yönetimin elinde bulunan vesayet denetimi yetkisi, kanunlarda belirtilen durum ve koşullar haricinde kullanılamaz (Karakılçık, 24-25).

⁶³ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, 8.

⁶⁴ Hellmut Wollmann, “Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality”, *Croatian & Comparative Public Administration*, 11 (3), 2011, 682.

⁶⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 16.

⁶⁶ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 28-29.

⁶⁷ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 17.

⁶⁸ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 16.

⁶⁹ Wollmann, “Reorganizing Local Government...”, 682.

⁷⁰ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 17.

belirlenmiştir⁷¹. İspanya, İtalya, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'deki yerel yönetimler buna örnek olarak gösterilebilir.

b) *Temsil ilkesine dayalı olmayan yerel yönetimler*: Karar organları seçimle teşkil ettirilmeyen, atama yoluyla meydana gelen yerel yönetimlerdir ve bu yönetimler modern anlamda ve yerel demokrasi çerçevesinde kabul gören yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmaz⁷². Bu tür yerel yönetimler, atama yoluyla göreve gelip, genellikle yetki genişliğine göre faaliyet gösterir. Afrika, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya'daki bazı yerel yönetimler buna örnek gösterilebilir⁷³.

Bu sınıflandırmalar ışığında yerel yönetimlerin üniter devletlerde, amaç ve işlevi itibariyle genel amaçlı; niteliği itibariyle ise temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler olduğu değerlendirilebilir. Dolayısıyla üniter devlet modeli açısından yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geldiği ve yerel ihtiyaçların karşılanmasıyla görevli oldukları değerlendirilebilir.

1.1.4. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler, belirli hedeflere ulaşmak ve ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla, toplumların tarihsel gelişimlerine paralel olarak ortaya çıkmış yönetim birimleridir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri yönetsel, siyasal, toplumsal ve iktisadi yönden açıklanmaya çalışılmıştır⁷⁴.

1.1.4.1. Yönetsel nedenler

Kimi kamu hizmetleri nitelikleri itibariyle daha fazla yerel nitelik taşır. Bu kapsamda dış güvenlik, milli savunma ve adalet gibi kamu hizmetleri geneldir ve ulusal düzeyde gerçekleştirilmesi zorunludur. Gelenekler ve egemenlik olguları da bu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulmasını gerekli kılar. Ancak temizlik, kanalizasyon, şehir içi yolların yapım, bakım ve onarımı, şehir içi ulaşım gibi hizmetler ise yerel düzeyde faydalanmayı ön planda tutar ve genellikle yerel nitelikte sayılır. Yerel niteliğe sahip bu tip hizmetlerin merkezden ziyade yerel yönetimler eliyle yürütülmesi gerektiği kabul edilir⁷⁵.

⁷¹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 29.

⁷² Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 17.

⁷³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 29.

⁷⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 17.

⁷⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 18.

Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin; yerel şart farklılıklarının dikkate alınmaması, merkeze olan uzaklık, halkın bu hizmetlere yönelik alınacak kararlara katılamaması ve karar alma noktasında yaşanan güçlükler, bürokrasiden kaynaklı gecikmeler ve kırtasiyecilik gibi sebepler dolayısıyla merkezi yönetimden ziyade yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gerektiği kabul edilir. Bu noktada özellikle “yerinden yönetim ilkesi” çerçevesinde yerel yönetimlerin varlığı önem arz eder⁷⁶.

Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel düzeyde yürütülmesi ve merkezden yürütülmesine kıyasen daha verimli olması nedeniyle de yerel yönetimlere ihtiyaç duyulur⁷⁷. Ancak bu kapsamda yönetimde etkinliğin sağlanabilmesi ve kamu hizmetlerinin daha kolay yürütülebilmesi için merkez ile yerel yönetimler arasında bir dengeyin de bulunması gerekir⁷⁸. Söz konusu dengeyin sağlanması ve yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması için;

- En uygun hizmet alanı büyüklüğü ve sınırlarının belirlenmesi,
- Yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması ve dolayısıyla kaynakların verimli kullanılması ve
- Yerel yönetim birimlerine en iyi şekilde yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılması;

şeklinde üç yoldan bahsedilmektedir⁷⁹.

Bu bilgiler ışığında, yerel yönetimlerin yönetsel varlık nedenleri merkezi yönetimin, kamu hizmetlerini tek başına etkin ve verimli bir şekilde sunamaması ve kimi kamu hizmetlerinin yerel niteliğinin ağır basması şeklinde ifade edilebilir⁸⁰.

1.1.4.2. Siyasal nedenler

Yerel yönetimler, yerel halkın oyları ile göreve geldiği için halkın katılımı ve denetimi ile kamu hizmetlerini yürütürler⁸¹. İktidarın merkezden yerele dağılımını sağlamak suretiyle demokrasinin temelini oluşturan özgürlük, eşitlik ve katılım, yerel yönetimlerle hayata geçirilir. Yerel yönetimlerin varlığı, yerel ihtiyaçların karşılanması

⁷⁶ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 55.

⁷⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 17.

⁷⁸ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 17.

⁷⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 18.

⁸⁰ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 54.

⁸¹ Nadaroğlu, 17.

noktasında merkezi yönetimin gücünü önemli ölçüde azaltmakta ve merkezi yönetimin keyfi yönetimine karşı yerel halkı koruma altına almaktadır. Bu noktada yerel halkın taleplerini karşılayacak ve yerel düzeyde yönetime katılımını sağlayacak yönetsel bir yapıya ihtiyaç duyulması da yerel yönetimlerin var olma gerekçesi kabul edilir. Bu bilgilerden hareketle yerel yönetimlerin siyasal varlık sebepleri; yerel halkın demokratik hakkı olan tercih hakkının kullanmasını sağlamak ve demokrasinin gelişmesi açısından eşitlik, katılım ve özgürlüğü yerel düzeyde gerçekleştirmek şeklinde sıralanabilir⁸². Ancak yerel yönetim geleneğinin gelişmediği ülkelerde yerel demokrasi temelinde varlığına ihtiyaç duyulan yerel yönetimler, yerel tiranlar da doğurabilir. Çünkü yerelde ekonomik gücü elinde bulunduranlar, ayrıcalıklarını ve baskın varlıklarını sürdürebilmek adına yerel siyasi otoriteyi ellerinde tutabilir. Bu noktada bir siyasi neden olarak kabul edilen yerel demokrasinin gelişmesinin aksine bir sonuçla karşı karşıya kalılabileceği de gözden kaçırılmamalıdır⁸³. Bununla birlikte yerel yönetimlerin demokrasinin yerel düzeyde gerçekleştirmek amacıyla var olduğu düşüncesi karşısında; bu yönetimlerin, tarihsel ve politik gelenekler ve koşullar sebebi ile var olduğu da öne sürülmektedir. Bu düşüncenin temelinde ise yerel yönetimlerin devletler ile birlikte var olduğu ve demokrasi inancının çok daha sonra ortaya çıktığı kabulü yatar⁸⁴.

1.1.4.3. Toplumsal nedenler

Bir ülkenin toplumsal açıdan gelişimi, yerel yönetimler ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü toplumsal gelişim, sadece ulusal açıdan geliştirilecek planlarla değil, yerel nitelikteki kalkınma planlarıyla da ilişkilidir. Dolayısıyla yerel boyutta toplumun ihtiyaçları üzerinden yapılacak planlamalarda yerel yönetimlere büyük görev düşmektedir⁸⁵. Bununla birlikte belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın demokratik, eşitlikçi ya da katılımcı eğilimlere sahip olması durumunda; yerel yönetimlerin varlığı, yerel halkın toplumsal düşüncelerinin daha fazla gelişmesine imkân sağlar. Bu noktada da yerel yönetimlerin varlığına ihtiyaç duyulur⁸⁶.

⁸² Mustafa Sakal ve Habip Demirhan, “Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finans Sorunları ve Yeni Kaynak Arayışları”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, 408; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 51.

⁸³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 51-52.

⁸⁴ Nadaroğlu, 18-19.

⁸⁵ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 18.

⁸⁶ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 20.

1.1.4.4. İktisadi nedenler

Yerel yönetimler, yerel nitelikteki hizmetleri daha etkin bir şekilde sunabilecekleri gibi hizmet arzı yönünden de kamu hizmetlerine yönelik alacakları kararlarda daha isabetli tercihlerde bulunabilir⁸⁷. Çünkü yerel hizmetlerin önceliği ve miktarı açısından, yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında çok daha iyi bir pozisyonundadır. Bu da hizmetlerin etkinliği ve başarısında önemli bir gelişim anlamına gelmektedir⁸⁸. Ancak yerel yönetimler de merkezi yönetimler gibi kıt kaynağa ve çok sayıda hizmet yükümlülüğüne sahiptir⁸⁹. Dolayısıyla kaynaklar israfa yol açmayacak şekilde, diğer bir ifadeyle tutumlu bir şekilde kullanılmalıdır⁹⁰. Bu açıdan yerel yönetimlerin iktisadi varlık nedenleri arasında, kıt kaynaklardan mümkün olan en yüksek verimin elde edilmesi de sayılabilir⁹¹. Ayrıca yerel yönetimlerin iktisadi temelinde, insanların kendi öncelikleri içerisinde yer alan hizmetlerin bedelini ödemeye ve bu hizmetlere yönelik kararlara katılıma daha fazla eğilim göstermeleri de yer almaktadır⁹².

1.2. ÜNİTER DEVLET MODELİNDE YEREL YÖNETİMLER

Üniter devlet, kural olarak yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin merkezde toplandığı; yerel ve ülke düzeyindeki tüm hizmetlerin merkezi yönetim eliyle yerine getirildiği merkeziyetçi bir sistemi ifade eder. Ancak üniter devlette yasama ve yargıya ilişkin yetkilere dokunmaksızın; yerel nitelikteki kamu hizmetlerine yönelik olarak yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin daha az yetkili, merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabi, idari ve mali açıdan özerk bir yerel yönetime bırakılması mümkündür⁹³. Bu durumda yerel yönetimli üniter devletten bahsedilir.

Birinci bölümün bu kısmında ilk olarak üniter devlet modelinden ve üniter devlet modeli çerçevesinde yerel yönetimlerden genel olarak bahsedilerek Türkiye'deki yerel yönetim yapısı üzerinde durulacaktır.

⁸⁷ Nadaroğlu, 17; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 54.

⁸⁸ Mehmet Akif Özer ve Murat Akçakaya, *Yerel Yönetimler: Mali Boyut*, Gazi Kitabevi, Ankara 2015, 5.

⁸⁹ Sakal ve Demirhan, "Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu...", 408.

⁹⁰ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 52.

⁹¹ Nadaroğlu, 31.

⁹² Özer ve Akçakaya, 5.

⁹³ Parlak ve Ökmen, 5.

1.2.1. Genel Olarak Üniter Devlet Modeli

Üniter kelimesi, Fransızca “unitaire” kelimesinin karşılığı olup “*siyasal düzlemde birlikten yana, birlikçi, birleştirici; merkeziyetçi*” anlamlarına gelmektedir⁹⁴. Fransa’da 19’uncu yüzyılda ortaya çıkmış bir devlet modeli olan üniter devlet; kelime anlamıyla bağlantılı olarak ve devletin unsurları ve organları açısından tekliği ifade ettiği için “*tekil devlet veya tek yapılı devlet*” olarak da adlandırıldığı görülmektedir⁹⁵.

Üniter devlet, literatürde belli başlı kriterler göz önünde bulundurularak tanımlanmaya çalışılmıştır. Gözübüyük’e göre üniter devlet, siyasal otoritenin tek merkezde toplandığı, tek bir anayasanın ve tek bir yasama ve yürütme organının bulunduğu devlettir⁹⁶. Teziç’e göre ise üniter devlet, hukuk ve yasa birliğiyle birlikte ülke sınırları dâhilinde yasama, yürütme ve yargı birliğinin mevcut olduğu devlettir⁹⁷. Gözübüyük ve Teziç’in tanımlarına göre üniter devlet, devlet organlarında birliği ifade etmektedir.

Nalbant’a göre üniter devlet, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütünlük oluşturmasıdır⁹⁸. Bu tanımdan hareketle üniter devlet, devletin unsurlarını oluşturan ülke, millet ve egemenlik açısından bir tekliği içermektedir.

Son olarak Gözler’e göre üniter devlet; ülke, millet ve egemenlik unsurları açısından ve yasama, yürütme ve yargı organları açısından teklik özelliği gösteren devlettir⁹⁹. Bu açıdan üniter devletin, devletin unsurları ve organları açısından teklik arz ettiği söylenebilir.

Yukarıda yer alan tanımlar çerçevesinde üniter devleti, ülkenin, milletin ve egemenliğin tek ve bölünmez nitelikte olduğu, tek bir yasama, yürütme ve yargı organının bulunduğu; dolayısıyla ülke genelinde tek bir yönetimin ve hukukun hâkim olduğu devlet olarak tanımlamak mümkündür.

⁹⁴ Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, (11. bs.), Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 2011, 2446.

⁹⁵ Gonca Kozanoğlu, *Üniter Devletlerde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015, 5.

⁹⁶ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, 19.

⁹⁷ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2009, 129.

⁹⁸ Nalbant, 3.

⁹⁹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2013, 184-185.

1.2.1.1. Üniter devletin temel özellikleri

Üniter devlet, devletin unsur ve organlarında teklik özellikleri çerçevesinde tanımlanabilir. Bu noktada *devletin unsurlarında teklik* ülkenin, milletin ve egemenliğin tekliği ve bölünmezliği; *devlet organlarında teklik* yasama, yürütme ve yargı organlarının tekliği olmak üzere üçer alt unsuru bünyesinde barındırır.

1.2.1.1.1. Devletin unsurlarında teklik

Üniter devlet, öncelikle devletin varlık koşulları, yani devletin unsurları ile ilgilidir. Devlet ülke, millet ve egemenlik unsurlarından oluşmaktadır. Devlet birtakım kurallar koyar ve bu kuralların uygulanmasında egemenlikten kaynaklanan kamu gücünü kullanır. Ayrıca, devletin koyduğu kurallar, devletin etkinlik ve yetki sahası olan belirli bir coğrafi alanda geçerlidir ve bu kurallar, bu coğrafi alanda yaşayan halk üzerinde sonuç doğurur¹⁰⁰. Sonuç olarak devletin; ülke, millet ve egemenlik unsurlarıyla var olduğu ve onlar olmadan işlevselliğinden ve mevcudiyetinden bahsedilemeyeceği değerlendirilmesi yapılabilir. Üniter devlet ise tek ülkenin, tek milletin ve tek egemenliğin bulunduğu devlettir. Diğer bir ifadeyle üniter devlet, bir milletin tek bir ülke üzerinde, tek bir egemenliğe bağlı olduğu devlettir¹⁰¹. Dolayısıyla üniter devlet, devletin unsurları açısından, üç alt unsurdan meydana gelmektedir. Bunlar ülkenin tekliği ve bölünmezliği, milletin tekliği ve bölünmezliği ve egemenliğin tekliği ve bölünmezliğidir¹⁰².

- *Ülkenin tekliği ve bölünmezliği*: Üniter devlette ülke, “*ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği ilkesi*” uyarınca tek ve bölünmez bir niteliktedir. Dolayısıyla devletin ülke bütünlüğünü bozacak nitelikte olan “*ülkeden ayrılma hakkı*” üniter devletlerde söz konusu olamaz. Bununla birlikte üniter devlet, idari yapısı içerisinde il, ilçe gibi basit idari bölümlerden meydana gelebilir. Ancak bu birimler merkez tarafından gerçekleştirilen anayasa ve yasalara bağlı olarak basit idari yetkilere sahip olup, yasama ve yargı yetkileri bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu idari bölümlerin ülkenin bölünmezliği bağlamında ayrılma hakları bulunmamaktadır. Sonuç olarak üniter devletin il, ilçe gibi idari bölümlere ayrılması ülkenin tekliği ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır¹⁰³.

¹⁰⁰ Nalbant, 16.

¹⁰¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 185.

¹⁰² Nalbant, 64.

¹⁰³ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 185.

- *Milletin tekliği ve bölünmezliği*: Üniter devlette millet, “*milletin bölünmezliği ilkesi*” uyarınca tek ve bölünmez bir niteliğe sahiptir. Üniter devletlerde milleti oluşturan insan toplulukları herhangi bir ayrıma tabi tutulamaz ve dolayısıyla dil, din, ırk, mezhep gibi niteliklere göre ayrımcılığa tabi tutulamaz¹⁰⁴.
- *Egemenliğin tekliği ve bölünmezliği*: Son olarak üniter devlette egemenlik, “*egemenliğin bölünmezliği ilkesi*” uyarınca tek ve bölünmez bir niteliktedir. Bir devletin üniter devlet olarak kabul edilmesi, devlet yetkisinin herhangi bir düzeyde bir diğer devlet veya devletlerle paylaşılmamasına bağlıdır. Çünkü devletin iç ve dış egemenliğini başka bir devletle paylaşmaması ve ülkesi üzerindeki herkesin tek bir egemenliğe tabi olması durumunda üniter devletten bahsedilir¹⁰⁵. Ayrıca üniter devletin sahip olduğu egemenliğin kaynağı tek bir millettir ve bu egemenlik, ülkenin tamamı üzerinde geçerlidir. Bu yüzden devlet içerisinde yerel nitelikte bir topluluğun egemenliğin kaynağını oluşturması veya herhangi bir yerel birimin egemenliğe sahip olması beklenemez. Bu bağlamda, devlet dışında herhangi bir birimin egemenlikten kaynaklanan yasama, yürütme veya yargı yetkilerini kullanması söz konusu değildir. Devletin organlarında teklik unsurunun, bu açıdan egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesiyle doğrudan ilişki içerisinde olduğu söylenebilir. Ayrıca devlet içerisinde tek bir siyasal iktidarın varlığı da egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü egemenliğin kaynağını oluşturan milletin devrettiği yetkiyi, siyasal iktidar millet adına kullanır¹⁰⁶.

1.2.1.1.2. Devletin organlarında teklik

Devlet yasama, yürütme ve yargı gibi üç önemli yetkiyi elinde tutar. Bu yetkiler de yasama, yürütme ve yargı organları eliyle kullanılmaktadır. Üniter devletler elinde bulundurduğu bu yetkiyi tek bir yasama, yargı ve yürütme organı eliyle kullanır¹⁰⁷. Bu kapsamda üniter devlet, devletin organları açısından yasama organının tekliği, yürütme organının tekliği ve yargı organının tekliği olmak üzere üç alt unsurdan meydana gelmektedir:

¹⁰⁴ Nalbant, 68-69.

¹⁰⁵ Gözübüyük, 19.

¹⁰⁶ Nalbant, 67-68.

¹⁰⁷ Atilla Özer, *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, 65; Kaboğlu, 115.

- *Yasama organının tekliği*: Üniter devletlerde yasama yetkisi, tek bir yasama organı tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla kanun yapma yetkisi, yani yasama iktidarı, merkezde bulunan yasama organı eliyle kullanılır ve yasama organı tarafından çıkarılan kanunlar herkes için geçerlidir. Üniter devletlerde bir idari birim olan yerel yönetimlerin yasama yetkisi bulunmamaktadır¹⁰⁸.
- *Yürütme organının tekliği*: Üniter devletlerde kural olarak yürütme yetkisi tek bir yürütme organı eliyle kullanılır. Ancak devletin büyüklüğüne göre yürütme görevini yerine getiren merkezi yönetimin bu yetkiyi tek başına kullanması beklenemez. Bu yetkinin kullanılacağı daha geniş bir idari örgütlenmeye ihtiyaç duyulabilir. Bu noktada taşra teşkilatları ve yerel yönetimler devreye girecektir¹⁰⁹.
- *Yargı organının tekliği*: Üniter devletlerde yargı yetkisi, teklik özelliği gösteren yargı organı tarafından kullanılır. Ancak yargı organının niteliği gereği tek bir mahkemeden oluşması beklenemez. Bu nedenle üniter devletlerde yargı organı, birden fazla ilk derece ve yüksek mahkemelerden oluşur. Ayrıca söz konusu ilk derece mahkemeleri, ülkenin her yerinde mevcuttur¹¹⁰.

1.2.1.2. Üniter devletin idari yapısını belirleyen ilkeler

Üniter devlette idari yapıyı belirleyen ilkeler, anayasal niteliktedir ve hukuki olmaktan çok, yönetim politikasıyla ilişkilidir. Üniter devlette idari yapıyı belirleyen ilkeler, günümüzde tek başına kullanılmayıp birbirlerini tamamlayıcı nitelikte uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu ilkeler incelenirken, birbirinden bağımsız nitelikte ilkeler olarak değerlendirilmemelidir¹¹¹. Söz konusu ilkeler, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleridir.

1.2.1.2.1. Merkezden yönetim ilkesi

Merkezden yönetim, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin devlet merkezinde ve tek elden yürütülmesidir¹¹². Diğer bir ifadeyle ülke düzeyinde kamu hizmetlerinin merkezi yönetim eliyle yürütülmesi halinde merkezi yönetim ilkesinden bahsedilir¹¹³.

¹⁰⁸ Nalbant, 19.

¹⁰⁹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 186.

¹¹⁰ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 186.

¹¹¹ Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, 93.

¹¹² Yüksel Çavuşoğlu, "Genel İdare ve Mahalli İdareler", *Yeni Türkiye*, 1 (4), 1995, 259-260.

¹¹³ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara 2013, 66.

Merkezden yönetim ilkesi, dar ve geniş anlamda ifade edilebilmektedir. *Dar anlamda* merkezden yönetim, idari yetki ve fonksiyonların merkezde toplanmasını, *geniş anlamda* merkezden yönetim ise siyasi, idari ve hukuki yetki ve fonksiyonların merkezde toplanmasını ifade eder¹¹⁴.

Merkezden yönetimde kamu hizmetleri konularına göre bölünerek, ülke düzeyinde bakanlıklar tarafından yürütülür¹¹⁵. Bu bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur ve devlet tüzel kişiliğine dahildir. Kamu hizmetleri yürüten bakanlıklar, kamu hizmetlerini devlet adına yürütür ve bakanlıkların sahip olduğu yetki, devlete ait yetkidir¹¹⁶. Ancak ülke genelinde yürütülecek olan tüm hizmetlerin, merkezdeki belirli sayıda bulunan bakanlıklar tarafından etkin şekilde yerine getirilmesi beklenemez¹¹⁷. Dolayısıyla merkezde yer alan bakanlıklar dışında ülke geneline yayılmış bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulur. Bu örgütlenme, devletin merkezi idari yapısını meydana getirir. Bu kapsamda devletin merkezi idari yapısı; merkezdeki bakanlıklardan oluşan *başkent teşkilatı* ile ülke geneline yayılmış olan *taşra teşkilatından* meydana gelir¹¹⁸.

Merkezi idarenin taşra teşkilatında yer alan birimler; idari hizmetlerin yerine getirilmesinde yetkisizdir ve merkez tarafından atanarak, merkezin emir ve talimatlarını yerine getirmekle yükümlüdür¹¹⁹. Ayrıca bu birimler; merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alır ve hukuki bağ ile merkeze bağlıdır. Bu durum “*katı, aşırı merkeziyetçilik*” olarak ifade edilir. Söz konusu aşırı merkeziyetçiliği ve getirdiği sakıncaları gidermek amacıyla, yetki genişliği ilkesi uygulamaya konmuştur¹²⁰.

Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olarak kabul edilen *yetki genişliği ilkesi*, merkezin elinde bulunan yetkilerden uygun gördüklerini, merkezi hiyerarşi içinde yer alan alt birimlere devretmesidir. Yetki genişliğine göre merkez, taşrada yer alan kuruluşlarına belirli konularda merkeze danışmadan karar alma yetkisi vermektedir. Ancak bu kararlar, merkezi yönetim adına merkezin taşrada bulunan görevlisi tarafından alınmaktadır¹²¹. Yetki genişliği; devlet yönetiminin ve kamu

¹¹⁴ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 56.

¹¹⁵ Atay, 210.

¹¹⁶ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2009, 144.

¹¹⁷ Günday, 66.

¹¹⁸ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 144.

¹¹⁹ Günday, 66.

¹²⁰ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 56.

¹²¹ Karakılçık, 20.

hizmetlerinin tek elden yürütülmesinin getirdiği zorlukların üstesinden gelinmesi, yönetimde tıkanıklığın giderilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması ve kamu hizmetlerine yönelik alınacak kararların hizmetin gerekleri doğrultusunda alınması amacıyla oluşturulmuştur¹²².

Yetki genişliğinde yetkiyi merkez adına kullanan yönetici, merkez adına hareket ettiğinden dolayı merkezin hiyerarşisine tabidir¹²³. Ancak yetki genişliğinde yerel düzeyde görevlendirilmiş yetkililere karar yetkisi devredilmekle birlikte, kararlarda sorumluluk merkezi yönetimde bulunur¹²⁴. Bununla birlikte, yetki genişliğinin tanındığı yönetici yetkisini merkez adına kullanırken yerel kamu hizmetlerinin değil, ulusal kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile mükelleftir. Ayrıca yöneticilerin merkezin hiyerarşisinde yer almaları dolayısıyla yürütülen hizmetlerin gelirleri merkezi bütçeye yazılır, giderleri merkezi bütçeden karşılanır. Bu hizmetlerin yürütülmesi için kullanılan malların da merkezi idarenin malvarlığında¹²⁵ olduğu kabul edilir¹²⁶.

Bu bilgiler ışığında yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşradaki birimlerin; (1) merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alma, (2) merkezi yönetimin denetimine tabi olma, (3) yöneticileri merkezi yönetim tarafından atanma ve görevden alınma ve (4) taşrada devleti ve hükümeti temsil etme şeklinde dört temel özelliğinin olduğu söylenebilir¹²⁷.

Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır ve o da devlet tüzel kişiliğidir¹²⁸. Kamu hizmetleri merkezi idare tarafından yürütüldüğü için kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan tüm kaynaklar merkezde toplanır¹²⁹.

Merkezden yönetim ilkesi, iki nedensel husus gözetilerek uygulanır. Bu hususlar, siyasal ve teknik sebeplerdir. *Siyasal sebepler*; (1) devletin içeride gücünün artması, (2) kamu düzeninin sağlanması ve devam ettirilmesinin kolaylaşması ve (3) devletin

¹²² Teziç, 129.

¹²³ Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul 2005, 36.

¹²⁴ Tan, 99.

¹²⁵ Bir kamu hizmetinin idare tarafından sunulabilmesi için üç temel unsurun varlığı gerekir. Bunlar; bir idare teşkilatı, bu teşkilatı yöneten ve hizmeti sunan kamu görevlileri ve hizmetin sunulmasında gerek duyulan mallar. Bu kapsamda idarenin mal varlığı; idarenin, kamu hizmetinin sunulması için ihtiyaç duyduğu tüm haklar, alacaklar, borçlar ile taşınır ve taşınır mallardır (Çağlayan, 633).

¹²⁶ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, 186.

¹²⁷ Kaboğlu, 112.

¹²⁸ Çağlayan, 87.

¹²⁹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 145.

bütünlüğünü bozacak her türlü yapıyla mücadelenin kolaylaşmasıdır. *Teknik sebepler* ise (1) yönetimin daha iyi işlemesi, (2) kamu hizmetlerinin daha rasyonel ve ekonomik sunulması ve (3) devletin yönetim açısından daha tecrübeli ve yetenekli yöneticilere sahip olmasına imkân vermesidir¹³⁰.

Merkezden yönetim ilkesinin belli başlı yararları ve sakıncaları bulunmaktadır. Öncelikli olarak *merkezden yönetimin yararlarını* aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Merkezden yönetimde tek bir otoritenin varlığı söz konusu olduğu için bu yönetim, güçlü bir devlet yönetimine olanak verir¹³¹. Çünkü ülke genelinde tek bir otoritenin varlığı, güçlü bir yönetim anlamına gelir ve güçlü bir yönetim, ülkenin birliği ve beraberliği için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar¹³².
- Kamu hizmetlerinin sunulmasında gerekli mali kaynakların ve uzman personelin sağlanması, gelirlerin tamamının merkezin elinde toplanması sebebiyle daha kolaydır¹³³.
- Merkezden yönetim, hizmetlerin sunumunda daha az harcamanın yapılmasını ve daha gerçekçi kararların alınmasını sağlar¹³⁴. Çünkü merkezden yönetimde; tüm beşeri ve mali kaynaklar merkezde toplanmakta ve merkezde toplanan kaynaklar, toplum yararı güdülerek kullanılmaktadır¹³⁵. Bu da hizmet sunumunun daha düşük maliyetle gerçekleşmesi ve hizmetlere yönelik daha gerçekçi kararların alınması anlamına gelmektedir¹³⁶.
- Merkezden yönetimde gelirlerin yanında harcamalar da tek elde toplanmaktadır. Harcamaların tek elden yapılması da doğal olarak mali denetimi¹³⁷

¹³⁰ Atay, 212.

¹³¹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 145; Günday, 67.

¹³² Tan, 94.

¹³³ Çağlayan, 88.

¹³⁴ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, D&R Yayınları, İstanbul 2013, 245.

¹³⁵ Günday, 67.

¹³⁶ Parlak ve Ökmen, 9.

¹³⁷ Sayıştay Kanunu'nun 2'nci maddesine göre *mali denetim*, "kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim"dir. Bu kapsamda mali denetim, bütçe uygulamalarına yönelik kamu idarelerinin aldıkları mali kararlar ile yaptıkları işlemlerin denetlenmesi şeklinde ifade edilebilir (Sayıştay Kanunu, (2010), *T.C. Resmi Gazete*, 27790, 19 Aralık 2010. Mad. 2. Erişim Tarihi: 18.07.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>; Doğan Bayar, "Mali Denetim Nedir?", *Maliye Dergisi*, 155, 2008, 1).

kolaylaştırmaktadır¹³⁸.

- Merkezden yönetim ile kamu hizmetleri, tüm ülke genelinde yeknesak bir şekilde yürütülür¹³⁹. Çünkü merkezden yönetimde, kamu hizmetlerinin sunulması açısından otorite ve kaynaklar merkezin elindedir¹⁴⁰. Dolayısıyla otoriteyi ve kaynakları elinde tutan yönetim, tüm ülke vatandaşlarına kamu hizmetlerini eşit bir şekilde sunacaktır¹⁴¹.

Merkezden yönetimin yararlarına ilave olarak sakıncalarının da olduğu unutulmamalıdır. Bu kapsamda *merkezden yönetimin sakıncalarını* aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Merkezden yönetim ile bürokrasi ve kırtasiyecilik artar. Çünkü merkezi yönetimde yetki ve sorumluluk merkezde toplanmaktadır ve taşra teşkilatlarında görevli olan memurlar merkezi yönetime danışmadan hareket edemez¹⁴². Dolayısıyla bu durum, merkez ile taşra teşkilatı arasındaki uzun yazışmalara sebebiyet verir ve hizmetlerin sunumunda gecikmelere yol açar¹⁴³.
- Yerel ihtiyaçlar açısından önceliklerin belirlenmesinde merkezden yönetim elverişli değildir. Çünkü yerel düzeydeki ihtiyaçların önceliği merkezden karar alacaklardan ziyade, o yerde yaşayanlar tarafından daha iyi bilinir¹⁴⁴.
- Merkezden yönetim, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olarak yürütülmesini zorlaştırabilir¹⁴⁵. Merkezden atanan görevliler, merkeze karşı sorumludur ve merkezin görüşleri doğrultusunda hareket etmeleri gerektiği için yerel gereksinimleri görmezden gelebilir¹⁴⁶.
- Merkezden yönetimin demokratik ilkelere uygun olduğunu söylemek zordur¹⁴⁷. Yereli ilgilendiren işler merkezden atanan görevliler tarafından yerine getirildiği için yerel halk, kendini ilgilendiren konulardan uzak kalır. Sonuç olarak bu

¹³⁸ Çağlayan, 88.

¹³⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 19.

¹⁴⁰ Tan, 94.

¹⁴¹ Günday, 67.

¹⁴² Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 246.

¹⁴³ Günday, 68.

¹⁴⁴ Çağlayan, 89.

¹⁴⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 246.

¹⁴⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 146.

¹⁴⁷ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 246.

durum halkın yönetime katılamaması sonucunu doğurabilir¹⁴⁸.

- Merkezi yönetim, siyasi amaçlarla hareket ederek, elindeki yetki ve mali imkânlar ile hizmet önceliklerini kendi siyasi çıkarlarına göre gerçekleştirebilir¹⁴⁹.

1.2.1.2.2. Yerinden yönetim ilkesi

Yerinden yönetim ilkesi, topluma sunulacak kamu hizmetlerinin bir kısmının merkezi yönetim tarafından değil, merkezi teşkilat ve hiyerarşisi içerisinde yer almayan özerk kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir¹⁵⁰. Diğer bir ifadeyle yerinden yönetim, kanunlar çerçevesinde oluşturulmuş yönetim birimlerinin, kanunlarla belirlenen ve merkezi yönetimin elinde bulunmayan görevleri yürütmek için bazı yetkilerle donatılmasıdır¹⁵¹. Yerinden yönetim, merkezin denetiminin devam etmesiyle birlikte, idari açıdan özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlara bazı görev ve yetkilerin devredilmesi olarak da ifade edilebilir¹⁵².

Uygulamada merkezden yönetim tek başına bir ülkede uygulanmayıp, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleri ile birlikte uygulanır¹⁵³. Dolayısıyla yerinden yönetim ilkesi, merkezden yönetimle birlikte vardır¹⁵⁴. Sonuç olarak bunların birbirinin tamamlayıcısı olması dolayısıyla birlikte düşünülmesi gerektiği söylenebilir.

Yerinden yönetim ilkesinin temel özelliği, merkezin idari vesayet denetimine tabi olarak faaliyetlerin yürütülmesi ve belirli bir özerkliğin var olmasıdır. Bu kapsamda bir kuruluşun özerk bir yerinden yönetim birimi olarak kabul edilebilmesi için bazı özellikleri taşıması gerekir. Bunlar; söz konusu birimlerin ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin, personel bağımsızlığının, kendilerine ait gelir kaynaklarının ve bütçesinin olması; diğer bir ifadeyle idari ve mali özerkliğe sahip olmasıdır¹⁵⁵.

Yerinden yönetim, ademimerkeziyetin bir türü olan idari ademimerkeziyeti ifade eder. Bu noktada yerinden yönetim ilkesinin, siyasi ademimerkeziyet ve federalizm ile

¹⁴⁸ Günday, 68; Atay, 217.

¹⁴⁹ Çağlayan, 89.

¹⁵⁰ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, 2; Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 252; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 186.

¹⁵¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 15.

¹⁵² Nalbant, 33.

¹⁵³ Karakılçık, 19.

¹⁵⁴ Nalbant, 32.

¹⁵⁵ Karakılçık, 21.

karıştırılmaması gerekir. Siyasi ademimerkeziyet, federe devletlere idari yetkiler ile birlikte belirli ölçülerde yasama ve yargı yetkilerin devrini öngörürken; aksine yerinden yönetim ilkesi merkezden tarafından idari vesayet denetimine tabi tutulan kamu tüzel kişilerine sadece bazı idari yetkilerin devrini öngörmektedir¹⁵⁶. Bununla birlikte federalizm, yerinden yönetim ilkesinin siyasi boyutunu ifade etmez. Çünkü federalizm ile anlatılmak istenen, birden fazla devletin bir araya getirilmesidir¹⁵⁷.

Yerinden yönetim ilkesi, ya belirli bir yer ya da belirli bir hizmet itibariyle uygulanmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin belirli bir yer itibariyle uygulanması “*yer bakımından yerinden yönetim*”, belirli bir hizmet itibariyle uygulanması “*hizmet bakımından yerinden yönetim*” olarak ifade edilir¹⁵⁸.

Yer bakımından yerinden yönetim, diğer bir ifadeyle yerel yönetimler, bir mahalde oturanların orada birlikte oturmalarından doğan müşterek ve genel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan özerk kamu tüzel kişileridir¹⁵⁹. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Bu kuruluşlar kendilerine ait malvarlıklarına ve bütçeye sahiptir ve merkezin hiyerarşisine de dâhil değildir¹⁶⁰. Ayrıca yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının organları, bulunduğu yörenin seçmenleri tarafından belirlenir. Çünkü bu yönetim kuruluşları, belirli yörede oturanların, o yörede oturmalarından kaynaklanan ihtiyaçlarının karşılanması için vardır¹⁶¹.

Uygulamada yer bakımından yerinden yönetimin yaygın olarak kullanılan biçimi, belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleridir. Bu birimlerin kendi tüzel kişilikleri, seçimle göreve gelmiş karar ve yürütme organları ve anayasa tarafından sağlanmış güvenceleri vardır¹⁶².

Hizmet bakımından yerinden yönetim; teknik nitelikte olan ve özel bilgi ve uzmanlık isteyen bazı kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimden ayrı kamu tüzel kişilikleri

¹⁵⁶ Günday, 70.

¹⁵⁷ Nalbant, 10.

¹⁵⁸ Karakılçık, 33.

¹⁵⁹ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, 4; Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 253; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 187.

¹⁶⁰ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 154.

¹⁶¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 17; Günday, 73.

¹⁶² Karakılçık, 34.

tarafından yerine getirilmesidir¹⁶³. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına idari, mali ve teknik açıdan belirli bir özerklik tanınmaktadır¹⁶⁴. Ancak tanınan bu özerklik, daha çok teknik nedenlere dayanır ve belirli bir hizmetin kendisine yöneliktir¹⁶⁵. Bu kuruluşlara Türkiye özelinde üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri örnek olarak verilebilir.

Genel olarak yer bakımından yerinden yönetim ile hizmet bakımından yerinden yönetimin ortak özelliği yürüttükleri kamu hizmetleri için icraî kararlar alabilmeleri, devletten ayrı tüzel kişiliğe, malvarlığına, bütçeye sahip olmaları ve yetkilerinin merkezi yönetim tarafından idari vesayet ile sınırlandırılmasıdır¹⁶⁶.

Yerinden yönetim ilkesi uyarınca yerinden yönetim birimlerinin yetkileri; yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Bu birimler, sadece kuruldukları coğrafi sınırlar içerisinde görevlerini yerine getirebilir. Dolayısıyla *yer bakımından* sınırlandırılmıştır. Bu birimlerin hangi görevleri yerine getirecekleri kanunlarla belirlendiği için, bu birimler *konu bakımından* da sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu birimler, kanunlarda yer alan usuller dışında görev ve sorumluluklarını yerine getiremez ve dolayısıyla *biçim yönünden* de sınırlandırılmıştır¹⁶⁷.

Yerinden yönetim ilkesinin belli başlı yararları ve sakıncaları bulunmaktadır. Bu kapsamda *yerinden yönetimin yararları* aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Yer bakımından yerinden yönetim; demokratik ilkelere merkezden yönetime göre daha uygundur. Çünkü yer bakımından yerinden yönetimde, kamu tüzel kişiliklerinin yapısı kural olarak seçimle belirlenmektedir ve bu sayede de yerel demokrasinin işlemesine imkân sağlamaktadır¹⁶⁸.
- Yerinden yönetim, merkezden yönetimin sebep olduğu kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltır. Yerel düzeyde karşılaşılan sorunlar, merkez ile yazışmaya gerek kalmaksızın yerinde çözüme kavuşturulur. Dolayısıyla bu yönetim sisteminde kararlar, merkezden yönetime göre daha hızlı alınır¹⁶⁹.

¹⁶³ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 187.

¹⁶⁴ Karakılçık, 34.

¹⁶⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 253.

¹⁶⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 150.

¹⁶⁷ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, 4.

¹⁶⁸ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 257; Atay, 222.

¹⁶⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 20.

- Yerinden yönetim ile kamu hizmetleri, yerel ihtiyaçlara uygun bir şekilde düzenlenebilir. Çünkü yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kurulan kamu tüzel kişilikleri, kural olarak halka daha yakındır ve halkın tercihlerini daha kolay analiz edebilir¹⁷⁰.

Yerinden yönetimin yararları yanında *sakıncaları* da bulunmaktadır. Bu kapsamda;

- Yerinden yönetim, milli birliğin ve ülke bütünlüğünün tehlikeye düşmesine ve tehdit altında kalmasına neden olabilir¹⁷¹.
- Yerinden yönetim ile hizmetler, ülke genelinde yeknesak bir şekilde yürütülemeyebilir¹⁷².
- Yerinden yönetim partizanca uygulamalara yol açabilir¹⁷³. Yer bakımından yerinden yönetim birimleri seçimle iş başına gelir. Bu yüzden yeniden seçilebilmek adına sadece seçmenin dikkatini çekebilecek yatırımlara odaklanabilir. Yer bakımından yerinden yönetim birimleri, göreve gelmeleri sırasında kendilerine oy vermeyenler üzerinde cezalandırıcı nitelikte uygulamalara gidebileceği de gözden kaçırılmamalıdır.¹⁷⁴
- Yerinden yönetimde yeterli mali imkânların yokluğu halinde, kamu hizmet sunumunda aksaklıklar yaşanabilir¹⁷⁵.

1.2.1.3. Üniter devlet çeşitleri

19'uncu yüzyıl ile 21'inci yüzyıl arasında üniter devlet, değişime uğramıştır. Bu değişimler yönünde günümüzde tek bir üniter devlet yapısından uzaklaşarak, üniter devletin farklı biçimleri ortaya çıkmıştır¹⁷⁶.

Merkezden yönetim; yönetim yetkisinin merkezde toplanmasına, taşradaki hizmet birimlerinin merkezin devamı şeklinde yapılanmasına ve hiyerarşik denetimin varlığına ihtiyaç duyarken; *yerinden yönetim*, merkezi yönetim dışı kamu kurum ve kuruluşlarının varlığına ve kamu hizmetlerinin yerinden yönetildiği bir yapıya ihtiyaç duyar. Bu kapsamda üniter devlette, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ilkesinin

¹⁷⁰ Günday, 75; Atay, 223.

¹⁷¹ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 258; Atay, 223.

¹⁷² Günday, 76.

¹⁷³ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 158.

¹⁷⁴ Günday, 76.

¹⁷⁵ Çağlayan, 92.

¹⁷⁶ Kaboğlu 110-111.

uygulanma ağırlığına göre farklılık görülür¹⁷⁷. Merkezden yönetim ilkesinin ağırlık kazandığı merkezi üniter devlet ile yerinden yönetim ilkesinin ağırlık kazandığı yerel yönetimli üniter devlet, üniter devletin çeşitleri olarak değerlendirilebilir.

1.2.1.3.1. Merkezi üniter devlet

Merkezi üniter devlet, devlet yönetimiyle ilgili kararların tek bir merkezden alındığı ve yargı, yürütme ve yasama organlarının merkezde toplandığı örgütlenmeyi ifade eder¹⁷⁸. Bu tür devletlerde yetki ve sorumlulukların tamamı *başkent* denilen devletin merkezinde toplanmıştır¹⁷⁹. Merkezi üniter devletlerde bütün yetki ve sorumlulukların merkezin elinde toplanması, *yetki yoğunlaşması* olarak da ifade edilmektedir¹⁸⁰.

Merkezi üniter devletlerde; devletin merkezi dışında, ülkenin herhangi bir yöresinde bir sorun ortaya çıkması halinde bu sorunu ortadan kaldırmak üzere uzmanlar görevlendirilir. Ancak merkezi temsil eden bu uzmanlar, karar alma yetkisine sahip değildir¹⁸¹. Dolayısıyla bu birimler, karar yetkileri kendilerine devredilmeksizin sadece merkezin emirlerini yerine getirir¹⁸².

Merkezden yönetimin tek başına uygulanması, tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması anlamına gelir. Ancak merkezi üniter devletlerdeki merkeziyetçi yapı, taşra örgütlerinde yer alan birimlere belirli konularda sınırlı karar alma ve uygulama yetkilerinin devredilmesine de engel değildir¹⁸³. Bu çerçevede, tüm yetkilerin merkezde toplanması (merkezdeki yetki yoğunlaşması) zamanla bazı yetkilerin merkezin görevlendirdiği yetkililere devredilmesiyle, diğer bir ifadeyle *yetki genişliği*¹⁸⁴ ile azaltılmaya çalışılmıştır¹⁸⁵. Yetki genişliği ilkesi uygulandığında, yerel nitelikteki konularda merkezi yönetimin taşra örgütlerinde yer alan yöneticilere merkeze danışmadan ve merkez adına karar alabilme yetkisi tanınmaktadır¹⁸⁶. Diğer bir ifadeyle,

¹⁷⁷ Parlak ve Ökmen, 6.

¹⁷⁸ Nalbant, 20.

¹⁷⁹ Gözübüyük, 19.

¹⁸⁰ Nalbant, 31.

¹⁸¹ Kaboğlu, 111.

¹⁸² Gözübüyük, 19.

¹⁸³ Nalbant, 19.

¹⁸⁴ Yetki genişliği, “deconcentration” kavramının Türkçe karşılığı olarak “merkezi yoğunlaşmanın seyreltilmesi” olarak da ifade edilebilmektedir. Ayrıca “tevsii memuriyet” veya “âdem-i temerküz” olarak da ifade edilebilmektedir (Bkz: Teziç, 129).

¹⁸⁵ Kaboğlu, 111.

¹⁸⁶ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 185.

sadece merkezin emir, direktif ve kararlarını uygulama yetkisi olan yöneticilerin, merkeze danışmadan merkez adına karar alabilme yoluyla yetkilerinin genişletilmesi söz konusudur¹⁸⁷.

1.2.1.3.2. Yerel yönetimli üniter devlet

Üniter devletlerde katı merkeziyetçi bir devletten bahsetmek her zaman mümkün olamayacağı için yerel topluluklara, ortak ihtiyaçlarını giderme noktasında sınırları önceden tespit edilmiş bir özerklik verilir. Burada ifade edilen özerklik, ülke içinde belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğa kendi kendini idare etme yetkisinin verilmesidir. Bu durum *yerel yönetimli üniter devlet* olarak ifade edilir¹⁸⁸. Bu açıdan yerel yönetimli üniter devlet, kamu hizmetleriyle ilgili bazı yetkilerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer almayan, özerk nitelikteki kamu tüzel kişilerine devredildiği devleti ifade eder. Söz konusu özerk nitelikteki kamu tüzel kişilerinin en belirgin özelliği, organlarının seçimle belirlenmesidir¹⁸⁹.

Yerel yönetimli üniter devlette, ülkesi üzerinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçları merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır¹⁹⁰. Bu ortak ihtiyaçlara iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah, kalkınma ve sosyal güvenlik örnek olarak gösterilebilir. Ancak yerel nitelikteki itfaiye, park hizmetleri, kent içi ulaşım, çöp toplama gibi hizmetler merkezi yönetim değil, merkezi yönetim dışındaki özerk nitelikteki kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilir¹⁹¹.

Yerel yönetimli üniter devletlerde idari yapı, merkezi üniter devlette yetki genişliğiyle birlikte yerinden yönetim ilkesini de içermektedir. Üniter devleti, yerel yönetimli bir yapıya kavuşturan da temelde yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasıdır. Ayrıca bu durum, yerel yönetimli devletlerde yetki genişliği ile yerinden yönetim ilkesinin birlikte uygulanmasında bir engelin bulunmadığı sonucuna ulaştırılabilir¹⁹². Örneğin, Türkiye’de yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkesi birlikte uygulanmaktadır.

¹⁸⁷ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 145.

¹⁸⁸ Nalbant, 19.

¹⁸⁹ Kaboğlu, 112.

¹⁹⁰ Nadaroğlu, 3.

¹⁹¹ Nadaroğlu, 28.

¹⁹² Nalbant, 19.

1.2.2. Üniter Devlet Modelinde Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği

Türkiye, partili cumhurbaşkanlığı sistemiyle yönetilen, demokratik bir üniter devlettir¹⁹³. Türkiye’de yönetim sistemi, iki kademeli bir yapıdan meydana gelmektedir. Bu kapsamda ilk kademede *merkezi yönetim* bulunurken, ikinci kademede *yerel yönetimler* bulunmaktadır¹⁹⁴.

1.2.2.1. Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi gelişimi

Türkiye’de modern anlamda yerel yönetim birimlerinin kurulmasının tarihi kökleri 19’uncu yüzyılın ilk çeyreğine kadar uzanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin Avrupa’da ortaya çıkış tarihine göre yeni sayılması, toplumsal yapıdaki farklılıklardan ve tarihi gelişmelerden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de modern anlamda ilk yerel yönetim birimleri, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde yaşayan gayrimüslimlerin temsilinin sağlanması noktasında Avrupalı devletlerin baskıları neticesinde ortaya çıkmıştır¹⁹⁵.

a) *Belediyelerin tarihi gelişimi*: Türkiye’de ilk yerel yönetim birimi, belediye olarak 1854 yılında İstanbul’da kurulmuştur. “*İstanbul Şehremaneti*” olarak isimlendirilen bu belediyenin başında atamayla gelen bir Şehremini ve Şehir Meclisi bulunmaktaydı¹⁹⁶. Bu gelişmenin sonrasında üyelerin çoğu yabancı uyruklu olan, Şehremanetinin ve 1855 yılında kurulan “*İntizam-ı Şehir Komisyonu*”nun çalışmaları neticesinde, 1858 yılında İstanbul’da sadece Beyoğlu ve Galata bölgelerini kapsayan “*Altıncı Belediye Dairesi (6’ncı Daire-i Belediye)*” kurulmuştur. Bu belediye dairesinin başında da hükümetçe atanan bir başkan ve belediye dairesi meclisi yer almaktaydı¹⁹⁷.

1869 yılına gelindiğinde belediyelerin İstanbul geneline yaygınlaşabilmesi için “*Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi*” kabul edilmiştir. Bu kapsamda İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüş ve belediyelerin tamamı İstanbul Şehremanetine bağlanmıştır. Bu dönem İstanbul Şehremanetinin “*Şehremini*”, “*Şehremaneti Meclisi*” ve “*Cemiyet-i Umumiye*” olmak üzere üç organı bulunmaktaydı¹⁹⁸. Bahse konu Nizamname’ye göre Şehreminliği teşkilatına; zorunlu ihtiyaç maddelerini temin etme,

¹⁹³ Karakılçık, 79.

¹⁹⁴ Yıldırım, 25.

¹⁹⁵ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 88.

¹⁹⁶ Parlak ve Ökmen, 235.

¹⁹⁷ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 243.

¹⁹⁸ Şengül, 32.

yol, kaldırım yapım ve onarımı, şehrin temizlik işleri, çarşı ve pazar denetimi, devlete ait vergilerin toplanıp maliyeye teslimi gibi görevler verilmiştir¹⁹⁹.

Bu aşamaya kadar merkezin atadığı yöneticiler tarafından yönetilen belediyeler, 1876 Anayasası ile birlikte değişime uğramıştır. 1876 Anayasası'nda, İstanbul'da bulunan belediyelerin seçimle göreve gelecek meclisler tarafından yönetilmesi ve görev ve kuruluşlarının kanunlarla belirlenmesi öngörülmüştür²⁰⁰. Ancak 1878 yılında Anayasa'nın askıya alınmasıyla birlikte, bu hükümler uygulama alanı bulamamış ve belediye meclisleri atama yoluyla göreve gelmesi usulü devam ettirilmiştir²⁰¹. 1912 yılına gelindiğinde ise İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılarak, yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremaneti Meclisi yerine Encümen öngörülmüş, Şehremini ise yeniden atama yoluyla göreve getirilmiştir. Bu sistem, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene dek varlığını sürdürmüştür²⁰². Bununla birlikte günümüzde halen yürürlükte olan kanun ise 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunudur.

b) *İl özel idarelerinin tarihi gelişimi*: İl özel idareleriyle ilgili ilk yasal düzenleme, 1864 tarihli “*Teşkilî Vilayet Nizamnamesi*” ile yapılmıştır. Bu nizamnameye göre, vilayetin idaresi için il özel idaresi ve il genel yönetimi olmak üzere ikili bir yapı öngörülmüştür. Ancak 1876 Anayasasına kadar tüzel kişiliği bulunmayan il özel idareleri, 1876 Anayasası ile birlikte tüzel kişiliğe kavuşarak, günümüz anlamında bir yerel yönetim birimi özelliği kazanmıştır²⁰³.

1929 yılına kadar il özel idareleriyle birlikte varlığını sürdüren il genel yönetimi, 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile kaldırılmıştır. Ancak il özel idarelerinin varlığı devam etmiştir. Bu kanunu daha sonra 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu biri diğerini ilga edecek şekilde takip etmiş olup, günümüzde halen yürürlükte olan kanun, 5302 sayılı Kanundur²⁰⁴.

c) *Köylerin tarihi gelişimi*: Köyler eskiden beri idari bir birim olmasına rağmen, temelde 1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nde yer almıştır. Buna göre köyün

¹⁹⁹ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 89.

²⁰⁰ Karakılçık, 161.

²⁰¹ Parlak ve Ökmen, 178.

²⁰² Parlak ve Ökmen, 236.

²⁰³ Karakılçık, 146.

²⁰⁴ Parlak ve Ökmen, 198.

organları, muhtar ve ihtiyar kurulu olarak belirlenmiştir. Ancak bu birimlere nizamname ile tüzel kişilik verilmemiştir. 1870 yılında “*İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi*” kabul edilerek köyün organlarının görevleri genişletilmiş ve bu örgütlenmeye bucaklar eklenmiştir. 1913 tarihinde Umumi İdare Vilayet Kanunu’nun kabulü ile bu iki nizamname yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu çıkana kadar köyler hukuki dayanaktan mahrum kalmıştır²⁰⁵.

Köylere tüzel kişilik ve hukuki açıdan yerel yönetim birimi vasfını kazandıran 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu, günümüzde halen yürürlüktedir.

1.2.2.2. Türk Anayasalarında yerel yönetimler

Yerel yönetimlerin yapısı ve işlevleri açısından en önemli hukuki metinler anayasalardır. Türkiye’de 1876 Anayasası ile başlayan yerel yönetimleri anayasada düzenleme geleneği, Cumhuriyete geçilmesiyle birlikte 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile devam etmiştir²⁰⁶. Bu kapsamda yerel yönetimler, öncelikli olarak Türk Anayasal gelişmeleri açısından ön adım niteliğinde olan Sened-i İttifak ve devamında 1876, 1921, 1924, 1961, 1982 Anayasaları dâhilinde maddeler halinde değerlendirilecektir.

a) *Sened-i İttifak ve yerel yönetimler*: Sened-i İttifak, ülkede birliğin ve otoritenin kurulması ve reformların yeniden başlatılabilmesi amacıyla merkezi yönetimin taşrada güçlü olan âyânlar ve yerel hanedanlar ile yaptığı iki taraflı bir belge (sözleşme), bir misaktır. Sened-i İttifak’ta merkezin taşradaki âyânlara ve yerel hanedanlara güvence vererek, bunların merkeze bağlılığının sağlanması ön plandadır. Bu kapsamda merkez, “*herkesin merkezin otoritesini kabul etmesi, merkezin mali ve vergisel emirlerine uyulması ve âyânların faaliyetlerinin kendi toprakları ile sınırlanması*” gibi avantajları elde etmiştir. Âyânlara ve yerel hanedanlar ise “*merkezin keyfi müdahalelerinin önlenmesi, âyân ve yerel hanedanların yönetim alanının korunması ve bunların kendilerine bağlı küçük âyân ve yerel hanedanlar üzerindeki egemenliğin tanınması*” gibi ayrıcalıklar kazanmıştır. Ancak Sened-i İttifak’ın 5 hafta gibi kısa bir süre uygulamada kalması, diğer bir ifadeyle hemen hemen uygulanamaması, bu metnin pratikte etki ve

²⁰⁵ Şengül, 38.

²⁰⁶ Parlak ve Ökmen, 177.

öneminin sınırlı kalmasına neden olmuştur²⁰⁷.

Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde Sened-i İttifak ile merkezin güçlü tutulması yanında, günümüz anlamında yerel yönetim niteliği taşımamakla birlikte yerel otorite konumunda bulunan âyânların ve yerel hanedanların yönetim alanının tanınması ve merkezin keyfi müdahalelerinden uzak tutulması, bir yerelleşme süreci, yani yerel yönetimlere ilişkin bir ilk adım olarak değerlendirilebilir.

b) *1876 Anayasası ve yerel yönetimler*: Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde çıkarılan ve Kanun-i Esasi olarak isimlendirilen bu anayasa ile yerel yönetimler, ilk defa bir anayasa metninde yer almıştır. 1876 Anayasası ile idari görev ayırımına gidilerek il ve belediye yönetimlerine yönelik düzenlemeler getirilmiştir²⁰⁸.

1876 Anayasasının 108 ile 112'nci maddeleri arasında, yerel yönetimlere ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 108'inci maddede illerin, “*tevsii mezuniyet (yetki genişliği)*” ve “*tefriki vezaif (görev ayrımı)*” ilkelerine göre yönetileceğine yer verilmiştir. 109 ve 110'uncu maddelerinde ise il (vilayat), liva ve kazalarda genel meclislerin kurulacağı belirtilerek, il genel meclisinin (vilayat mecalisi umumiyesinin) görevlerinden bahsedilmiştir. İl genel meclisinin görevleri yol yapımı, eğitimin yaygınlaştırılması ve vergilerin toplanması ve kanunların uygulanmasının denetimi şeklinde belirlenmiştir²⁰⁹. Son olarak 1876 Anayasası'nın 112'inci maddesinde belediyelerden bahsedilerek, belediyelerin seçimle göreve gelen belediye meclisleri tarafından yönetileceği hüküm altına alınmıştır²¹⁰.

c) *1921 Anayasası ve yerel yönetimler*: Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olarak da adlandırılan 1921 Anayasası, yönetim anlayışı olarak yerinden yönetim ilkesini kabul etmiştir ve 23 maddelik kısa metnine rağmen yerel yönetimlere geniş yer vermiştir²¹¹.

1921 Anayasasında yerel yönetimlere 11 ve 16'ncı maddeler arasında yer verilmiştir. Bu kapsamda 11'inci maddede illerin (vilayatın) görevlerinde özerkliğe (muhtariyete) sahip olduğu, tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve il yönetiminin vilayet şuralarına verildiği hüküm altına alınırken; 12 ve 13'üncü maddelerde vilayet şuralarının

²⁰⁷ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2010, 42-55.

²⁰⁸ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 91.

²⁰⁹ Parlak ve Ökmen, 177.

²¹⁰ Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri: 1839-1980*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1982, 41. Erişim Tarihi: 22.06.2016, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>

²¹¹ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 92.

seçim usulü ve idari yapısı düzenlenmiştir. Ayrıca 14'üncü maddede illerde, devletin ortak ve genel görevlerini yürütmekle yükümlü, meclisin vekili ve temsilcisi olan bir valinin bulunacağı ifade edilmiştir. Son olarak 15 ve 16'ıncı maddelerde kaymakam tarafından yönetilen ilçenin tüzel kişiliğın olmadığı ve aksine bucakların (nahiyelerin) ise tüzel kişiliğē sahip olduğı kabul edilmiştir.

1921 Anayasasının yerel yönetimlere yönelik bu hükümleri uygulanamamış ve 1924 Anayasası ile de mülga olmuştur²¹².

d) *1924 Anayasası ve yerel yönetimler*: 1876 ve 1921 Anayasalarının aksine 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerden geniş bir şekilde bahsedilmemiş, 89 ve 91'inci maddeler arasında yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine değinilmeden sadece uygulanacak genel ilkelerden bahsedilmiştir. Bu kapsamda 1921 Anayasası'nın 90'ıncı maddesinde il, şehir, kasaba ve köylerden oluşan yerel yönetimlerin tüzel kişiliğē sahip olduğı ifade edilirken; 91'inci maddede illerin yetki genişliğı ile görev ayrımı ilkelerine göre yönetilecekleri hüküm altına alınmıştır.

e) *1961 Anayasası ve yerel yönetimler*: 1961 Anayasası ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Öncelikli olarak 1961 Anayasasının mahalli idareler başlıklı 116'ncı maddesinde yerel yönetimler, “*il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir*” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında ise yerel yönetimlerin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin, merkezi idare ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceğı belirtilmiştir.

1961 Anayasasının yerel yönetimlere ilişkin getirdiğı en önemli yenilik, 1963 yılında yapılan anayasa değışikliğıyle getirilen belediye başkanının seçimine yönelik düzenlemedir. Bu anayasa değışikliğıyle belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesi usulüne son verilerek, belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yoluna gidilmiştir²¹³.

1961 Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili temelde iki yenilik getirmiştir. Bunlardan birincisi, yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisinin zayıflatılarak, yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kaybetmelerinin yargıya bırakılması; ikincisi ise yerel yönetimlere görevleriyle orantılı bir şekilde gelir kaynakları

²¹² Parlak ve Ökmen, 179.

²¹³ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 92.

sağlanması gerektiğinin öngörülmesidir²¹⁴.

f) *1982 Anayasası ve yerel yönetimler*: Bugün yürürlükte olan 1982 Anayasası ile yerel yönetimlere ilişkin farklı birçok yeni düzenleme getirilmiştir²¹⁵. Öncelikli olarak 1982 Anayasasının 123'üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayandığı ifade edilmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde yerel yönetimler, *"il, belediye ve köy halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir"* şeklinde tanımlanmıştır.

1982 Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili 1961 Anayasasından farklı olarak iki önemli yenilik getirmiştir. Bunlar; büyükşehir yönetimlerinin kurulması ve idari vesayetle ilgili düzenlemelerdir. Bu kapsamda ilk olarak, 1982 Anayasası'nın 127'inci maddesinde büyük yerleşim birimlerinde büyükşehir yönetimleri kurulabileceği öngörülmüştür. Bu hükme dayanılarak 195 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyük yerleşim birimlerinde büyükşehir yönetimleri kurulmuştur. İkinci olarak 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin olduğu açıkça belirtilmiştir. İdari vesayet yetkisinin amacı ise idarenin bütünlüğü ilkesine göre yerel hizmetlerin yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve yerel ihtiyaçların karşılanması şeklinde tespit edilmiştir²¹⁶.

1.2.2.3. Türkiye'de yerel yönetimlerin idari yapısı

Türkiye'de 1982 Anayasası'nda belirtildiği üzere yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Ayrıca bu üç temel yerel yönetim birimi yanı sıra büyükşehir belediyeleri, 1984 yılı itibarıyla yerel yönetim sistemine dâhil edilmiştir²¹⁷.

a) *İl Özel İdareleri*: İl özel idareleri, ildeki yerel halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle göreve gelen, idari ve mali

²¹⁴ Şengül, 42.

²¹⁵ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 93.

²¹⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (1982), *T.C. Resmi Gazete*, 17844, 20 Ekim 1982, Mad. 127. Erişim Tarihi: 23.06.2016, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>

²¹⁷ Tekeli ve Ilıman, 142.

özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir²¹⁸. İl özel idareleri, anayasal kurumlardır ve illerde kanunla kurulur²¹⁹.

İl özel idareleri birçok görevi yerine getirmekle yükümlüdür. Bu kapsamda il özel idareleri, il sınırları içerisinde sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân, sosyal hizmetler ve yardımlar gibi alanlara ilişkin hizmetleri il sınırları içerisinde yerine getirmesi gerekir. Ayrıca il özel idareleri imar, kanalizasyon, katı atık, çevre, turizm, gençlik ve spor gibi alanlara ilişkin hizmetleri ise belediye sınırları dışında yürütür²²⁰.

İl özel idareleri; kanunlarla verilen görevleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunma, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetlerine yönelik kanunlarda öngörülen ruhsat ve izni verme, kanunların çizdiği çerçevede yönetmelik çıkarma, hizmetlerin yürütülmesi için her türlü mal üzerinde tasarrufta bulunma, il özel idaresine ait vergi ve harçları tarh, tahakkuk ve tahsil etme gibi yetkilerle donatılmıştır²²¹.

Türkiye’de il özel idarelerinin vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç organı vardır. *Vali*, merkezi yönetim tarafından atanır ve merkezi yönetimin ildeki en üstteki temsilcisi olup, aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başı ve il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresinin başı olarak valinin il özel idaresi teşkilatını yönetmek, il özel idaresinin bütçesini hazırlamak ve uygulamak, il özel idaresini dışarıya karşı temsil etmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin mallarını yönetmek gibi görev ve yetkileri vardır²²².

İl özel idarelerinin bir diğer organı olan *İl genel meclisi*, il özel idarelerinin karar organı olup, ildeki seçmenlerin oyları ile göreve gelen üyelerden oluşur. Meclis, kendi üyeleri içinden bir başkan seçer ve bu başkan, il genel meclisinin gündeminin belirlenmesinden ve çalışmaların düzenli bir şekilde yürütülmesinden sorumludur. İl genel meclisinin bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, ilin çevre düzeni planı ile belediye sınırları haricindeki imar planlarını görüşüp karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mallar üzerindeki tasarruflara izin vermek, encümen üyelerini seçmek gibi

²¹⁸ İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 4 Mart 2005, Mad. 3. Erişim Tarihi: 23.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302-20131010.pdf>

²¹⁹ Şahin, 56.

²²⁰ İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), Mad. 6.

²²¹ İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), Mad. 7.

²²² İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), Mad. 29-30.

görev ve yetkileri bulunur²²³.

İl özel idarelerinin son organı *il encümenidir*. İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile valinin seçeceği iki ve il genel meclisinin seçeceği üç üyeden oluşur. İl encümeni yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, çalışma programında yer alan işlere yönelik kamulaştırma kararlarını alıp uygulamak, taşınmaz mallar üzerindeki tasarruf kararlarını uygulamak, öngörülemeyen giderler ödeneğine yönelik harcama yerlerini belirlemek gibi görev ve yetkilere sahiptir²²⁴.

Ancak il özel idareleri, 2012 tarih ve 6360 sayılı kısa ifadesiyle yeni Büyükşehir Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 ilde kaldırılmış olmakla birlikte sadece il belediyelerinin bulunduğu mahalde varlığını sürdürmeleri hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde, il özel idarelerinin tüm imkân ve kaynakları büyükşehir belediyelerine devredilirken, görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine ve merkezi yönetimin büyükşehirlerde kurulacak yeni birimleri olan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”na devredilmiştir²²⁵.

b) *Belediyeler*: Türkiye’de belediyeler belde halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı ve başkanı yerel halkın seçimiyle göreve gelen, kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimidir²²⁶. Belediyeler²²⁷, halka en yakın konumda bulunan anayasal kuruluşlardır²²⁸.

Türkiye’de belediyeler, kanunda sayılan yerel ortak nitelikteki birçok görev ve hizmeti yerine getirmektedir. Bu kapsamda belediyenin görevler, imar, kanalizasyon, ulaşım, çevre temizliği, zabıta, itfaiye, acil yardım, ağaçlandırma, park, turizm, sosyal hizmet ve yardım, evlendirme gibi hizmet alanlarında toplanmıştır²²⁹. Ancak belediyeler

²²³ İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), Mad. 9-10.

²²⁴ İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), Mad. 25-26.

²²⁵ On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (2012), 28489, 6 Aralık 2012, Mad. 1-3, 13, geçici Mad. 1-2. Erişim Tarihi: 27.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>

²²⁶ Belediye Kanunu, (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 13 Temmuz 2005, Mad. 3. Erişim Tarihi: 23.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>

²²⁷ Türkiye’de beş tür belediye bulunur. Bunlar; büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleridir. Bu belediyelerden büyükşehir belediyeleri 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na tabi iken, diğer belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanununa tabidir (Parlak ve Ökmen, 237).

²²⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 235.

²²⁹ Belediye Kanunu, (2005), Mad. 14.

bu görevler yerine getirirken belediyenin mali durumu ve hizmetin niteliğini dikkate alarak; hizmet önceliğinin belirlenmesi, hizmetlerin halka en uygun şekillerde sunulması ve bu görevlerin belediye sınırları içerisinde yerine getirilmesi gibi hususları göz önünde bulundurur²³⁰.

Belediyeler yerel ihtiyaçların karşılanması için her türlü faaliyette bulunma, yönetmelik çıkarma, gerçek ve tüzel kişilere kanunlarda belirtilen ruhsat ve izinleri verme, belediyeye ilişkin öz kaynakları toplama, hizmet gereği kamulaştırma yapma, taşınmazlar mallar üzerinde tasarrufta bulunma gibi yetkileri elinde bulundurmaktadır²³¹.

Türkiye’de belediyeler; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç organdan oluşur. *Belediye başkanı*, belde halkının oylarıyla göreve gelir ve belediye yönetiminin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Belediye başkanı, belediyenin en üst idari amiri olarak belediyeyi yönetmek, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediyeyi dışarda temsil etmek, belediyenin mallarını yönetmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak, belediye halkının huzur, esenlik ve sağlığı için gerekli tedbirleri almak gibi çeşitli görevleri yerine getirir²³².

Belediyelerin bir diğer organı olan *belediye meclisi*, üyeleri yerel halkın seçimiyle göreve gelen belediyenin en yüksek görüşme ve karar organıdır. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisi; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar planlarını görüşüp onaylamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mallar üzerinde her türlü tasarrufa yönelik kararları almak, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, şartlı bağışları kabul etmek gibi kanundan doğan görevleri yerine getirmekle mükelleftir²³³. Son olarak *belediye encümeni* ise belediyelerin yürütme organıdır ve üyeleri belediye başkanından, belediye başkanı ve meclisinden seçilen üyelere oluşur. Belediye encümeni kanunla kendisine verilen bütçe ve kesin hesabı inceleyip meclise görüş bildirmek, kamulaştırma kararlarını alıp uygulamak, öngörülemeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, taşınmaz mal üzerinde meclis tarafından alınan tasarruf kararlarını uygulamak gibi görevleri yerine getirir²³⁴.

²³⁰ Şengül, 84.

²³¹ Belediye Kanunu, (2005), Mad. 15.

²³² Belediye Kanunu, (2005), Mad. 37-38.

²³³ Belediye Kanunu, (2005), Mad. 17-18.

²³⁴ Belediye Kanunu, (2005), Mad. 33-34.

c) *Köyler*: Türk yönetim geleneğinin en eski ve yaygın yönetim birimi olan köyler, anayasal kuruluşlardır ve il idare kurulu, il genel meclisi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nın görüşü alınarak idari bir işlem ile veya İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile kurulur²³⁵. Köyler 442 sayılı Köy Kanunu'nda nüfusu iki binden az olan, cami, mektep, otlak, yaylak gibi ortak alanları ve bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yerine getiren kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır²³⁶.

Köylerin, isteğe bağlı (ihtiyari) ve zorunlu olmak üzere iki kümede toplanan görevleri bulunur. *İsteğe bağlı görevler* arasında fakirlere yardım, cenaze kaldırma, hamam, pazar yeri, kitaplık kurma ve kitap getirme gibi hizmetler sayılabilir. Köyün *zorunlu görevleri* ise sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım, eğitim gibi alanlarla ilgilidir. Köylü isteğe bağlı görevleri yapmazsa bir cezayla karşılaşmaz, ancak zorunlu görevleri yerine getirmese bir cezayla karşı karşıya kalır. İsteğe bağlı görevlerin zorunlu bir görev haline getirilmesi de mümkündür²³⁷. Ancak günümüzde köy idarelerinin bu görevleri yerine getirecek ölçüde yeterli kaynağa sahip olmaması sebebiyle bu görevler, genellikle il özel idareleri veya bakanlıkların taşra teşkilatları tarafından yerine getirilir²³⁸.

Köyler bir kamu tüzel kişisi olarak hukuki işlemler yapabilme, borç altına girebilme, davacı ve davalı olabilme hakkına sahiptir. Ayrıca kamu tüzel kişiliğine sahip olması dolayısıyla tek taraflı işlem yapabilme ve bunları re'sen icra etme yetkilerine sahiptir²³⁹.

Türkiye'de köyler; muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği olmak üzere üç organdan oluşur. Bu organlardan muhtar, yürütme organı; ihtiyar meclisi ve köy derneği ise danışma ve karar organlarıdır²⁴⁰. *Muhtar* hem köy idaresinin başı, yürütme organı hem de devletin köydeki temsilcisi, diğer bir ifadeyle memurudur. Köy muhtarı köy derneği tarafından seçilerek göreve getirilir²⁴¹. Muhtarın köy işleri ve devlet işleri olmak üzere iki yönlü görevleri vardır. Bu kapsamda muhtarın *devlet işleri*, hükümet tarafından

²³⁵ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 423.

²³⁶ Köy Kanunu, (1924), *T.C. Resmi Gazete*, 68, 7 Nisan 1924, Mad. 2. Erişim Tarihi: 18.07.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>

²³⁷ Köy Kanunu, (1924), Mad. 12-14.

²³⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 363.

²³⁹ Parlak ve Ökmen, 333.

²⁴⁰ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 424.

²⁴¹ Şengül, 143.

bildirilen mevzuatı köy içerisinde ilan etmek, kanun, tüzük, yönetmelik veya emirler ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek, köy içinde güvenliği sağlamak, köy halkının sağlığını korumak için gerekli tedbirleri almak olarak sayılabilirken; muhtarın *köy işleri* ise köy kamu tüzel kişiliğini temsil etmek, ihtiyar meclisinin kararlarını uygulamak, köy işlerine yönelik yapılacak harcamalar için para toplamak olarak belirtilebilir²⁴². Muhtarların görevleriyle ilgili aldığı tüm kararlar, kaymakam veya valinin vesayet denetimine tabidir²⁴³.

Köylerin bir diğer organı olan *köy derneği*, yerel halktan oluşan ve köy muhtarı ile ihtiyar meclis üyelerini seçen bir kuruldur. Köy derneğinin ayrıca merkezi yönetimin atadığı imamın bulunmaması halinde imam tayin etmek, bekçi gibi köy görevlilerinin ücretini saptamak, isteğe bağlı işleri zorunlu işler arasına almak gibi bazı idari işleri de vardır²⁴⁴. Son olarak *ihiyar meclisi* ise köye ilişkin işleri görüşüp kararlar alan ve bu işlerin yürütülmesini denetleyen bir organdır²⁴⁵. İhtiyar meclisine köy muhtarı başkanlık eder ve köy derneği tarafından seçilen üyeler ile köy imamı ve köy öğretmeninden oluşur. İhtiyar meclisi imece ve salma kararı vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, kamulaştırmaya karar vermek ve köylüler arasındaki anlaşmazlıkları çözmek gibi görev ve yetkilere sahiptir²⁴⁶.

1.2.2.4. Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısı

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden il özel idarelerinin ve belediyelerin mali özerkliğe sahip oldukları ilgili kanunlarda belirtilmiştir. Yerel yönetimler mali özerklik çerçevesinde; gelir, harcama, bütçe ve borçlanma boyutlarıyla düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu kapsamda Türk yerel yönetim sisteminde yer alan yerel yönetimlerin gelir yapısı²⁴⁷, harcamaları, bütçe ve borçlanma usulleri önem kazanmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilgili kanunlar ile pek çok görev yüklenmiştir. Bu görevlerin yerine getirmek için de yerel yönetimlere harcama yetkisi verilmiştir²⁴⁸. Ancak

²⁴² Parlak ve Ökmen, 334.

²⁴³ Köy Kanunu, (1924), Mad. 35-37.

²⁴⁴ Karakılçık, 219.

²⁴⁵ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 364.

²⁴⁶ Köy Kanunu, (1924), Mad. 43-44.

²⁴⁷ Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yapısı ile ilgili ayrıntılı bilgiye, üçüncü bölümün altında yer verilmiştir.

²⁴⁸ Yerel yönetimlerin gider kalemlerine yönelik ayrıntılara ilgili kanunlarda yer verilmiştir (Bkz. İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), Mad. 43; Belediye Kanunu, (2005), Mad. 60).

yetki sınırsız değildir. Nitekim Türkiye’de yerel yönetimler, sadece kendi bütçelerinde verilen yetki ile sınırlı olarak harcama yapabilir²⁴⁹.

Tablo 1.1. Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesi ve Bu Bütçeye Tabi Kamu İdareleri

GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ				
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ			MAHALLİ İDARELER BÜTÇELERİ	SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇELERİ
Genel Bütçeli İdareler:	Özel Bütçeli İdareler:	Denetleyici ve Düzenleyici Kurumlar:	Yerel Yönetimler:	Sosyal Güvenlik Kurumları:
TBMM,	YÖK,	RTÜK,	İl Özel İdareleri,	SGK,
Cumhurbaşkanlığı,	ÖSYM,	SPK,	Belediyeler,	TİK Genel Müdürlüğü.
Başbakanlık,	Üniversiteler,	BDDK,	Köyler.	
Bakanlıklar,	TODAİE, TOKİ vd.	Rekabet Kurumu vd.		
Anayasa Mahkemesi,				
Yargıtay vd.				

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (2003), 25326, 24 Aralık 2003.

Erişim Tarihi: 27.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>

Türkiye’de genel yönetim bütçesi; Tablo 1.1’den de anlaşılacağı üzere, merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler bütçeleri ve sosyal güvenlik kurumu bütçeleri olmak üzere üç ayrı bütçeden oluşmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimlerin bütçeleri, merkezi yönetim bütçesinden ayrı tutulmuş olup, “mahalli idareler bütçeleri” adı altında toplanmaktadır. Mahalli idareler bütçeleri ise her bir yerel yönetim (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) tarafından hazırlanan bütçeleri ihtiva etmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin bütçeleri, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren ve gelirlerin toplanması ile harcamaların yapılmasına izin veren belgelerdir²⁵⁰. İl özel idareleri ve belediyeler için bu belge, onay mercii il genel meclisi/belediye meclisi olması itibariyle birer meclis kararı iken; köyler için onay mercii köyün bulunduğu idari mülki amiri olmasından dolayı kararname niteliğindedir.

²⁴⁹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 364.

²⁵⁰ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26104, 10 Mart 2006, Mad. 5. Erişim Tarihi: 28.06.2016, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/03/20060310-2.htm>

1.3. FEDERAL DEVLET MODELİNDE YEREL YÖNETİMLER

Merkezileşmiş (güç ve otoritenin bir merkezde toplandığı) bir devlet yapısını ifade eden üniter devlet modeli karşısında; federal devlet modeli, gücün merkezden alınıp dağıtıldığı, diğer bir ifadeyle merkezileşmemiş bir devlet yapısını ifade eder. Bu kapsamda federal devletler, kendisine hiyerarşik bir bağı olmayan ve siyasal yetkilerin devredildiği federe devletlerden meydana gelir. Bununla birlikte federe devletler bünyesinde siyasi özerklikten yoksun, ancak idari özerkliğe sahip yerel yönetimleri ihtiva eder. Federal devletlerde yerel yönetimler, federe devletlerin egemenliğinde belirli bir alanda yaşayan halka yerel nitelikteki kamu hizmetlerini sunan alt coğrafi birimlerdir²⁵¹.

Birinci bölümün bu kısmında öncelikli olarak federal devlet modeline ve federal devlet-üniter devlet karşılaştırmasına yer verilecektir. Bunun ardından Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya örnekleri çerçevesinde yerel yönetimlerin örgütsel ve mali yapılarından bahsedilerek federal devletlerde yerel yönetim yapısı üzerinde durulacaktır.

1.3.1. Genel Olarak Federal Devlet Modeli

*Federal devlet*²⁵²; iki ya da daha fazla devletin içlerinde özerkliklerini koruyarak bir araya gelip aynı merkezi devlete tabi olarak meydana getirdikleri devlet yapısıdır²⁵³. Federal devlette, federal devletle federe devletlerin bir araya gelmesiyle oluşan karma nitelikte iki alanlı bir örgütlenme söz konusudur. Federal devlet, federe devletleri de kapsar; ancak federe devletleri kendi içinde eritmez, diğer bir ifadeyle federe devletler, devlet olma özelliğini yitirmez²⁵⁴.

Bu devlet modelinde, anayasal güvenceye sahip yerel düzeydeki yetkilerin merkezi devlet ile federe devletler arasında paylaşılması söz konusudur. Ayrıca “*çok yapılı veya karma yapılı devlet*” olarak da adlandırılan federal devlet yapısı, ademimerkeziyetin bir türü olan siyasi ademimerkeziyet olarak da ifade edilebilmektedir²⁵⁵.

Federal devlet modeli kapsamında federal devlet ve federe devlet olmak üzere iki devlet vardır. “*Eyalet, kanton veya lander*” olarak da adlandırılabilen *federe devletler*;

²⁵¹ Kozanoğlu, 21; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 73.

²⁵² Federal devlet, literatürde federasyon veya federalizm olarak da ifade edilebilmektedir (Bkz. Nalbant, 41-42).

²⁵³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayın Basım Dağıtım, Bursa 2010, 74.

²⁵⁴ Nalbant, 20.

²⁵⁵ Kaboğlu, 120.

kendilerine ait ülkeleri, halkı ve iç egemenlikleri olduğu için devlettir. *Federal devlet* ise bu federe devletlerin toplamında yer alan ülkeye, halklara ve dış ve iç egemenliğe sahip oldukları için devlettir. Bu açıdan bakıldığında federal devlet modelinde iki çeşit vatandaşlık söz konusudur; ilki federe devlet vatandaşlığı, ikincisi federal devlet vatandaşlığıdır. Bununla birlikte, iki ayrı devlet yapısının varlığının doğal sonucu olarak iki ayrı tüzel kişilik söz konusudur. Ancak federe devletlerin dış egemenlikleri olmadığından, uluslararası kişilik ve temsil yetkisi federal devlettedir. Ayrıca federal devlet modelinde federal devletin ayrı, federe devletlerin ayrı yasama, yürütme ve yargı organları bulunur²⁵⁶.

Federal devlet modeli bir ülkeden ötekine farklılık gösterir ve federal devlet sayısı kadar farklı federal devlet modelinden bahsedilebilir. Bununla birlikte federal devletlere özgü bazı ortak özelliklerde mevcuttur. Federal devletlerin temel ortak özelliği, yetkilerin yerel düzeyde paylaşılmasıdır. Bu yetki paylaşımı, federe devletlere kendi yasama ve yargı organlarını oluşturma yetkisi verir²⁵⁷. İkinci ortak özellik; bu yetki paylaşımının anayasal bir dayanağa sahip olması ve bu anayasanın federe devletlerin rızası olmadan değiştirilememesidir. Üçüncü ortak özellik; yetki paylaşımı sonrasında bir yetki uyuşmazlığı söz konusu olduğunda bu uyuşmazlığın çözümünde federal devlet düzeyinde bir yargı yolunun mevcut olmasıdır. Son ortak özellik de federal devletin iki meclisli olmasıdır. Bu meclislerin ilkinde halk temsil edilirken, ikincisinde federe devletler temsil edilir. İkinci mecliste kural olarak federe devletler eşit olarak temsil edilir²⁵⁸. Sayılan bu dört temel ortak özellik federal devlet modeli ilkeleri olarak da değerlendirilebilir²⁵⁹.

1.3.2. Federal Devlet-Üniter Devlet Karşılaştırması

Üniter devlet ile federal devlet, dört yönden karşılaştırılabilir. Bunlar; devlet sayısı, hukuk düzeni sayısı, devlet organlarının sayısı ve yetki paylaşımıdır.

a) *Devlet sayısı*: Üniter devlet sisteminde tek devlet bulunur. Federal devlette ise federal devlet ve federe devlet olmak üzere iki devlet bulunur. Federal devlet sayısı tektir, ancak federe devletler birden fazladır²⁶⁰.

²⁵⁶ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 75.

²⁵⁷ Kaboğlu, 121.

²⁵⁸ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 76-78.

²⁵⁹ Teziç, 136-139.

²⁶⁰ Kemal Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009, 146.

b) *Hukuk düzeni sayısı*: Üniter devlette tek bir hukuk düzeni mevcuttur ve ülkenin tamamında bu hukuk düzeni geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, anayasa ve yasalar aynıdır ve ülkenin tamamında yürürlüktedir. Ancak federal devletlerde, federal devletin ve federe devletlerin hukuk düzenleri ayrıdır. Dolayısıyla federal devletlerde birden fazla hukuk düzeni bulunur²⁶¹.

c) *Devlet organlarının sayısı*: Üniter devlette yasama ve yargı organları ile kural olarak yürütme organı da tektir. Ancak federal devlette bu organlar federe devletler ve federal devlet için ayrı ayrıdır. Diğer bir ifadeyle, federal devletin ayrı yasama, yargı ve yürütme organı, federe devletlerin ayrı yasama, yürütme ve yargı organları bulunur²⁶².

d) *Yetki paylaşımı*: Merkezi üniter devletlerde kural olarak yetki tektir ve bu yetki merkezi yönetim tarafından kullanılır. Yetki genişliği veya merkezin taşra teşkilatı söz konusu olduğunda, yetkinin paylaşımı söz konusu değildir. Çünkü birimler merkezi yönetim adına hareket eder. Bununla birlikte yerel yönetimli üniter devletlerde yetki, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılır. Ancak yerel yönetimlerin yasama ve yargı yetkileri bulunmayıp sadece yürütme yetkisi paylaşır. Bu yetki paylaşımı ise kanunlara göre yapılır. Federal devletlerde ise federe devletler ile federal devlet arasında yasama, yürütme ve yargı yetkileri açısından bir yetki paylaşımı söz konusudur. Federe devletlerin yasama ve yargı yetkileri bulunur ve yetki paylaşımı anayasa ile düzenlenir. Yerel yönetimli üniter devlet ile federal devlet de bu noktada birbirinden ayrılır²⁶³.

1.3.3. Federal Devlet Modelinde Yerel Yönetimler: Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya Örneği

Modern anlamda ilk federal ülke olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile “Avrupa tipi federal devlet modeli²⁶⁴” olarak isimlendirilen Almanya, dünya genelinde istikrarlı uygulamaları ile federal devlet modelini temsil eden ülkelerden ikisidir²⁶⁵. Dolayısıyla bu bölümde federal devlet modelinde yerel yönetim uygulaması, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya tercih edilerek, incelenecektir.

²⁶¹ Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 146.

²⁶² Nalbant, 20.

²⁶³ Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 147.

²⁶⁴ Avrupa tipi federal devlet modeli olarak isimlendirilen sistem içerisinde Almanya dışında Avusturya ve İsviçre de yer almaktadır (Bkz. Oktay Uygun, *Federal Devlet*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2007, 155).

²⁶⁵ Uygun, 154.

1.3.3.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimler

Amerika Birleşik Devletleri (ABD); başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen, çoğulcu demokrasiye dayanan federal bir devlettir²⁶⁶. ABD'de yönetim sistemi, üç kademeli bir yapıdan meydana gelir. Bu kapsamda ilk kademede federal devlet bulunurken, ikinci kademede federe devletler (eyaletler) bulunur. Üçüncü kademede ise eyaletlerin altında yapılandırılan yönetim birimleri olan yerel yönetimler bulunur²⁶⁷.

ABD'de yerel yönetimler, 19'uncu yüzyılın sonlarında özerk bir yapı çerçevesinde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler; itfaiye, kanalizasyon gibi hizmetleri sunmak üzere kurulmuştur²⁶⁸. Özerk yapılı yerel yönetimler, “1875 Missouri Eyalet Anayasası” ile ilk defa kanunlaşmış olup, sonrasında yerel yönetimlere diğer eyalet anayasalarında da yer verilerek ülke genelinde kabul görmüştür. “Home-rule” olarak ifade edilen bu sistem, yerel ihtiyaçların karşılanmasında kendi kendini yönetme hakkı şeklinde ortaya çıkmıştır²⁶⁹. Bu kapsamda özerk yerel yönetimlerin yerel nitelikteki faaliyetlerine federal devlet ve eyaletlerin karışmaması ve bu yönetimlere yerel nitelikteki hizmetlerin görülebilmesi için gerekli yetki ve kaynakların tahsisi öngörülmüştür²⁷⁰.

ABD'de Federal Anayasa'da yerel yönetimler ile ilgili doğrudan bir hükme yer verilmemiş olup, düzenlenen zımni hükümler ile yerel yönetimlerin düzenlenmesi, Federal Anayasa sınırlarında kalınmak şartıyla federe devletlere bırakılmıştır. Bunun bir sonucu olarak da yerel yönetimler, federal devletin değil, eyaletlerin alt yönetim birimleridir²⁷¹. Bu yönde eyaletlerde yerel yönetim birimleri düzenlenirken; yönetim birimleri arasında bir kademelenmeye gidilmemiş, aynı alanda birçok yerel yönetim biriminin kurulup işletilmesine, yani yerel yönetim çeşitliliğine izin verilmiştir²⁷².

²⁶⁶ Karakılçık, 79.

²⁶⁷ Ufuk Ayhan, “Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, 18 (70), 2008, 103; Nadaroğlu, 123.

²⁶⁸ Nadaroğlu, 124.

²⁶⁹ Ann Bowman and Richard Kearney, *State and Local Government*, Wadsworth, Cengage Learning, 2011, 272.

²⁷⁰ Karakılçık, 79.

²⁷¹ Mustafa Şahin, “Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (2), 1999, 122; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 140.

²⁷² Karakılçık, 80.

1.3.3.1.1. ABD’de yerel yönetimlerin idari yapısı

Yerel yönetim yapısının çeşitliliğine rağmen, ABD’de yerel yönetimler; idari bölgeler (*county*), belediyeler (*municipality*), kasabalar (*township*) ve özel amaçlı yönetimler (*special district*) olarak sınıflandırılabilir²⁷³. Bu sınıflandırma içerisinde idari bölge yönetimleri, belediye yönetimleri ve kasaba yönetimleri, yerel nitelikteki tüm hizmetleri yerine getirir ve bu yüzden geniş bir yönetsel fonksiyona sahiptir. İdari bölgelerin aksine özel amaçlı yönetimler ise tek bir hizmeti yürütmekle görevlidir ve dolayısıyla tek bir yönetsel fonksiyona sahiptir. Bu yüzden özel amaçlı yönetimler dışında kalan yerel yönetim birimleri genel amaçlı yönetimler şeklinde de ifade edilebilir²⁷⁴.

a) *İdari bölgeler (County)*: ABD’nin eyaletlerinde en büyük yerel yönetim birimleri idari bölgelerdir. İdari bölgelerin oluşturulma şekilleri eyaletlere göre farklılık göstermesine rağmen, genel olarak bütün idari bölge organları; idari bölge meclisi, seçilmiş ve atanmış görevliler, ihtisas meclis ve komisyonlarıdır²⁷⁵. Eyaletlerin çoğunda *idari bölge meclisleri*, seçimle göreve gelen birden fazla üyeden oluşur ve bu meclislerin karar alma ve yürütme yetkileri bulunur. Bu meclislerin aldığı kararlar, eyalet kanunlarına göre kendi görev ve yetki alanlarıyla sınırlı mali ya da düzenleyici nitelikte kararlardır²⁷⁶.

İdari bölge meclislerinin idari bölgeye tahsis edilmiş vergileri toplama, kamusal işler için kaynak tahsis etme ve gerektiği takdirde özel sektörden borçlanma gibi mali yetkileri; kendi görev ve sorumluluk alanlarıyla ilgili tüzükler çıkarma gibi düzenleyici yetkileri ve idari bölge taşınmazlarını yönetme, bazı görevlileri atama gibi yürütmeye ilişkin yetkileri vardır²⁷⁷.

İdari bölge yönetimleri, kendilerine eyalet tarafından verilen birçok görev yerine getirir. Bu görevler arasında doğum/ölüm gibi kayıtların tutulması, motorlu taşıtlara ruhsat verilmesi, kırsal alanlarda yol yapımı ve arazi düzenlemesi gibi görevler yer alır²⁷⁸.

İdari bölge meclisleri dışında idari bölge yönetiminde yer alan bir diğer alt birim ise seçilmiş ve atanmış görevlilerdir. Yerel halkın oylarıyla göreve gelen *seçilmiş*

²⁷³ Ken Kollman, *The American Political System*, W.W. Norton & Company, New York 2015, 88.

²⁷⁴ Bowman and Kearney, 270-271.

²⁷⁵ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 141.

²⁷⁶ Bowman and Kearney, 276.

²⁷⁷ Christopher Hoene, Mark Baldassare and Michael Shires, “The Development of Counties as Municipal Governments” *Urban Affairs Review* 27, 2002, 576-577.

²⁷⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 142.

görevliler, idari görevliler ve yargı görevlileri olmak üzere ikiye ayrılır. İdari görevliler arasında maliye amiri, eğitim müdürü gibi görevliler yer alırken, yargı görevlileri arasında şerif, savcı, adli yazı işleri müdürü ve adli tıp yetkilisi yer alır. *Atanmış görevliler* ise eyalet yönetimleri tarafından atanarak göreve getirilen ve federe merkezin temsilcisi konumunda bulunan görevlilerden meydana gelir. Sağlık müdürü, sosyal güvenlik müdürü, eyalet avukatı gibi görevliler bu kapsamdadır²⁷⁹.

İdari bölge yönetiminde görev alan son birim ise *ihtisas meclisi ve komisyonlarıdır*. Bu birimler, niteliği gereği uzmanlık isteyen konularda faaliyet gösteren komisyonlardan oluşur. Eyaletten eyalete çeşitlilik gösteren bu komisyonlar; kütüphaneler, seçimler, kıymet takdiri, havaalanları gibi farklı alanlarda faaliyet gösterir²⁸⁰.

b) Belediyeler (Municipality): Belediyeler, idari bölgeler kadar geniş bir coğrafi alanda hizmet vermemekle birlikte, idari bölgelere göre daha işlevseldir ve daha önemli kamu hizmetlerini yürütür. Bu açıdan belediyeler, daha fazla yetkiyi ellerinde bulundurur ve özerklikleri daha geniştir²⁸¹. Belediyeler, geniş bir özerkliğe sahip olmakla birlikte, aynı zamanda eyaletlerin idari ajanıdır. Bunun sonucu olarak, ulusal bütünlüğü bozacak faaliyetlerde bulunmadıkları sürece eyaletlerin sahip olduğu dokunulmazlık hakkına sahiptir ve eyaletin yargısal denetimine tabidir²⁸².

Belediyeler; eyaletler tarafından yerel yönetim biriminin yapısını, yetki alanını, amacını, yetki ve sorumluluklarını gösteren “*charter (yetki belgesi)*” isimli yazılı belgeyle kurulur ve kanunla tüzel kişilik kazanır²⁸³. Yetki belgesi ile verilen yetkiler; genellikle vergilendirme ve borç alma, istimlak, belirli kamu işletmesi kurup işletme, sağlık, güvenlik ve kanunları cebren uygulama gibi konuları içerir²⁸⁴.

Belediye yönetimi, “*belediye başkanlı meclis sistemi*”, “*yöneticili meclis sistemi*” ve “*kent komisyonu sistemi*” olmak üzere üç farklı sistem üzerine inşa edilmiştir²⁸⁵. Bu kapsamda belediye yönetim yapısını oluşturan ilk sistem, *belediye başkanlı meclis sistemidir* ve bu sistem iki farklı şekilde uygulanır. Bunlardan birincisi, *güçlü belediye*

²⁷⁹ Bowman and Kearney, 275.

²⁸⁰ Karakılçık, 82.

²⁸¹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 142.

²⁸² Parlak ve Ökmen, 121.

²⁸³ Bowman and Kearney, 277.

²⁸⁴ Şahin, 124-125.

²⁸⁵ Kollman, 90.

başkanlı meclis yapısıdır. Bu yapıda belediye başkanı seçimle göreve gelir ve üst düzey belediye çalışanlarını tayin etme ve görevden alma, bütçeyi hazırlama gibi önemli yetkilere sahiptir²⁸⁶. Ayrıca belediye başkanının belediye meclis kararlarını veto etme yetkisi vardır. İkincisi ise *zayıf belediye başkanlı meclis yapısıdır.* Bu yapıda üst düzey belediye çalışanlarının atanması ve bütçeyi hazırlama yetkisi meclise aittir ve belediye başkanının meclis kararlarını veto yetkisi yoktur²⁸⁷.

Belediye yönetim yapısını şekillendiren ikinci sistem *yöneticili meclis sistemidir.* Bu sistemde halk tarafından seçilerek oluşturulan bir meclis vardır ve bu meclis, belediyenin karar organı konumundadır. Bununla birlikte meclis, belediyenin yönetimi ve mecliste alınan kararların uygulanması için belediye yöneticisi olarak adlandırılan profesyonel bir yöneticiyi atama usulüyle göreve getirir²⁸⁸. Bu yönetici, hizmetlerin yürütülmesi ve bütçenin hazırlanması gibi görevleri, meclis adına ve kontrolünde yürütür²⁸⁹. Ancak yönetici, meclis toplantılarına katılıp oy kullanamaz. Meclis istediği takdirde belediye yöneticisini görevden alarak yerine yeni bir yönetici getirebilir, diğer bir ifadeyle meclis belediye yöneticisini görevden alma yetkisine sahiptir²⁹⁰.

Belediye yönetiminde uygulanan son sistem ise belediye başkanlı meclis sistemine alternatif olarak oluşturulan *kent komisyonu sistemidir.* Bu sistemde halk tarafından seçilen ve az sayıda üyeden oluşan kent komisyonu, hem karar alan hem de alınan kararları uygulayan organdır. Kent komisyonunun üyeleri kendi içinden birini başkan seçer, ancak bu başkanın görevi sadece komisyon toplantılarına başkanlık etmektir²⁹¹.

c) *Kasabalar (Township, town):* Kasaba yönetimleri, bazı eyaletlerde bulunan geleneksel yerel yönetimlerdir. Geçmiş dönemlerde önemli görevleri yürüten kasaba yönetimleri, günümüzde yol yapım ve onarımı, kanalizasyon ve çöp imha işleri gibi belirli görevleri yerine getirir. Bu kapsamda kasaba yönetimlerinin olduğu eyaletlerde idari bölgeler, söz konusu hizmetlerin yürütülmesini kasaba yönetimlerine bırakır. Bununla birlikte sadece kırsal hizmetleri yerine getiren kasaba yönetimleri de bulunur²⁹².

²⁸⁶ Victor DeSantis and Tari Renner, "City Government Structures: An Attempt at Clarification", *State and Local Government Review*, 34, 2002, 100.

²⁸⁷ Bowman and Kearney, 278; DeSantis and Renner, 99.

²⁸⁸ DeSantis and Renner, 96.

²⁸⁹ Bowman and Kearney, 279.

²⁹⁰ Şahin, 127; Parlak ve Ökmen, 122.

²⁹¹ Bowman and Kearney, 280.

²⁹² Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 143.

Bazı eyaletlerde kasaba yönetimleri, bir doğrudan demokrasi geleneği olan ve “*kasaba toplantısı (town meeting)*” olarak adlandırılan bir sistem içerisinde karar alır. Bu toplantılarda, kasaba sakinleri tarafından kamu binalarının yapımı, yerel vergi oranları ve kasaba bütçesi gibi konular görüşülür ve kasabayla ilgili ortak kararlar alınır²⁹³. Ancak alınan kararların uygulanmasında toplantılarda oluşturulan bir heyet görevlendirilir²⁹⁴. Bazı eyaletlerde de kasaba yönetimlerinde, idari bölge meclisine benzer bir yerel meclis ile idari bölgedeki görevlilere benzer şerif, savcı gibi personeller bulunur²⁹⁵.

d) *Özel amaçlı yönetimler*: Özel amaçlı yönetimler, belirli bir alan içerisinde ihtiyaç duyulan bir hizmetin yürütülmesi amacıyla kurulur²⁹⁶. Bu tür yönetimlerin en yaygın fonksiyonları; doğal kaynakların yönetimi, aile ve toplumun korunması ve gelişimi, eğitim, sağlık, çevre, itfaiye, ulaşım, su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesidir. Bu kapsamda idari bölgelerin hizmet alanına giren hizmetlerin yürütülmesi, idari bölgeler tarafından özel amaçlı yönetimlere bırakılır²⁹⁷. Bununla birlikte bütün ülkede en çok görülen özel amaçlı yönetim türü “*okul yönetimleri (school districts)* ve *sağlık hizmeti yönetimleri (health care districts)*”dır²⁹⁸.

Özel amaçlı yönetimler, eyaletler tarafından çıkarılacak bir kanun ile kurulabileceği gibi, halkın yazılı isteği üzerine yapılacak referandum sonucunda da kurulabilir²⁹⁹. Bu kapsamda söz konusu yönetimler, her nasıl kurulursa kurulsun, eyalet yönetimine bağlıdır ve doğrudan eyaletin denetimine tabidir³⁰⁰.

Özel amaçlı yönetimlerin karar organı meclisleridir ve bu meclisler, hizmetin sunulacağı alanda yaşayan halkın oylarıyla seçilen üyelerden oluşur. Bu meclisler, sadece ilgili yönetimin görev alanına giren konular dâhilinde karar alabilir ve bunun dışında bağımsız hareket edemez³⁰¹.

²⁹³ Bowman and Kearney, 289.

²⁹⁴ Nadaroğlu, 127.

²⁹⁵ Karakılçık, 85.

²⁹⁶ Stanley Scott and John Bollens, “Special Districts in California Local Government”, *The Western Political Quarterly*, 3 (2), 1950, 233.

²⁹⁷ Bowman and Kearney, 289.

²⁹⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 144; Parlak ve Ökmen, 123.

²⁹⁹ Scott and Bollens, 234.

³⁰⁰ Bowman and Kearney, 290.

³⁰¹ Parlak ve Ökmen, 123.

1.3.3.1.2. ABD’de yerel yönetimlerin mali yapısı

ABD’de doğrudan eyaletlerin denetimine tabi olan yerel yönetimler, idari özerklikleri yanında geniş bir mali özerkliğe sahiptir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin bütçeleri; yürütme yetkisi bulunan organları tarafından hazırlanıp, karar organlarınca kabul edilir³⁰². Ayrıca yerel yönetimler, başta yerel vergiler olmak üzere, çeşitli gelir kaynaklarına sahiptir ve gelirlerinin % 65’ini öz gelirlerinden sağlar. Yerel yönetimlerin sahip olduğu öz gelirler ise yerel vergiler, çeşitli resim ve harçlar ve hizmet karşılığında hizmetten faydalananlardan alınan bedellerdir³⁰³.

ABD’de yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı, yerel vergilerdir. Eyalet kanunlarına göre faaliyet gösteren yerel yönetimler, bu kanunlar ile konulan vergileri toplama ve kanunların çizdiği sınırlar dâhilinde vergi oranını ve matrahını belirleme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda yerel vergiler içerisinde oranlarını kendilerinin belirlediği mülk ve satış vergileri yer alır. Gelir üzerinden alınan vergiler ise yerel yönetimlerin diğer vergi gelirini oluşturur³⁰⁴.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içerisinde vergi gelirleri dışında eyaletler ve federal devlet tarafından yapılan yardımlar da yer alır. Nüfus, kişi başına düşen gelir, gelişmişlik gibi kriterlere göre yerel yönetimlere federal devlet veya eyaletler tarafından yardım yapılır. Bu yardımlar, doğrudan nakdi, gayri nakdi nitelikte olarak yapılabileceği gibi dolaylı olarak da yapılabilir³⁰⁵. Yerel yönetimlerin diğer gelirlerini ise borçlanmalar ile kendi iktisadi teşebbüslerinin yönetilmesi neticesinde elde edilen karlar oluşturur³⁰⁶.

1.3.3.2. Almanya’da yerel yönetimler

Federal bir devlet olan Almanya’da yönetim sistemi üç kademelidir. İlk kademede federal devlet (*bund*), ikinci kademede eyaletler (*länder*) ve üçüncü kademede eyaletlerin denetimine tabi yerel yönetimler (*kreise ve gemeinden*) yer alır³⁰⁷.

İkinci Dünya Savaşı öncesinde demokrasi ve yerinden yönetim ilkesine göre

³⁰² Bowman and Kearney, 209-211.

³⁰³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 145.

³⁰⁴ Bowman and Kearney, 356-360.

³⁰⁵ Parlak ve Ökmen, 124.

³⁰⁶ Karakılçık, 89.

³⁰⁷ Dieter Grunow, “Customer-Orientated Service Delivery in German Local Administration”, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe: Trends and Development*, Macmillan, London 1991, 73.

işleyen Alman yerel yönetim sistemi, Hitler'in Weimer Anayasası'nı ortadan kaldırmasından sonra, merkezi yönetime bağlı hizmet kuruluşlarına dönüşmüştür. Ancak savaş sonrasında federal devlet yapısı çerçevesinde özerk niteliğini yeniden kazanan yerel yönetimler, Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Avrupa Birliği reformları ile birlikte idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıya kavuşmuştur³⁰⁸.

Günümüzde Almanya'da yerel yönetimler; demokrasi, hizmette yerellik, yerinden yönetim ve sosyal devlet ilkeleri çerçevesinde var olan ve önemli görevleri yerine getiren idari birimlerdir³⁰⁹. Bu kapsamda yerel yönetimler, geniş bir özerkliğe ve bu özerklik neticesinde yüksek hizmet kapasitesine ve çeşitli mali kaynaklara sahiptir³¹⁰. Ayrıca yerel yönetimlerin sahip olduğu bu özerklik; personel özerkliği, planlama özerkliği, organizasyon özerkliği ve mali özerkliğin toplamı olarak Federal Anayasa'da düzenlenmiş, dolayısıyla anayasal güvence altına alınmıştır³¹¹.

Almanya'da yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler, eyalet yönetimi tarafından gerçekleştirilir. Ancak yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetler bakımından, herhangi bir mevzuatla sınırlama getirilmemiştir. Dolayısıyla yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini, başka bir kurum tarafından yürütülmediği sürece yerine getirebilir³¹².

1.3.3.2.1. Almanya'da yerel yönetimlerin idari yapısı

Almanya'da yerel yönetimler, temelde belediyeler ve ilçeler olmak üzere iki grupta toplanır³¹³. Bununla birlikte yerel yönetimler, sosyo-kültürel, coğrafi ve demografik açılardan “*kırsal alan yönetimleri*” ve “*kentsel alan yönetimleri*” şeklinde iki kümede örgütlenmiştir³¹⁴. *Kırsal alan yönetimleri*, belediye ve ilçe olmak üzere iki kademelidir³¹⁵. Bu kapsamda ilçeler, belediyelerin bir araya getirildiği üst örgütlenmedir³¹⁶. Ancak, ilçe

³⁰⁸ Grunow, 73; Wollmann, “Reorganizing Local Government...”, 685.

³⁰⁹ Jutta Kramer, “Local Government and City States in Germany”, Nico Steytler (Ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005, 84.

³¹⁰ Hellmut Wollmann, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organizations”, *Local Government Studies*, 30 (4), 2004, 650; Grunow, 73.

³¹¹ Eike Michael Frenzel, “Local Government in Germany: An Indispensable Level of EU Governance”, Carlo Panara and Michael Varney (Ed.), *Local Government in Europe*, Routledge, London 2013, 110.

³¹² Frenzel, 98.

³¹³ Kramer, 86.

³¹⁴ Alexander Kalb, *Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany*, Gabler Research, Heidelberg 2010, 56.

³¹⁵ Frenzel, 98.

³¹⁶ Parlak ve Ökmen, 82.

ve belediyeler arasında hiyerarşi ilişkisi yoktur ve her biri halk tarafından seçilen meclisler eliyle yönetilen, iki ayrı kamu tüzel kişisidir³¹⁷. *Kentsel alan yönetimleri* ise ilçelerle bağlantısı olmayan tek kademeli yönetimlerdir. Bu yönetimler, belediye ve ilçelerin hizmet ve görevlerini tek başına yürüten “*ilçeden bağımsız büyükşehir*”lerdir. İlçeden bağımsız büyükşehirlerin yetki ve sorumlulukları belediyelerle aynı olmakla birlikte görevleri belediye ve ilçelerin toplamı kadardır³¹⁸.

Bu temel bilgiler kapsamında Alman yerel yönetimlerinin örgütsel yapısı, belediye ve ilçe yönetimleri olmak üzere iki başlık altında incelenebilir:

a) *İlçeler (Kreise)*: Belde birlikleri olarak da adlandırılan ilçe yönetimleri, halk tarafından seçilmiş meclisleri bulunan, kendi görevleriyle birlikte küçük belediyelerin görevlerini de yerine getiren ve tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir³¹⁹. Eyaletlerin alt kademesinde bulunan bu yönetimler, hem merkezin taşra uzantısı hem de yerel hizmet birimi olarak görev yapar³²⁰.

İlçe yönetimlerinde ilçe meclisi, ilçe komisyonu ve ilçe yöneticisi olmak üzere üç organ bulunur. Seçimle oluşan *ilçe meclisi*, ilçe yönetiminin karar organıdır ve bütçe, yönetmelikler ve iktisadi işletmelerle ilgili kararlar alır. İlçe yönetimlerinin yürütme yetkisine sahip organı ise ilçe yöneticisidir. *İlçe yöneticisi*, doğrudan halk tarafından seçilebileceği gibi, ilçe meclisi tarafından da göreve getirilebilir. İlçe meclisi tarafından oluşturulan *ilçe komisyonu* ise meclisin karar alma sürecine katılabilir ve meclisin ana komisyonu olarak görev yapar³²¹.

İlçe yönetimleri, çevre temizliği, cadde ve sokak planlaması, parkların bakımı, ekonomik girişimlerde bulunma gibi birçok görevi yerine getirir³²².

b) *Belediyeler (Gemeinden)*: Alman yerel yönetim sisteminde halka en yakın yönetim birimleri olarak tanımlanan belediyeler³²³, ilçe yönetimi içerisinde yer alıp almamasına göre üç farklı düzeyde değerlendirilir. Bu kapsamda ilçe yönetimi içerisinde yer alan belediyeler, küçük belediyeler ve büyük belediyelerdir. Günümüzde önemi

³¹⁷ Selçuk Yalçındağ, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (1), 1989, 37.

³¹⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 131.

³¹⁹ Kramer, 86; Frenzel, 99.

³²⁰ Frenzel, 98.

³²¹ Kalb, 56-57.

³²² Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 133.

³²³ Kramer, 84.

giderek azalan *küçük belediyeler*, daha çok kırsal yerleşim birimlerinde örgütlenirken; *büyük belediyeler*, nüfusları yüz binin üzerindeki yerleşim yerlerinde örgütlenir. İlçe yönetimi içerisinde yer almayan belediyeler ise “*kent-stad*” olarak adlandırılan ilçeden bağımsız *büyükşehirler*dir³²⁴.

Günümüzde Alman yerel yönetim sisteminde, yapısal özelliklerine göre üç farklı belediye modelinden bahsedilebilir. Bunlar; “*güçlü belediye başkanı modeli*”, “*profesyonel yönetici modeli*” ve “*magistrat modeli*”dir³²⁵. *Güçlü belediye başkanı modelinde*, halk tarafından seçilen belediye başkanı, hem belediyenin idari amiri, hem de belediye meclisinin başkanıdır³²⁶. Bu modelde başkanın ana görevleri, belediye meclisi kararlarını hazırlamak, belediyeyi temsil etmek ve gündelik işleri yerine getirmektir³²⁷. *Profesyonel yönetici modelinde* ise iki yöneticinin bulunduğu bir yönetim mevcuttur. Bu kapsamda meclisin seçtiği bir belediye başkanı yanında, meclis tarafından atanarak göreve gelen ve belediyenin günlük işlerini yerine getiren, “*belediye yöneticisi*” olarak adlandırılan bir profesyonel yönetici bulunur³²⁸. Belediye yöneticisi, belediyede asli amirdir ve meclis adına günlük işleri yürütür. Belediye başkanı ise, belediyeyi temsil etme, komisyonlara başkanlık etme ve belediye içi denetimi gerçekleştirme gibi sınırlı yetkilere sahiptir. Bununla birlikte profesyonel yönetici modelinde asıl yetkili birim halk tarafından seçilen belediye meclisidir ve bu meclis; bütçenin hazırlanması, yerel nitelikteki kararların alınması ve belediye mallarının yönetilmesinde önemli rol oynar³²⁹. Son olarak *magistrat modelinde* ise belediye meclisinin yanında belediye meclisinin göreve getirdiği ve belediyenin günlük işlerini yürüten bir yürütme kurulu, diğer bir ifadeyle *magistrat* bulunur. Bu modelde belediye meclisi halk tarafından seçilir ve bütçe ve yereli ilgilendiren her bir konuda yetkilidir³³⁰.

1.3.3.2.2. Almanya’da yerel yönetimlerin mali yapısı

Almanya’da yerel yönetimler, anayasal düzlemde kendilerine sağlanan bir mali özerkliğe sahiptir. Mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimler; öncelikli olarak kendi bütçelerini hazırlama, ekonomik imkânları doğrultusunda gelir kaynaklarına sahip olma

³²⁴ Karakılçık, 100-101.

³²⁵ Parlak ve Ökmen, 84-85.

³²⁶ Grunow, 75; Kalb, 56.

³²⁷ Karakılçık, 102.

³²⁸ Frenzel, 108.

³²⁹ Karakılçık, 102.

³³⁰ Frenzel, 106.

hakkına ve vergi koyma yetkisine sahip olmamakla birlikte yerel vergilerin oranlarını belirleyebilme yetkisine haizdir³³¹.

Alman yerel yönetim sisteminde, yerel yönetimler bütçelerini kendileri hazırlar³³². Bu kapsamda yerel yönetimler cari ve yatırım bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe hazırlar. *Cari bütçe* içerisinde yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılması gereken giderler ve giderleri karşılayacak gelir kalemleri yer alır. *Yatırım bütçesi* içerisinde ise imar harcamaları, eyalet tarafından verilen proje yardımları gibi yatırımları olumlu yönde etkileyecek gelir ve gider kalemlerine yer verilir³³³.

Almanya’da yerel yönetimlerin sahip olduğu başlıca gelir kaynağı vergilerdir³³⁴. Bu kapsamda yerel yönetimler, yerel nitelikte olan emlak, meslek ve işletme vergilerini belirledikleri oran üzerinden tahsil eder³³⁵. Ancak meslek vergilerinde gelirin bir kısmı eyalet ve federal devletlere pay edilir. Bu vergilerin yanı sıra yerel yönetimler, ulusal nitelikteki KDV’den %2 ve gelir vergisinden %15 pay alır³³⁶.

Almanya’da yerel yönetimlerin sahip olduğu ikinci gelir kaynağı, federal devletin eyaletlere aktardığı ödenekler ve eyaletlerin yerel yönetimlere yaptığı yardımlardır³³⁷. Vergi gelirleri ve merkezden yapılan transferler dışında teşebbüs gelirleri, borçlanma, harç ve kullanıcı ödemeleri, parafiskal gelirler ve çeşitli konularda verilen ruhsat karşılığında alınan bedeller (resimler) yerel yönetimlerin diğer gelir kaynaklarını oluşturur³³⁸.

Yerel yönetimlerin mali denetimi kapsamında, eyaletlerin yerel yönetimler üzerinde mali denetim yetkisi bulunur. Eyaletler, ilçedeki belediyelerin yürüttükleri faaliyetleri inceleme, düzenleme ve yönlendirme yetkisi vardır. Ayrıca ilçe yönetimleri açısından, ilçe yöneticisinin belediyelerin yasalara uygun hareket edip etmediğini denetlemesi de söz konusudur³³⁹.

³³¹ Kalb, 56.

³³² Kramer, 85.

³³³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 138.

³³⁴ Kalb, 59.

³³⁵ Kramer, 88.

³³⁶ Kalb, 59.

³³⁷ Frenzel, 119.

³³⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 136.

³³⁹ Karakılçık, 104.

1.4. BÖLGELİ DEVLET MODELİNDE YEREL YÖNETİMLER

Başta üniter devlet özelliği gösteren bazı devletler, etnik-dinsel azınlıkları veya bir yerel topluluğun sahip olduğu kendine özgü özellikleri korumak amacıyla bölgeselleşme yoluna giderek, özerk bölgelerin oluşumuna izin verir. Ancak söz konusu devletler, özerk bölgelere bölgesel konularda kendi meclislerinde yasa yapma yetkisi sağlamak suretiyle siyasi özerklik kazandırır. Bu kapsamda özerk bölgelerin yasama yetkisine sahip olması ile birlikte üniter devletin yasama organının tekliği unsurundan uzaklaşarak bölgesel devlet modeli ortaya çıkar³⁴⁰. Bununla birlikte bölgesel devlet modeli, özerk bölgeler ile birlikte özerk yerel yönetimlere de izin verir. Bölgesel devletlerde kural olarak yerel yönetimler, özerk bölgelerden farklı olarak, siyasi özerkliğe değil, sadece idari ve mali özerkliğe sahiptir. Ancak İtalya’da özerk bölgeler yerel yönetim birimleri olarak kabul edilir ve bu kurala istisna oluşturur³⁴¹.

Birinci bölümün bu kısmında öncelikli olarak bölgesel devlet modeline ve bölgesel devlet-üniter devlet karşılaştırmasına yer verilecektir. Bunun ardından İspanya ve İtalya örnekleri bağlamında yerel yönetimlerin örgütsel ve mali yapılarından bahsedilerek bölgesel devletlerde yerel yönetim yapısı üzerinde durulacaktır.

1.4.1. Genel olarak Bölgesel Devlet Modeli

Avrupa’da İspanya ve İtalya gibi bazı devletler yerinden yönetim ilkesini daha ileriye götürerek bölgesel devlet modelinin ortaya çıkmasını neden olmuştur³⁴². *Bölgesel devlet*, anayasanın belirlediği sınırlar dâhilinde bölgesel yasa yapma yetkisi gibi bazı önemli yetkilere sahip olan özerk bölgelerin yer aldığı devlet olarak tanımlanabilir³⁴³. Bu devlet modelinde bazı bölgelere yerinden yönetim ilkesine uygun yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak anayasal güvence altına alınan bölgesel yasa yapma yetkisi verilir. Devlet, özerk bölgelere yasama yetkisini devrettiği için siyasi ademimerkeziyet söz konusudur. Yasama yetkisinin özerk bölgelere devri dolayısıyla bölgesel devlet modeli, federal devlet modeline benzerlik gösterir. Bu devlet modelinin kaynağı; siyasi bölgecilik olarak tespit edilebilir. Çünkü devlet, yasama iktidarını kendisi ile özerk

³⁴⁰ Nalbant, 255; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 76.

³⁴¹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 156.

³⁴² Teziç, 131.

³⁴³ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 79.

bölgeler arasında paylaştırır³⁴⁴.

Federal devletlere olan benzerliğine rağmen bölgesel devletlerin, üniter devlet modeline daha yakın olduğu kabul edilebilir. Özerk bölgeler, federe devletler gibi devlet olma özelliğine sahip değildir. Çünkü özerk bölgelerin kendi anayasaları yoktur. Bölgesel devletlerde tek bir anayasa vardır; bu anayasa da bölgelerin özerkliğini güvence altına alan devlet anayasasıdır³⁴⁵. Ayrıca özerk bölgeler, federe devletlerin aksine ulusal devletin yasama organına bir devlet olarak katılması mümkün değildir. Bununla birlikte özerk bölgelerin elinde bulunan yasama yetkisi devletin “*hukukilik ve yerindelik denetimi*”³⁴⁶ne tabidir. Bölge yasalarının hukukilik denetimi anayasa mahkemesi tarafından, yerindelik denetimi yasama organı tarafından yerine getirilir³⁴⁷.

1.4.2. Bölgesel Devlet-Üniter Devlet Karşılaştırması

Üniter devlet ile bölgesel devlet, üniter devlet içerisinde değerlendirilen yerel yönetimler ile bölgesel devlet modeli içerisinde yer alan özerk bölgeler açısından temelde iki noktada ayrılmaktadır.

Bu kapsamda ilk olarak; üniter devlette yerel yönetimler, sadece idari yetkilere sahipken, yerel yönetimlerin yasama ve yargı yetkileri yoktur. Ancak bölgesel devlette özerk bölgelere sadece idari yetkiler verilmez; ayrıca özerk bölgelerin yasama yetkileri de bulunur. Diğer bir ifadeyle, bölgesel devlette özerk bölgeler kendi yasama meclislerine sahiptir. Özerk bölgeler, kendi yasama meclisleriyle kendi bölgelerini ilgilendiren ve yetkileri kapsamında yer alan konular hakkında yasal düzenleme yapma yetkisine sahiptir³⁴⁸.

İkinci olarak, üniter devlette kural olarak yerel yönetimlere bir yetki kanunla verilirken; bölgesel devletlerde özerk bölgeler, anayasalarda düzenlenir ve bir yetki

³⁴⁴ Kaboğlu, 120.

³⁴⁵ Kaboğlu, 121.

³⁴⁶ *Yerindelik*, bir kurum tarafından alınan kararların, bu kararın alınmasında göz önünde bulundurululan ihtiyaçlara uygun olup olmaması iken; *Hukukilik*, bir kurum tarafından alınan kararların bu kurumu bağlayan hukuk kurallarına uygun olup olmamasıdır. Bu kapsamda ihtiyaçlar veya hukuk kurallarına uygunluk yönünde yapılacak denetimler, yerindelik veya hukukilik denetimi olarak ifade edilmektedir (Onur Karahanoğulları, “İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 11. Erişim Tarihi: 28.06.2016, <http://politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/yargidenetimininsinirlanmasi.pdf>).

³⁴⁷ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 79.

³⁴⁸ Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 186.

anayasayla verilir³⁴⁹. Bu durumda üniter devlette yerel yönetimler ile bölgesel devlette özerk bölgeler arasında, düzenlendikleri ve yetkilerinin verildiği kaynak açısından bir ayrışmanın olduğu değerlendirilebilir.

1.4.3. Bölgesel Devlet Modelinde Yerel Yönetimler: İspanya ve İtalya Örneği

Bu bölümde bölgesel devlet modeli ülke uygulamaları dahilinde yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiğine değinilecektir. Bu kapsamda dünya genelinde bölgesel devlet modelini temsil etmeleri bakımından İspanya ve İtalya'nın yerel yönetimleri örnek alınarak incelenecektir.

1.4.3.1. İspanya'da yerel yönetimler

1978 yılına dek merkezîyetçi bir üniter devlet olan İspanya, günümüzde bölgelere dayalı bir yönetim sistemini benimseyen bir devlettir³⁵⁰. İspanya bölgesel devlet sistemi, üniter devletten ziyade federal devlet gibi işler³⁵¹. Bu kapsamda İspanya'da yönetim sistemi üç kademelidir. İspanya'da ilk yönetim kademesi merkezî yönetim, ikinci yönetim kademesi özerk bölgeler iken üçüncü yönetim kademesi belediye ve illerden oluşan yerel yönetimlerdir³⁵².

İspanya'da yerel yönetimlerin gelişimi inişli çıkışlı bir seyir arz etmiştir. Bu kapsamda General Franco yönetiminde merkezî yönetimin birimleri olarak görev yapan yerel yönetimler, diktatörlük rejiminin sona ermesiyle birlikte, 1978 Anayasası (*Constitución Española*) çerçevesinde özerk yapılı yönetim birimleri olarak yeniden yapılandırılmıştır³⁵³. Bu anayasa çerçevesinde yapılan ilk yerel yönetim seçimleriyle de yerel yönetimler demokratik bir görünüme kavuşturulmuştur. 1985 yılında yürürlüğe giren “Yerel Yönetim Yasası (*Reguladora de las Bases del Régimen Local*)” ile birlikte de yerel yönetimlerin yetkileri tanımlanarak hizmette yerellik ilkesine göre hizmet sunmaları hususu güvence altına alınmıştır³⁵⁴. 1993 yılında yapılan düzenleme ile de

³⁴⁹ Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 186-187.

³⁵⁰ Parlak ve Ökmen, 106.

³⁵¹ Enric Fossas and Francisco Velasco, “Local Government in Spain”, Nico Steytler (Ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005, 95.

³⁵² Gonzalo Villalta Puig, “Ungovernable Spain: Regional Subsidiarity and the Crisis of Local Governance”, Carlo Panara and Michael Varney (Ed.), *Local Government in Europe*, Routledge, London 2013, 277; Fossas and Velasco, 96.

³⁵³ Juan Ferrer Mateo, “Improving Access to Administration in Spain”, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe: Trends and Development*, Macmillan, London 1991, 146; Fossas and Velasco, 95.

³⁵⁴ Puig, 290-291.

günümüz yerel yönetim sistemine uygun hale getirilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlere kendi kendine örgütlenebilme ve kendi örgütlerine yönelik kural koyabilme yetkileri verilmiştir³⁵⁵.

1.4.3.1.1. İspanya’da yerel yönetimlerin idari yapısı

İspanyol anayasasında bölgesel yönetimler yerel yönetimlerden ayrı tutularak yerel yönetimler, “*iller (provincias)*” ve “*belediyeler (municipios)*” olmak üzere iki kademeli olarak düzenlenir³⁵⁶. Ancak anayasaya göre bu ana örgütlenmeler dışında nüfus, gelişmişlik düzeyi gibi ölçütlere göre farklı yerel yönetim örgütlerinin kurulması da mümkündür³⁵⁷.

Yerel yönetim birimleri olan iller ve belediyelere geçmeden önce bölgesel yönetim niteliği taşıyan “*özerk bölgeler (comunidades autonomas)*”den bahsetmek gerekmektedir. Bu kapsamda; *özerk bölgeler*, siyasi ve hukuki yönden etnik kökene dayalı olarak bölgesel nitelikte var olan özerk yönetimlerdir. İspanya’da bugün 17 özerk bölge bulunur ve bu bölgelerin kendine ait başkentleri vardır³⁵⁸. Ayrıca özerk bölgeler, anayasaya aykırılık oluşturmadığı sürece statülerinde belirttikleri kendi bayrak ve simgelerini İspanya Bayrağı ile birlikte kullanabilir³⁵⁹.

Özerk bölgeler, üç farklı alanda kurulabilir. Bu alanlar; ekonomik açıdan ortak nitelik taşıyan iller, ada yönetimleri ve tarihi ve kültürel niteliği ağır basan illerdir³⁶⁰. Bu alanlar baz alınarak kurulan özerk bölgelere siyasal ve kültürel haklar noktasında ayrıcalıklar tanınmakla birlikte, özerk bölgeler bu hakları devletten ayrılma niteliğinde bağımsızlık amacıyla kullanamamaktadır³⁶¹.

İspanya’da özerk bölgeler, örgütlenme açısından merkezi yönetim organlarına benzeyen yasama ve yürütme organlarına sahiptir. Bu kapsamda özerk bölge

³⁵⁵ Fossas and Velasco, 102.

³⁵⁶ The Spanish Constitution, (1978), 27 December 1978, Sec. 140-141. Erişim Tarihi: 24.06.2016, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

³⁵⁷ Diğer yerel yönetim birimleri olarak ifade edilen bu birimler arasında “*metropolitan belediyeleri (areas metropolitanas)*”, “*gönüllü belediye birlikleri (mancominidades)*”, “*alt yönetim bölgeleri (comarcas)*” ve “*belediye alt yönetimleri (entidades locales menores)*” sayılabilir. Ancak istisna niteliğinde oldukları için bu çalışmada ayrıntılı olarak incelenmeyecektir (Bkz: Puig, 279).

³⁵⁸ Fossas and Velasco, 96.

³⁵⁹ Parlak ve Ökmen, 106.

³⁶⁰ Parlak ve Ökmen, 106-107.

³⁶¹ Fossas and Velasco, 99.

yönetimlerin yasama organı, “*bölge meclisi (kongreso regiana)*” iken yürütme organı, “*bölge başkanı (el presidente)*” ile “*bölge hükümeti (el consejo gabierno)*”dir. Üyeleri bölge halkının oylarıyla seçilen *bölge meclisi*; bölge için yasa yapma, bölge hükümetini belirleme ve denetleme gibi yetkilere sahiptir. Meclis tarafından belirlenen *Bölge başkanı*, bölge yönetiminin en üst görevlisi olarak bölge hükümetinin çalışmalarından sorumludur. *Bölge hükümeti* ise başkanın gözetiminde faaliyet gösteren ve bakanlıklar şeklinde örgütlenen yürütme organıdır. Bu açıdan bölge başkanı ve bölge hükümeti, merkezi yönetimin hükümet yapılanmasına benzer bir şekilde görevlerini yürütür³⁶².

Özerk bölgeler, kendi örgütsel yapılanmalarını kurma, bölge içerisinde yer alan belediyeleri düzenleme, şehir ve kırsal alan planlamasını oluşturma, spor, eğitim, çevre, sağlık, ulaşım, turizm gibi alanlarda bölgesel hizmetleri yürütme, bölge içerisindeki doğal kaynakları kullanma gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır³⁶³.

İspanya’da bölgesel yönetimler dışında bir de yerel yönetim birimleri olan iller ve belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri bulunmaktadır.

a) *İller (Provincias)*: Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip olan ve birden fazla belediyeyi kapsayan iller, hem merkezin taşra uzantısı hem de yerel hizmet birimidir³⁶⁴.

İl yönetimleri “*il meclisi (la diputacion provincial)*”, “*il yönetim kurulu (la commision de gabierno)*” ve “*il başkanı (el presidente)*” olmak üzere üç organdan oluşur³⁶⁵. *İl meclisi*, seçimle göreve gelen üyelerden ve belediye başkanları arasından seçilen üyelerden oluşur. İl meclisi; il yönetim kurulu ve il başkanını denetlemek, ilin bütçesini hazırlamak ve kanunlarla belirlenen görevleri yerine getirmekle sorumludur³⁶⁶. *İl başkanı*, il meclisinin içerisinde seçilir ve bütçeyi kullanma, ilin gündelik işlerini yürütme ve meclis toplantılarına başkanlık etme gibi yetkilere sahiptir³⁶⁷. *İl yönetim kurulu* il başkanı ve il meclisi içerisinde seçilen üyelerden oluşur. İl yönetim kurulu, meclisin toplanamadığı zamanlarda meclis adına karar alır ve bütçeyi hazırlar³⁶⁸.

³⁶² Parlak ve Ökmen, 107-108.

³⁶³ Fossas and Velasco, 106.

³⁶⁴ Puig, 278.

³⁶⁵ Puig, 286.

³⁶⁶ Fossas and Velasco, 102.

³⁶⁷ Parlak ve Ökmen, 109.

³⁶⁸ Fossas and Velasco, 102.

b) *Belediyeler (Municipios)*: Belediyeler, devletin ülke örgütlenmesi içerisinde halka en yakın birimler olarak yerel nitelikteki hizmetleri yerine getiren, özerk ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleridir³⁶⁹.

Belediyeler, belde sınırları içerisinde belde halkının talepleri doğrultusunda belli başlı hizmetleri yürütür. Bu kapsamda belediyeler, kamusal alanların güvenliği, sosyal hizmetler, toplum sağlığı, çevrenin korunması, su, itfaiye, toplu ulaşım, kültürel ve sportif aktiviteler, eğitim müfredatı gibi çeşitli alanlarda faaliyet yürütür³⁷⁰.

Belediye yönetimleri, “*belediye meclisi (el ayuntamiento)*”, “*belediye yönetim kurulu (la comision de gobierno)*” ve “*belediye başkanı (el alcalde)*” olmak üzere üç organdan meydana gelir. *Belediye meclisi*, belde halkının oylarıyla göreve gelen üyelerden oluşur³⁷¹. Belediye meclisi; belediye yönetim kurulu ve belediye başkanını denetlemek, şehir planlamasını onaylamak, belediye mallarını yönetmek, yerel nitelikteki hizmetleri yürütmek, il yönetimleri ile olan anlaşmazlıklarda durumu merkezi yönetime bildirmek gibi görevleri yerine getirir³⁷². *Belediye başkanı* ise belediye meclisinden ayrı olarak seçilir ve belediye yerel yönetiminin en üst görevlisi ve merkezi yönetimin bir ajanı olarak görev yapar³⁷³. Belediye başkanının görevleri; belediye meclis toplantılarına başkanlık etmek, kolluk hizmetlerini yerel düzeyde örgütlemek, belediye mallarını yönetmek şeklinde sıralanabilir. Son olarak *belediye yönetim kurulu* ise meclis tarafından belediye başkanının denetlenmesi amacıyla kurulur. Ancak belediye yönetim kurulunun, belediye başkanını denetlemenin yanı sıra başkanın görevleri yerine getirmesinde yardımcı olmak, belediye bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunur³⁷⁴.

1.4.3.1.2. İspanya’da yerel yönetimlerin mali yapısı

İspanyol Anayasa’sı İspanya’daki yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olduğunu belirtir. Bu kapsamda anayasada, yerel yönetimlerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynağına sahip olması, yerel vergilerle finanse edilmesi, ulusal ve bölgesel vergilerden pay alması gerektiği ifade edilir³⁷⁵.

³⁶⁹ Puig, 278.

³⁷⁰ Fossas and Velasco, 111-112.

³⁷¹ Puig, 278.

³⁷² Fossas and Velasco, 109.

³⁷³ Puig, 278.

³⁷⁴ Parlak ve Ökmen, 111.

³⁷⁵ The Spanish Constitution, (1978), Sec. 142.

Mali özerklik kapsamında İspanya’da yerel yönetimlerin elinde bulundurduğu gelirler; vergi gelirleri, merkezi ve bölgesel yönetimlerden sağlanan yardımlar, mali denkleştirmeler, resim ve harçlar, mülk gelirleri, borçlanma ve diğer gelirlerdir³⁷⁶.

Yerel yönetim gelirleri içerisinde en geniş yer kaplayan kaynak, vergi gelirleridir³⁷⁷. Ancak yerel yönetimler vergi koyamaz ve vergi tahsil yetkisi de sadece belediyelere bırakılmıştır. Belediyeler ise sadece 5 vergi türü için vergi toplama yetkisine sahiptir. Bu vergiler, emlak vergisi, işletme vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, bina-tesis ve inşaat vergisi ile belediye sınırları dâhilindeki katma değer vergisidir³⁷⁸. Belediyelerin topladığı bu vergilerin oranlarını ise merkezi yönetim belirler. İller açısından ise emlak vergisi, işletme vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi, özerk bölge yönetimleri tarafından toplanarak doğrudan illere aktarılırken; bina-tesis ve inşaat vergisi ile katma değer vergisi, özerk bölgeler tarafından toplanarak illere belirli bir pay verilir. Özerk bölgelerin topladığı bu vergilerin oranları da yine merkezi yönetim tarafından belirlenir³⁷⁹.

Yerel gelirlerinden bir diğeri de Bölgelerarası İşbirliği Fonu (*Fondo de Cooperación Interregional*) veya merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler tarafından sermaye harcamaları için yapılan yardımlardır³⁸⁰. Mali denkleştirmelerse bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilebilmesi için merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan aktarımlardır. Yapılan bu aktarımlar haricinde ayrıca hizmetten faydalananlardan alınan kullanıcı bedelleri, resim ve harçlar ile birlikte yerel yönetimlere ait malların satışı veya kiralanmasından elde edilen kaynaklar da yerel yönetim gelirleri arasında yer alır³⁸¹.

Yerel yönetimler borçlanma yoluyla da gelir elde eder. Bu yönetimler, merkezi yönetimin belirlediği sınırlarda yıllık gelirlerinin %25 oranında borçlanabilir³⁸².

³⁷⁶ Puig, 297-298.

³⁷⁷ Parlak ve Ökmen, 113-114.

³⁷⁸ Fossas and Velasco, 104.

³⁷⁹ Puig, 297.

³⁸⁰ Puig, 298; Fossas and Velasco, 103.

³⁸¹ Parlak ve Ökmen, 114; Fossas and Velasco, 104.

³⁸² Puig, 298.

1.4.3.2. İtalya’da yerel yönetimler

İtalya parlamenter sistemle yönetilen, çoğulcu demokrasiye dayanan bölgesel bir devlettir³⁸³. İtalya’da yönetim sistemi, iki kademeli bir yapıdan meydana gelir. Bu kapsamda ilk kademedeki merkezi yönetim bulunurken, ikinci kademedeki yerel yönetimler bulunur³⁸⁴.

Ulusal birliğini 1870 yılında sağlayan İtalya, iki dünya savaşı arasında diktatörlük rejimiyle yönetilmiş; ikinci dünya savaşından sonra, 1948 yılında halkoylaması sonucunda demokratik rejime geçmiştir. Aynı yıl kabul edilen 1948 İtalyan Anayasası (*Costituzione della Repubblica Italiana*) ile yönetim sisteminin ikinci kademesini oluşturan yerel yönetimler anayasal güvenceye kavuşturularak; bölgeler, iller ve belediyelerden oluştuğu kabul edilmiştir³⁸⁵.

İtalyan yerel yönetim sisteminde yerel yönetimlerin tamamı, vali adı verilen merkezi yönetimin taşra temsilcilerinin denetimi altındadır. Bu kapsamda iller ve belediyelerin devlet ve bölge politikalarının dışında hareket etmelerine olanak yoktur³⁸⁶.

1.4.3.2.1. İtalya’da yerel yönetimlerin idari yapısı

İtalya’da yerel yönetimlerin idari yapısı üç kademedeki oluşur. Birinci kademedeki bölgeler (*regioni*) yer alır. İkinci kademedeki ise yönetimlerinin oldukça sınırlı fonksiyona sahip olduğu iller (*province*) vardır³⁸⁷. Son olarak üçüncü kademedeki, yerel yönetimler içerisinde hizmette yerellik ilkesi uyarınca halka en yakın birimler olduğu kabul edilen belediyeler (*comuni*) yer alır³⁸⁸.

a) *Bölgeler (Regioni)*: Bölgeler, yasama ve yürütme yetkileri bulunan, il ve belediyelerden daha geniş alanda görev yapan ve seçilmiş organları bulunan coğrafi nitelikli yerel yönetim birimidir³⁸⁹.

³⁸³ Nuri Tortop, “İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (3), 1996, 63.

³⁸⁴ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 155.

³⁸⁵ Stefano Villamena, “Italy: Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy between Unity and Autonomy”, Carlo Panara and Michael Varney (Ed.), *Local Government in Europe*, Routledge, London 2013, 185-185; Cevat Geray, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6 (1), 1997, 53.

³⁸⁶ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 155-156.

³⁸⁷ Caperchione, 111.

³⁸⁸ Marchetti, 196.

³⁸⁹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 157.

İtalya’da bölge yönetimlerinin kendi statüleri bulunur. Bu kapsamda bölgeler, normal statülü olabileceği gibi özel statülü de olabilir. Özel statülü bölgeler ile normal statülü bölgeler arasındaki temel fark, özel statülü bölgelerin daha geniş yasama ve yürütme yetkisine sahip olması, diğer bir ifadeyle daha geniş siyasi ve idari özerkliğinin bulunmasıdır³⁹⁰. Bu kapsamda ticaret, sanayi, toplumsal hizmetler ve eğitim gibi konular, özel statülü bölgelerin yasama yetkileri dâhilindedir³⁹¹.

İtalya’da bölgelerin görevleri anayasada sayılmış ve gerektiği takdirde yeni görevlerin kanunla verilebileceği öngörülmüştür. Bu açıdan bölgeler; sağlık, sosyal yardım, bölge içi ulaşım, şehir planlaması, kütüphanecilik, mesleki eğitim, itfaiye hizmetlerinin yürütülmesinden; kamu düzenin sağlanmasından ve kanunlar ile verilen diğer görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur³⁹².

Bölge yönetimleri; “*bölge meclisi (consiglio regionale)*”, “*bölge yönetim kurulu (giunta regionale)*” ve “*bölge başkanı (presidente)*” olmak üzere üç organdan oluşur³⁹³. Öncelikli olarak *bölge meclisleri*, seçimle oluşan bölge yönetimi karar organıdır. Ancak bölge meclisinde, devlet tarafından yürütülecek görevlerin önceliğini gözetmek ve bölge yönetimi ile merkezi yönetim arasında koordinasyonu sağlamakla görevli bir merkezi yönetimin taşra temsilcisi, diğer bir ifadeyle vali de yer alır³⁹⁴. Bölge meclisi anayasaya ve ulusal kanunlara aykırı olmamak üzere bölgesel konularda, ulusal kanunlara paralel veya ulusal kanunları tamamlayan konularda yasama yetkisine sahiptir. Bölge meclisinin bölge bütçesini ve bölgesel vergileri belirlemek, bölgesel nitelikteki hizmetleri örgütlemek ve finanse etmek gibi anayasal yetkileri vardır³⁹⁵. Bölge yönetimlerinin bir diğer organı ise üyeleri oyçokluğuna göre seçilen ve bölge yönetiminin yürütme organı olan bölge yönetim kuruludur. *Bölge yönetim kurulu*; bölge mülklerinin yönetimi, bölge idari teşkilatının kontrolü ve bölge meclislerinde alınan kararların yerine getirilmesi ile görevlidir³⁹⁶. Son olarak bölge yönetimlerinin bir diğer organı seçimle göreve gelen bölge başkanıdır. *Bölge başkanı*; bölge yönetim kurulu ve meclisinin toplantılarına başkanlık

³⁹⁰ Villamena, 200-201.

³⁹¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 71.

³⁹² The Constitution of Italy, (1948), 1 January 1948, Art. 117-118. Erişim Tarihi: 25.06.2016, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

³⁹³ The Constitution of Italy, (1948), Art. 121.

³⁹⁴ Gianluca Gardini, “Political and Administrative Organization of the Italian Regions”, *Ius Publicum Network Review*, 2011, 8; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 158.

³⁹⁵ Tortop, “İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı...”, 65; Geray, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, 66.

³⁹⁶ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 158.

etmekle, yasa ve yönetmelikleri yayınlamakla ve bölgeyi temsil etmekle görevlidir³⁹⁷.

b) *İller (Province)*: İller, yerel yönetim birimi ve merkezi yönetimin taşra birimi olmak üzere iki fonksiyonu yerine getirir³⁹⁸.

İl yönetimi, görev yönünden belirli alanlarla sınırlanmıştır. İl yönetiminin görevleri; bütçenin ve vergi oranlarının belirlenmesi, eğitim kurumlarının desteklenmesi, sosyal hizmetlerin yürütülmesi ve yolların bakım ve onarımı gibi görevlerdir³⁹⁹.

İtalya’da il yönetimi, bölgelerde olduğu gibi, “*il meclisi (consiglio provinciale)*”, “*il yönetim kurulu (giunta provinciale)*” ve “*il başkanı (presidente)*” olmak üzere üç organdan oluşmaktadır⁴⁰⁰. Bunlardan ilki, seçimle oluşan ve il yönetiminin karar organı olan *il meclisidir*. İl meclisinin görevleri arasında bütçenin yapımı ve yönetimi, vergi ve harçların tahsili, toplumsal hizmetleri yürütme, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama gibi görevler yer alır. İllerde yürütme organı ise il meclisinden atanarak oluşturulan il yönetim kuruludur. *İl yönetim kurulu*; il meclisi, il başkanı ve merkezin taşra birimlerine verilmiş görevler dışında kalan görevleri yerine getirir⁴⁰¹. İl yönetiminin bir diğer organı da il başkanıdır. *İl başkanı*, meclis üyelerinin seçimi sırasında doğrudan halk tarafından seçilir⁴⁰². İl başkanının en önemli yetkisi, il yönetim kurulu üyelerini atamak ve gerektiği takdirde üyelikten çıkarmaktır. Bu yetkinin dışında, illere bağlı idarelerde yer alan merkezi yönetimin temsilcileri ve yönetim kurullarının atanmasından da sorumludur⁴⁰³.

c) *Belediyeler (Comuni)*: Belediyeler İtalyan Anayasası uyarınca özerk yapıya sahip yerinden yönetim birimleridir⁴⁰⁴. Belediyeler merkezi yönetimin, bölgelerin ve illerin görev alanlarında yer almayan yerel nitelikteki hizmetleri kendi sınırları içerisinde yürütmekle görevlidir. Bu kapsamda sosyal hizmetlerin, ulaşım, askerlik, seçim, sağlık, altyapı, bayındırlık ve eğitim hizmetlerinin yürütülmesinden; harç ve vergilerin toplanmasından ve istatistik ve nüfus kayıtlarının tutulmasından sorumludur⁴⁰⁵.

³⁹⁷ Geray, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, 67-68.

³⁹⁸ Geray, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, 62.

³⁹⁹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 159; Villamena, 214.

⁴⁰⁰ Caperchione, 111.

⁴⁰¹ Tortop, “İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı...”, 66.

⁴⁰² Villamena, 227.

⁴⁰³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 159.

⁴⁰⁴ The Constitution of Italy, (1948), Art. 114.

⁴⁰⁵ Bruno Dente, “Italian Local Services: The Difficult Road towards Privatisation”, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe: Trends and Development*, Macmillan, London 1991, 110; Caperchione, 111-112; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 160.

Belediyelerin yönetimleri de “*belediye meclisi (consiglio comunale)*”, “*belediye yönetim kurulu (giunta comunale)*” ve “*belediye başkanı (presidente)*” olmak üzere üç organdan oluşmaktadır⁴⁰⁶. Bu organlardan belediye meclisinin üyeleri seçimle göreve gelir ve bu meclis, belediye yönetiminin karar organıdır. *Belediye meclisi*, bütçenin kabulü, mali konularda son kararın verilmesi, yerel politikaların belirlenmesi ve genel denetim gibi yetkileri vardır. Belediye yönetim organlarının ikincisi, belediye başkanının başkanlık yaptığı, diğer üyelerinin seçimle göreve geldiği ve belediyenin yürütme organı vasfını taşıyan belediye yönetim kuruludur. *Belediye yönetim kurulu*, belediyenin günlük işleriyle ilgilenir, meclise öneriler getirir, alınan meclis kararlarını uygular⁴⁰⁷. Belediye yönetiminin üçüncü organı ise belediye başkanıdır. *Belediye başkanı*, belediye meclis üyelerinin seçimi esasına göre seçilir⁴⁰⁸. Başkan, belediye meclisi ve yönetim kurulunun da başıdır ve belediyeyi dışarıya karşı temsil eder. Belediye meclisi ve yönetim kurulu kararlarının ve diğer belediye kayıtlarının yerine getirilmesini ve denetlenmesini temin etmekle görevli belediye başkanı, aynı zamanda kanunları, yönetmelikleri ve bildirimleri merkezi yönetim temsilcisi sıfatıyla yayınlamakla mükelleftir⁴⁰⁹.

1.4.3.2.2. İtalya’da yerel yönetimlerin mali yapısı

İtalya’da 2001 yılındaki anayasa değişikliğiyle bölgelerin, illerin ve belediyelerin gelir ve harcama özerkliğine, yani mali özerkliğe sahip olacakları ifade edilmiştir⁴¹⁰. Dolayısıyla anayasaya aykırı olmamak koşuluyla yerel yönetimlerin bağımsız gelir kaynaklarına sahip olabilmelerine, vergi koyabilmelerine ve oranlarını belirleyip toplayabilmelerine imkân verilmiştir⁴¹¹. Bu kapsamda yerel yönetimlerin elinde bulunan gelirler, yürütmekle görevli olduğu hizmetleri finanse etmeye yeterli olmalıdır. Aksi durumda merkezi yönetimler denkleştirme fonu aracılığıyla yapacağı yardımlarla bu dengeyi sağlayacaktır. Ayrıca bölgeler, iller ve belediyeler kanunlara uygun bir şekilde sadece yatırım harcamalarını finanse edebilmeleri için borçlanabilmektedir⁴¹².

⁴⁰⁶ Caperchione, 111; Villamena, 208.

⁴⁰⁷ Geray, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, 55-56.

⁴⁰⁸ Sergio Fabbrini, “Presidentialization of Italian Local Government: The Nature and the Effects of Semiparliamentarism”, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Copenhagen 2000, 8.

⁴⁰⁹ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 160.

⁴¹⁰ The Constitution of Italy, (1948), Art. 119.

⁴¹¹ Marchetti, 101; Villamena, 198-199.

⁴¹² Francesco Boccia, “Italian Local Governments: The Growing Space for Economic-Financial Strategy”, *Liuc Papers* 5, Serie Economia e Istituzioni 5, 2002, 7-9.

2001 yılındaki değişikliği uygulamaya geçirebilmek adına 2008 yılında bir kanun çıkarılmış ve düzenlemeyle yerel yönetimlerin öz gelirleri ve merkezi gelirlerden aldığı paylar arttırılmış ve merkezi yönetimden yapılan transferlere olan bağımlılıkları azaltılmıştır⁴¹³. Yapılan bu düzenlemelere rağmen mali özerklik kapsamında özerk vergileme yetkisi sadece bölgelere tanınmıştır. Bölgeler, bölgesel nitelikte vergiler koyma yetkisine sahiptir⁴¹⁴. Ancak iller sadece yerel nitelikli vergilerin oranlarını belirleyip bu vergileri toplama yetkisine sahiptir. Belediyeler ise merkezi yönetimin belirlediği oranlar üzerinden vergileri tahsil etme yetkisini elinde bulundurur⁴¹⁵.

İtalya’da yerel yönetimlerin mali özerkliklerine ilişkin verilen bilgiler çerçevesinde, yerel yönetimlerin gelir kaynakları; vergiler, merkezden yapılan yardımlar, borçlanma ve diğer gelir kaynakları olarak sıralanabilir⁴¹⁶. Bu kapsamda yerel yönetimlerin vergi gelirleri, öncelikli olarak mal ve hizmet vergilerinden, bu vergi dışında emlak vergisinden, gelir ve kurumlar vergisinden ve diğer vergi gelirlerinden sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezin yaptığı yardımlar dışında ise mülk gelirleri, teşebbüs gelirleri, para cezaları olmak üzere diğer gelir kaynakları bulunmaktadır⁴¹⁷.

⁴¹³ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 161.

⁴¹⁴ Marchetti, 102.

⁴¹⁵ Caperchione, 111.

⁴¹⁶ Boccia, 5-6.

⁴¹⁷ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 162-163.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL ÖZERKLİĞİN BİR UNSURU OLARAK MALİ ÖZERKLİK

Günümüzde demokrasinin önemli bir göstergesi olarak kabul edilen yerel yönetimler, halka en yakın idari birimlerdir ve bu yüzden kendilerinden halkın ihtiyaçlarına cevap verecek kamu hizmetlerini sunmaları beklenir. Ancak bu hizmetlerin halkın ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için yeterli idari yetkiler ve mali kaynaklar ile donatılmaları gerekir. Çünkü sunulacak hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi, yeterli idari ve mali koşulların varlığıyla mümkün olur. Bu kapsamda merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere doğru kaynaklarla yetki ve sorumlulukların önemli ölçüde transferi ön plana çıkar⁴¹⁸. Kaynaklarla yetki ve sorumlulukların transferi, yerel özerklik olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda yetki ve sorumlulukların transferi, idari özerkliği; kaynakların transferi ise mali özerkliği işaret eder⁴¹⁹.

Yerel özerklik, yerelleşme başlığı altında genellikle federal devlet modeli ile özdeşleştirilmekte ve üniter sistemler açısından bu konu göz ardı edilmektedir. Çünkü federal devlet modelinin doğasında olan hâkimiyetin paylaşılmasından dolayı “*federal sistem yerelleşmek zorundadır ve üniter sistemler merkezileşmek zorundadır*” fikri varsayılmaktadır. Bu da üniter devlet ile yerelleşmenin birlikte düşünülmemesine sebep olmaktadır. Ancak federal ile üniter sistemin siyasi yerelleşme açısından ayrıldığı göz önünde bulundurulacak olursa, üniter sistemlerde yerel özerkliğin sadece idari ve mali özerklik kapsamında söz konusu olabileceği ifade edilebilir⁴²⁰. Bununla birlikte yerel özerkliğin devletlerin gündemlerine girmesinde temel gerekçe öncelikli olarak demokrasinin yerelleşmesidir⁴²¹. Bu kapsamda yerel özerklik kavramının federalizmle değil, ilk planda demokratikleşme ile özdeşleştirilmesi gerektiği de söylenebilir.

Bu çalışmanın ikinci bölümüyle hedeflenen, üniter devlet modeli göz önünde bulundurularak, yerel özerkliği ve yerel özerkliğin bir unsuru olan mali özerkliği

⁴¹⁸ Richard M. Bird and François Vaillancourt, “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview”, Richard M. Bird and François Vaillancourt (Ed.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, New York 1999, 1.

⁴¹⁹ Anne Mills, “Decentralization Concepts and Issues: A Review”, *Health System Decentralization, Concepts, Issues and Country Experience*, World Health Organization, Geneva 1990, 11.

⁴²⁰ Maria Escobar-Lemmon, “Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America”, *Publius*, 31 (4), 2001, 26.

⁴²¹ Escobar-Lemmon, 27.

kavramsal açıdan ele alarak teorik alt yapısını oluşturmaktır. Bu kapsamda ikinci bölümün birinci kısmında özerklik kavramı, ikinci kısmında yerel özerklik kavramı, üçüncü kısmında ise mali özerklik kavramı ayrıntılı bir şekilde irdelenecektir.

2.1. ÖZERKLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Özerklik kavramı, aşağıda değinileceği üzere, multidisipliner bir kavram olup farklı disiplinler için farklı anlamlar ifade edebilmektedir. Ancak özerklik, yönetsel ve hukuksal boyutu itibariyle “*yerel özerklik*” kavramı veya yerel özerklik kavramı haricinde farklı kavramlar ile ilişkilendirilebilmekte, yerel özerkliğin unsurları olan idari ve mali özerklik ile birlikte farklı yönleri söz konusu olabilmektedir. Bu kapsamda ikinci bölümün bu kısmında öncelikli olarak özerklik kavramından, özerkliğin farklı yönlerinden ve özerklikle bağlantılı kavramlardan bahsedilecektir.

2.1.1. Özerklik Kavramı

Etimolojik olarak, ‘*kendi, benlik, yapı, bir şeyin temel ögesi*’ anlamına gelen *öz* ile ‘*bir işi yapabilme gücü, kudret, iktidar*’ anlamına gelen *erk* kelimelerinden türetilmiş olan özerk kelimesi, “*ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme yetkisi olan*” anlamına gelmektedir⁴²². Özerk kelimesine, olma halini ifade eden ‘-lik’ ekinin eklenmesiyle meydana gelen özerklik kelimesi ise Türk Dil Kurumu sözlüğünde “*bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk*” olarak ifade etmektedir⁴²³. Buradan hareketle özerkliğin, muhtariyet ve otonomi kavramları ile eş anlamlı olduğu söylenebilir. Arapça ‘*seçmek*’ kökünden gelen *muhtar* kelimesinden türeyen muhtariyet, “*kendi iradesi ile kendini idare etme*” anlamına gelmektedir⁴²⁴. Otonomi ise yunanca *autos* (kendi) ve *nomos* (yasa) kelimelerinden birleşimi olup, “*birisinin kendi kendine yasa koyması*” veya “*serbest bir şekilde kendi kendini yönetebilme*” anlamına gelmektedir⁴²⁵. Bu bilgiler ışığında özerklik, “*kendi kurallarını oluşturma, bu kurallara göre kendini yönetme*

⁴²² İsmet Zeki Eyuboğlu, *Türkçe Kökler Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1989, 113; Hasan Eren, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Ankara 1999, 318.

⁴²³ Türk Dil Kurumu, 1868.

⁴²⁴ Adalet Bayramoğlu Alada, “Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17 (4), 2008, 6.

⁴²⁵ Mike Goldsmith, “Autonomy and City Limits”, David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (Ed.), *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, London 1995, 228; Matti Wiberg, “Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications”, Markku Suksi (Ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague 1998, 47.

bakımından hareket serbestisine sahip olma” anlamlarını kendi içinde barındırmaktadır⁴²⁶.

Özerklik, bu genel çerçeve dışında farklı anlamları da içinde barındırmaktadır. Çünkü özerklik kavramı, tek bir disiplin tarafından kullanılan bir kavram değildir. Felsefe, sosyoloji, hukuk, kamu yönetimi vb. bilim dallarında yer edinmiş ve tanımlanmış multidisipliner bir kavramdır. Bu yüzden özerkliğin felsefi, sosyolojik, yönetsel ve hukuksal bağlamda ne ifade ettiği önem arz etmektedir.

Felsefi boyutuyla özerklik, genellikle özgürlük kavramıyla ilişkilendirilmektedir⁴²⁷. Bu kapsamda özgürlük, iç ve dış özgürlük olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. İç özgürlük, irade ve kendini geliştirme kavramlarıyla açıklanmakta ve kişinin kendi koyduğu kurallarla kendi geleceğini belirleme yönünde düşünsel eylemi olarak ifade edilmektedir⁴²⁸. Bu çerçevede iç özgürlük, bireyin isteme özerkliği, diğer bir ifadeyle bireysel özerklik ile ilişkilendirilmektedir⁴²⁹. Dış özgürlük ise bireyin ötesinde toplumun düşünsel eylemi, toplumun kendinin de bağlı olduğu yasaları oluşturabilmesi olarak ifade edilmektedir. Bu noktada dış özgürlükler, bireylerin siyasal özgürlükleri çerçevesinde gerçekleştirdiği toplumsal hareketleriyle açıklanmaktadır. Dolayısıyla dış özgürlük bireysel değil, toplumsal özerklik ile ilişkilendirilebilmektedir⁴³⁰. Bu bilgiler çerçevesinde felsefi boyutuyla özerklik, birey ve toplumun kendi varlığına ve geleceğine dair düşünmesi olarak özetlenerek “...sonu olmayan bir hareket dâhilinde kendi kendini yaratan aynı zamanda hem bireysel, hem de toplumsal bir aklın düşünsel eylem tarzı⁴³¹” olarak tanımlanabilmektedir⁴³².

Sosyolojik açıdan özerklik, sivil toplum(örgütleri) açısından değerlendirilmektedir. Sivil toplum(örgütleri), resmi otoriteye bağlı olmayan ve devlet karşısında belirli bir

⁴²⁶ Alfred Mele, *Autonomous Agents-From Self Control to Autonomy*, Oxford University Press, New York 1995; Nalbant, 38.

⁴²⁷ Özerklik ile özgürlük ilişkisine yönelik Homburger Erikson, Immanuel Kant, Hanna Arendt, Cornelius Castoriadis ve Giovanni Sartori’nin görüşleri temel alınmıştır (Bu görüşler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Alada, 7-9).

⁴²⁸ Mehmet Emin Akgül, *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim ilkesi Olarak Özerklik Kavramı*, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, 11.

⁴²⁹ Wiberg, 44.

⁴³⁰ Alada, 8-9.

⁴³¹ Cornelius Castoriadis, *Dünyaya İnsana ve Tabiata Dair*, (Çev. H. Turan), İletişim Yayınları, İstanbul 1993, 77.

⁴³² Koray Karasu, “Yönetim İlişkisi ve Yerel Özerklik”, *Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi: Özerklik*, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu (21-23 Kasım 2011), Ankara 2013, 397.

ağırlık merkezi oluşturarak toplumun taleplerini iletme ve devlet üzerinde baskı oluşturma görevlerini yerine getiren sosyal gruplar olarak ifade edilebilmektedir. Bu çerçevede sivil toplumun, demokratik toplumu meydana getirebilmesi ve toplumun sorun ve taleplerini devlete iletebilmesi için resmi otoriteye bağlı olmaması, diğer bir ifadeyle özerk olması gerekmektedir. Bu açıdan özerklik sivil toplum için varlığı mutlak bir öge olup, özerkliğin olmaması halinde sivil toplumun “sivil” olma özelliği ortadan kalkmaktadır. Bu bilgiler doğrultusunda sosyolojik bağlamda özerklik “sosyal grupların, kendi ayakları üzerinde durabilmesi, varlığını başkasının desteğine ve yardımına bağlı olmadan görebilmesi, devletin/hükümetin ve/veya yerleşik resmi siyasetin manipülasyonundan uzak kalabilmesi” olarak ifade edilebilmektedir⁴³³.

Yönetimsel bakımdan özerklik, “bir tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilme ve anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde hareket edebilme özgürlüğü⁴³⁴”, “merkezi devletin, yerele bırakmış olduğu inisiyatif-eylem alanı ve görece özgürleştirilmiş bir kurumsal durum⁴³⁵” veya “kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakları⁴³⁶” şeklinde ifade edilebilir. Bu kapsamda özerklik, merkezi yönetimin ve devlet içindeki bürokrasinin sakıncalarını gidermek amacıyla kurumların, merkezin baskı ve denetiminden uzak olmasını ve kendisiyle ilgili konularda karar alabilmesini sağlayan bir kavram olarak kullanılır⁴³⁷. Yönetimsel bağlamda özerklik yönetim ilişkisi açısından da değerlendirilebilir. Bu kapsamda özerklik için en az iki yapının varlığı ve bu iki yapı arasında eşit statü ve tam serbestinin olmaması aranır. Bu durumda ise özerklikten değil, bağımsızlıktan bahsetmek gerekir. Dolayısıyla iki ya da daha fazla yapı içerisinde bir üstün yapının varlığı ve bu üstün yapının sahip olduğu egemenlik hakkı, bize özerklikten bahsetme imkânı verir⁴³⁸.

Hukuki boyutuyla özerklik, hukuki bir varlığın hukuken geçerli kararlar alabilmesi, bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmesi şeklinde tanımlanabilir⁴³⁹. Bahse konu

⁴³³ Özkan Yıldız, “Sivil Toplum Örgütleri, ‘Özerklik’ Kavramsal Bir Açılım”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 2007, 55-57.

⁴³⁴ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 261.

⁴³⁵ Alada, 5-6.

⁴³⁶ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (5), 1996, 12.

⁴³⁷ Şengül, 15.

⁴³⁸ Karasu, 398-399.

⁴³⁹ Bahtiyar Akyılmaz, “Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 (1-2), 2000, 141.

boyutu ile özerklik; kamu kurum ve kuruluşlarının, devlet tüzel kişiliği karşısında sahip oldukları serbesti alanını ve bu alan ise kamu kurum ve kuruluşlarının karar alma, malvarlığı ve bütçe mekanizmaları açısından sahip oldukları serbestiyi ifade eder⁴⁴⁰. İdare hukuku bağlamında özerkliğin hukuki boyutu; karar alma serbestisine işaret eden *idari özerklik*, malvarlığı ve bütçe serbestisine işaret eden *mali özerklik* şeklinde ikili bir sınıflandırmaya da tabi tutulabilir⁴⁴¹. Buradan hareketle, kamu kurumu vasfı taşıyan yerel yönetimlerin sahip olduğu yerel özerkliğin (diğer bir ifadeyle idari ve mali özerkliğin) hukuki açıdan özerklik kapsamında değerlendirilebileceği söylenebilir.

2.1.2. Özerkliğin Farklı Yönleri

Özerklik kavramsal olarak çok yönlü bir özelliğe sahiptir ve bu noktada özerkliğin hukuki yönü ön plana çıkmaktadır. Ancak özerkliğin hukuki olduğu kadar siyasi ve kültürel bir anlam taşıdığı da göz ardı edilmemelidir. Bu kapsamda özerkliğin siyasi ve kültürel yönüne de ana hatları itibariyle değinmek yerinde olacaktır.

2.1.2.1. Siyasi özerklik

Bölgesel özerklik (territorial autonomy) veya *yasama özerkliği* (legislative autonomy) adlarıyla da anılan siyasi özerklik: bağımsızlığı olmayan bir topluluğun; sınırlı bir yasama, yürütme, yargı yetkilerine ve coğrafi alana, bu coğrafi alandaki kişiler ve kaynaklar üzerinde belirli bir kontrol yetkisine sahip olması şeklinde tanımlanabilir⁴⁴². Dolayısıyla siyasi özerklik; bir topluluğun, egemen bir devletin belirli bir toprak parçası üzerinde sınırları önceden belirlenmiş yasama, yürütme ve yargı yetkilerini elinde bulundurmak suretiyle özerk bir yapı kurması olarak da ifade edilebilir⁴⁴³.

Siyasi özerklik ile egemen devletin elinde bulunan yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin bazıları belirli bölgede yaşayan bir topluluğa bırakılır ve bu yetkiler kural olarak egemen devletin tek taraflı işlemi ile geri alınamaz. Ancak bu yetkiler; mutlak olmayıp, çoğunlukla yargı yetkisi doğrudan egemen devlet tarafından kullanılır⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ Veysel Eren, Yakup Bulut ve Şaban Tanıyıcı, “Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19 (9), 2012, 3.

⁴⁴¹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa 2007, 211.

⁴⁴² Stefan Wolff, “Approaches to Conflict Resolution in Divided Societies, The Many Uses of Territorial Self-Governance”, *Etnopolitics Papers No: 5*, Exeter Centre for Ethno-Political Studies, University of Exeter, 2009, 7; Thomas Benedikter, *The World’s Modern Autonomy Systems*, EURAC Research, Bolzano 2009, 18.

⁴⁴³ Benedikter, 38.

⁴⁴⁴ Akgül, 28-29.

Siyasi özerklik kapsamında egemen devletler, ulusal güvenlik gibi istisnai haller dışında siyasi özerk yapıların sorumluluk alanına müdahale edemez; özerk yapılar da bağımsızlık talebinde bulunmak suretiyle devletin egemenliğini yok sayamaz⁴⁴⁵.

Uygulamada siyasi özerklik, federal devlet modelinde ve bölgesel devlet modelinde kendini göstermektedir. Federal devlet modeli açısından ABD-Porto Rico ve Kanada-Nunavut bölgeleri örnek olarak gösterilebilir⁴⁴⁶.

2.1.2.2. Kültürel özerklik

Kültürel özerklik; ülkenin sadece belirli bir bölgesinde yaşamayan⁴⁴⁷, dil, din ve ırk gibi kültürel alanlarda azınlıkta olan bir topluluğun kendisini kendi kurumları ve/veya kuralları ile yönetmesi ve söz konusu topluluğa, bu alanlardaki kültürel farklılıklarını koruması yönünde bazı hakların verilmesi şeklinde tanımlanabilir⁴⁴⁸. Bu kapsamda kültürel özerklik, özerkliğin sağlandığı kültürel alana yönelik kurulacak idari ve temsili nitelikte kurum, kurul gibi bir yapının varlığına ihtiyaç duyar⁴⁴⁹. Ancak bu yapının temsili niteliği ağır basmakla birlikte; karar alma (idari) yetkisi sınırlıdır⁴⁵⁰. Karar alma yetkisi sınırlandırılmış olan azınlık topluluğun, kültürel kimliğini koruyup geliştirebilmesi için sınırları önceden belirlenmiş bazı alanlara ilişkin karar alma yetkisi ile donatılması gerektiği de unutulmamalıdır. Bu alanlar arasında genel kültürel sorunlar, eğitim sistemi, iletişim araçları, kültür mirası alanları, yer isimleri gibi konular yer alır⁴⁵¹.

Kültürel özerkliğin, günümüzde pek çok modern örneği bulunmaktadır. Bu kapsamda Rusya, Finlandiya, Estonya, Slovenya ve Macaristan gibi ülkelerde yaşayan bazı azınlıkların dil, din ve ırk bakımından sahip olduğu ayrıcalıklar, kültürel özerkliğe örnek olarak gösterilebilir⁴⁵².

⁴⁴⁵ Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1996, 468.

⁴⁴⁶ Akgül, 37.

⁴⁴⁷ Kültürel özerklik, “belirli bir bölgede yaşamama” sınırını getirmesi yönünden literatürde bölgesel olmayan özerklik olarak da nitelendirilebilmektedir (Bkz: Benedikter, 40).

⁴⁴⁸ John Loughlin and Farimah Daftary, *Insular Regions and European Integration: Corsica and the Aland Island Compared*, European Centre for Minority Issues Report 5, 1999, 26; Asbjörn Eide, “Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in World Order”, Markku Suksi (Ed.), *Autonomy: Application and Implications*, Kluwer Law International, The Hague 1998, 261.

⁴⁴⁹ Michael Tkacik, “Characteristics of Forms of Autonomy”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 15 (2-3), 2008, 375.

⁴⁵⁰ Akgül, 26.

⁴⁵¹ Benedikter, 39-40.

⁴⁵² Tkacik, 375.

Şu hususu önemle belirtmek gerekir ki; azınlık grubun menfaatleri yönünden önem arz eden kültürel özerklik, özellikle ülkenin bütünlüğünü tehdit etme tehlikesini de bünyesinde barındırmaktadır. Bu kapsamda kültürel özerkliğin bir noktadan sonra azınlık grubu toplum yapısı içerisinde tamamen farklılaştırabileceği, ülkenin ve milletin bütünlüğüne tehdit oluşturabileceği gözden kaçırılmamalıdır⁴⁵³.

2.1.3. Özerklikle Bağlantılı Kavramlar

Özerklik, hukuksal yönü itibariyle ademimerkeziyet, self-determinasyon ve yerleşme gibi muhtelif kavramlar ile bağdaştırılabilmektedir. Bu kapsamda söz konusu kavramlar; idari ve mali özerklik, siyasi ve kültürel özerklik gibi özerkliğin farklı yönleri ile ilişkilendirilebilmektedir.

2.1.3.1. Ademimerkeziyet ve özerklik

Ademimerkeziyet; bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin yanında, merkezi yönetimin hiyerarşisi altında yer almayan ve devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip birimler eliyle de yerine getirilmesi şeklinde ifade edilebilir⁴⁵⁴.

Ademimerkeziyet kendi içerisinde “siyasal ademimerkeziyet” ve “idari ademimerkeziyet” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. *Siyasal ademimerkeziyet*, daha çok federal devlet modeli ve federatif yönetsel rejimler yönünden bir anlam ifade eder. Nitekim federal devletlerde kimi yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin federe devletlere devri, siyasal ademimerkeziyetin içeriğini oluşturur⁴⁵⁵. Yasama ve yargı yetkilerinin merkezde toplandığı üniter sistem modeliyle özdeşleşen *idari ademimerkeziyet*; yürütmenin elindeki bazı yetkilerin merkezi idare teşkilatı dışında yer alan kamu tüzel kişilerine devredilmesi şeklinde tanımlanabilir⁴⁵⁶.

Yukarıdaki bilgiler ışığında idari ademimerkeziyet sadece bazı yürütme yetkilerinin devrini içermesi dolayısıyla, idari özerkliği de bünyesinde barındırır. Bu bakımdan ademimerkeziyet ile özerklik birlikte değerlendirildiğinde, ademimerkeziyetin özerklik ile idari ve hukuki düzlemde doğrudan bağlantılı olduğu sonucuna ulaşılabilir.

⁴⁵³ Akgül, 26.

⁴⁵⁴ Günday, 61.

⁴⁵⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 21.

⁴⁵⁶ Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen, “Yerel Aktörlerin Gözünden ‘Yerel Özerklik’ Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 50, Mart 2014, 201; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 23.

2.1.3.2. Self-determinasyon ve özerklik

Self-determinasyon, uluslararası hukukta sahip olduğu önem dolayısıyla farklı şekillerde değerlendirilmiş ve tanımlanmıştır. Örneğin bir tanıma göre self-determinasyon; bir halkın, idaresi altında yaşayacakları yönetimi veya yönetim şeklini belirleyebilmesidir⁴⁵⁷. Bir diğer tanıma göre ise self-determinasyon; etnik, dil ya da dini azınlık gruplarının var olan ulusal sınırları yeniden düzenleyerek, ayrı bir ulusal egemenlik oluşturabilme hakkı veya söz konusu azınlık grupların ayrı bir ulusal egemenlik oluşturmaksızın daha geniş özerklik ile kültürel ve dini haklarını elde etme talepleri olarak da ifade edilebilir⁴⁵⁸.

Self-determinasyon, “içsel self-determinasyon” ve “dışsal self-determinasyon”dan oluşmaktadır⁴⁵⁹. Devletlerin iç örgütlenmelerine ilişkin bir kavram olan içsel self-determinasyon (birincil boyutu); bir halkın herhangi bir dış baskıya maruz kalmaksızın dilediği yönetim biçimini seçebilmesi hakkını ifade eder⁴⁶⁰. Bu durum siyasi yönetim biçimi ile ve devlet ve hükümet şekillerinin belirlenmesinde halkların söz sahibi olması ile ilgilidir⁴⁶¹. Dışsal self-determinasyon (ikincil boyutu) ise bir halka bağımsız bir devlet kurma veya dilediği devlete bağlı olmayı tercih etme hakkını ifade eder⁴⁶². Self-determinasyonun bu boyutu; bir devlet kurmayı, bir devlet içinde özerkliğini sağlamayı veya bir federal devlete bağlanmayı içermektedir⁴⁶³. Ancak uygulanan uluslararası hukuk, bir halkın bağımsızlığını kazanması için self-determinasyon hakkının kullanılmasını sömürge altında yaşama koşuluyla sınırlandırmıştır. Bununla birlikte tüm toplumun temsil edilmediği demokratik olmayan bir yönetime sahip devletlerde, halkların self-determinasyon hakkını kullanabileceği ileri sürülse de bu kabul görmemektedir⁴⁶⁴. Çünkü devletin ülkesinin bütünlüğü ilkesi gereği bir devletten ayrılarak bağımsız bir devlet kurma, self-determinasyon hakkı çerçevesinde kabul görmemektedir⁴⁶⁵.

⁴⁵⁷ Doğan Kılınç, “Self Determinasyon İlkesinin Azınlıklar Açısından Değerlendirilmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), 2008, 953.

⁴⁵⁸ M. Akif Kütükçü, “Uluslararası Hukukta Self-Determinasyon Hakkı ve Türk Cumhuriyetleri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 12, 2004, 261-262; Kılınç, 955.

⁴⁵⁹ Akgül, 24.

⁴⁶⁰ Hannum, 96.

⁴⁶¹ Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, 141.

⁴⁶² Kütükçü, 262.

⁴⁶³ Frances Raday, “Self Determination and Minority Rights”, *Fordham International Law Journal*, 26 (3), 2003, 457.

⁴⁶⁴ Benedikter, 36-37.

⁴⁶⁵ Pazarcı, 142-143.

Self-determinasyon, sahip olduğu iki boyutuyla da özerklik kavramı ile ilişkilendirilebilir. Birinci boyutu itibariyle halkların sahip olduğu ‘*dilediği yönetim biçimini seçme hakkı*’, diğeri bir ifadeyle halkların kendi iradesiyle kendini idare etmesi, özerklik ile birlikte düşünülebilir. Ancak bu noktada bir ülkede yaşayan herkes için değil, belirli bir topluluk için tanımlanan içsel self-determinasyon hakkı, özerklik (siyasi özerklik) ile bağdaştırılabilir⁴⁶⁶. Bununla birlikte ikinci boyutuyla self-determinasyon öncelikle bağımsızlığı ön plana alır ve bu durum özerkliği aşan bir nitelik arz eder⁴⁶⁷. Çünkü bağımsızlık tam egemenliği ifade ederken, özerklik egemenliğin tam olarak elde bulundurulması anlamına gelmemektedir⁴⁶⁸.

2.1.3.3. Yerelleşme (desentralizasyon) ve özerklik

Yerelleşme, merkezi yönetime ait olan planlama, karar verme ve kamu gelirlerini toplama gibi yetkilerin; taşra kuruluşlarına, federe birimlere, özerk bölge yönetimlerine, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine, yerel yönetimlere ve piyasaya devri olarak ifade edilir⁴⁶⁹. Bir diğeri tanıma göre yerelleşme, yerel kamu hizmetlerinin sorumluluk ve yetkilerinin alt düzey yönetimlere devredilmesidir⁴⁷⁰. Bu tanımlara göre yerelleşme; merkezi yönetimin elinde olan bazı yetki ve sorumluluklar ile kaynakların, merkezi yönetim dışındaki birimlere devredilmesini ve bu yolla merkezi yönetimin hizmet yükünün hafifletilip, ulusal nitelikteki hizmetlere ağırlık verilmesini sağlayan bir sistem şeklinde tanımlanabilir⁴⁷¹.

Yerelleşme, kural olarak bazı yetki ve sorumlulukların merkezden federe devletler, özerk bölge yönetimleri ve yerel yönetimler gibi farklı alt birim ve yönetimlere devrini ifade eder⁴⁷². Bu noktada yetkinin devredileceği yönetimler arasında yerel yönetimlerin yanı sıra federe devletler ve özerk bölgesel yönetimler de sayılmıştır. Özerklik, söz konusu yönetimlerin niteliğine ve devredilen yetki ve sorumlulukların mahiyetine göre

⁴⁶⁶ Akgül, 25-26.

⁴⁶⁷ Hannum, 97.

⁴⁶⁸ Akgül, 26.

⁴⁶⁹ Robert J. Bennett, “Local Government in Europe: Common Directions of Change”, Robert Bennett (Ed.), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, New York 1993, 11.

⁴⁷⁰ Joachim Von Braun and Ulrike Grote, “Does Decentralization Serve the Poor?”, Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Ed.), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, London 2002, 69.

⁴⁷¹ Anwar Shah and Theresa Thompson, “Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures”, *World Bank Policy Research Working Paper No. 3353*, 2004, 5-6.

⁴⁷² Escobar-Lemmon, 24.

farklılaşabilir. Bu kapsamda eğer bir devlet içerisindeki özerk bir bölgeye bazı yetki ve sorumluluklar (yürütme ve yasamaya ilişkin yetki ve sorumluluklar) devrediliyorsa siyasi özerkliğin varlığından; merkezi yönetimden bir yerel yönetime bazı yetki ve sorumluluklar (yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluklar) devrediliyorsa idari özerkliğin varlığından bahsedilebilir. Dolayısıyla yerelleşmenin, siyasi özerklikle yerel yönetimlerin sahip olduğu idari özerkliği kapsayan geniş bir kavram olduğu söylenebilir⁴⁷³.

2.2. YEREL ÖZERKLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yerel özerkliğin temelleri, 1789 Fransız Devrimi'ne dayandırılabilir. 1789 Fransız Devrimi ile birlikte; yerinden yönetim ilkesi, devletlerin yönetim sistemlerine girmeye başlamıştır. Yerinden yönetim ilkesinin devletlerin yönetsel sistemlerine hâkim olmasıyla birlikte yerel özerklik, demokrasinin önemli bir göstergesi halini almış ve yerel özerklik demokratik anlayışın bir ürünü olarak değerlendirilmiştir⁴⁷⁴. Çünkü yerinden yönetim ilkesi, topluma sunulacak kamu hizmetlerinin bir kısmının merkezi yönetim tarafından değil, merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi içerisinde yer almayan kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Burada ifade edilen kamu tüzel kişileri ise yerel yönetimlerdir ve yerel demokrasinin gerçekleşmesi açısından özerk olmaları beklenmektedir⁴⁷⁵.

Fransız Devrimi'nin ardından yerel özerklik açısından dikkat çeken bir diğer gelişme ise 1808 Prusya Reformları (Preußische Reformen)'dir⁴⁷⁶. Bu reformların önemi, halk tarafından seçilmiş kent meclisini (yerel yasama organını) ve meclisin kendi içinden seçeceği yürütme kurulunu (yerel yürütme organını) düzenlemesi, reformlarla bu meclislere vergilendirme yetkisinin verilmesi ve son olarak merkezin kent yönetimi üzerindeki denetiminin sınırlandırılması şeklinde sıralanabilir⁴⁷⁷. Bu açıdan 1789 Fransız Devrimi ve 1808 Prusya Reformları'nın yerel özerklik açısından milat olduğu söylenebilir. 19'uncu yüzyılın ilerleyen dönemlerinde ise yerel yönetimler, ülkelerin

⁴⁷³ Kara Lindaman and Kurt Thurmaier, "Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization", *Economic Development and Cultural Change*, 50 (4), 2002, 918.

⁴⁷⁴ Alan Murie, "The Nationalization of Housing Policy", Martin Laughlin (Ed.), *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London 1989, 194.

⁴⁷⁵ Türkoğlu, 168.

⁴⁷⁶ Prusya Reformları, literatürde "*Prusya Kentler Şartı*" olarak da ifade edilmektedir. Ancak aslına uygun olarak kullanmak daha yerinde görüldüğü için Prusya Reformları olarak ifade edilmiştir (Bkz. Ayşegül Mengi, "Freiherr vom Stein'in Modern Kent Yönetimi Anlayışının Gelişimine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 58 (2), 2003).

⁴⁷⁷ Mengi, 119.

anayasalarınca güvence altına alınmış ve hukuk devleti ilkesi ile birlikte özerklikleri koruma altına alınmıştır. Bu koruma mekanizması, öncelikle yerel yönetimlere yargıya başvurma hakkı verilmesiyle işletilmeye başlanmıştır⁴⁷⁸.

20'inci yüzyıl itibarıyla ise yerel özerklik kavramı, öncelikli olarak federal devlet yapısına sahip ülkelerde, yerelleşme başlığı altında ve federal devlet modeli temelinde değerlendirilmiştir. Ardından Avrupa'da gelişen yerel yönetim geleneği; yerel yönetimlerin, yerel halk adına karar verebilme, kararın verileceği düzeni belirleme ve verilen bu kararlara göre hareket etme gibi işlevleri kabul ederek, yerel özerkliği yerel demokrasi çerçevesinde ve federal devlet dışında üniter devlet çerçevesinde de değerlendirmiştir⁴⁷⁹. Avrupa'da gelişen bu gelenek, Avrupa Birliği'nde yerel özerkliğe karşı bir eğilim meydana getirmiş ve bu eğilim "*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* (*The European Charter of Local Self-Government*)" adlı belgeyle somutlaştırılmıştır⁴⁸⁰.

2.2.1. Yerel Özerklik Kavramı

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının benimsendiği sistemlerde, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idareden bağımsız bir şekilde hareket edebilmesi ve merkezi yönetime ihtiyaç duymaksızın kendini yönetebilmesi şeklinde açıklanabilir⁴⁸¹. Bu kapsamda yerel özerklik, yerel yönetimlerin idari açıdan bir özerkliğe sahip olmasını ifade eder. Bununla birlikte yerel özerklik, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin elinde bulunan idari, iktisadi ve mali yetki ve sorumlulukların anayasa ve yasalar ile belirlenen sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere tahsis edilmesi olarak da ifade edilir⁴⁸². Diğer bir ifadeyle yerel özerklik; yerel yönetimlerin karar organlarına, "*yerel nitelikte olan kamu hizmetleri*"⁴⁸³ üzerinde

⁴⁷⁸ Başak Koyuncu, "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (1), 2000, 98.

⁴⁷⁹ Mike Goldsmith, "Local Government", *Urban Studies*, 29 (3/4), 1992, 394.

⁴⁸⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (1985), *T.C. Resmi Gazete*, 21364, 3 Ekim 1992. Erişim Tarihi: 17.03.2016, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

⁴⁸¹ Harold Wolman and Mike Goldsmith, *Urban Politics and Policy*, Blackwell, London 1992, 45; Bayram Coşkun ve Başak Koyuncu, "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara 2008, 365.

⁴⁸² Egeli ve Diril, 26.

⁴⁸³ Toplumun ihtiyaç duyduğu kamusal mal ve hizmetler, merkezi yönetimle beraber yerel yönetimler gibi çeşitli yönetim birimleri tarafından yerine getirilir. Teorik olarak, yerel nitelikteki kamu hizmetleri, yerel yönetimler tarafından yerine getirirken; ulusal nitelikteki kamu hizmetleri merkezi yönetimler tarafından yerine getirilir. Ancak hangi mal ve hizmetlerin yerel nitelikte olduğunun ve hangi hizmetlerin hangi yönetim birimi tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi gereklidir. Burada belirli kıstaslar hizmet bölüşümünde göz önünde bulundurulur. Bu kıstaslar; hizmette yerellik ilkesi, hizmetlerin fayda ve maliyet

karar alma, alınan kararların yerine getirilmesi için gelir toplama ve toplanan gelirler ile söz konusu hizmetleri finanse etme yetkisi verilmesidir⁴⁸⁴. Bu kapsamda yerel özerklik, yerel yönetimlerin sadece idari açıdan değil idari özerklik ile birlikte mali açıdan da özerkliğe sahip olmasını ifade etmektedir⁴⁸⁵.

Yukarıdaki tanımlar ışığında yerel özerkliğin iki yönlü bir kavram olduğu söylenebilir. Bunlar; yerel yönetimin yapısal özerkliği ve yerel halkın özerkliğidir⁴⁸⁶. Birinci yönü olan *yerel yönetimlerin yapısal özerkliği*, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisini konu edinir ve merkezi yönetimle olan bu ilişki merkezle yerel yönetimlerin temel fonksiyonlar yönünden ayrılmasını, yerel yönetimlerin mali durumunun güçlendirilmesini ve merkezin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu müdahale yetkisini, yani denetim yetkisi en aza indirilmesini içermektedir⁴⁸⁷. İkinci yönü olan *yerel halkın özerkliği* ise, yerel halkın yerel yönetimlerin karar organlarını seçebilmesi ve seçimle gelen bu organların karar alabilme hakkına sahip olabilmesini ifade eder. Özetle yerel özerkliğin ilk yönü devlet içindeki dikey ilişkileri, ikinci yönü ise devlet içindeki yatay ilişkileri konu edinir⁴⁸⁸.

Yerel özerklik; günümüzde, yerel yönetimlerin yapısal özerkliği bağlamında yerel yönetimler açısından, yerel halkın özerkliği bağlamında ise yerel topluluklar açısından büyük öneme sahiptir. Yerel özerkliğin yerel yönetimler ve topluluklar açısından arz ettiği bu önem dolayısıyla günümüzde devletler, yerel özerkliği farklı gerekçelerle gündemlerine alabilmekte ve yerel özerkliğin uygulanabilmesine yönelik yerel

alanı, dışsallıklar ve ölçek ekonomileridir. Hizmette yerellik ilkesi, kamusal mal ve hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesidir. Hizmetin fayda ve maliyet alanı, mal ve hizmet üretilmesinin fayda ve maliyetinin yayılma alanını işaret eder. Fayda ve maliyetin yayıldığı alan, yerel yönetimlerin sorumluluk alanı ise yerel birimin ilgili mal ve hizmeti yerine getirmesi beklenir. Dışsallıklar, bir mal veya hizmetin yerine getirilmesi sırasında, üçüncü kişi veya diğer bir bölgenin etkilenmesidir. Son olarak, ölçek ekonomileri ise kamusal nitelikteki hizmetin görev ve yetki alanının çizilmesinde önem arz eder. Hizmetler, hizmet alanına, hizmet arzının miktarına göre merkezi ve yerel yönetimlerce daha etkin sunulabilirler. İlke, ölçek büyüdükçe, idari sorumluluk alanının büyümesidir. Sonuç olarak bu kıstaslara göre itfaiye, çöp toplama, kanalizasyon, park, şehir içi ulaşım gibi hizmetler yerel yönetimlerce yerine getirilir; şehirlerarası ulaşım, savunma, dışişleri gibi hizmetler ise öncelikle merkezi yönetimlerce yerine getirilir (Bkz. Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, 10-11; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 18).

⁴⁸⁴ Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Üzerine Bir İnceleme”, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005, 275.

⁴⁸⁵ Kemal Görmez, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye*, 4, 1995, 330; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 52.

⁴⁸⁶ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 263.

⁴⁸⁷ Yüksel, 275.

⁴⁸⁸ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 44.

yönetimlerde yapısal değişikliklere gidebilmektedir. Bu kapsamda yerel özerkliğe yönelik uygulamalar; siyasi, iktisadi veya sosyolojik gerekçelerden kaynaklanabilmektedir⁴⁸⁹. Siyasi gerekçeler; demokrasinin gelişmesi ve yerelleşmesi, yerel seçmenin temsili ve merkezi yönetimin etkin bir şekilde yerine getiremediği bazı görevleri devretmek istemesidir. İktisadi gerekçeler; yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve yeterli bir şekilde sağlanabilmesi, ulusal refahın artırılabilmesi, merkezi yönetimin ulusal nitelikteki hizmetlere ağırlık verebilmesi, merkezi yönetimin daha etkin bir şekilde görev tahsisi yapabilmesinin ve yerel düzeyde yetkili birimlerin kendi kararlarını almasının sağlanabilmesidir. Sosyolojik gerekçeler ise yerel düzeyde sunulacak hizmetlerde yerel halkın tercihlerinin ön plana çıkarılmak istenmesidir⁴⁹⁰.

2.2.2. Yerel Özerkliğin Unsurları

Yerel özerklik kavramı, ABD Yönetimler Arası İlişkiler Komisyonu (*U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations*)'nin “*Yerel Yönetimlerin Özerkliği*” başlıklı raporunda yapısal, fonksiyonel, mali özerklik ve personel özerkliği olmak üzere toplam 4 unsur olarak açıklanmıştır.

- *Yapısal özerklik*, yerel yönetimlerin kendi yönetim yapılarını oluşturabilmelerini;
- *Fonksiyonel özerklik*, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri görev ve sorumlulukları kendi yönetim yapıları eliyle belirlemelerini;
- *Mali özerklik* gelir, harcama ve borçlanma konusunda yerel yönetimlerin serbest bir şekilde hareket edebilmelerini;
- *Personel özerkliği* ise yerel yönetimlerin kendi personelini belirleyebilme ve personeli üzerindeki tasarrufunu serbest bir şekilde gerçekleştirebilmelerini;

ifade etmektedir⁴⁹¹. Yapısal, fonksiyonel özerklik ve personel özerkliği, idari özerklik

⁴⁸⁹ Ayşegül Mutlu, “Eğitim ve Sağlık Desentralizasyonu”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, 38.

⁴⁹⁰ Jamie Boex and Serdar Yılmaz, “An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector”, *IDG Working Paper No. 6*, Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010, 5. Ayrıca bkz. Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”, *Management and Development Series No. 8*, World Bank, 1983, 9-12; Bird and Vaillancourt, 4; Escobar-Lemmon, 25.

⁴⁹¹ ACIR, “Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional Statutory and Judicial Clarification”, U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington 1993, 11-14.

olarak değerlendirilebilir. Bu durumda Komisyon’a göre yerel yönetimlerin özerkliğinin idari ve mali özerklik olarak ifade edildiği söylenebilir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında yerel özerklik kural olarak, iki temel unsurdan meydana gelmektedir. Bunlar; idari ve mali özerkliktir.

2.2.2.1. İdari özerklik

Yerel özerkliğin ilk unsuru olan idari özerklik, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde gerekli olan yürütmenin ve buna bağlı olarak idari yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağıtılmasıdır⁴⁹². Diğer bir ifadeyle idari özerklik; yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için seçilmiş organlarıyla, gerekli kararları alabilmeleri ve aldıkları bu kararları uygulayabilmeleridir⁴⁹³. Bu açıdan idari özerkliğin iki önemli koşulunun varlığından bahsedilebilir. Bunlar; yerel yönetim organlarının seçimle göreve gelmesi ve bu organların serbestçe karar verip, bu kararları uygulayabilmesidir⁴⁹⁴.

Yerel yönetim organlarının göreve gelme ve görevlerinin sona erme yolları idari özerklik açısından önemlidir. Bu organların merkezi yönetimin atamasıyla mı, yoksa seçimlerle mi göreve geldiği idari özerkliğin temel göstergelerindendir. Yerel yönetim organlarının atamayla göreve gelmesi halinde bu organlar, merkezi yönetimin güdümüne girer ve bu durum, idari özerklik açısından tehlike oluşturur. Dolayısıyla yerel yönetim organlarının seçimle göreve gelmesi gerekir⁴⁹⁵. Nitekim yerel yönetimler, yerel düzeyde diğer kamu otoritelerinden bu yönüyle ayrılmaktadır⁴⁹⁶. Ancak seçimle işbaşına gelme yeterli değildir. Yerel yönetimlerin seçimle göreve gelmesiyle birlikte, merkezden atanmışlar gibi görevden alınmamaları gerekir. Diğer bir ifadeyle, seçimle göreve gelen bu organların seçimle görevlerine son verilmelidir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin serbestçe karar alabilmeleri ve uygulayabilmeleri, idari özerkliğin ikinci koşuludur. İdari özerklik için yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi yeterli değildir. Çünkü

⁴⁹² Akgül, 34.

⁴⁹³ Jennie Litvack and Jessica Seddon, “Decentralization Briefing Notes”, *WBI Working Papers*, World Bank Institute, 2004, 2.

⁴⁹⁴ Yontar ve Dağ, 149.

⁴⁹⁵ Yüksel, 281.

⁴⁹⁶ Desmond King, “From the Urban Left to the New Rights: Normative Theory and Local Government”, J. Steward and G. Stoker (Ed.), *Local Government in the 1990s*, Macmillan, London 1991, 230.

serbest bir şekilde karar alıp uygulayamadıkları sürece, gerçek manada idari özerkliklerinden bahsedilemez⁴⁹⁷. Serbest bir şekilde karar alınması, aynı zamanda halkın temsil edildikleri ve alınan kararlara katıldıkları bilincini edinmeleri açısından da önem arz etmektedir⁴⁹⁸.

Bu bilgiler ışığında, yerel yönetimlerin idari özerklikten yoksun olması halinde; yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından temelde iç siyasi amaçlar için, merkezi yönetimin birer temsilcisi olarak kullanılacağından; yerel amaçları gözeten kararlar alan, uygulayan ve kendini yöneten organ olarak kabul edilemeyecektir⁴⁹⁹. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerde özerklik, seçilmiş yerel yönetimlerin meşrulaştırılmasının odağında yer alır ve yerel yönetimler, yerel kamusal mal ve hizmetlerde karar verebilme kabiliyetinden yoksun olursa; merkezin idari kolundan daha fazlası olamaz ve bunların özerkliğinden ve yerel seçimlerin herhangi bir öneminden de bahsedilemez⁵⁰⁰.

İdari özerklik, merkezi yönetimden yerel yönetimlere kanunlara uygun şekilde sınırlı bir düzenleme yapma yetkisinin devrini ifade eder⁵⁰¹. Bu yetki devri, merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak yapılır ve geri alınabilir/değiştirilebilir⁵⁰². İdari özerklik, düzenleme yapma yetkisinin devrini içermekle birlikte yasama yetkisinin devrini içermez. Diğer bir ifadeyle, idari özerklik ile yerel yönetimlere yasama yetkisinin devri söz konusu değildir⁵⁰³. Bu noktada idari özerkliğin, siyasi özerklik kavramından ayrıldığı söylenebilir. Sonuç olarak yerel yönetimler, yürütme yetkisini, merkezi yönetimin kullanımına izin verdiği ölçüde kullanır ve sahip olduğu sınırlı yürütme yetkisi dışında yasama veya yargı yetkisinin paylaşımı söz konusu değildir⁵⁰⁴.

İdari özerklik, Clark tarafından yerel yönetimlerin sahip olacağı ‘*girişim gücü*’ ve ‘*bağımsızlık gücü*’ prensiplerine bağlı olarak 4 tip olarak ifade edilmiştir⁵⁰⁵. *Girişim (Initiative) gücü*, yerel yönetimlerin kanuni görevlerini yerine getirmedeki etkisini,

⁴⁹⁷ Yüksel, 281-282.

⁴⁹⁸ Paul Hoggett and Robert Hambleton, “The Democratisation of Public Services”, Paul Hoggett and Robert Hambleton (Ed.), *The Decentralization and Democracy*, Bristol 1990, 55.

⁴⁹⁹ Lindaman ve Thurmaier, 918; Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 265.

⁵⁰⁰ Goldsmith, “Autonomy and City Limits”, 229.

⁵⁰¹ Tkacik, 372.

⁵⁰² Akgül, 35.

⁵⁰³ Wolff, 10; Benedikter, 16.

⁵⁰⁴ Atay, 212-213.

⁵⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz: Gordon Clark, “A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 1984, 195-208.

bağışıklık (Immunity) gücü ise merkezi yönetimin otoritesinin baskısını hissetmeden hareket etmede yerel yönetimlerin sahip olduğu gücü ifade eder⁵⁰⁶. Bu iki prensibe göre **birinci tip idari özerklik**, yerel yönetimlerin girişim ve bağışıklık gücü açısından yeterince donatılmış olmasıdır. **İkinci tip idari özerklik**, yerel yönetimlerin yeterli girişim gücüne sahip olmaları, ancak merkez tarafından bağışıklık güçlerinin sınırlandırılmasıdır. **Üçüncü tip idari özerklik**, yerel yönetimlerin bağışıklık gücüne sahip olmalarına rağmen, girişim gücüne çok az sahip olmaları veya hiç sahip olmamalarıdır⁵⁰⁷. **Dördüncü tip idari özerklik** ise yerel yönetimlerin girişim ve bağışıklık gücünden yoksun olmalarıdır. Bu dörtlü tipoloji, “Clark’ın İdari Özerklik Dereceleri” olarak da ifade edilebilir.

İdari özerklik, “*deconcentration*”, “*delegation*” ve “*devolution*” olmak üzere üç farklı derecede gerçekleştirilebilmektedir⁵⁰⁸:

- **Deconcentration:** Kamu hizmetleri hakkında karar alma yetki ve sorumluluğunun merkezi yönetimin farklı düzeyleri arasında, hiyerarşik düzen içerisinde ve belirli ölçüde dağıtılmasıdır⁵⁰⁹. Yerel yönetimlerde, devleti ve hükümet içerisinde yer alan bakanlıkları temsil eden ve merkez tarafından atanan bir yönetici bulunur⁵¹⁰. Dolayısıyla merkezin atadığı bir temsilciye inisiyatif verilmesi söz konusudur. Ancak merkezin karar alma yetkisi, atanan temsilciye devredilmez⁵¹¹.
- **Delegation:** Merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin yetki ve sorumluluğunu Devlet İşletmeleri ve Bölgesel Kalkınma Ajanları gibi yarı-özerk kurumlara devretmesi söz konusudur⁵¹². Merkezi yönetim, söz konusu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan tüm yetkiyi, nihai sorumluluğu kendinde tutarak ilgili yarı-özerk kurumlara devreder⁵¹³. Burada sadece merkezi yönetimin dolaylı kontrolü ve yarı-özerk kurumların hesap verme sorumluluğu mevcuttur⁵¹⁴.

⁵⁰⁶ Jeffrey Chapman, “Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case California Counties”, *State and Local Government Review*, 35 (1), 2003, 17.

⁵⁰⁷ Goldsmith, “Autonomy and City Limits”, 231.

⁵⁰⁸ Litvack ve Seddon, 3.

⁵⁰⁹ Bird and Vaillancourt, 3.

⁵¹⁰ Rondinelli, Nellis and Cheema, 14.

⁵¹¹ Jorge Martinez-Vazquez, *The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice*, Asian Development Bank, Mandaluyong City 2011, 2.

⁵¹² Rondinelli, Nellis and Cheema, 19.

⁵¹³ Sakal ve Demirhan, “Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu...”, 407.

⁵¹⁴ Mutlu, 34-35.

- *Devolution*: Kamu hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumlulukların yanı sıra karar alma yetkisinin de merkezi yönetim tarafından merkezin hiyerarşisi altında yer almayan yerel yönetimlere devredilmesidir⁵¹⁵. Kamu hizmet sunumunda yetki ve sorumlulukları belirlenen ve yasal statüleri açıklığa kavuşturulan yerel yönetimler, bir dizi fonksiyonları yerine getirebilen kurumlar halini almaktadır⁵¹⁶. Sonuç olarak gerçek manada bir idari özerklik ve dolayısıyla yerel özerklikten bahsedebilmek için gerçekleşmesi gereken idari özerklik derecesinin “*devolution*” olduğunu söylenebilir.

2.2.2.2. Mali özerklik

Yerel özerkliğin ikinci unsuru mali özerkliktir⁵¹⁷. Çünkü yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, diğer bir ifadeyle idari özerkliğe sahiptir ve yerel yönetimlerin sahip olduğu bu idari özerklik çerçevesinde de kendilerine özgü hak ve borçları, bütçeleri, bağımsız mali kaynakları ve malvarlıkları bulunmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler, idari özerklik yanında mali özerkliğe de sahiptir⁵¹⁸. Yukarıdaki bilgiler ışığında mali özerklik, yerel yönetimlerin, kanunlarla kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olması şeklinde tanımlanabilir⁵¹⁹.

2.2.3. Yerel Özerkliğin Özellikleri ve Koşulları

Yerel yönetimlerin, yerel özerklik kapsamında, idari ve mali açıdan yeniden dizayn edilmesi, belli başlı özellikleri bünyesinde barındırması ile mümkündür. Hanka'ya göre bu özellikler iki ana başlık altında değerlendirilebilir. İlki “*yerel özerkliğin özgün ve etkili yapılması*”, ikincisi “*ulusal önceliklerin korunması ve ulusal birliğin muhafazası*”dır⁵²⁰.

(1) *Yerel özerkliğin özgün ve etkili yapılabilmesi* başlığı altında aşağıda yer alan özellikler sıralanabilir⁵²¹:

- Yerel yönetimler belli başlı ve önemli sorumluluklarla yetkilendirilir. Bu

⁵¹⁵ Bird and Vaillancourt, 3; Martinez-Vazquez, 2.

⁵¹⁶ Mutlu, 34.

⁵¹⁷ Mali özerklik ile ilgili ayrıntılı bilgi, çalışmanın “*Yerel Özerkliğin Bir Unsuru Olarak Mali Özerklik*” başlığı altında verilecektir.

⁵¹⁸ Türkoğlu, 169.

⁵¹⁹ Yüksel, 283.

⁵²⁰ Charles Hanka, “When is Fiscal Decentralization Good for Governance?”, *Publius*, 39 (4), 2009, 637.

⁵²¹ Hanka, 637-646.

sorumluluklar; ülkelerin önceliklerine, nüfus yapısına veya yerel yönetimlerin idari kapasitesine göre belirlenebilir. Burada özellikle yerel kamu hizmetlerinin ve yerel iktisadi politikaların belirlenmesi ve uygulanması noktasında yerel yönetimlerin yetkilendirileceği söylenebilir.

- Merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimlere sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynakları ve yönetsel kapasite sağlanır. Bu noktada yerel özerkliğe sahip yerel yönetimlerin en önemli karakteristiği, kendi bütçeleri üzerinde kontrole sahip olması şeklinde gösterilebilir. Bu sayede yerel yönetimler, temsil ettikleri ve hizmet sundukları halkın tercihlerine göre sorumluluklarını yerine getirebilir.
- Yerel yönetimler, sunacakları kamu hizmetlerini finanse edebilmek için belirli sınırlar dâhilinde vergi kabiliyetine sahiptir ve gerektiğinde de merkezin koşulsuz ve istikrarlı mali transferleriyle desteklenir.
- Yerel yönetimler ve karar organları demokratik süreçle seçilir ve teşkil ettirilir.

(2) *Ulusal önceliklerin korunması ve ulusal birliğin muhafazası* başlığı altında ise şu özellikler sıralanabilir:

- Merkezi yönetim, bölgesel eşitliği sağlamak için mali transferleri kullanır. Ulusal istikrarın desteklenmesi ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesinde merkezden yerel yönetimlere yapılan transferler bu açıdan büyük önem taşır.
- Merkezi yönetim; döviz kuru istikrarını, iç pazar dengesini, dış ödemeler dengesini ve fiyat istikrarını sağlamaya ve bunlar üzerinde kontrolü tesis etmeye yönelik çözümlerle makroekonomik istikrarı korur.

Yerel yönetimlerin varlığının ve meşruiyetinin sağlanması açısından yerel özerklik temel öge olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları görev ve sorumluluklarını yerine getirirken; merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi, kamu hizmetlerini serbestçe belirleyebilmesi ve bu hizmetlerin finansmanı için vergilendirme yetkisiyle donatılması yerel özerklik kapsamındadır⁵²². Dolayısıyla yerel özerkliğin mevcudiyeti; yerel yönetimlerin merkezin müdahaleleri karşısında sınırları önceden tespit edilmiş olan belirli bir serbestliğe sahip olmasına, seçimle göreve gelen karar organlarının yerel politika oluşturabilmesi ve gelir kaynaklarını arttırabilme

⁵²² Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 201.

yetkisine sahip olmasına, yerel yönetimlerin serbest bir şekilde yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına uygun kamusal hizmet üretebilmesine bağlıdır⁵²³.

Yukarıdaki bilgiler ışığında yerel özerklikten bahsedebilmesi için temelde üç koşulun varlığına ihtiyaç duyulur: (1) yerel yönetim karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve merkezden bağımsız olması, (2) yerel karar organlarının merkezin kanun yapma yetkisinin üzerine çıkmadan yürütülebilir kararlar alabilmesi ve (3) yerel yönetimlerin yeterli mali kaynakla donatılmış olması. Yerel özerkliğin ilk şartı; yerel yönetimlerin karar organlarının yerel halkın oylarıyla seçilmesi ve merkezi yönetimin müdahalesinden uzak olmasıdır. Bu şart, öncelikli olarak, yerel yönetimlere kendi personelleri üzerinde atama ve görevden alma gibi işlemler açısından serbesti verir. Aksi takdirde yerel yönetim personelinin bağımsız hareket etmesi, merkeze bağımlılık dolayısıyla mümkün olmayacaktır. Yerel özerkliğin ikinci şartı; seçimle göreve gelen yerel yönetim karar organlarının merkezin kanun yapma yetkisinin üzerine çıkmadan yürütülebilir kararlar alabilmesidir. Bu durum, yerel ihtiyaçlara yönelik kararların alınmasında, merkezi yönetimin onayının aranmaması sonucunu doğurur ve idari açıdan özerkliği sağlar. Yerel özerkliğin son şartı ise yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmasıdır. Yeterli mali kaynaklara sahip olma ifadesinden anlaşılması gereken; yerel yönetimlerin belirli sınırlar dahilinde gelir toplama, harcama yapma, bütçe oluşturma ve malvarlığı üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahip olmasıdır⁵²⁴.

Yerel özerkliğin gerçekleşmesi Bahl tarafından daha geniş bir perspektifle değerlendirilmiş ve Bahl bu değerlendirmesini “zorunlu koşullar” ve “ihtiyari (tercih edilebilir) koşullar” şeklinde yaptığı ikili bir sınıflandırmaya dayandırmıştır. Yerel özerkliğin sağlanması noktasında Bahl 5 zorunlu koşulu tanımlamıştır. Bunlar⁵²⁵:

- 1) Seçimle belirlenmiş yerel bir meclisin bulunması,
- 2) Yerel yönetim personelinin yerel düzeyde atanması,
- 3) Yerel yönetimlerin gelirlerini arttırmada gereken yetkilerle donatılmış olması,
- 4) Esnek bir bütçe sistemine ve bütçe özerkliğine sahip olması ve
- 5) Hesap verebilirlik açısından şeffaflığın sağlanmasıdır.

⁵²³ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 262.

⁵²⁴ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 106-107.

⁵²⁵ Roy Bahl, “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, *International Studies Program Working Paper Series No. 1*, Andrew Young School of Policy Studies, George State University, 1999, 5.

İhtiyari (tercih edilebilir) koşulları ise:

- 1) Merkezin yerel yönetimler üzerinde harcama konusunda baskısının olmaması,
- 2) Merkezden yapılacak olan mali transferlerin şarta bağlı olmaması ve
- 3) Yerel yönetimlere gerekli borçlanma yetkisinin verilmesi şeklinde sıralamıştır.

Yukarıda bahsi geçen kuralları ve koşulları taşıması halinde yerel özerklik kapsamlı bir şekilde gerçekleşmiş olacaktır. Şu hususu da önemle belirtmek gerekir ki, söz konusu kurallar ve koşullar kaliteli bir yönetimin varlığı için tek başına yeterli olmayacaktır. Bu kapsamda yerel özerklik ile birlikte kaliteli bir yönetimin tesis edilmesi için temel üç hususun mevcudiyetine ihtiyaç duyulmaktadır. Öncelikli olarak halkın tercih ve talep ettiği kamu hizmetleri eksiksiz ve etkili bir şekilde sunulmalıdır. İkinci olarak bölgeler arası gelişme ve kalkınma farklılığından kaynaklanan iktisadi ve mali eşitsizliklerin giderilmesi ve ulusal bütünlüğü tehdit edebilecek olası ayrılıkçı hareketlerin önlenmesi gerekir. Son olarak ise makroekonomik istikrar, merkezi yönetim tarafından korunmalı ve bu konudaki gerekli tedbirler alınmalıdır⁵²⁶.

2.2.4. Yerel Özerkliğin Amacı

Yerel özerklik kapsamında yerel yönetimlere tanınacak bağımsız karar alma ve organlarını oluşturma yetkisi, tamamen kamu hizmet sunumuna bağlı bir yetkilendirmedir. Nitekim merkezi yönetimin baskı ve müdahalesi asgariye indirilmek suretiyle, yerel halkın kamu hizmet taleplerinin karşılanması noktasında yerel yönetimlere gerekli yetki verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla yerel özerklik, egemenliğin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşılması anlamına gelmemektedir⁵²⁷. Yerel özerkliğin ana amacı; yerel yönetimlerin siyasallaştırılması olmayıp, yerel demokrasinin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin yönetsel kapasitesinin artırılması ve merkezi yönetimin denetimi altında yerel halkın ihtiyaçlarının etkin bir şekilde karşılanmasıdır⁵²⁸. Bununla birlikte yerel özerklik; kamu hizmetlerinin verimli, etkin, tutumlu, saydam ve hesap verebilir şekilde sunulması amaçlarını da bünyesinde barındırmaktadır⁵²⁹.

⁵²⁶ Hanka, 633.

⁵²⁷ Tortop, 3-4.

⁵²⁸ Bird and Vaillancourt, 1.

⁵²⁹ Akgül, 38; Paul Smoke, "Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform", *Public Administration and Development*, 35 (2), 2015, 97.

2.2.5. Yerel Özerkliğin Sınırları

Temsili demokrasilerde; yerel yönetimlerin özerk olması yine yerel demokrasinin tesisi bakımından esas ve zorunlu bir unsurdur. Ancak özerklik, mutlak ve tartışılmaz değildir. Özerk statünün varlığı, bu statüye sahip yerel yönetimlere kendi kendilerini yönetme yetkisi vermektedir. Ancak verilen bu yetki, söz konusu yönetimlerin genel idari yapı içerisinde dokunulmaz ve ayrıcalıklı olması anlamına gelmez. Bu yetkinin verilmesinin temelinde, özerk statü ile yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını tam anlamıyla yerine getirebilecekleri düşüncesi yatmaktadır⁵³⁰.

Yerel yönetimler, hem üniter hem de federal devletler açısından, yönetsel niteliğe sahip örgütlenmelerdir. Bu nedenle yasama ve yargı erklerinin alansal boyutta bölünmesi söz konusu olmadığı için yerel yönetimlerin yasama ve yargı yetkileri de yoktur. Sonuç olarak yerel yönetimler, yönetsel kuruluşlardır ve karar organlarıyla aldıkları kararlar da idari işlem niteliğindedir. Bu açıdan yerel özerklik konusunun, üniter devletle tam bir çelişki içerisinde bulunmadığı, federal devlet modeline dönüşme yönünde de bir anlam taşımadığı değerlendirilebilir. Bununla birlikte üniter devlet modeli, yerel özerkliğe engel teşkil etmeyip, sadece yerel özerklik açısından sınırlayıcı bir nitelik taşımaktadır⁵³¹.

Federal devletlerde, iç ilişkiler noktasında federe birimlere (eyaletlere) bağımsız olma hakkı tanınmıştır. Bu durum, söz konusu birimlerin yarı bağımsız devlet/hükümet niteliğini taşımalarından kaynaklanmaktadır. Ancak üniter devletlerde yerel yönetimlerin sahip olduğu tüzel kişilik, merkezi yönetim tarafından kazandırılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin sahip olduğu tüzel kişilik, onları iç ilişkilerde bağımsız kılmamaktadır. Böylece üniter devlet içerisinde yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli sınırını, merkezi yönetimin hazırladığı ve tüm ülkede geçerli olan anayasa ve yasalar oluşturmaktadır⁵³². Bununla birlikte üniter devlet modelinde egemenlik tek bir otoritede toplandığı için “*idarenin bütünlüğü ilkesi*” ve “*idari vesayet yetkisi*” yerel özerkliğin sınırlarını anlamak bakımından önem arz etmektedir⁵³³.

⁵³⁰ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara 1995, 19.

⁵³¹ Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 201.

⁵³² Eren, Bulut ve Tanıyıcı, 6.

⁵³³ Lawrence Pratchett, “Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy”, *Local Autonomy and Local Democracy*, ECPR Joint Sessions of Workshops, 2001, 4.

2.2.5.1. İdarenin bütünlüğü ilkesi

Üniter devletlerde, devlet idari yapısının başında devlet tüzel kişiliği bulunur. Kamu hizmetlerini yürütmekle sorumlu devlet tüzel kişiliği yanında, yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri de yer alır. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince; devlet tüzel kişiliği ile yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri, kuruluş ve görevleri açısından bir bütündür ve kanunla düzenlenir⁵³⁴. Bu açıdan devlet tüzel kişiliği yanında kamu tüzel kişiliklerinin de varlığı idarenin bütünlüğü ilkesini zedelemmez. Aynı zamanda devlet tüzel kişiliği dışında kalan kamu tüzel kişileri üzerinde merkezi yönetimin denetim yetkisi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereğidir. Bu denetim *idari vesayet denetimidir* ve idari vesayet; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bütünlüğü sağlar⁵³⁵. İdari vesayet yetkisini yok sayan veya ortadan kaldıran düzenlemeler, Türk idari yapısı örneğinde hukuka (anayasaya) aykırıdır⁵³⁶.

Yukarıdaki bilgiler ışığında; idarenin bütünlüğü ilkesinin üniter devletlerin temel ilkelerinden olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bu temel ilke, yerinden yönetim ilkesinin, dolayısıyla yerel özerkliğin sınırlarını da belirler. İdarenin bütünlüğü ilkesine göre yerel özerkliğe getirilen sınırlamaları üç madde ile tanımlamak mümkündür. Bunlar:

- Yerel yetkililerin bazı işlemlerinin kesinlik kazanmasında merkezi yönetimin onayının aranması,
- Yerel yönetimlerin karar organlarında anayasa ve yasalara aykırı kararlar alınamaması ve kurallar getirilememesi,
- Yerel nitelik taşımadığı için yerel topluluğu aşan veya merkezi yönetimi ve ulusal politikaları etkileyecek düzenlemelerin yerel yönetimlerce tek başına yürütülememesidir⁵³⁷.

2.2.5.2. İdari vesayet yetkisi

Yerinden yönetimin ilkesi gereğince; merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlere de ihtiyaç duyulur. Bu ihtiyaç sonucunda, devlet tüzel kişiliğine ek olarak başkaca kamu tüzel kişileri de ortaya çıkar. Söz konusu kamu tüzel kişileri, merkezi yönetim karşısında

⁵³⁴ Günday, 80.

⁵³⁵ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 196.

⁵³⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 270.

⁵³⁷ Eren, Bulut ve Tanıyıcı, 5.

idari ve mali açıdan belirli bir özerkliğe sahiptir⁵³⁸. Bu açıdan yerinden yönetimin en önemli sakıncalarından biri olan, devletin birliğinin ve bütünlüğünün ve kamu hizmetlerinin yeknesaklığının bozulabilmesi tehlikesi kendini gösterir⁵³⁹. Bahse konu sakıncanın önlenmesi için merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini denetlemesi gerekir. Merkezi yönetimin; yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini denetleme, gerektiği hallerde onaylama, reddetme, değiştirerek onaylama, iptal etme veya erteleme gibi yetkileri vardır. Bu yetkilere bir bütün halinde *idari vesayet yetkisi* adı verilir⁵⁴⁰. Sonuç olarak, idari vesayet yetkisinin; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bütünlüğü sağlayan önemli bir araç olduğu söylenebilir⁵⁴¹.

İdari vesayet yetkisinin ayırt edici özellikleri şu şekilde sıralanabilir⁵⁴²:

- Salt ve biçimsel nitelikte olmayan idari bir denetimdir ve idari düzenin bir sonucu olarak ortaya çıkar.
- Devletin birlik ve bütünlüğü, kamu hizmetlerinin yeknesaklığı ve yerel yönetimlerin keyfi uygulamaları karşısında yerel halkın gözetilmesi için konulur.
- Kanundan doğan ve kanunla sınırlandırılmış bir yetkidir. Merkezi yönetim, bu yetkiyi kanunda açıkça belirtildiği durumlarda ve kapsamda uygulayabilir. Dolayısıyla idari vesayet yetkisi istisnai niteliktedir.
- Doğrudan yetkili kişi ya da makamlar tarafından kullanılır. Bu yetki de merkezi yönetimin uhdesinde olduğundan, yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde idari vesayet yetkisi yoktur.
- Kural olarak yerel yönetim kararlarının incelenmesi ve onaylanması suretiyle kullanılır. Ancak özellikli kimi durumlarda; reddetme, iptal etme, değiştirerek onaylama veya erteme de söz konusu olabilir.

Merkezi yönetim karşısında sahip olunan idari özerklik, yerel yönetimlerin bağımsız hareket etmesi anlamına gelmez. Nitekim üniter devletlerde, idarenin bütünlüğünün korunması için merkezi yönetime idari vesayet yetkisi tanınmıştır. İdari

⁵³⁸ Günday, 84.

⁵³⁹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 209.

⁵⁴⁰ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 259.

⁵⁴¹ Günday, 84.

⁵⁴² Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 210-216.

özerkliğin yerel yönetimler tarafından kullanılması noktasında idari vesayet yetkisi, merkezi yönetimin tasarrufunda bulunan önemli bir sınırlama aracıdır. Ancak bu yetkinin de genel anlamda yerel özerkliği zedelemeyecek şekilde ve düzeyde tutulması gerekir⁵⁴³.

2.2.6. Yerel Özerkliğin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Yerel yönetimlere sağladığı idari ve mali serbesti ile birlikte yerel özerklik, ulusal ve yerel düzeyde olumlu veya olumsuz sonuçlar doğurabilir. Ortaya çıkan bu sonuçlar bağlamında, yerel özerkliğin bünyesinde taşıdığı güçlü ve zayıf yönler ortaya çıkar. Çalışmanın ana konusundan sapılmaması ve ifade tekrarına düşülmemesi gayesiyle; yerel özerkliğin bahse konu güçlü ve zayıf yönlerine ana hatları ile değinildiğini belirtmek faydalı olacaktır.

2.2.6.1. Yerel özerkliğin güçlü yönleri

Yerel özerkliğin güçlü yönleri ana hatlarıyla şu şekilde sıralanabilir:

- Yerel özerklik, devlet idari sisteminin kim tarafından temsil edildiği ve yerel düzeyde yönetimin kimin elinde bulunduğu açısından önem arz eder. Bu önem, yerel yönetimlerin gücünün merkezi yönetim tarafından artırılmasından kaynaklanır. Çünkü yerel halkın tercihi ile yönetime gelen yerel yönetimlerin güçlenmesi, yerel düzeyde sağlanan temsil yetkisinin güçlenmesi anlamına gelir. Ayrıca merkezi müdahalenin azalmasıyla da yerel halk açısından yönetim merkezden yerele kayar⁵⁴⁴.
- Yerel özerklik, yerel halkın kendini daha gerçekçi bir şekilde ortaya koymasına, nasıl yönetileceğine karar vermesine, dolayısıyla da yerel düzeyde yönetime daha fazla katılmasına imkân verir⁵⁴⁵.
- Yerel özerklik, yerel hizmetlerin halka daha yakın yönetimler tarafından sunulması ve bu yönetimlerin meşruiyetinin de seçimlerle sağlanması, yerel demokrasinin gelişmesine zemin hazırlar⁵⁴⁶.
- Yerel özerklik, yerel halkın sorun ve tercihlerini gösteren gerçekçi ve etkili

⁵⁴³ Yontar ve Dağ, 148.

⁵⁴⁴ Escobar-Lemmon, 24.

⁵⁴⁵ Wallace E. Oates, "The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth", *The National Tax Journal*, 46 (2), 1993, 241; Desmond Roche, *Local Government in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublin 1992, 2.

⁵⁴⁶ Falleti, 327; Bird and Vaillancourt, 3.

kararlar alınmasını ve hizmetlerin halkın tercihlerine uygun hale getirilmesini sağlar⁵⁴⁷. Zira yerel özerkliğin hâkim olduğu bir sistemde, merkezden dayatılan kesin politikalar ve tavsiyeler azalır ve yerel düzeyde ihtiyaç duyulan bilgilere ulaşım kolaylaşır⁵⁴⁸. Yerel yönetimler halkın tercihlerine daha kolay uyum sağlar ve yerel özerklikle birlikte yönetimin kalitesi ve toplumun refahı artar⁵⁴⁹.

- Yerel halkın tercih ve önceliklerinin tespit edilmesinde etkili bir araç olan yerel özerklik, yerel ihtiyaçlara hızlı ve etkili cevap verilmesi noktasında yerel yönetimlere gerekli ortamı sağlar⁵⁵⁰.
- Yerel özerklik ile yerel kamu hizmetlerinin -merkezi yönetime kıyasla- yerel yönetimler tarafından daha düşük maliyetle sunulması beklenir⁵⁵¹.

2.2.6.2. Yerel özerkliğin zayıf yönleri

Yerel özerkliğin güçlü yönleri yanında zayıf yönleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda yerel özerkliğe karşı bazı temel argümanların ileri sürüldüğü görülmektedir. Yerel özerklik kaynaklı söz konusu argümanlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir⁵⁵²:

- Yerel yönetimlerin idari kapasiteleri yeterli değilse, yerel halkın önceliklerinin ve tercihlerinin etkin şekilde karşılanamaması ve hizmetlerin sunumunda ve kalitesinde sorunların yaşanması muhtemeldir.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrol yetkisi ve koordinasyon işlevi, ciddi şekilde zayıflayabilir.
- Yerel özerklik, yerel yönetimlere yeni görevler ve dolayısıyla da yeni yükümlülükler getirir. Bu durum ise yerel yönetimlerde idari kapasitenin zayıflamasına ve yerel planlamanın zorlaşmasına neden olabilir.
- Yerel yöneticilerin idari ve mali açıdan elini güçlendiren yerel özerklik, bazı yöneticilerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesine sebep olabilir.

⁵⁴⁷Dietmar Wellisch, *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; 14; Chapman, 16.

⁵⁴⁸ Gordon Hughes, Stephen Smith and Guido Tabellini, "Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance", *Economic Policy*, 6 (13), 1991.

⁵⁴⁹ Martinez-Vazquez, 9; Smoke, 98.

⁵⁵⁰ Bird and Vaillancourt, 3; Abay Asfaw, Klaus Frohberg, K. S. James and Johannes Jutting, "Fiscal Decentralization and Infant Mortality: Empirical Evidence from Rural India", *The Journal of Developing Areas*, 41 (1), 2007, 18.

⁵⁵¹ Bird and Vaillancourt, 2.

⁵⁵² Oates, "The Role Of Fiscal Decentralization...", 241; Ayrıca bkz: Pranab Bardhan, "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 2002, 185; Asfaw, Frohberg, James and Jutting, 19.

- Yerel özerklikle birlikte *bölgesel eşitsizliklerin artması, makroekonomik istikrarın bozulması ve ulusal bütünlüğün bozulması* gibi tehlikelerin ortaya çıkması da kuvvetle muhtemeldir.

2.2.7. Yerel Özerklikle Bağlantılı İlke, Kavram ve Kurumlar

Odağında yerel yönetimlerin bulunduğu yerel özerklik, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini konu edinir. Dolayısıyla yerel yönetimleri konu edinen veya bu yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini doğrudan etkileyen ilke, kavram ve kurumlar yerel özerklik açısından anlamlı ve önemlidir. Bu kapsamda yerel özerkliğin tüm yönleriyle anlaşılabilmesi için; “*yerinden yönetim ilkesi*”, “*hizmette yerellik ilkesi*”, “*yetki genişliği ilkesi*”, “*temsili demokrasi*”, “*federal devlet modeli*” ve “*bölgeci devlet modeli*” gibi ilke, kavram ve kurumlara değinmek faydalı olacaktır.

2.2.7.1. Yerinden yönetim ilkesi

Yerinden yönetim ilkesi⁵⁵³; kamu hizmetlerinin bir kısmının merkezi yönetim tarafından değil, merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi içerisinde yer almayan kamu tüzel kişileri tarafından sunulmasıdır⁵⁵⁴. Yerinden yönetim ilkesi, “*yer bakımından yerinden yönetim*” ve “*hizmet bakımından yerinden yönetim*” olmak üzere ikiye ayrılır. Yer bakımından yerinden yönetim, bir mahaldeki sakinlerin birlikte oturmalarından doğan müşterek ve genel ihtiyaçların özerk kamu tüzel kişilerinca karşılanmasıdır. Hizmet bakımından yerinden yönetim ise teknik nitelikte olan, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren bazı kamu hizmetlerinin merkez idari teşkilatından ayrı kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir⁵⁵⁵.

Yer bakımından yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimlerle gerçekleştirilir. Bu ilke kapsamında yerel yönetimlerden bahsedebilmek için yerel özerkliğin ve idari vesayet yetkisinin varlığına ihtiyaç duyulur. Dolayısıyla yerel yönetimlerde özerklikten bahsedebilmek için yerinden yönetim ilkesi, devletin idari sistemine hâkim olmalıdır. Sonuç olarak yer bakımından yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimleri, bu ilkenin koşullarının da yerel özerkliği meydana getirdiği söylenebilir.

⁵⁵³ Yerinden yönetim ilkesi ile ilgili ayrıntılı bilgi, birinci bölümün içerisinde yer alan “*Üniter Devletin İdari Yapısını Belirleyen İlkeler*” başlığı altında verilmiştir.

⁵⁵⁴ Günday, 70.

⁵⁵⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 187.

2.2.7.2. Hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi

Hizmette yerellik ilkesi, halka en yakın birimler tarafından kamu hizmetlerinin sunulması şeklinde tanımlanabilir⁵⁵⁶. Bu ilke; hizmete ilişkin kararların, yine hizmeti gerçekleştirecek birimler tarafından alınmasını öngörür⁵⁵⁷. Çünkü halka en yakın birimler yerel bilgi kaynaklarına daha yakındır ve yerelde alınacak kararlar da yerel ihtiyaç ve tercihlere daha uygundur⁵⁵⁸. Sonuç olarak, hizmette yerellik ilkesine göre; halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, yerel halkın tercihlerini ve ihtiyaçlarını göz önünde tutarak, hizmetleri daha etkin bir şekilde yerine getirebilir⁵⁵⁹.

Hizmette yerellik ilkesi pozitif ve negatif olmak üzere iki yönlü bir kavramdır. Hizmette yerellik ilkesinin *negatif yönü*; yerel bir hizmeti sunarken alt düzey (yerel) yönetim birimlerinin üst düzey (merkezi) yönetim biriminin müdahalesinden uzak olmasını ifade eder. Hizmette yerellik ilkesinin *pozitif yönü* ise yerel bir hizmetin ilgili alt düzey yönetim birimi tarafından yerine getirilmemesi halinde, üst yönetim biriminin bu alana sınırlı müdahalede bulunma yetkisine sahip olması şeklinde tanımlanabilir⁵⁶⁰.

Hizmette yerellik ilkesine iki temel nedenle ihtiyaç duyulur. Bunlar merkezi yönetimin elinde çok fazla yetki bulundurması ve demokrasinin yerelleşememesidir⁵⁶¹.

Yönetimler halka daha yakın olduğu için bu ilke yönetimlerin hesap verebilirliğini artırır. Çünkü halk, merkezi yönetim dâhilindeki kamu görevlilerine kıyasla aynı bölgede yaşadıkları kamu görevlilerinin hareketleri üzerinde daha iyi bir denetim imkânına sahiptir. Ayrıca küçük seçim bölgelerini temsil eden yerel yönetim yetkilileri, yerel halkın beklentilerine daha iyi yanıt verebilir ve bu beklentileri daha iyi değerlendirebilir⁵⁶².

Yukarıdaki bilgilerin tamamlaması adına; yerel özerkliğin tesisiyle *hizmetlerin yerel yönetimler tarafından daha etkin bir şekilde sunulmasının* amaçlandığını ifade etmek gerekir. Bu amaçla uyumlu olarak yerel özerklik, hizmette yerellik ilkesi tarafından

⁵⁵⁶ Spahn Paul Bernd, "Local Taxation: Principles and Scope", *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington 1995, 220.

⁵⁵⁷ Frenzel, 113.

⁵⁵⁸ Vito Tanzi, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Ed.), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, London 2002, 18.

⁵⁵⁹ Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, 1.

⁵⁶⁰ Şengül, 22.

⁵⁶¹ Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 203.

⁵⁶² Hanka, 635.

desteklenir⁵⁶³. Ayrıca yerel özerkliğin güçlü yönü olan *yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin yetki ve sorumluluğunu elinde bulundurmasından dolayı hesap verebilirliğinin artması* hususunun önem arz ettiği görülür. Bu iki açıdan, yerel özerklikle hizmette yerellik ilkesinin birbiriyle bağlantılı olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir.

2.2.7.3. Yetki genişliği ilkesi

Yetki genişliği ilkesi⁵⁶⁴; merkezi yönetimin merkezden uzak olan bir birime, belirli görevleri yerine getirmesi amacıyla bir veya birden fazla yetkisini merkezi yönetim adına kullanmak üzere devretmesi şeklinde ifade edilebilir⁵⁶⁵.

Yetki genişliği ilkesi de yerinden yönetim ilkesi ve yerel özerklik gibi merkezden yönetimin sakıncalarını gidermeyi amaçlar⁵⁶⁶. Bununla birlikte yetki genişliğinin tanındığı yönetim birimleri, merkezin hiyerarşisi altında görev yapar ve bu birimler, kendilerine ait gelir kaynaklarına ve bütçe serbestisine sahip değildir⁵⁶⁷. Dolayısıyla bu birimlerin idari ve mali özerkliklerinin olmadığı söylenebilir. Bu bilgiler ışığında; yetki genişliği ilkesinin amaç yönünden yerel özerklik ile paralellik arz ettiği, içerik yönünden yerel özerkliğin sağlanmasında işlevsel bir etkisinin olmadığı söylenebilir.

2.2.7.4. Temsili demokrasi

Temsili demokrasilerde, halk bizzat yönetime katılmaz ve egemenlik hakkını temsilcileri aracılığıyla kullanır. Dolayısıyla temsilcilerin kullandığı egemenlik hakkı, demokrasinin doğrudan değil, dolaylı olarak gerçekleşmesini sağlar. Bu kapsamda temsili demokrasiler “*seçimle gelen temsilciler, bu temsilcilerden oluşan ulusal meclis ve halk tarafından ayrıca seçilen yerel yönetimler*”⁵⁶⁸ olmak üzere üç temel ve ayırıcı unsurdan meydana gelir. Bu unsurlardan biri olan yerel yönetimler, toplumdaki ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulur ve bir devletin idari yapısı içerisinde değerlendirilir. Ayrıca merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi de vardır. Bu yetki ise temsili demokrasi açısından bir engel teşkil etmez⁵⁶⁹.

⁵⁶³ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot Edward Elgar, 1994, 7.

⁵⁶⁴ Yetki genişliği ilkesi ile ilgili daha ayrıntılı bilgi, birinci bölüm içerisinde yer alan “*Merkezi Üniter Devlet*” başlığı altında verilmiştir.

⁵⁶⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 15.

⁵⁶⁶ Karakılçık, 20.

⁵⁶⁷ Yıldırım, 36; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 186.

⁵⁶⁸ Nadaroğlu, 28.

⁵⁶⁹ Nadaroğlu, 28.

Yukarıdaki bilgiler ışığında yerel yönetimler tahkik edildiğinde, şu temel özelliklerin ön plana çıktığı görülmektedir: Yerel yönetimler; (1) devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir, (2) kendilerine ait gelir kaynakları ve bu gelirlerin planlamasını yaptıkları bütçeleri vardır, (3) meclislerinde aldıkları kararlar ile yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılar, (4) merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi altındadır, (5) merkezi yönetim karşısında belirli bir özerkliğe sahiptir⁵⁷⁰.

Temsili demokrasi, bünyesinde yerel demokrasiyi barındırır ve yerel yönetimler, yerel demokrasinin sağlanmasında bir araç olarak görülür. Yerel demokrasi, yerel halka toplumsal ve iktisadi çevrelerini ilgilendiren konularda alınan kararlara katılma ve etki etme imkânı sağlar. Aynı zamanda katılımcı vatandaşlık eğilimini güçlendirir ve yerel demokratik kurumlar için dayanak oluşturur⁵⁷¹. Bu bilgiler ışığında yerel demokrasi ile yerel özerklik eşanlamlı olarak değerlendirilebilir⁵⁷². Pratchett'e göre bu iki terimin birlikteliği; yerel yönetimlerin, *insanlar tarafından yönetilme* anlamına gelen demokrasinin en doğal izahı olduğu önermesine dayanır. Bu önermeyi, yerel demokrasinin varlığı için yerel yönetimlerde belirli bir özerkliğin olması gerektiği yönündeki önerme takip eder. Çünkü demokrasinin esas özelliğinin; “*merkezi yönetimin müdahalesinin olmadığı yerel serbestlik*⁵⁷³” olduğu söylenebilir. Dolayısıyla yerel özerklikten yoksunluk yerel demokrasi için bir tehdit oluşturduğu söylenebilir⁵⁷⁴.

Sonuç olarak temsili demokrasinin tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için yerel yönetimlere ihtiyaç duyulur. Ancak yerel yönetimlerin varlığı tek başına yeterli olmayıp, yerel yönetimlerin yerel özerkliğe sahip olması gerekir. Dolayısıyla temsili demokrasinin, gerçek anlamda yerel özerklikle birlikte var olacağı değerlendirilebilir.

2.2.7.5. Federal devlet modeli

*Federal devlet modeli*⁵⁷⁵; federe devletlere yasama, yargı ve yürütme alanında belirli yetkilerin federal devlet tarafından devredildiği devlet modelidir⁵⁷⁶. Bu modelde,

⁵⁷⁰ Begüm İsbir, “Temsili Demokrasi Anlayışına göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, 2010, 1575-1583.

⁵⁷¹ Pratchett, 3.

⁵⁷² Pratchett, 1.

⁵⁷³ Pratchett, 4

⁵⁷⁴ Pratchett, 4.

⁵⁷⁵ Federal devlet modeli ile ilgili ayrıntılı bilgi, birinci bölümün içerisinde yer alan “*Federal Devlet Modelinde Yerel Yönetimler*” başlığı altında verilmiştir.

⁵⁷⁶ Teziç, 134.

merkezi devlet ile federe devletlerarasında yerel düzeydeki yetkilerin paylaşılması söz konusudur ve bu yetki paylaşımı, siyasi yerleşme ile açıklanır. Çünkü federe devletlerin elinde bulunan yasama ve yargı yetkileri federe devletlere siyasi bir nitelik kazandırır⁵⁷⁷. Kendi yasasını yapan ve bu yasaya göre yargılayan bir yapının, öncelikle kendi iç işlerinde *bağımsız olduğu ve iktidarı paylaştığı*⁵⁷⁸ söylenebilir. Bu kapsamda bağımsızlık ve iktidarın paylaşılması, yerel özerklikle değil, yerelleşmeyle ifade edilebilir. Çünkü geniş anlamda yerelleşme -yukarıda da ifade edildiği üzere- yerel kamu hizmetlerinin sorumluluklarının ve yetkilerinin yerel yönetimlere, özerk bölgesel yönetimlere, federe devletlere, organizasyonlara veya özel sektöre devredilmesidir.

2.2.7.6. Bölgeci devlet modeli

Bölgeci devlet modeli⁵⁷⁹, anayasada belirtilen konularda bölgesel yasa yapma yetkisinin dâhil olduğu bazı önemli yetkilerin özerk bölgelere devredildiği modeldir⁵⁸⁰.

Bölgeci devlet modelinde; genellikle savunma, adalet, ulusal ekonomi gibi konular devletin münhasır yetkileri olarak kabul edilirken, özerk bölgelere yerel örgütlenme, şehircilik, çevre gibi yerel konularda yasa yapma ve yapılan bu yasaları yürütme yetkisinin verildiği görülmektedir. Bu yetki onların siyasi ve idari özerkliğini tanımlamaktadır. Ancak bölgeci devletlerde, bölgelerin tamamına yasama yetkisi devredilmez. Yasama yetkisinin devredildiği bölgeler, siyasi ve idari özerkliğe birlikte sahipken; yetkinin devredilmediği bölgelerin siyasi özerkliği yoktur. Bununla birlikte bölgeler kendilerine ait gelir kaynaklarına, harcama ve bütçe serbestisine de sahiptir. Bu nedenle bölgeci devlet modelinde, özerk bölgelerin mali özerkliklerinden de bahsedilir⁵⁸¹.

Bölgeci devlet modelinde belirli sınırlar dâhilinde yasama yetkisinin devredildiği bölgeler, idari ve mali özerklikle birlikte siyasi özerkliğe de sahiptir. Siyasi özerkliğin devreye girmesiyle klasik üniter yapıdan uzaklaşan bu devlet modelinde, özerk bölgelerin yerel özerkliğinden bahsedilemeyeceği yönünde bir değerlendirme yapılabilir.

⁵⁷⁷ Nalbant, 38.

⁵⁷⁸ Anglo-Amerikan öğretisinde bağımsızlık ve iktidarın bölünmesi olarak ifade edilen bu durum, olarak Fransız öğretisine göre özerklik ilkesi şeklinde ifade edilir. Çünkü Fransız öğretisine göre federal devlet üst düzey, federe devletler alt düzey devletler olarak sıralanmasına rağmen, Anglo-Amerikan öğretisine göre federe devletler ile federal devlet eşit düzeydedir (Nalbant: 39-40).

⁵⁷⁹ Bölgeci devlet modeli ile ilgili ayrıntılı bilgi, birinci bölümün içerisinde yer alan “*Bölgeci Devlet Modelinde Yerel Yönetimler*” başlığı altında verilmiştir.

⁵⁸⁰ Kaboğlu, 143.

⁵⁸¹ Kaboğlu, 145-147.

2.3. MALİ ÖZERKLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yerel özerklik, bir yerel yönetimin sahip olduğu idari ve mali özerkliğin toplamı olduğuna göre; yerel özerkliğin sağlanmasında sadece idari özerkliğin varlığının yeterli olmayacağı da son derece açıktır⁵⁸². Bu nedenle mali özerklik, yerel özerkliğin sağlanabilmesinin önemli koşullardan biridir. Zira yerel özerklik açısından hizmetlerin en uygun şekilde sunulabilmesi ve yerel ihtiyaçlara cevap verilebilmesi, mali özerlikle mümkündür⁵⁸³. Diğer bir ifadeyle; yerel özerklikten bahsedebilmek için yerel yönetimlerin, hizmetleri yerine getirmede yeterli gelir kaynaklarına ve bu kaynakları serbestçe harcama serbestisine sahip olması gerekir⁵⁸⁴. Yerel yönetimlerin mali özerkliği yoksa idari özerklikten ve doğal olarak yerel özerklikten ve faydasının ortaya çıkmasından bahsedilemez⁵⁸⁵. Sonuç olarak yerel özerklik, bir bütün halinde hem idari ve hem de mali özerkliğin birlikte var olmasıyla gerçekleşir ve bir anlam ifade eder⁵⁸⁶.

Yerel özerkliğin ana unsurlarından olan mali özerkliğin; öncelikli olarak bir ülkede yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanabilmesi amacıyla gündeme geldiği görülmektedir. Yerel özerklik ile beraber; yönetimde meşruiyetin yitirilmesi, demokratikleşme arzusu, iktisadi kalkınma ve büyüme hedefleri, ekonomik krizler de mali özerkliğin ülke gündeminde yer almasına etki eden faktörler arasında sayılabilir⁵⁸⁷. Meşruiyetin yitirilmesi ve demokratikleşme talebi temelde idari özerklikle birlikte değerlendirilirken; ülkelerin iktisadi kalkınması ve büyümesi ile maruz kaldıkları ekonomik krizler de doğrudan mali özerklikle ilişkilendirilmektedir⁵⁸⁸.

Mali özerkliğin teoride belirli modeller çerçevesinde değerlendirildiği gözlemlenmektedir. Bu kapsamda mali özerklik için geliştirilen ilk modelin, **Klasik Tiebout Modeli** olduğu söylenebilir. Tiebout Modeli, *merkezi yönetime göre halka daha yakın olan yerel yönetimlerin yerel halkın tercihlerini daha iyi bilebilecekleri* fikrine dayanır⁵⁸⁹. Bu modele göre halk, kendi tercihinin en uygun olan hizmetin sunulduğu yeri

⁵⁸² Türkoğlu, 168.

⁵⁸³ İbrahim Güray Yontar ve Mehmet Dağ, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye'de Mali Özerklik", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10 (21), 2014, 148; Ulusoy ve Akdemir, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...", 260.

⁵⁸⁴ Cevat Geray, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", *Yeni Türkiye*, 1 (4), 1995, 72-75.

⁵⁸⁵ Pratchett, 6.

⁵⁸⁶ Escobar-Lemmon, 25; Chapman, 16.

⁵⁸⁷ Bahl ve Linn, 1.

⁵⁸⁸ Escobar-Lemmon, 31.

⁵⁸⁹ Martinez-Vazquez, 2.

tercih eder. Diğer bir ifadeyle; halk, tercih ettiği kamu hizmetleri toplamına uygun bir şekilde ve coğrafi olarak yerini değiştirir. Dolayısıyla imkân dâhilindeki hizmet sunum seviyelerinin tamamını öneren yerel yönetimlerle karşı karşıya kalındığında; halk, teklifin yapıldığı alana hareket ederek, sunulan hizmetten yana tercihinin kullanır. Ancak halkın coğrafi olarak yer değiştirmesi, bölgesel kalkınmışlık farklılıklarının ortaya çıkması ve dolayısıyla ulusal ekonominin istikrarının ve işleyişinin bozulması açısından tehlike arz eder. Söz konusu tehlikelerse, yerel yönetimlerin mali yönden güçlü olması ile önlenilebilecektir⁵⁹⁰. Çünkü yerel yönetimlerin mali yönden güçlü olması; sunulacak yerel nitelikli hizmetlerin, yerel halkın tercihlerine uygun olarak belirlenmesine ve hizmet kalitesinin yükselmesine imkân verecektir⁵⁹¹.

Mali özerklik için geliştirilen ikinci model ise Oates'in **Mali Federalizm (Fiscal Federalism⁵⁹²) Modeli'dir⁵⁹³**. Oates'e göre; yönetimlerin yerel halkın ihtiyaç ve tercihlerine uygun olarak kamu hizmetlerini sunabilmesi için uygun mali araçlar ile donatılmaları gerekir⁵⁹⁴. Bu model, iki varsayımdan yola çıkar. Bunlardan ilki, yerel halkın yerel hizmetlerin gerekliliklerini tanımlama ve talep etme noktasında tercihinin ortaya koyabileceği varsayımdır. İkinci varsayım ise yerel halkın kendi tercih ve önceliklerini, merkezi yönetimden daha iyi öngörebileceğidir⁵⁹⁵. Bu model, Klasik Tibeout Modeli ile aynı ana fikirden yola çıkarak hazırlanmıştır. Ancak Oates'in geliştirdiği model, Klasik Tibeout Modelinden ayrı olarak; sunulan kamu hizmetlerinin, nasıl finanse edilmesi gerektiğini de gösterir. Bu kapsamda Tibeout, yerel yönetimlerin elinin güçlenmesi gerektiğini söylemesine rağmen bunun nasıl yapılacağını belirtmezken; Oates bu eksikliği giderme adına yerel vergileri, merkezden yapılan mali yardımları ve transferleri ve borçlanmayı finansal kaynak olarak göstermektedir⁵⁹⁶.

⁵⁹⁰ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, 418-422.

⁵⁹¹ Hughes, Smith and Tabellini, 437.

⁵⁹² "fiscal federalism", çeşitli düzeydeki yönetimler arasındaki mali ilişkileri ifade etmekte olup, literatürde "fiscal decentralization" kapsamında mali özerklik ile eş anlamlı kabul edilmektedir (Charles M. Tiebout, "An Economic Theory of Fiscal Decentralization", *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, 1961, 79. Erişim Tarihi: 28.07.2016, <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>).

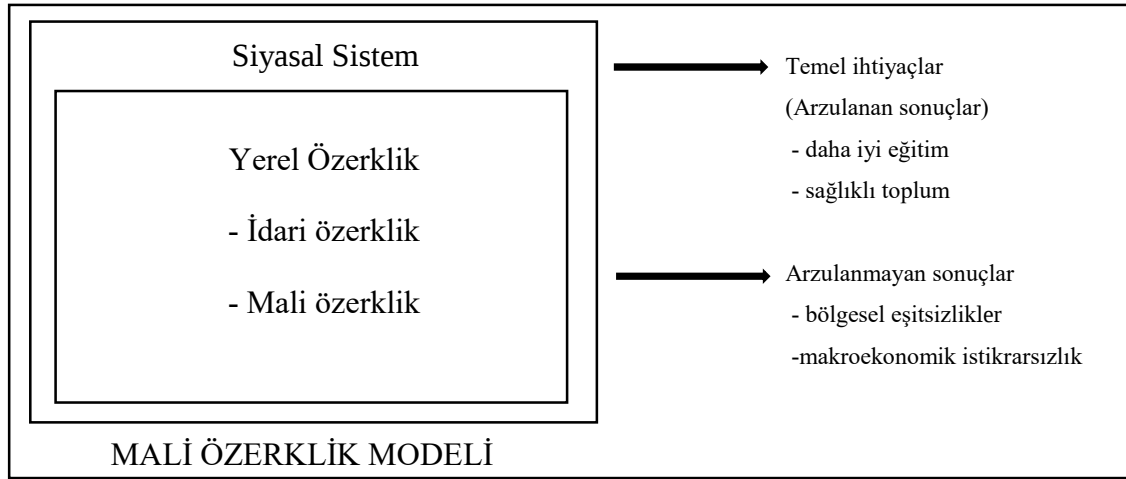
⁵⁹³ Ayrıntılı bilgi için bkz: Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2011.

⁵⁹⁴ Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1999, 1121.

⁵⁹⁵ Martinez-Vazquez, 3.

⁵⁹⁶ Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", 1124; Lindaman ve Thurmaier, 915.

Son olarak Lindaman ve Thurmaier tarafından; “*temel- ihtiyaçlar*” çerçevesinde ve gelişmiş ülkeler temel alınarak ayrı bir mali özerklik modeli geliştirilmiştir. Lindaman ve Thurmaier, mali özerkliği ifade ederken eēitim, saēlık, evre gibi *temel- ihtiyaçları* (*basic-needs*) n planda tutmuştur. Bu model kapsamında; yerel yönetimlere öncelikli olarak idari zerkliēin saēlanması gerektiēi ne sürülmüştür. Çünkü iktisadi etkinliēin ve meşruiyetin kaynaēı olarak, idari özerklik şarttır. Halkın temel ihtiyaçlarının karşılanması noktasında, yerel yönetimlerin idari zerkliēin yanı sıra mali özerkliğe de sahip olması gerekir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin saēlanması ile temel- ihtiyaçların en st seviyede karşılanması mümkün olabilecektir. Ancak idari ve mali özerklik ile beraber, yerel düzeyde katılımın da saēlanması gerekir. Çünkü hem sunulacak hizmetlerin finanse edilmesi hem de bu hizmetlere yönelik karar alınması noktasında halkın yönetime katılımı önem arz etmektedir. Son olarak bu model kapsamında; mali zerkliēin saēlanması ile arzulanan veya arzulananmayan bazı sonuçların doēabileceēi belirtilmektedir. şekil 2.1’den de grldēi üzere; arzulanan sonuçlar kapsamında daha saēlıklı ve eēitimli bir toplumun oluşturulması beklenirken, arzulananmayan sonuçlar olarak da bölgesel eēitsizlikler ve makroekonomik istikrarsızlık tehlikeleri ngrlmektedir⁵⁹⁷.



şekil 2.1. Lindaman ve Thurmaier’in Mali zerklik Modeli

Kaynak: Kara Lindaman and Kurt Thurmaier, “Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs”, *Economic Development and Cultural Change*, 2002, 920.

⁵⁹⁷ Lindaman ve Thurmaier, 915-921.

2.3.1. Mali Özerklik Kavramı

Mali özerklik, doktrinde temel nazariyeleri ortak olmakla birlikte, farklı tanımlarla ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda;

Boschmann'a göre mali özerklik; merkezi yönetimin elinde bulunan mali kaynakların ve vergi toplama gücünün belirli sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere tanınması ve/veya devredilmesidir⁵⁹⁸.

Boschmann'ın tanımına paralel olarak Schneider mali özerkliği; merkezi yönetimin mali gücünden belirli ölçüde yerel yönetimler lehine feragat etmesi şeklinde tanımlar⁵⁹⁹.

Tanzi'ye göre ise mali özerklik; yerel yönetimlerin gelirlerini artırabilme ve harcama faaliyetlerini gerçekleştirebilme gücüne anayasada ve yasalarda gösterilecek yasal ölçütler çerçevesinde sahip olmasıdır⁶⁰⁰.

Litvack ve Seddon'a göre mali özerklik, yerel yönetimlerin gelirleri ve giderleri üzerinde yetkili kılınmalarıdır⁶⁰¹.

Bahl'a göre mali özerklik; merkezi yönetimin elinde bulunan bütçe, vergileme ve harcama ile ilgili yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesidir⁶⁰².

Von Braun ve Grote'ye göre mali özerklik; yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına sahip olması, bu gelirleri artırabilme yetkisini elinde bulundurması, cari ve yatırım harcamaları üzerinde karar alabilmesidir⁶⁰³.

Mali yerelleşme kavramı ile Sakal ve Demirhan'a göre mali özerklik; yerel yönetimlerin yerel hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunabilmesi için bu birimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması ve harcama yetkisini elinde bulundurmasıdır⁶⁰⁴.

⁵⁹⁸ Nina Boschmann, "Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation", *Local Governance and Decentralization*, Development Working Group on Local Governance and Decentralization Dpwg-Lgd, Paulstr, Berlin 2009, 10.

⁵⁹⁹ Aaron Schneider, "Decentralization: Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 2003, 33.

⁶⁰⁰ Vito Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Michael Bruno and Boris Pleskovic (Ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, The World Bank, Washington 1996, 297.

⁶⁰¹ Litvack ve Seddon, 3.

⁶⁰² Roy Bahl, "The Pillars of Fiscal Decentralization", *CAF Working Papers No. 7*, CAF Development Bank of Latin America, Caracas 2008, 4-5.

⁶⁰³ Von Braun and Grote, 69.

⁶⁰⁴ Sakal ve Demirhan, "Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu...", 407.

Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu ise mali özerkliği; “*yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi*”⁶⁰⁵, şeklinde tanımlar.

Son olarak Falay ise mali özerkliği; yerel yönetimlere karar alma yetkisinin yanı sıra, belirli bir vergilendirme yetkisinin, harcama sorumluluk ve yetkilerinin ve bütçe yapma özerkliğinin sağlanması şeklinde ifade etmiştir⁶⁰⁶.

Yukarıda yer alan bu tanımlar çerçevesinde mali özerklik; yerel yönetimlerin anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde kendi gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynakları üzerinde sınırlı vergilendirme yetkisine sahip olması, serbest bir şekilde harcama yapabilmesi ve kendi bütçesini hazırlayabilmesi şeklinde ifade edilebilir.

Temsili demokrasinin önemli göstergelerinden biri olan yerel yönetimler; yerel düzeyde halkın temsil edilebilmesi açısından önem arz eder ve halkın temsil edilebilirliği yerel yönetimlerin özerkliği ile desteklenir. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliğinin bir parçası olan mali özerkliğe bakıldığında; mali özerkliğin arz ettiği önem öncelikle temsil edilebilirlik açısındandır. Çünkü mali özerklik, temsil kalitesini etkileyen yerel yönetimlere daha iyi temsil edebilme imkânı verebilir. Bununla birlikte özerkliğin sağladığı temsil edilebilirlik, yerel halka yerel yönetimlerin meşruiyetini ve yürütülen hizmetlerin yerindeliğini sorgulama fırsatı verir. Dolayısıyla yeterli mali kaynağa sahip olmayan yerel yönetimlerin, yerel meşruiyeti ve etkinliğin yerindeliğini sorgulayacak olan halkın beklentilerini karşılaması da beklenemez⁶⁰⁷.

2.3.2. Mali Özerkliğin Özellikleri ve Koşulları

Yerel yönetimler; çevre temizliği, ulaşım, sokak aydınlatması gibi yerel halkın gündelik ihtiyaçlarına yönelik hizmetler sunarken; özellikle gelişmiş ülkelerde, ulusal çapta önem arz eden eğitim, sağlık gibi hizmetleri de yürütür. Bunun karşılığında merkezi yönetimler, verimli ve gelir artışına müsait gelir kaynaklarını kendilerinde toplarken, yerel yönetimlere verimsiz ve gelir artışına müsait olmayan kaynakları bırakır⁶⁰⁸.

⁶⁰⁵ H. Hakan Yılmaz, M. Ferhat Emil ve Baki Kerimoğlu, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, Ankara 2012, 68.

⁶⁰⁶ Nihat Falay, “Mali Yerelleşmenin Kuralları ve Sorunları Üzerine”, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2014, 40.

⁶⁰⁷ Escobar-Lemmon, 24.

⁶⁰⁸ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 260-264.

Dolayısıyla yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan kamu hizmet yelpazesinin genişliğine rağmen, yetersiz gelir kaynakları gibi olumsuz bir takım mali koşulların varlığı yerel yönetimlerin kaynak yapısının güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Kaynak yapısının güçlendirilmesi için de genellikle merkezi yönetimler, yerel yönetimlere mali yardım ve transfer yapmayı tercih etmektedir. Ancak yerel yönetimler, görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli şekilde yerine getirebilmesi için daha fazla ve nitelikli mali kaynağa ihtiyaç duymaktadır⁶⁰⁹. Bu noktada da kaynak tahsisinin nasıl gerçekleştirileceği hususu önem arz etmekte ve kaynak tahsisinin de beş farklı şekilde gerçekleştirildiği görülmektedir: (1) Yararlananların yerel yönetimin sunduğu kamu hizmeti maliyetine katılması; (2) sağlanan kamu hizmetinden faydalananların hizmetin sunumuna iş gücü şeklinde katılması; (3) yerel yönetimlere tahsis edilen vergilerin emlak vergisi ve dolaylı vergiler ile genişletilmesi; (4) merkezi yönetimin elinde toplanan vergi gelirlerinin yerel yönetimlere koşulsuz olarak transfer edilmesi; (5) yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde borçlanma yetkisinin verilmesi⁶¹⁰.

Yerel yönetimlere sağlanan mali özerklikle edinilecek faydanın azamileştirilmesi için kaynak tahsisi yanında bazı şartların da varlığına ihtiyaç duyulur. Bu şartlar:

- Yeterli nitelikli iş gücünün, materyallere ulaşım kolaylığının, arzu edildiğinde kamu hizmeti ulaştırılmasını genişletecek sermaye işletmelerinin;
- Etkili bir vergi idaresinin/yönetiminin;
- Halkın gelir artışlarını takip edecek vergileme gücünün;
- Kamu hizmetlerinin sağlanmasında gelir esnekliğinin;
- Yerel halkın çoğunluğu tarafından seçilen yerel yetkililerin;
- Vergi oranı düzenlenmesinde ve bütçenin şekillendirilmesinde bazı yerel takdir yetkilerinin varlığı şeklinde sıralanabilir⁶¹¹.

Yerel yönetimlerde mali özerklik arzulanıyorsa, merkezi yönetimlerden gereken yasal düzenlemeleri yapması beklenir. Ancak bu düzenlemeler yapılırken belirli kurallara riayet edilmelidir. Bahl bu kuralları beş madde halinde saymıştır⁶¹²:

⁶⁰⁹ Egeli ve Diril, 26

⁶¹⁰ Litvack ve Seddon, 3.

⁶¹¹ Roy Bahl ve Johannes Linn, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries", *Publius: The Journal of Federalism*, 24 (1), 1994, 5.

⁶¹² Bahl, "Implementation Rules for Fiscal Decentralization", 1.

- Mali özerklik, gelir ve harcama özerkliğiyle birlikte düşünülmelidir.
- Yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimlere kanunlarla sağladığı özerkliği koruyabilmelidir.
- Kanunlarla sağlanan mali özerklik sistemi, basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilen vergilendirme yetkisi, mali özerkliğin amacı dışında kullanılmamalıdır.

Mali özerkliğin kuralları tespit edilirken üniter devlet modeli açısından faydalanılabilecek uluslararası kaynakların başında *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* (*European Charter of Local Self-Government*) gelir. Üniter devlet modeline göre tasarlanan Avrupalı devletlerin genel yapısına göre hazırlanan bu Şart, imzacı devletler açısından dikkate değer kurallar getirir. Şarta göre mali özerkliğin kuralları şunlardır⁶¹³:

- Ulusal ekonomik politikalar göz önünde bulundurularak, herhangi bir sınırlama olmaksızın yerel yönetimlere gerekli mali kaynakların sağlanması;
- Yerel yönetimlerin görevleri ile uyumlu mali kaynaklara kavuşturulması;
- Sağlanan kaynaklardan önemli kısmının, oranları belirli sınırlar dâhilinde yerel yönetimler tarafından belirlenecek yerel vergi ve harçlardan oluşması;
- Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların temelini oluşturan mali sistemin, harcamalardaki artışın izlenmesine imkân verecek düzeyde esnek olması ve çeşitlilik arz etmesi;
- Ekonomik açıdan daha zayıf yerel yönetimlerin korunması;
- Mevcut mali kaynakların ve mali yükün dağılımında adaletsizliğin önlenmesine yönelik olarak mali eşitliği sağlayacak önlemlerin alınması;
- Merkezde toplanan gelirlerin yeniden dağıtılması durumunda dağıtım yapılmadan önce yerel yönetimlerin görüşünün alınması;
- Ulusal politikaların haricinde, yerel yönetimlerin yerel düzeyde yürüteceği politikalar için merkezden yapılacak hibelerin herhangi bir koşul içermemesi;
- Ulusal sermaye piyasasına girme konusunda, sermaye yatırımlarına finansman sağlamak amacıyla yerel yönetimlere serbesti tanınmasıdır.

⁶¹³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Mad. 8.

2.3.3. Mali Özerkliğin Unsurları

Mali özerklik kural olarak; gelir toplayabilme, bu gelirler doğrultusunda harcama yapabilme, bütçe hazırlayabilme ve onaylayabilme ile borçlanabilme alanlarında yerel yönetimlere merkezi yönetim karşısında belirli bir serbesti tanır⁶¹⁴. Bu kapsamda yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirlerin özellikleri, harcamalarını öz gelirleriyle karşılayabilme kapasitesi, yerel yönetimlerin elinde bulunan yerel vergi gelirleri ile diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin matrah ve oranlarını belirleyebilme kabiliyeti, borçlanma ve bütçe konusundaki serbestlik düzeyi mali özerkliğin temel göstergeleridir⁶¹⁵.

Tablo 2.1. Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Unsurları

MALİ ÖZERKLİĞİN UNSURLARI	Arzu Edilen Uygulama	İkincil (Asgari) Uygulama	Arzu Edilmeyen Uygulama
<i>Gelir ve Vergi Özerliği</i>	Önemli ölçüde gelir artırabilme gücüne sahip olma;	Sınırlı gelir artırabilme gücüne sahip olma;	Gelir artırabilme gücüne sahip olmama;
<i>Harcama Özerliği</i>	Harcamalar üzerinde önemli ölçüde kontrol sahibi olma;	Sınırlı ölçüde harcama özerkliğine sahip olma;	Merkezi yönetimin kontrolü altında harcama yapma;
<i>Borçlanma Özerliği</i>	Geniş borçlanma kabiliyetine sahip olma;	Sınırlı borçlanma kabiliyetine sahip olma;	Borçlanma özerkliğine sahip olmama;
<i>Bütçe Özerliği</i>	Bütçenin yerel düzeyde hazırlanması ve onaylanması;	Bütçenin yerel düzeyde hazırlanması ve merkezi düzeyde onaylanması;	Bütçenin merkezi düzeyde hazırlanması ve onaylanması

Kaynak: Bahl, “The Pillars of Fiscal Decentralization”, 50.

Mali özerklik göstergeleri ve Tablo 2.1 kapsamında; mali özerkliğin dört temel unsurdan meydana geldiği ve bu unsurların her birinin mali özerkliğin bir boyutunu ifade ettiği söylenebilir. Bu unsurlar; yerel yönetimlerin gelir ve vergi özerliği⁶¹⁶, harcama özerliği, bütçe özerliği ve borçlanma özerliğidir.

⁶¹⁴ Boex and Yılmaz, 17.

⁶¹⁵ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 269.

⁶¹⁶ “Yerel Yönetimlerin Gelir ve Vergi Özerliği” konusu çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak inceleneceği için bu kısımda bahse konu başlığa yer verilmemiştir.

2.3.3.1. Yerel yönetimlerin harcama özerkliği

Mali özerklik, serbest bir şekilde harcama önceliklerini belirleyebilme ve gelirlerini arttırabilme yetkisinin yerel yönetimlere verilmesidir⁶¹⁷. Bu kapsamda mali özerklik, yerel düzeyde toplanan gelirlerin büyük ölçüde yerel yönetimler tarafından harcanabilmesini ifade eder⁶¹⁸. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali özerkliğinin bir boyutunu, topladıkları gelirler karşısında hangi harcamaları yapacakları konusunda sahip oldukları özerklik oluşturur⁶¹⁹.

Hangi harcamaların yapılacağı yerel yönetimler tarafından belirlenebileceği gibi bizzat merkezi yönetim tarafından da belirlenebilir. Hangi harcamaların merkezi yönetim veya yerel yönetimler tarafından yapılacağı ise ekonomik istikrara ve ülke genelindeki gelir kaynaklarının dağılımına bakılarak tespit edilir. Yapılan bu tespit çerçevesinde harcama sorumluluğunun hangi yönetimde olacağı, hem hesap verebilirlik hem de yetki ve görev dağılımından kaynaklanabilecek kaynak israfının önlenmesi açısından önem arz eder. Bu kapsamda harcama sorumluluğunun ne ölçüde yerel yönetimlerde olduğu, bu yönetimlerin harcama gücünü ortaya koyar⁶²⁰. Dolayısıyla harcama önceliklerini belirleyebilen bir yerel yönetimin mali özerkliğe sahip olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin harcama gücü genel olarak; yerel yönetim harcamalarının genel yönetim harcamaları içerisindeki payı şeklinde ifade edilebilir⁶²¹. Yerel yönetimlerin harcama gücü, ancak kendi yetkisinde olan harcamalar için söz konusudur. Ancak uygulamada yerel düzeydeki harcamaların, genellikle merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği gözlemlenmektedir. Bu nedenle yerel harcamalar üzerinde yerel yönetimlerin hâkimiyeti çok düşük kalmaktadır. Eğer yerel yönetimlerin mali özerkliği sağlanmak isteniyorsa yerel harcama gücünün de artırılması gerekmektedir⁶²².

Yerel yönetimler açısından harcama özerkliğinden bahsedilebilmesi için politika, bütçe, girdi ve çıktı özerkliğinin de varlığına ihtiyaç duyulur. Bu açıdan *politika özerkliği*; yerel yönetimlerin yerel kamu hizmeti politikalarının amaç ve boyutlarını tespit etme kontrolüne ve serbestisine sahip olmasıdır. *Bütçe özerkliği*; yerel yönetimlerin bütçeleri

⁶¹⁷ Pratchett, 6.

⁶¹⁸ Schneider, 37.

⁶¹⁹ Boex and Yılmaz, 18.

⁶²⁰ Bahl, "The Pillars of Fiscal Decentralization", 8.

⁶²¹ Schneider, 41.

⁶²² Von Braun and Grote, 70.

üzerindeki kontrolünü ve serbestisini ifade eder. *Girdi özerkliği*; yerel yönetimlerin personel, menkul ve gayrimenkul malvarlığı gibi hizmet girdileri üzerindeki kontrolünü ve serbestisini ifade eder. *Çıktı özerkliği*; yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin kalitesini ve miktarını belirleme özerkliğine sahip olmasıdır⁶²³. Yine uygulamada, politika ve çıktılar üzerinde genellikle merkezi yönetimin kontrolü söz konusu olduğu görülmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da yetersiz harcama güç ve yetkisine sahip yerel yönetimler, merkezi yönetimden (mali özerkliğin öngördüğü şekliyle) bağımsız hareket edememekte ve bu durum da mali özerkliği zedelemektedir⁶²⁴.

2.3.3.2. Yerel yönetimlerin bütçe özerkliği

Bütçe, yerel yönetimler açısından hizmetlerin planlanmasında ve bu planlama çerçevesinde hizmetlerin sunulmasında önemli bir araçtır. Dolayısıyla mali özerklik kapsamında; yerel yönetimlerin bütçe özerkliğine de sahip olmaları beklenmektedir⁶²⁵.

Bütçe özerkliği; merkezi yönetim tarafından belirlenmiş bir kural ve sınırlama olmaksızın, yerel bütçelerin bizzatı yerel yönetimler tarafından oluşturabilmesi şeklinde ifade edilebilir⁶²⁶. Bu kapsamda bütçe özerkliği, yerel yönetimlerin yerel bütçe sürecinde tabi olacakları kuralların merkezi yönetim tarafından belirlenmemesini gerekli kılar. Nitekim gelir toplama ve harcama yapma konusunda yerel yönetimlerin kontrolünün ve merkezden bağımsız hareket etme serbestisinin olmaması mali özerklikle bağdaşmaz. Bu çerçevede mali özerklikte kural, esnek bir bütçe yapısının ve bileşenlerinin varlığıdır⁶²⁷.

Bütçe özerkliği kapsamında yerel yönetimler kendi bütçelerini hazırlarken, bütçeleme kurallarını da dikkate alarak, bazı hususları göz önünde bulundurmalıdır. Bu kapsamda öncelikli olarak yerel bütçe tüm gelir ve giderleri *kapsamalıdır*. Aynı zamanda yerel yönetim bütçesinde; bir yıldan diğerine yapısal bakımdan *tutarlılık* göz önünde bulundurulmalı, gelir ve harcamalar *karşılaştırmaya* imkân verecek şekilde yer almalı ve yer alan gelir ve harcama tahminleri *gerçekçi* olmalıdır⁶²⁸.

⁶²³ Steffen Bach, Hansjörg Blöchliger ve Dominik Wallau, "The Spending power of Sub-Central Governments: A Pilot Study", *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government*, 2009, 6-7.

⁶²⁴ Bağlı, 33.

⁶²⁵ Özer ve Akçakaya, 38.

⁶²⁶ Silvia Golem, "Fiscal Decentralization and the Size of Government: A Review of Empirical Literature", *Financial Theory and Practice*, 23 (1), 2010, 53.

⁶²⁷ Bağlı, 44.

⁶²⁸ Özer ve Akçakaya, 38.

Yerel yönetimler, yukarıda yer alan hususlara göre hareket ederken bütçe sürecine riayet etmelidir. Ancak uygulamaya bakıldığında yerel yönetimlerin, bütçe sürecinin her aşamasında merkezi yönetimin getirdiği katı kanuni ilke ve kurallara tabi tutulabildiği görülür⁶²⁹. Dolayısıyla merkezi yönetimin getirdiği bu ilke ve kuralların mevcudiyeti, uygulamada bütçe özerkliğinin (serbestisinin) sınırlandırılması sonucunu doğurabilir.

2.3.3.3. Yerel yönetimlerin borçlanma özerkliği

Borçlanma özerkliği; yerel yönetimlerin merkezi yönetimin herhangi bir sınırlaması olmaksızın borçlanma yetkisine sahip olmasını ifade eder⁶³⁰. Bu kapsamda öncelikli olarak; yerel yönetimlerin borçlanma kabiliyetine sahip olup olmadığının ve borçlanabildikleri takdirde de borçlanmada herhangi bir sınırlandırmayla karşı karşıya kalıp kalmadığının tespiti, mali özerklik açısından önem arz etmektedir.

Yerel yönetim bütçelerinde denklik esastır ve bu denklik de iki şekilde sağlanabilir. Bunlardan ilki, vergi gelirleriyle harcamaların eşit olmasıdır. Bu durumda yerel yönetimlerin borçlanması mümkün değildir. İkincisi yerel yönetim gelirleriyle cari harcamaların eşit olmasıdır. Bu durumda da yerel yönetimler sadece su, kanalizasyon, köprü, yol gibi yatırım harcamaları finanse etmek için borçlanabilir⁶³¹. Bu kapsamda yerel yönetimlerin borçlanması temelde, yatırımın finansmanı için söz konusu olacaktır. Uygulamada yerel yönetimlerin, bütçe açıklarını kapatabilmek amacıyla da borçlandığı görülebilir⁶³². Ancak geçici açıklara yönelik bu tip bir borçlanmanın, mali disiplin açısından tartışmaya konu olabileceği de gözden kaçmamalıdır⁶³³.

Yerel yönetimler, harcamalarını finanse edebilmek amacıyla borçlanabilir. Bu tip bir durumda borçlanma, yerel yönetimler açısından birer gelir kaynağı niteliğindedir. Ancak borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, geri ödenmesi gereken bir kaynak olduğu için geçici niteliktedir ve geleceğe yönelik bir yükümlülük söz konusudur⁶³⁴.

Yerel yönetimler açısından olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanma, aynı

⁶²⁹ Özer ve Akçakaya, 39.

⁶³⁰ Bağlı, 44.

⁶³¹ Özer ve Akçakaya, 92-93.

⁶³² Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 121.

⁶³³ Ertuğrul Acartürk ve Orhan Çakmak, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005, 373.

⁶³⁴ Özer ve Akçakaya, 38.

zamanda cari ve yatırım harcamaları açısından da bir finansman aracıdır. Ancak yerel yönetimlerde borçlanma, bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Örneğin, yerel yönetimlerin borçlanması, başta enflasyon ve faiz haddi olmak üzere ulusal ekonomiye etki eden bazı makroekonomik parametreleri olumsuz yönde etkileyebilmektedir⁶³⁵. Ayrıca yapılan borçlanmanın verimli yatırımlarda kullanılmaması, sonraki yıl bütçeleri üzerinde yük oluşturabilmekte; aşırı düzeydeki borçlanmalar da mali disiplini bozarak makroekonomik politikaların etkisizleşmesine yol açabilmektedir⁶³⁶. Bu olumsuz sonuçların ortaya çıkmasını önlemek amacıyla, yerel yönetim borçlanmasında bir sınırlandırmaya gidilmesi gerekmektedir. Çünkü bahse konu sınırlandırmanın olmaması durumunda; yerel yönetimlerin yaptıkları borçlanmaların merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi gerekecektir⁶³⁷. Bu kapsamda çeşitli ülke uygulamalarında yerel borçlanmanın olumsuz sonuçlarını asgariye indirebilmek amacıyla idari, kurala dayalı ve piyasa şartlarına bağlı sınırlamaların getirildiği görülebilmektedir⁶³⁸.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, teoride yerel yönetimlerin geniş borçlanma özerkliğine sahip olması gerektiği kabul edilmekle birlikte, uygulamada merkezi yönetimler getirilen sınırlamalar dâhilinde sınırlı bir borçlanma özerkliğine sahip olduğu sonucuna varılabilir.

2.3.4. Mali Özerkliğin Amacı

Mali özerklikte temel amaç; yerel hizmetlerin sunulmasında, ihtiyaç duyulan kaynakların yerel yönetimlere sağlanmasıdır. Buradan hareketle mali özerkliğin amacına yönelik iki önemli hususa değinmek yerinde olacaktır. Bu hususlar *idari özerklik kapsamında* yerel düzeydeki hizmetlerin en üst düzeyde sunulması ve *mali özerklik kapsamında* yerel hizmetlerin finansmanı için gerekli kaynakların temin edilmesidir. Ancak mali özerlikle öncelikli olarak arzulanan yerel hizmetlerin finansmanı için gerekli kaynakların yerel yönetimlere teminidir. Çünkü günümüzde mali özerliğe olan eğilimin gerçek sebebi; daha fazla yerel vergi ve koşulsuz mali transfer ve yardımlar aracılığıyla, yerel yönetimlerin ve hizmetlerin finansmanının sağlanmak istenmesidir⁶³⁹.

⁶³⁵ Besim B. Bali, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007, 546.

⁶³⁶ Bird and Vaillancourt, 6; Boex and Yılmaz, 20.

⁶³⁷ Ali Rıza Özdemir, “Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005, 363-364.

⁶³⁸ Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 113.

⁶³⁹ Hughes, Smith and Tabellini, 425.

Yerel yönetimler; mali kaynak yetersizliği, yerel vergilerin matrah ve oranlarının tespitinde yetkilendirilmeme, yasalarda gelir oluşumunu sağlayan düzenlemelerdeki eksiklik ve bölgesel eşitsizlikten kaynaklanan finansman imkânlarındaki farklılık gibi bir takım mali sorunlar ile karşı karşıya kalabilir⁶⁴⁰. Bu sorunların üstesinden gelinmesinde bazı tedbirlerin alınması gerekir. Bu tedbirler: Yerel yönetimlerin; (1) öz gelir kaynak gücünün artırılması, (2) yerel vergilerin matrah ve oranının belirlenmesinde gerekli yetkilerle donatılması, (3) sahip olduğu gelir kaynaklarının yerel ihtiyaçları karşılayacak şekilde yeterli olması ve (4) bölgelerarası ekonomik dengesizliklerden kaynaklanan gelir eşitsizliklerinin giderilmesi şeklinde sıralanabilir⁶⁴¹. Yukarıdaki bilgiler bir bütün halinde değerlendirildiğinde; mali kaynak sorunlarının giderilmesine yönelik olarak alınması gereken tedbirlerin, doğrudan mali özerkliğe işaret ettiği söylenebilir. Dolayısıyla mali özerklik kanalıyla, yerel yönetimlerin karşılaştığı mali sorunların çözüme kavuşturulmasının da amaçlandığı değerlendirilebilir.

2.3.5. Mali Özerkliğin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Mali özerklik, kendine özgü yapısı ve şartları dolayısıyla bazı güçlü ve zayıf yönleri bünyesinde barındırmaktadır. Ancak şu hususu önemle belirtmek gerekir ki; mali özerkliğin güçlü yönleri çoğunlukla gelişmiş ülke uygulamalarında kendini göstermekte iken; mali özerklikten kaynaklanan tehlikeler ve buna bağlı zayıf yönler çoğunlukla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamalarında ortaya çıkmaktadır⁶⁴².

2.3.5.1. Mali özerkliğin güçlü yönleri

Yerel yönetimler ve yerel halk açısından mali özerkliğin bünyesinde barındırdığı güçlü yönler, aşağıda belirtildiği üzere maddeler halinde sayılabilir:

- Mali özerklik, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda yerel halkın tercihlerine duyarlı olup nitelikli hizmet sunmasına imkân verir⁶⁴³. Yerel yönetimlerden de halkın tercihlerine uygun hizmetlere yatırım yapması beklenir⁶⁴⁴.

⁶⁴⁰ Egeli ve Diril, 34.

⁶⁴¹ Egeli ve Diril, 35.

⁶⁴² Andres Rodriguez-Pose and Anne Kroijs, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe", *LSE Europe in Question Discussion Paper Series No. 12*, 2009, 5-6; Ayrıca bkz. Bahl, "The Pillars of Fiscal Decentralization", 9.

⁶⁴³ Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", 1120; Lindaman ve Thurmaier, 918.

⁶⁴⁴ Jean-Paul Faguet, "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs?: Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), 2004, 876.

- Mali özerklik, hizmet sunumunda kaynakların daha verimli kullanılmasını ve sosyo-ekonomik refahın artırılmasını sağlayabilir⁶⁴⁵. Dolayısıyla; yerel yönetimlere yeterli kaynak tahsis edilmesi ve yürütülen politika ve gelir kaynaklarında çeşitliliğinin sağlanması halinde, yerel hizmetlerin daha kapsamlı, kaliteli ve verimli bir şekilde sunulması beklenebilir⁶⁴⁶.
- Mali özerklik, yerel yönetimlere gelir toplama ve harcama yapma konusunda serbesti sağlar. Bu serbesti yerel yönetimlere; halkın beklenti ve ihtiyaçlarına göre bütçelerini düzenleme imkânı verir⁶⁴⁷. Dolayısıyla mali özerlikle birlikte yerel bütçeler yerel halkın önceliklerine daha uygun bir şekilde hazırlanabilir⁶⁴⁸.
- Mali özerklik ile yerel yönetimlere gelir kaynakları ile harcama sorumlulukları arasında dengeli bir serbesti sağlanması halinde; yerel yönetimler, kamu hizmetlerine yönelik yeni fonksiyonlarını yerine getirebilmede yeterli idari ve teknik kapasiteye de sahip olabilirler⁶⁴⁹.
- Yerel yönetimlerin gelir yapısının -mali yardım ve transferlerden ziyade- yerel vergilerden oluşması ve bu vergiler üzerinde gelir kapasitesini artırabilecek ölçüde vergi özerkliğine sahip olması halinde; mali özerklik, yerel yönetimler tarafından sunulacak kamu yatırımlarını teşvik edebilir⁶⁵⁰.
- Mali özerklik, tekrar eden yerel seçimler ile birlikte yerel yönetimler için *hesap verebilirliğin (hesap verme sorumluluğunun)*⁶⁵¹ önünü açar⁶⁵². Nitekim karar

⁶⁴⁵ Oates, “The Role of Fiscal Decentralization...”, 240; Francesco Porcelli, “Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government: A Brief Literature Review”, 2009, 2.

⁶⁴⁶ Smoke, 98; Golem, 54; Hanka, 635.

⁶⁴⁷ Özer ve Akçakaya, 21.

⁶⁴⁸ Omar Azfar, Satu Kähkönen and Patrick Meagher, “Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings”, *IRIS Center Working Paper No. 256*, University of Maryland, 2001, 13.

⁶⁴⁹ Bird and Vaillancourt, 5.

⁶⁵⁰ Andreas Kappeler, Albert Sole-Olle, Andreas Stephan and Timo Valila, “Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?”, *DIW Discussion Papers No. 1204*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2012, 20-21.

⁶⁵¹ *Hesap verebilirlik (hesap verme sorumluluğu)* ; yerel düzeyde alınan kararların siyasi ve sosyo-ekonomik sonuçlarının, tamamen karar alıcılar tarafından üstlenilmesidir. Hesap verebilirlik, üç boyutlu bir kavramdır. Bunlar; siyasi, idari ve mali hesap verebilirliktir. *Siyasi hesap verebilirlik*, yönetim kademelerinde yer alan yöneticilerin, seçmenine karşı sorumlu olmasına; buna karşılık seçmenlerin alınan kararlar karşısında bilgi sahibi olabilmesine ihtiyaç duyar. *İdari hesap verebilirlik*, kimin neden sorumlu olduğunun belirli olduğu düzenlemelerin varlığına ihtiyaç duyar. *Mali hesap verebilirlik* ise yerel halkın yerel nitelikteki hizmetlere bedel olarak katılmasına, yerel yöneticilerin bazı gelirlerini belirleyebilmesine ihtiyaç duyar (Bird and Vaillancourt, 13).

⁶⁵² Ben Lockwood, “Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective”, *Warwick Economic Research Papers No.721*, Department of Economics, The University of Warwick, 2005, 2; Ayrıca bkz. Asfaw, Frohberg, James and Jutting, 19.

organları seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin aldığı kararlarda, belirli sınırlar dâhilinde merkezi yönetimden serbest olması, onların yönetimde sorumluluğu üstlenmeleri sonucunu da doğurur. Bu sorumluluk neticesinde yerel yönetimler; kendilerini seçen halka karşı hesap verme yükümlülüğü altına girer ve sorumluluklarını yerine getirmeyen yerel yönetimler de bir sonraki seçim döneminde hesap verme ödeviyle yüzleşmek zorunda kalır⁶⁵³.

- Mali özerklik ile hesap verebilirliğin tesis edilmesi halinde; harcama ve gelirler üzerindeki yerel yönetimlerin tasarruf yetkisinin yerel halk açısından sorgulanıp değerlendirilmesi için mali saydamlığın varlığına ihtiyaç duyulur. Dolayısıyla mali özerklik ile bağlantılı olarak yerel düzeydeki hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın tesisi; yolsuzluğun önlenmesine imkân ve zemin hazırlar⁶⁵⁴.
- Yerel hizmetlere yönelik harcama yapma yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi; kaynakların daha verimli kullanılmasını ve yerel kamu harcamalarında hesap verebilirliği sağlayabilir⁶⁵⁵. Bu durumda mali özerklik, toplam kamu harcamalarının azaltılabilmesine imkân verir⁶⁵⁶.
- Mali özerklik; yerel yöneticilerin, yerel halkın ödediği vergi, resim, harç gibi bedellerle hizmetler karşısında daha duyarlı ve sorumlu hareket etmesine olanak sağlar⁶⁵⁷.
- Mali özerklik ile birlikte yerel yönetimlere görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynağının tahsis edilmesi halinde, yerel düzeyde sosyal adalet, etkinlik ve tarafsızlık sağlanabilir⁶⁵⁸.
- Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskı ve müdahalelerinden uzak olarak çalışabilmesine imkân sağlar. Çünkü ekonomik olarak merkezi yönetimin eline bakan bir idare bağımsız kabul edilemez. Dolayısıyla mali özerklik, merkezi yönetimin yerel yönetimlere ekonomik anlamda müdahalede bulunmasını önleyebilir⁶⁵⁹.
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerekli koordinasyonun

⁶⁵³ Goldsmith, "Autonomy and City Limits", 229; Boex and Yılmaz, 26.

⁶⁵⁴ Lockwood, 5; Smoke, 98.

⁶⁵⁵ Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization...", 314.

⁶⁵⁶ Porcelli, 3.

⁶⁵⁷ Ulusoy ve Akdemir, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...", 264.

⁶⁵⁸ Yüksel, 283.

⁶⁵⁹ Hanka, 636.

sağlanması halinde; mali özerklik, bölgesel ve ulusal kalkınma politikalarının başarıya ulaşması ihtimalini daha güçlü hale getirebilir⁶⁶⁰.

- Beklenmedik mali krizler genellikle yerel yönetimleri ciddi şekilde sarsar. Ancak yerel yönetimler, sahip oldukları idari kabiliyetlerine ve mali özerkliklerine bağlı olarak bu krizlerin üstesinden gelebilir. Çünkü yerel yönetimler, mali özerkliğe sahip olursa; bir mali krizle karşı karşıya kalındığında, gelir kaynaklarını değiştirerek, gelir ve harcama yöntemlerini yeniden belirleyebilir⁶⁶¹.

2.3.5.2. Mali özerkliğin zayıf yönleri

Mali özerklik, öncelikli olarak üç temel tehlikeyi beraberinde getirmektedir. Bunlar; makroekonomik istikrarsızlık, bölgesel eşitsizlikler ve ulusal bütünlüğün bozulması tehlikeleridir. *Makroekonomik istikrarsızlık tehlikesi*; yerel yönetimlere sağlanan mali özerkliğin dolaylı sonucudur. Mali özerklik ile birlikte merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin mali işlemlerinde koordinasyonun zorlaşması, makroekonomik hedeflerde başarıya ulaşamamasıyla sonuçlanabilir⁶⁶². Ayrıca yerel yönetimlerin elinde bulundurduğu mali gücü ulusal ekonomik politikalar aleyhine kullanması veya dengeli bir kullanımın olmaması -diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin yapacağı savurgan harcamaların varlığı halinde- gelir ve harcama dengesinin bozulmasına neden olabilir. Dolayısıyla hem yerel ve merkezi düzeydeki koordinasyon eksikliği hem de yerel kaynakların dengesizliği ve ekonomik politikalarla uyumsuzluğu, mali özerkliğin makroekonomik istikrarı bozması sonucunu gündeme getirir⁶⁶³. Bununla birlikte gelir hareketliliği ve harcama sorumluluklarının dengeli bir şekilde yerine getirilebilmesi konusunda gerekli önlemler alınmaksızın, yerel yönetimlere belirli bir özerklik sağlanması halinde; makroekonomik istikrarsızlık tehlikesi daha muhtemel ve güçlü hale gelebilecektir. Bu noktada mali denetimin önemi ortaya çıkmakta ve merkezi yönetime önemli görev düşmektedir⁶⁶⁴.

Mali özerkliğin taşıdığı bir diğer tehlike, *bölgesel eşitsizlik*dir. Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere sağlanan vergi özerkliği ile birlikte zengin bölgelerin vergi

⁶⁶⁰ Rondinelli, Nellis and Cheema, 34; Bardhan, 192.

⁶⁶¹ Chapman, 15.

⁶⁶² Tanzi, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", 26.

⁶⁶³ Martinez-Vazquez, 3; Escobar-Lemmon, 31.

⁶⁶⁴ Bird and Vaillancourt, 5.

gelirleri, fakir bölgelere kıyasen çok daha fazla olacaktır⁶⁶⁵. Bu durumda zengin ve fakir bölgeler açısından bir eşitsizlik ve dengesizlik gündeme gelecektir⁶⁶⁶. Bunun doğal sonucu olarak da yerel halka sunulan kamusal mal ve hizmetler eşit olamayacak ve gelişmişlik düzeyleri farklı olan iki ayrı bölge halkı farklı kalite ve büyüklükte hizmet alabilecektir. Sonuç olarak bölgelerarası eşitsizlikler, mali özerklik ile birlikte daha derinleşip belirgin hale gelecektir⁶⁶⁷.

Mali özerkliğin beraberinde getirdiği bir diğer önemli ve açık tehlike ise *ulusal birliğin ve bütünlüğün bozulabilme tehlikesidir*. Bu kapsamda ülke genelinde dil, din, etnik vb. kültürel alanlarda azınlıklıkta olup ülkenin belirli bir coğrafi alanında çoğunluğu elinde bulunduran topluluklara sahip üniter devletler açısından, geniş bir mali özerklik; siyasi/bölgesel özerklik talebini beraberinde getirme tehlikesini taşımaktadır⁶⁶⁸. Nitekim bu tip bir yapıya sahip olan üniter devletlerde; ulusal partilerden ziyade yerel ayrılıkçı partilerden seçilmiş ve geniş mali özerklikle donatılmış yerel yöneticilerin, ulusal bütünlüğü tehdit edici şekilde siyasi özerklik talebinde bulunması yönündeki kuvvetli ihtimalin gözden kaçırılmaması gerekir⁶⁶⁹. Yerel düzeyde söz konusu olacak bir siyasi/bölgesel özerklik; etnik çatışmalara, ayrılıkçı hareketlere ve sosyal ve siyasi gerilimlere sebep olabilir ve bu durum, söz konusu üniter devletleri ulusal bütünlüğün bozulması tehlikesiyle karşı karşıya bırakabilir⁶⁷⁰. Yukarıda önemle yinelenen ihtimal ve koşulların varlığı halinde; yerel yönetimlere sağlanacak geniş bir mali özerkliğin, siyasi/bölgesel özerkliği beraberinde getirebileceği ve bu durumun da üniter devletler açısından ülkenin, milletin ve egemenliğin birliği ve bütünlüğü açısından tehlike oluşturabileceği sonucuna varılabilir.

Makroekonomik istikrarsızlık, bölgesel eşitsizlik ve ulusal bütünlüğün bozulabilmesi tehlikelerinden ayrı olarak; mali özerklik, birtakım zayıflıkları (sakıncaları) da bünyesinde barındırır. Bu zayıflıklar maddeler halinde sayılabilir:

⁶⁶⁵ Wellisch, 19-21.

⁶⁶⁶ Remy Prud'homme, "Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10 (2), 1995, 202-207; Falletti, 329.

⁶⁶⁷ Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry and William R. Dillinger, "Beyond the Center: Decentralizing The State", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, The World Bank, 1999, 4; Bahl ve Linn, 3.

⁶⁶⁸ Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization...", 297.

⁶⁶⁹ Martinez-Vazquez, 10; Von Braun and Grote, 70-71.

⁶⁷⁰ Bardhan, 185; Richard M. Bird, François Vaillancourt and Edison Roy-Cesar, "Is Decentralization 'Glue' or 'Solvent' for National Unity?", 2010, 27. Erişim Tarihi: 29.07.2016, <http://ssrn.com/abstract=1542702>.

- Mali kapasitenin sınırlı, yerel hizmetlere olan talebin ve hizmet maliyetinin yüksek olduğu alanlarda mali özerklik, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirememesine neden olabilir⁶⁷¹.
- Mali özerklik, yerel kamusal mal ve hizmetlerin tedarikinde, merkezi yönetimler açısından verimsizdir. Çünkü yerel kamusal mal ve hizmetlerin bazıları büyüklük açısından ulusal anlamda yeterli düzeyin altındadır ve yerel yönetimler bu tip mal ve hizmetlerin ne kadar üretileceğine karar vermesi gerektiğinde sadece kendi alanı içerisindeki faydayı gözetir⁶⁷².
- Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere bütçeyle ilgili yeni yetki ve sorumlulukların tahsisi söz konusu olduğunda, kurumsal açıklık ve saydamlığın sağlanması gerekir⁶⁷³. Bu açıklık ve saydamlığın sağlanamaması halinde ortaya çıkacak koordinasyon eksiklikleri, yerel yönetimleri verimsiz harcama yapmaya yönlendirebilir⁶⁷⁴.
- Yerel vergileri toplama konusunda yeterli idari kapasiteye sahip olmayan yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin devredilmesi halinde, yerel bütçeler üzerinde ciddi kısıtlamaların ortaya çıkması ve yerel yöneticilerin merkezden yapılacak mali transfer ve yardımlara bağımlılığının artması muhtemeldir⁶⁷⁵.
- Yerel yönetimlere aşırı bir harcama sorumluluğu yüklenmesi halinde; bazı kamu hizmetlerinin sunulamaması, bazılarının ise çok düşük düzeyde sunulması ile karşı karşıya kalınabilir. Bu durum, mali açığın artması ve mali disiplinin bozulması riskini ortaya çıkarır⁶⁷⁶.
- Birçok ülkede yerel yönetimler, merkezi yönetime kıyasen daha az gelişmiştir. Bunun sonucu olarak, yerel yönetimlerin çalışanları üzerindeki kontrol kabiliyeti merkezi yönetime kıyasla daha sınırlı kalmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetimin, daha saydam ve hesap verebilir kamu idareleri oluşturması da muhtemeldir⁶⁷⁷. Bu kapsamda mali özerkliğin daha fazla yolsuzluğa sebebiyet

⁶⁷¹ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 266.

⁶⁷² Hanka, 635.

⁶⁷³ Luiz R. De Mello, “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, 28 (2), 2000, 366.

⁶⁷⁴ Tanzi, “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, 27.

⁶⁷⁵ Falleti, 329.

⁶⁷⁶ Bahl, “The Pillars of Fiscal Decentralization”, 9; Burki, Perry and Dillinger, 4.

⁶⁷⁷ Tanzi, “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, 23.

vermesi beklenebilir⁶⁷⁸. Sonuç olarak mali özerklik, hem yolsuzluğun önlenmesinde hem de yolsuzluğun ortaya çıkışı noktasında asıl sebep olarak değerlendirilebilir.

- Sağlanacak olan geniş mali özerklik, yerel yöneticilerin ellerinin güçlenmesine sebep olabilir ve bu kapsamda onları çıkarıcı ve popülist politikalara yönlendirebilir⁶⁷⁹.
- Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere sağlanacak serbesti alanının gelir kaynaklarından ziyade harcama sorumluluklarına yönelik olması halinde; hizmet düzeyinin düşmesi ile veya daha fazla transfer ve borçlanma sonucunda yerel yönetimlerin baskı altında kalması ile karşı karşıya kalınabilir. Aksine yerel yönetimlere sağlanacak olan serbesti alanının harcama sorumluluklarından ziyade gelir kaynaklarına yönelik olması; yerel gelir kaynağı hareketliliğinin zayıflamasına ve makroekonomik istikrarsızlığa sebep olabilir⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ Daniel Triesman, “The Causes of Corruption: A Cross National Study”, *Journal of Public Economies*, 76 (3), 2000, 433.

⁶⁷⁹ Rodriguez-Pose and Kroijer, 6; Burki, Perry and Dillinger, 3.

⁶⁸⁰ Bird and Vaillancourt, 5.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ ÖZERKLİĞİN GELİR VE VERGİLENDİRME BOYUTU

Mali özerklik; yerel yönetimlerin kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirmelerinde merkezi yönetime bağımlı olmayacak şekilde, yeterli gelir kaynaklarına sahip olması ve bu gelir kaynaklarını arttırabilme yetkisiyle donatılması olarak ifade edilebilir⁶⁸¹. Bu kapsamda mali özerkliğin, temelde yerel yönetimlerin gelir yapısı ve sahip oldukları vergilendirme yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir.

Çalışmanın bu bölümünde hedeflenen; genel hatlarıyla yerel yönetimlerin gelir yapısını ve vergilendirme yetkilerini ortaya koyarak, mali özerkliğin gelir ve vergilendirme boyutunu tespit etmek ve bu tespitler doğrultusunda da üniter bir devlet olan Türkiye’de mali özerkliği mevcut mali ve idari sistem perspektifinde irdeleyebilmektir. Bu kapsamda bu bölümün ilk kısmında mali özerkliğin geniş anlamda gelir boyutuna, ikinci kısmında da vergilendirme boyutuna yer verilecek olup; bu bilgiler ışığında da Türkiye’deki üniter yapı dikkate alınmak suretiyle her iki boyut için Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliği kendi alt başlığında değerlendirilecektir.

3.1. MALİ ÖZERKLİĞİN GELİR BOYUTU

Devlet, kamu idaresinde mali açıdan üç temel fonksiyonu yerine getirir. Bu fonksiyonlar; *iktisadi büyüme, kalkınma ve istikrarın sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ekonomide kaynak etkinliğinin sağlanması*dır. Merkezi yönetim genel olarak ilk iki fonksiyonu, yerel yönetimler ise çoğunlukla üçüncü fonksiyonu yerine getirirler. Zira yerel nitelikteki hizmetler, kaynakların etkin kullanılması amacıyla yerel yönetimler tarafından sunulur⁶⁸².

Yerel yönetimler, kanunlarla kendilerine bırakılan yerel nitelikteki kamu hizmetlerini sunarken, çeşitli mali kaynaklara ihtiyaç duyar. Ancak uygulamada bu kaynaklar, genellikle merkezi yönetimin elinde toplanır. Söz konusu bu durum ise yürütülecek hizmetlerde yerel yönetimlerin mali açıdan merkeze bağlı olması, diğer bir ifadeyle mali özerkliğinin olmaması anlamına gelir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin mali

⁶⁸¹ Boex and Yılmaz, 18.

⁶⁸² Özdemir, 347.

özerkliği; yerel yönetimlerin mali kaynaklarının ne olduğuna, hangi vergileri toplayacağına ve merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin niteliğine bağlıdır⁶⁸³.

Yerel nitelikteki ihtiyaçlara yönelik kamu hizmetleri sunulurken, bu hizmetler için gerekli olan mali kaynakların yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde kullanılması gerekir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaç ve tercihlerine uygun kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunabilmesi, yeterli gelir kaynaklarıyla donatılmış olmasına bağlıdır. Ayrıca yerel yönetimler tarafından yerine getirilen her hizmet harcama gerektirdiğinden, yerel yönetimlerin sahip olacağı gelir kaynakları ve bu gelirler üzerindeki hâkimiyeti mali özerklik açısından önem arz eder⁶⁸⁴.

3.1.1. Genel Olarak Yerel Yönetimlerde Gelir Yapısı

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını; yerel vergiler, merkezden yapılan mali transferler, vergi benzeri gelirler, teşebbüs gelirleri, vergi ceza ve para cezası gelirleri, emlak gelirleri, merkezden yapılan mali yardımlar gibi çeşitli gelirler oluşturur⁶⁸⁵. Ancak bu gelirler arasında, yerel yönetimler açısından en önemlisi yerel vergilerdir⁶⁸⁶.

3.1.1.1. Yerel vergiler

Yerel vergiler; yerel yönetimlerin bütçesinde yer alan ve yerel yönetim sınırları dâhilinde tarh ve tahsil edilen vergiler şeklinde tanımlanabilir⁶⁸⁷. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarından olan yerel vergilerin oranı ve yürütülme şekli, kanunlarla yerel yönetimlere bırakılmıştır⁶⁸⁸.

Bir ülkenin gelir sistemi içerisinde kimi vergiler merkezi vergi iken, kimileri ise yerel nitelikteki vergilerdir. Verginin merkezi veya yerel nitelikte olup olmaması, uygulamada bu verginin hangi yönetim tarafından toplanabileceği bakımından önemlidir. Bu kapsamda eğer bir vergi merkezi nitelikte ise merkezi yönetim tarafından toplanırken; aksine yerel nitelikte ise tahsili uygulamada genellikle yerel yönetimlere bırakılır⁶⁸⁹.

⁶⁸³ Özer ve Akçakaya, 5

⁶⁸⁴ Güner, 62.

⁶⁸⁵ Ayşe Güner, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel ilke ve Uygulamalar”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, 63; Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, 87-108.

⁶⁸⁶ Egeli ve Diril, 34.

⁶⁸⁷ Bahl and Bird, 6-7.

⁶⁸⁸ Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2014, 72.

⁶⁸⁹ Bir verginin yerel bir vergi olarak kabul edilebilmesi için genellikle iki özelliğe sahip olması beklenir. Bunlar; fayda ilkesinin ağır basması ve vergi konusunun mahalli sınırlar içinde kalmasıdır (Çetinkaya, 73).

Merkezi veya yerel vergi ayrımı noktasında; hangi vergilerin yerel vergi olduğunun tespiti açısından, vergi türleri ayrı ayrı incelenmelidir. Bu kapsamda Türk Vergi Sistemi dikkate alınmak suretiyle vergi türleri şu şekilde sıralanabilir:

a) *Gelir vergisi: Subjektif bir vergi*⁶⁹⁰ olan gelir vergisi, gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınır ve kural olarak mükellefleri, çeşitli kaynaklardan elde ettikleri gelirin tamamı üzerinden vergilendirilir. Gelir vergisinde, yurt içinde ve dışında elde edilen gelirlerin toplamı verginin matrahını belirler⁶⁹¹. Gelirin hangi yerel yönetime bırakılacağı, bırakılsa bile vergilendirmenin hangi ölçüye göre yapılacağı, vergilendirme yetkisinin merkezi ve yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı gibi hususlar ile gelir vergisinin idari etkinliği ve makro politikaların hayata geçirilmesindeki yeri dolayısıyla; uygulamada gelir vergisi yerel nitelikte değil, merkezi bir vergi olarak kabul görür⁶⁹².

b) *Kurumlar vergisi: Objektif bir vergi*⁶⁹³ olan kurumlar vergisi, gelir vergisiyle aynı konuyu vergilendirir ve matrahı da yine gelir vergisiyle benzer şekilde tespit edilir. Kurumlar vergisiyle gelir vergisi, mükellef bakımından birbirinden ayrılmaktadır⁶⁹⁴. Objektif niteliği dolayısıyla kurumlar vergisi, yerel bir vergi olarak düşünülebilir. Ancak gelir vergisi açısından tartışılan hususlar, aynı zamanda kurumlar vergisi için de söz konusu olup, bu nedenle kurumlar vergisi de merkezi bir vergi olarak kabul edilir⁶⁹⁵.

c) *Emlak Vergisi (Bina ve arazi vergileri):* Objektif bir vergi olan emlak vergisinde mükellef, belirli bir bölgede bulunan arsa, arazi veya binası üzerinden vergilendirilir⁶⁹⁶. Bu noktada vergi konusunun mahalli sınırlar içinde kalması ve mülk değerinin yerel hizmetler ile değişebilir nitelikte olması sebebiyle, vergi gelirinin belirli bir yerel yönetime bırakılmasında zorluk yaşanmaz⁶⁹⁷. Bu noktada emlak vergisi, yerel

⁶⁹⁰ *Subjektif vergiler*; mükellefin medeni, bedeni, ailevi türden kişisel özelliklerini dikkate alarak vergilendirir. Örneğin Türkiye’de gelir vergisinde gerçek kişiler vergilendirilirken şahsi özellikleri dikkate alınır ve şahsi özelliklerine göre mükelleflere birtakım indirim, istisna veya muafiyetler uygulanabilir (Gülay Akgül Yılmaz, *Kamu Maliyesi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul 2009, 185).

⁶⁹¹ Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya ve Erhan Gümüş, *Kamu Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa 2015, 275-283.

⁶⁹² Çetinkaya, 74; Özer ve Akçakaya, 33.

⁶⁹³ *Objektif vergiler*; şahsi özelliklerine bakılmadan mükellefin vergilendirilmesidir. Türkiye’de katma değer vergisi ve kurumlar vergisi buna örnek olarak gösterilebilir (Yılmaz, 185).

⁶⁹⁴ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon 2012, 145; Şerafettin Aksoy, *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2011, 125.

⁶⁹⁵ Özer ve Akçakaya, 33.

⁶⁹⁶ Yılmaz, 204.

⁶⁹⁷ Selçuk İpek, “İdarelerarası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010, 41; Çetinkaya, 73.

bir vergi olarak kabul edilmektedir ve Türkiye de dâhil olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde bu vergilerin gelirleri ve tahsil yetkisi, yerel yönetimlere bırakılmaktadır⁶⁹⁸.

d) *Motorlu taşıtlar vergisi*: Objektif bir vergi olan motorlu taşıtlar vergisinde verginin konusu motorlu kara, deniz ve hava taşıtları⁶⁹⁹ olup, verginin mükellefi bu taşıtların sahibi gerçek ve tüzel kişilerdir⁷⁰⁰. Motorlu taşıtlar vergisinde, kara ve deniz taşıtlarının genellikle belirli bir alan içerisinde kullanılması, bu taşıtların belirli bir mahalli yer siciline kayıtlı olması ve motorlu taşıtlar vergisinin objektif bir vergi olması dolayısıyla yerel bir vergi olarak kabul edilebilmektedir⁷⁰¹. Ayrıca yerel yönetimlerin sunduğu şehir içi ulaşım, yol yapım, bakım ve onarım gibi hizmetler ve şehir içinde ortaya çıkan hava ve gürültü kirliliği gibi dışsallıklarla mücadele için verilen hizmetlerin, bu hizmetlerden faydalananlardan karşılanması, diğer bir ifadeyle fayda ilkesi gereği yine motorlu taşıtlar vergisi yerel vergi olarak kabul edilebilir⁷⁰².

e) *Veraset ve intikal vergisi*: Karşılıksız şekilde yapılan servet transferlerini konu edinen subjektif nitelikte bir vergidir⁷⁰³. Uygulama alanının yurt içi ve yurt dışını kapsaması gibi sebepler dolayısıyla veraset ve intikal vergisi, yerel nitelikte değil, merkezi bir vergi olarak kabul edilir⁷⁰⁴.

f) *Katma değer vergisi*: Mal ve hizmetlerin ilk üretimden tüketiciye kadar devam eden süreçte ortaya çıkan “katma değer” in vergilendirildiği, objektif nitelikli bir harcama vergisidir⁷⁰⁵. Bu verginin objektif nitelikte olması dolayısıyla, ilk planda yerel nitelikte bir vergi olabileceği düşünülebilir. Ancak uygulama alanının tüm ülkeye yayılmış olması sebebiyle merkezi bir vergi olarak kabul edilir⁷⁰⁶.

g) *Özel tüketim vergisi*: Sınırlı sayıdaki lüks tüketim malları ve demerit mallar üzerinden alınan objektif nitelikli bir harcama vergisidir⁷⁰⁷. Özel tüketim vergisi sadece tüketim aşamasında, diğer bir ifadeyle mükellefin o malı teslimi, ithalatı veya ilk iktisabı

⁶⁹⁸ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 38.

⁶⁹⁹ Türkiye’de motorlu taşıtlar vergisi merkezi bir vergidir. Ancak bu verginin konusunu oluşturan motorlu deniz taşıtları 2009 yılında 3713 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu’ndan çıkarılarak, motorlu deniz taşıtları üzerinden alınacak vergi, yerel yönetimlere bırakılmış ve bu sayede yerel bir nitelik kazanmıştır (Kamil Mutluer ve Nilay Dayanç, *Vergi Hukuku: Genel ve Özel Hükmeler*, Turhan Kitabevi, Ankara 2014, 649).

⁷⁰⁰ Erdoğan Öner, *Türk Vergi Sistemi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, 302-303.

⁷⁰¹ Özer ve Akçakaya, 33.

⁷⁰² Çetinkaya, 74-75.

⁷⁰³ Mutluer ve Dayanç, 629.

⁷⁰⁴ Özer ve Akçakaya, 33.

⁷⁰⁵ Pehlivan, 133.

⁷⁰⁶ Özer ve Akçakaya, 33.

⁷⁰⁷ Öner, 261-263.

anında alınır⁷⁰⁸. Bu durum karşısında, bu verginin yerel yönetimler tarafından takip ve tahsilinin zor olması ve belirli bir bölge ile sınırlandırılmamasından dolayı, özel tüketim vergisi yerel bir vergi olarak değil, merkezi bir vergi olarak kabul edilir⁷⁰⁹.

Yukarıdaki bilgiler ışığında başlıca 2 vergi türünün yerel vergi olarak kabul gördüğü söylenebilir. Bunlar; emlak vergisi ile motorlu taşıtlar vergisidir.

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında ise genel olarak 5 vergi türü yerel vergiler olarak kabul edilir. Bunlar; gelir vergisi, yerel kurumlar vergisi, yıllık emlak vergileri, mal ve hizmetler üzerinden alınan genel harcama vergileri ve son olarak mal ve hizmetler üzerinden alınan özel harcama (tüketim) vergileridir. Söz konusu tasnife konu olan ülkelerin mali sistemlerine ve devlet yapılarına uygun olarak, bu 5 vergi türü, yerel vergi olarak düzenlenebilmektedir⁷¹⁰.

3.1.1.2. Merkezden yapılan mali transferler

Mali transferler, merkezi yönetimin topladığı vergilerden merkezin belirlediği oranlar dâhilinde bir payın hesaplanması ve yerel yönetimlere belirli ölçütlere göre dağıtılmasıdır. Mali transferler, Türkiye başta olmak üzere birçok ülkede yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından⁷¹¹. Mali transferler kapsamında merkezi yönetim, yerel yönetimlere koşulsuz olarak, topladığı vergi gelirlerinden belirli bir kısmını, yasal sınırlar dâhilinde belirli zamanlarda aktarır. Ayrıca merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılmak üzere ayrılan vergi gelirlerinden bir kısmı, ihtiyacı olan yönetimlere tekrar aktarılmak üzere ayrı bir fonda toplanabilir. Bu durum ise denkleştirme işlemi veya denkleştirme fonu olarak ifade edilebilmektedir⁷¹².

Mali transferler iki farklı şekilde gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda mali transferler; merkezi yönetimin topladığı vergiler üzerinden yerel yönetimlere pay ayrılması şeklinde olabileceği gibi yerel yönetimlerin bütçe dengesini korumak veya bazı görevleri yerine getirmesi amacıyla da yapılabilir⁷¹³.

⁷⁰⁸ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 330.

⁷⁰⁹ Özer ve Akçakaya, 33.

⁷¹⁰ Hughes, Smith and Tabellini, 431.

⁷¹¹ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, 95.

⁷¹² Çetinkaya, 72.

⁷¹³ Yerel yönetimlerin desteklenmesi şeklinde gerçekleştirilen mali transferler, “merkezden yapılan mali yardımlar” şeklinde ayrı bir gelir kaynağı olarak kabul edilmektedir (Çetinkaya, 72).

3.1.1.3. Vergi benzeri gelirler

Yerel yönetimlerin yerel vergiler dışında bir diğer gelir kalemi de harç, resim ve şerefiyelerden oluşan vergi benzeri gelirlerdir. Vergi benzeri gelirlerden *harçlar*, bir yönetim birimi tarafından yürütülen bazı kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığında alınan bedel iken; *resim*, belirli bir kamu hizmetinden yararlanma karşılığında veya belirli bir hizmetin icra edilebilmesi için gerekli olan izin karşılığında ödenen bir bedeldir. *Şerefiye*⁷¹⁴ ise gerçekleştirilen bir kamu yatırımı sebebiyle değeri artan gayrimenkul sahiplerinden zorunlu olarak alınan bedeldir⁷¹⁵.

Yerel hizmetlerin karşılığında bu hizmetlerden yararlananlardan alınacak olan harç, resim ve şerefiyeler yerel yönetimlerce tahsil edilir. Bu açıdan vergi benzeri gelirler, yerel yönetimlerin gelirleri arasında önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla bu gelirler, merkezi yönetimlere oranla yerel yönetimler açısından daha fazla öneme sahiptir⁷¹⁶.

3.1.1.4. Emlak gelirleri

Yerel yönetimlerin tarım arazisi, ormanlar, maden yatakları ve binalar gibi gayrimenkulleri de bulunur. Yerel yönetimler sahip oldukları bu gayrimenkulleri satabilir veya kiralayabilir. İşte bu gayrimenkul satış veya kiralama işlemleri sonucunda elde edilen gelir, yerel yönetimlerin emlak gelirlerini oluşturur⁷¹⁷.

3.1.1.5. Teşebbüs gelirleri

Yerel yönetimler, yerel halkın sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere iktisadi işletmeler kurabilir ve bu işletmeler önemli bir gelir kaynağı olarak görülür⁷¹⁸.

Yerel yönetimlerin iktisadi işletmelerde sosyal amaç ağır basması halinde; belirlemiş oldukları fiyat, maliyet düzeyine yakın veya daha altında olabilir. Ancak sosyal amacın ikinci planda kalması, diğer bir ifadeyle gelir sağlama amacının ön plana çıkması halinde; yerel yönetimleri, kurdukları iktisadi işletmeler üzerinden gelir elde edebilir. İşte bu gelirler, yerel yönetimlerin teşebbüs gelirlerini oluşturur⁷¹⁹.

⁷¹⁴ Şerefiyeler, günümüzde Türkiye’de uygulanmamaktadır. Geçmişte belediye gelirleri içerisinde kabul edilen şerefiyeler, 1980 sonrasında “*emlak vergisi*” ve “*harcamalara katılma payı*” uygulamasına geçildikten sonra kaldırılmıştır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 117).

⁷¹⁵ Pehlivan, 88-89.

⁷¹⁶ Özer ve Akçakaya, 34.

⁷¹⁷ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayınevi, Ankara 2009, 280; Pehlivan, 91.

⁷¹⁸ Yılmaz, 115-116.

⁷¹⁹ Çetinkaya, 77.

3.1.1.6. Vergi ceza ve para cezalarından elde edilen gelirler

Yerel yönetimlerin bazı alanlarda ceza kesme yetkisi vardır ve bu yetki kapsamında kesilen cezalar, para ve vergi cezalarıdır. Ancak para ve vergi cezalarının günümüzde yerel yönetim gelirleri içerisinde önemli bir yere sahip olduğunu söylemek güçtür⁷²⁰.

Yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer alan para ve vergi cezaları, diğer gelir türlerinden farklı olarak mali bakımdan gelir etme amacı taşımaz. Para cezalarında amaç; suçluları cezalandırarak kamu düzeninin sağlamaktır. Vergi cezalarının amacıysa; mükelleflerin doğru hareket etmesini sağlayarak verginin tam olarak alınmasıdır⁷²¹.

3.1.1.7. Merkezden yapılan mali yardımlar

Mali yardımlar; kural olarak bir idari birimden diğerine karşılıksız bir şekilde, şarta bağlı olarak veya şarta bağlı olmadan yapılan ekonomik aktarımlardır. Yerel yönetimler açısından söz konusu mali yardımlar, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilir⁷²². Merkezi yönetim, yerel yönetimlere bu yardımları yaparken belirli amaçları gerçekleştirebilmek amacıyla hareket eder. Bu amaçlar; yerel yönetimler arasındaki gelir dengesizliği karşısında mali denkleştirmeyi sağlamak, merkez ile yerel yönetim arasındaki gelir bölüşümünde adaleti sağlamak, genel vergi sistemini geliştirmek, yerel kamusal hizmet ve mallar için asgari standartlar belirlemek, yerel yönetimlerin kamu yararı ağır basan giderlerine destek çıkmak ve yerel yönetimlerin yürüttüğü büyük projelere finansman desteği sağlamak şeklinde ifade edilebilir⁷²³.

Merkezden yapılan mali yardımlar; koşulsuz ve koşullu mali yardımlar olmak üzere iki şekilde yerel yönetimlere verilir. *Koşulsuz mali yardımlar*; merkezi yönetimin yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki yetersizliğini dikkate almadan, özellikle gelir ve gider dengesindeki bozulmaları ortadan kaldırmak amacıyla yerel yönetimlere yaptığı yardımlardır. Bu yardımların en önemli özelliği, yerel yönetimlerin bu yardımı istediği gibi kullanabilmesidir⁷²⁴. *Koşullu mali yardımlar* ise yerel yönetimlerin mali gücünün

⁷²⁰ Özer ve Akçakaya, 34-35.

⁷²¹ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 117-118.

⁷²² Özer ve Akçakaya, 35.

⁷²³ Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, 1126; Recep Tekeli ve Ertuğrul Acartürk, “Teoride ve Uygulamada İdareler arası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007, 574.

⁷²⁴ Metin Meriç ve Mustafa Sakal, *Yerel Yönetimler ve Finansmanı*, Birleşik Yayıncılık, İzmir 2005, 117.

yetersizliği dolayısıyla gerçekleştiremediği belirli görevleri yerine getirmesi için merkezi yönetimin yaptığı yardımlardır⁷²⁵. Bu kapsamda merkezi yönetim, genellikle eğitim ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere yol, su, kanalizasyon gibi diğer hizmet alanlarına yönelik bölgesel gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak amacıyla aktarımlarda bulunur⁷²⁶. Merkezi yönetimin yaptığı koşullu mali yardımlar, hangi hizmet alanı veya hangi amaca yönelik verildi ise sadece o hizmet alanı veya amaca yönelik harcanabilir⁷²⁷.

3.1.2. Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Gelir Yapısı

Mali özerklik; yerel yönetimlerin yasal sınırlar dâhilinde ayrı gelir kaynaklarına sahip olabilmesi ve bu gelir kaynakları çerçevesinde vergi toplayabilmesi, yerel vergilerin oran ve matrahını belirleyebilmesi, kendi bütçesini planlayabilmesi ve merkezi yönetimin müdahalesinden uzak bir şekilde borçlanabilmesi olarak ifade edilebilir⁷²⁸. Bu kapsamda mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan mali ilişkisini konu edinmekte olup, yerel yönetimlerin mali durumlarının güçlendirilmesini gerektirir⁷²⁹. Dolayısıyla mali açıdan özerk yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmesi ve varlıklarını merkezi yönetime bağlı olmaksızın sürdürebilmesi, düzenli ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasına bağlıdır⁷³⁰.

Mali özerklik kapsamında, yerel yönetimlerin sahip olacağı gelirlerin bünyesinde bazı özellikleri taşıması beklenir. Bu özellikler; yerel yönetim gelirlerinin idari maliyetinin düşük olması, hizmetleri karşılayabilmesi, yapısının esnek olması ve yerel halkın yerel nitelikteki hizmetlerden sağladığı faydayla ilişkilendirilmesidir. Bu özellikleri taşıyan bir gelir yapısı; halkın katılımını, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayarak mali özerkliği kuvvetlendirebilir⁷³¹. İdari maliyetlerin düşük olması, yerel gelir yönetiminin basit olmasını ve tahsil masraflarının düşük olmasını ifade eder. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, merkezi yönetim karşısında daha zayıf kalması sebebiyle yerel yönetimlere idari maliyeti yüksek gelirler tahsis edilmemelidir⁷³². Hizmetlerin karşılanabilmesi, belirli bir dönem içerisinde yerine

⁷²⁵ Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, 1126-1127.

⁷²⁶ Hughes, Smith and Tabellini, 427.

⁷²⁷ Çetinkaya, 80.

⁷²⁸ Özer ve Akçakaya, 17.

⁷²⁹ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 263.

⁷³⁰ Oates, “The Role of Fiscal Decentralization...”, 241.

⁷³¹ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 264.

⁷³² Güner, 61.

getirilecek hizmetlerin karşılanabilmesi için yeterli gelir kaynaklarının yerel yönetimin elinde bulunmasını ifade eder. Yerel yönetimlerin elinde yeterli gelir kaynaklarının bulunmaması halinde, yerel nitelikteki hizmetlerin maliyetlerinin karşılanamaması sorunuyla karşı karşıya kalınacak; bu durumda aradaki açık, merkezden yapılan transferler veya borçlanma yoluyla kapatılacaktır⁷³³. Bununla birlikte yerel nitelikteki hizmetlerin maliyetleri; enflasyon, nüfus artışı gibi sebeplerden ötürü değişkendir. Dolayısıyla yerel yönetim gelirleri, yerel yönetimin sorumluluğu altında olan hizmetlerin değişken maliyetlerini karşılayabilecek mahiyette olmalıdır. Bu bakımdan yerel yönetim gelirleri esnek bir yapıda olmalıdır⁷³⁴. Son olarak yerel halkın yerel nitelikteki hizmetlerden sağladığı fayda ile ilişkilendirme, kamusal hizmetlerden elde edilen faydalar karşılığında yerel halktan vergi, harç veya benzeri gelirlerin tahsil edilmesini ifade eder⁷³⁵. Fayda ilkesine göre düzenlenecek yerel gelirler, özellikle hesap verebilirlik ve saydamlık özelliklerini işler hale getirerek mali özerkliği kuvvetlendirecektir⁷³⁶.

Mali özerklik açısından yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemi, yerel vergiler olup; yerel vergiler, yerel yönetimlere gelir tahsisi noktasında önemli bir paya ve yere sahiptir. Ancak uygulamada yerel vergilerin yerel yönetimlere tahsisi noktasında, temel iki sorunla karşılaşmaktadır. Bunlar; merkezi yönetimlerin doğası gereği yerel yönetimlerden daha verimli bir şekilde birçok vergiyi toplayabilmesi ve potansiyel vergi matrahının geniş ölçüde bölgeden bölgeye farklılık arz edebilmesidir⁷³⁷. Bu iki temel sorun göz önüne alındığında, yerel yönetimlere tahsis edilecek vergilerin mali özerklik kapsamında bazı özellikleri bünyesinde taşıması gerekmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlere tahsis edilecek vergilerin; (1) matrahlarının hareketsiz, yani sabit olması, (2) merkezi yönetimin makroekonomik istikrarı sağlama amacı dâhilinde üstleneceği vergiler olmaması, (3) merkezi yönetim tarafından daha verimli şekilde toplanabilecek bir vergi olmaması, (4) gelirin adil dağılımı fonksiyonuna hizmet eden vergiler olmaması ve son olarak (5) matrahlarının bölgeler arasında dengeli olarak dağılmadığı vergiler olmaması gerekmektedir⁷³⁸.

⁷³³ Yılmaz ve Beriş, 95.

⁷³⁴ Güner, 62.

⁷³⁵ J.R. Hines, "What is Benefit Taxation?", *Journal of Public Economics*, 75 (3), 2000, 489.

⁷³⁶ Güner, 62.

⁷³⁷ Bird and Vaillancourt, 11.

⁷³⁸ Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", 1125; Bahl and Bird, 9.

Bununla birlikte yerel yönetimlere gelir tahsisi noktasında, mali özerkliğin düzeyinin yüksek olması ve mali özerklikten beklenen faydanın sağlanması isteniyorsa, yerel vergiler düzenlenirken belirli hususlar dikkate alınmalıdır:

- Düzenlenecek yerel vergiler, yerel ihtiyaçları karşılayacak düzeyde olmalı ve gelir paylaşımına imkân vermelidir.
- Yerel vergiler için geçerli olan yetki, aynı zamanda yerel harcamaları da kapsamalıdır.
- Yerel yönetimlerin vergilerden elde edeceği gelir, istikrarlı ve tahmin edilebilir olmalıdır.
- Yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde yerel vergilerin matrah ve oranını belirleme konusunda yetki verilmelidir.
- Yerel halk, ödedikleri vergilerin yerel yönetimler tarafından nasıl harcadığı konusunda bilgilendirilmeli, diğer bir ifadeyle hesap verebilirlik açısından harcama konusunda aleniyet sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimler, farklı mükellef grupları arasında vergilendirme yaparken adaletli dağılım yapmalı ve dengeyi korumalıdır.
- Yerel vergiler, bölgelerarası eşitsizlikleri göz önüne alacak şekilde düzenlenmelidir⁷³⁹.

Mali açıdan yerel yönetimlerin özerkliğini yerel vergiler dışında etkileyen diğer gelir kalemleri, merkezden yapılan mali transferler ve yardımlardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları arasında yer alan merkezden yapılan mali yardımlar -doğru şekilde kullanılması ve kullanım amacının iyi bir şekilde belirlenmesi halinde- çeşitli kamu politikalarının gerçekleştirilmesi noktasında etkin birer yönetim aracıdır. Bu nedenle mali yardımların, yerel yönetimler arasında yatay ve dikey eşitliği sağlama işlevine sahip olduğu söylenebilir⁷⁴⁰. Buna karşın merkezden yapılan transferler; vergi gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasını ifade eder. Merkezden yapılan transferler, merkezi yönetimin mali bütünlük üzerinde kontrolünü ve yerel yönetimlerin gelir kapasitelerinin artmasını sağlar⁷⁴¹. Ancak merkezden yapılan yardımlar ve transferler, mali özerklik

⁷³⁹ Bird and Vaillancourt, 11.

⁷⁴⁰ Hughes, Smith and Tabellini, 427.

⁷⁴¹ Rodriguez-Pose and Kroijer, 15.

düzeyinin düşmesine sebep olur⁷⁴². Özellikle merkezden yapılan yardımların koşula bağlanması ve yerel yönetim gelirleri içerisinde merkezden yapılan transfer ve yardımların önemli yer tutması halinde, özerklikten ziyade merkeze bağımlılıktan bahsetmek gerekir⁷⁴³. Bu kapsamda özellikle koşullu yardımlar, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kontrolü gerçekleştirmesine izin verir ve yerel yönetimlerin aldıkları kararları uygulayabilmesini ve merkezi yönetimden bağımsız olarak hareket etmesini sınırlayarak mali özerkliği zedeler⁷⁴⁴. Dolayısıyla mali özerkliğin, yerel yönetimlere gelir sağlamasına rağmen, merkezden yapılan transfer ve yardımlar ile gerçekleştiremeyeceği söylenebilir. Ancak Rhodes tarafından geliştirilen “*kaynağa bağlılık modeli*”⁷⁴⁵ ne göre ise yönetimler arası ilişkiler içerisinde merkezden yapılan transfer ve yardımların varlığı gereklidir. Çünkü yerel kaynaklar sınırlıdır ve yerel yönetimlere kaynakları kullanma serbestisi tanınsa bile bu kaynaklar yeterli olmayacağından, merkezden yapılan mali yardım ve transferler olmaksızın, yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynağına sahip olmaları beklenemez⁷⁴⁶.

Yukarıdaki verilen bilgiler ve Tablo 3.1 çerçevesinde mali açıdan özerk yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerin karşılanabilmesi için gerekli olan finansman kaynağının, öncelikli olarak yerel vergiler olduğu söylenebilir. Bununla birlikte mali özerkliğin merkezden yerel yönetimlere yapılan mali yardım ve transferlerin niteliği ve kapasitesi ile de doğrudan ilişkili olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla mali özerkliğin sağlanması ve özerklik düzeyinin yüksek olabilmesinin, her şeyden önce yerel yönetimlerin elinde bulunan yerel vergilere, bu vergilerin toplam kapasitesine ve merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin niteliğine ve kapasitesine bağlı olduğu değerlendirmesi yapılabilir.

⁷⁴² Oates, “The Role of Fiscal Decentralization...”, 241.

⁷⁴³ Roy Bahl and Jorge Martinez-Vazquez, “Sequencing Fiscal Decentralization”, *Policy Research Working Paper No. 3914*, Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Governance Group, The World Bank, 2006, 22; Robert Ebel and Serdar Yılmaz, “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, *Policy Research Working Paper No. 2809*, The World Bank, 2002, 11.

⁷⁴⁴ Hughes, Smith and Tabellini, 427; Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 264.

⁷⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz: R.A.W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Ashgate, 1999; R.A.W. Rhodes, *The National World of Local Government: New Local Government Series* 26, Allen and Unwin, London 1986.

⁷⁴⁶ Goldsmith, “Autonomy and City Limits”, 230.

Tablo 3.1. Mali Özerklik Düzeyini Etkileyen Gelir Kaynakları

Mali Özerklik Düzeyi	Gelir Kaynakları	Gelir Kaynağının Özelliği	Mali Özerklik Düzeyi
Mali özerklik düzeyi yukarı çıktıkça yükselir.	Yerel vergiler	Yerel Yönetimler, vergi oran ve matrahını belirlemektedir.	Mali özerklik düzeyi aşağı indikçe azalır.
	Ek vergi ve ek oran belirleme yoluyla sağlanan gelirler	Vergi matrahını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, yerel yönetimlerin oran belirleme yetkisi vardır.	
	Vergi dışı gelirler	Yerel hizmetler karşılığı alınacak ücret tutarlarını yerel yönetimler belirlemektedir.	
	Paylaşılan gelirler	Vergi matrahını ve oranını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, paylaşımda uygulanan yöntemlere bağlı olarak yerel yönetimlerin mali kapasitelerini arttırarak paylaşım sonrası alacakları payları etkileyebilmektedir.	
	Koşulsuz mali yardımlar	Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar herhangi bir koşula bağlı olmadığından, yerel yönetimler bu yardımları serbestçe kullanabilir.	
	Koşullu mali yardımlar	Merkezi yönetim ya yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak ya da belirli amaçlarla yerel yönetimlere yardımda bulunduğu için aktarılan kaynağın nerede kullanılacağına yerel yönetimler değil, merkezi yönetim karar vermektedir.	

Kaynak: Robert Ebel, “Subnational Tax Policy and Fiscal Decentralization”, *The World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, World Bank, 2003, 7; Mehmet Selim Bağlı, “Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü: Mali Özerklik Derecesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23 (2), 2014, 37.

3.1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı ve Mali Özerklik

Türkiye’de yerel yönetimler anayasal olarak belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşur ve gelir yapıları bahse konu yönetimler açısından ayrı ayrı ele alınabilir.

a) *Belediyelerin gelir yapısı*⁷⁴⁷: Türkiye’de belediyeler, ortak yerel ihtiyaçlara yönelik görevlerini yerine getirebilmek için öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirler ile donatılmıştır⁷⁴⁸.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre; belediyelerin öz gelirleri içerisinde belediye vergileri (emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı vergisi ve yangın sigortası vergisi), harçlar ve harcamalara katılma payı yer alır.

⁷⁴⁷ Büyükşehir belediyeleri, bütçeleme açısından belediyelerin kapsamında değerlendirilmesi ve gelir yapısının genel anlamda belediye gelir yapısıyla paralellik arz etmesi dolayısıyla; büyükşehir belediyeleri, ayrıca incelenmemiştir.

⁷⁴⁸ Adnan Gerçek, “Belediye Gelirlerinin Türleri ve Analizi”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010, 7.

Belediye gelirleri içerisinde önemli bir yer teşkil eden genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar, belediyelerin nüfusu esas alınarak merkezi yönetim tarafından belediyelere aktarılmaktadır⁷⁴⁹.

Belediye Kanunu belediyelerin diğer gelirlerini; genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler, menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve her türlü iktisadi teşebbüs karşılığı sağlanan gelirler şeklinde düzenlemiştir⁷⁵⁰.

b) İl özel idarelerin gelir yapısı: İl özel idarelerinin gelirleri, belediye gelir yapısına benzer şekilde; öz gelirler, genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirler olmak üzere üç kalemde toplanabilir.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il özel idarelerinin öz gelirleri; vergi, harç, resim ve harcamaya katılma paylarından oluşmaktadır. Ayrıca il özel idarelerine, genel bütçe gelirlerinden il nüfusu esas alınarak il özel idarelerine pay ayrılmaktadır. 3360 sayılı kanuna göre il özel idarelerin diğer gelirleri ise genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler, menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve her türlü iktisadi teşebbüs karşılığı sağlanan gelirler şeklinde belirlenmiştir.

c) Köylerin gelir yapısı: Köy yönetimleri, merkezi yönetimden herhangi bir pay almaz ve gelirleri sadece Köy Kanunu ile verilen sembolik gelirlerden ibarettir⁷⁵¹.

Köylerin gelirleri, 442 sayılı Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kapsamda köy gelirlerinin başlıca ikisi imece ve salmadır. *İmece*; köy halkının işbirliği içinde köy işleri için bedenen çalışmasıdır ve Köy Kanunu bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmaktadır. *Salma* ise ailelerin mali durumları dikkate alınarak salınan bir çeşit aile vergisidir⁷⁵². İmece ve salma dışında köy gelirleri, resim ve harç hasılatı, para cezaları, yardımlar, köy mallarından elde edilen gelirler, köy vakıf ve avarız gelirleri, borçlanmalar ve bakaya gibi türlü gelirlerinden oluşmaktadır⁷⁵³.

Türkiye'de 1982 Anayasası, yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda "(...) Bu

⁷⁴⁹ Parlak ve Ökmen, 269.

⁷⁵⁰ Parlak ve Ökmen, 268-269.

⁷⁵¹ Ulusoy ve Akdemir, 371.

⁷⁵² Parlak ve Ökmen, 335.

⁷⁵³ Ulusoy ve Akdemir, 373-376.

idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmüne yer vermiştir⁷⁵⁴. Ayrıca Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden il özel idareleri ve belediyelerin mali özerkliğe sahip oldukları ilgili kanunlarda belirtilmiştir. Bu husus anayasaya uyarlılık açısından da tartışmaya açıktır⁷⁵⁵.

Yerel yönetimlerin gelir yapısı mali özerklik çerçevesinde, yerel vergiler ve merkezden yapılan yardım ve transferler üzerinden değerlendirilebilir. Bu kapsamda öncelikli olarak “*yerel vergi gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı*” ve “*merkezden yapılan yardım ve transferlerin toplam gelirleri içindeki payı*” ölçütleri esas alınabilir⁷⁵⁶.

Tablo 3.2. Türkiye’deki Tüm Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmelerinin 2012-2015 Yılları Arasındaki Büyüklükleri

(Bin TL)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HARCAMALAR	34.474.935	41.132.755	46.988.113	59.964.440	63.266.220	73.756.957
Personel Giderleri	6.961.389	7.579.178	8.212.752	9.083.774	9.895.429	10.879.060
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.191.385	1.289.262	1.329.199	1.465.719	1.611.617	1.742.152
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.247.627	15.296.432	18.552.457	22.969.162	24.852.967	31.665.780
Faiz Giderleri	1.043.586	1.074.701	1.189.199	1.129.888	1.497.643	1.663.875
Cari Transferler	1.967.553	1.887.236	1.861.478	2.269.259	2.650.298	3.118.339
Sermaye Giderleri	9.548.125	11.398.589	13.849.438	20.346.776	20.478.879	22.299.065
Sermaye Transferleri	115.196	849.903	527.250	671.802	849.497	1.012.287
Borç Verme	1.400.074	1.757.454	1.466.340	2.028.060	1.429.890	1.376.399
GELİRLER	34.233.863	40.740.227	45.131.525	53.931.284	62.544.796	72.159.838
Vergi Gelirleri (vergi, harç ve harcamaya katılma payları)	5.854.566	6.878.140	7.232.437	8.196.251	9.283.644	10.839.017
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.824.058	5.365.883	6.505.295	7.997.458	6.739.057	7.474.956
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	444.597	626.713	645.662	817.549	1.109.552	1.475.922
Faizler, Paylar ve Cezalar	20.408.332	24.391.216	27.437.036	31.879.490	38.709.149	47.302.390
Sermaye Gelirleri	2.533.815	3.351.272	2.988.174	4.954.769	3.448.302	4.908.445
Alacaklardan Tahsilat	168.495	127.003	322.921	85.767	3.255.092	159.108
BÜTÇE DENGESİ	-241.072	-392.528	-1.856.588	-6.033.156	-721.424	-1.597.119

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü. Erişim Tarihi: 10.06.2016,

<https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=10>

⁷⁵⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (1982), Mad. 127.

⁷⁵⁵ Bu tartışmaya, çalışmanın “*Türkiye’de Mali Özerkliğin Vergilendirme Boyutu*” kısmı dâhilinde girileceği için burada değinilmeyecektir.

⁷⁵⁶ Falleti, 333-334.

Türkiye’de belediyelerin gelir yapıları itibariyle son 5 yıllık dönemde; yerel vergilerin ve merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı Türkiye’de mali özerkliğin sayısal anlamda tespiti açısından analize değerlidir. Bu kapsamda Tablo 3.2 ’den görüleceği üzere; Türkiye’de belediyelerin gelir yapısının, büyük ölçüde merkezden yapılan mali yardım ve transferlere⁷⁵⁷ bağımlı olduğu, buna karşın yerel vergilerin ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Nitekim yıllar itibariyle bahse konu gelirlerin payları kıyaslanacak olursa; vergi gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki payının, 2010 yılı itibariyle % 17.1, 2011 yılı itibariyle % 16.8, 2012 yılı itibariyle % 16, 2013 yılı itibariyle % 15, 2014 yılı itibariyle % 14.8 ve 2015 yılı itibariyle de %15 şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Buna karşın merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin toplam gelirleri içerisindeki payı ise 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 ve 2015 yılları itibariyle sırasıyla; % 60.9, % 61.4, % 62.2, % 60.6, % 63.6 ve % 67.6 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, bahse konu zaman aralığı dikkate alındığında; Türkiye’de belediyelerin merkezi yönetimden yapılan mali yardım ve transferlere olan bağımlılığı artış gösterirken, kendi vergi gelirlerinin ise bu artışı takip edemediği görülmektedir. Bu tespiti haklı çıkaran bir diğer husus ise merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin ve yerel vergilerin yıllara göre değişim (artış) oranıdır. Nitekim vergi gelirlerindeki değişim 2011 yılı itibariyle % 17.4, 2012 yılı itibariyle % 5.1, 2013 yılı itibariyle % 16.4, 2014 yılı itibariyle % 21.7, 2015 yılı itibariyle de %16.8 şeklinde artış gösterirken; merkezden yapılan mali yardım ve transferler 2011 yılı itibariyle % 19.9, 2012 yılı itibariyle % 12.2, 2013 yılı itibariyle % 16.2, 2014 yılı itibariyle % 21,7 ve 2015 yılı itibariyle de % 22.5 artış göstermiştir.

Belediyeler açısından yapılan bu karşılaştırmanın, il özel idareleri açısından da yapılması yerinde olacaktır. Bu kapsamda Tablo 3.3’e göre; vergi gelirlerinin il özel idare gelirleri içerisindeki payı yok denecek kadar az olup, il özel idarelerinin merkezden yapılan mali yardım ve transferlere olan bağımlılığının daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu kapsamda belediyelere yönelik yapılan analizden farklı olarak il özel idareleri açısından; öz gelir ve merkezden yapılan mali yardım ve transfer kıyaslaması yerinde olacaktır. Nitekim merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin payı 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 ve 2015 yılları itibariyle sırasıyla % 96.4, % 96.5, % 96.8, %

⁷⁵⁷ Tablo içerisinde ifade edilen “paylar”, merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payları, dolayısıyla merkezden aktarılan mali transferleri ifade etmektedir.

96.8, % 97.5 ve % 97.7 şeklinde gerçekleşmiştir. Öz gelirlerin payı ise yine aynı tarihler itibariyle % 3.6 , % 3.5, % 3.2, % 3.2, % 2.5 ve % 2.3 şeklinde gerçekleşmiştir. Buna karşın belediye gelirlerinden farklı olarak il özel idare gelirlerindeki değişimin öz gelirler lehine gerçekleştiği görülmektedir. Bu kapsamda yine aynı tarihler itibariyle mali yardım ve transferlerdeki artış sırasıyla 2011 yılı itibariyle % 19.9, 2012 yılı itibariyle % 6.8, 2013 yılında % 27.3, 2014 yılında -% 54.5 ve 2015 yılında % 13.4; öz gelirlerdeki artış ise sırasıyla 2011 yılında % 14.3, 2012 yılında -% 1.5, 2013 yılında % 25.8, 2014 yılında - % 64.8 ve 2015 yılında % 2.7 şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak değişimdeki bu farklılık il özel idarelerinin yine de merkezden yapılan mali yardım ve transferlere bağımlılığının yüksek olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Tablo 3.3. Türkiye’deki Tüm İl Özel İdarelerin Bütçe Gerçekleşmelerinin 2012-2015 Yılları Arasındaki Büyüklükleri (Bin TL)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HARCAMALAR	8.652.767	10.216.828	11.517.481	14.973.608	6.840.846	7.571.107
Personel Giderleri	1.952.187	2.201.255	2.358.647	2.771.632	1.440.012	1.491.867
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	369.675	342.807	354.071	420.642	202.329	207.840
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.794.492	2.376.501	2.837.221	3.577.110	1.669.614	1.406.528
Faiz Giderleri	7.363	10.469	17.736	22.333	17.628	17.364
Cari Transferler	807.586	408.264	513.346	621.964	228.589	395.638
Sermaye Giderleri	3.486.920	4.583.170	5.209.291	7.232.444	2.991.921	3.508.554
Sermaye Transferleri	229.489	294.116	226.065	324.498	290.713	543.001
Borç Verme	5.055	246	1.104	2.985	40	315
GELİRLER	9.752.093	11.678.259	12.440.479	15.835.022	7.152.387	8.096.206
Vergi Gelirleri (vergi, harç ve harcamaya katılma payları)	42.491	16.814	15.509	16.795	8.035	13.878
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	272.848	331.679	357.299	393.336	148.363	137.526
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.694.942	8.003.367	8.306.379	10.992.317	4.823.527	5.187.848
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.708.334	3.276.131	3.741.682	4.348.692	2.155.376	2.730.070
Sermaye Gelirleri	33.383	50.268	20.053	81.491	17.086	26.884
Alacaklardan Tahsilat	95	0	-443	2.391	0	0
BÜTÇE DENGESİ	1.099.326	1.461.431	922.998	861.414	311.541	525.099

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü. Erişim Tarihi: 10.06.2016, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=8>

Yukarıda verilen bilgiler ışığında; Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yapısının, çoğunlukla yerel vergilerden ve merkezden yapılan transferlerden oluştuğu ve bu yönetimlerin öz gelir kaynaklarının verimsiz ve sınırlı kaynaklardan meydana geldiği görülür. Merkezden yapılan transferlerin ise tamamlayıcı değil, temel finansman kaynağı niteliğinde olduğu söylenebilir. Merkezden yapılan bu transferlerin çoğunluğu ise genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar olup; bu paylar, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturur. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimlerin, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadığı ve mali açıdan önemli ölçüde merkezi yönetime bağımlı olduğu ve dolayısıyla mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlayamadığı, merkezi yönetimin yaptığı mali yardım ve transferler ile finansmanını sağladığı ve dolayısıyla mali açıdan tam bir serbestiye sahip olmadığı değerlendirilebilir.

3.2. MALİ ÖZERKLİĞİN VERGİLENDİRME BOYUTU

Mali özerklik, yerel yönetimlerin mali işlerini merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın kendi sorumluluğu altında gerçekleştirmesi olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kanunlarla kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirebilecek düzeyde öz gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynaklarını arttırabilme kapasitesine sahip olması gerekir. Bu kapsamda mali özerkliğin, vergi özerkliği ile önemli bir ilişkisi olduğu söylenebilir⁷⁵⁸. Mali özerklik ile vergi özerkliğinin bu ilişkisi, yerel yönetimlerin ne ölçüde vergilendirme yetkisine sahip olacağı konusunda önem arz etmektedir⁷⁵⁹.

3.2.1. Genel Olarak Vergilendirme Yetkisi

Devletler, kamu hizmetlerini yerine getirirken, bu hizmetlerin masraflarını karşılamak için mali kaynaklara ihtiyaç duyar. Yerine getirilecek kamu hizmetleri açısından ihtiyaç duyulan kaynaklar, günümüzde özellikle vergiler ile karşılanır. Devletlerin kendi vatandaşları ve ülkesinde yaşayan diğer bireyler üzerinde egemenlik yetkisi vardır ve sahip olduğu bu yetkinin kullanım alanlarından biri de vergilendirmedir. Bu bilgiler ışığında vergileme yetkisi, “devletin egemenlik yetkisinin mali alana yansımaları, bu alanda kullanılması”⁷⁶⁰ olarak ifade edilebilir.

⁷⁵⁸ Türkoğlu, 168.

⁷⁵⁹ Egeli ve Diril, 27-28; Özer ve Akçakaya, 17.

⁷⁶⁰ Doğan Şenyüz, Mehmet Yüce ve Adnan Gerçek, *Vergi Hukuku Genel Hükmeler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2015, 72.

Vergilendirme yetkisi ile egemenlik kavramları, iç içe geçmiştir. Egemenlik, vergilendirme yetkisinin meşruiyetini ve kaynağını oluşturur. Egemenliğin yokluğunda vergilendirme yetkisinden bahsedilemez. Bununla birlikte vergilendirme yetkisinin sınırını, devletin egemenlik alanının sınırları oluşturur. Devlet, egemenlik alanının sınırları içerisinde vergilendirme yetkisini özgür bir şekilde kullanır. Bu çerçevede vergilendirme yetkisi ile çeşitli konularda vergiler koyar ve bu vergileri tahsil eder⁷⁶¹.

Vergilendirme yetkisi, vergileme konusunda devletin ülkesi üzerinde sahip olduğu egemenliğe dayanarak elinde bulundurduğu hukuki ve fiili güç olarak tanımlanabilir⁷⁶². Vergilendirme yetkisi, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı anlamda kullanılabilir. *Dar anlamda vergilendirme yetkisi*, kamu gelirlerinden sadece vergiye yönelik sahip olduğu yetkiyi; *geniş anlamda vergilendirme yetkisi* ise devletin sadece vergi değil, her türlü mali yükümlülüklerle yönelik sahip olduğu yetkiyi içerir⁷⁶³.

Devlet, elinde bulundurduğu vergilendirme yetkisini kullanarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli olan kamu harcamalarının finansmanını sağlar. Söz konusu bu yetki, devlet tüzel kişiliği tarafından bizzat kullanılabileceği gibi yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde devredilebilir ve bu yetki devri ve sınırı, genellikle anayasalar tarafından düzenlenir. Vergi, vergiden muaflık ve istisnalar koymak, değiştirmek ve kaldırmak vergilendirme yetkisine sahip yasama organına aittir. Burada kural olarak, yasama organı yetkili olmasına rağmen gerekli anayasal düzenlemelerin varlığı halinde yürütme organı da yetkili kılınabilir. Ayrıca idarenin sahip olduğu tarh ve tahsil yetkisi de vergilendirme yetkisi kapsamında yer almaktadır⁷⁶⁴.

Devletin mali alandaki egemenlik hakkına dayanarak sahip olduğu vergilendirme yetkisi sınırsız değildir. Vergilendirme yetkisinin kullanılmasında temel sınır, öncelikli olarak vergilendirme ilkeleridir⁷⁶⁵.

3.2.2. Vergilendirme İlkeleri

Devletler, kamusal hizmetleri yerine getirebilmek için yapmaları gereken harcamaları karşılayabilme, diğer bir ifadeyle kamusal finansmanı gerçekleştirme ve

⁷⁶¹ Şenyüz, Yüce, Gerçek, 72-73.

⁷⁶² Öncel, Kumrulu ve Çağan, 33.

⁷⁶³ Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 73.

⁷⁶⁴ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 34.

⁷⁶⁵ Aykut Tavşancı, "Anayasanın Temel İlkelerinin Devletin Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılmasına Etkisi", Selda Çağlar (Ed.), *İnsan Hakları*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2010, 334.

kendi varlıklarını devam ettirebilme adına vatandaşlarından vergi almaktadır⁷⁶⁶. Aldıkları vergileri ise vergi sistemleri içerisinde yürütmektedir. Ancak vergi sistemleri ve sistem içerisinde yer alan her bir verginin, belirli ilkeler ışığında uygulanması gerekmektedir. Zira vergi sistemlerinin başarısı, bu ilkelerin uygulanmasına ve mevcudiyetine bağlıdır⁷⁶⁷. Bu noktada vergilendirme ilkeleri, vergileme ile hedeflenen amaçların yerine getirilebilmesinde uyulması gereken hususlar olarak tanımlanabilir⁷⁶⁸.

Vergilendirme ilkeleri, devlete kamusal harcamaları için gerekli olan gelirin elde edilmesine imkân sağlarken, aynı zamanda ekonomik düzeni etkilemeyecek ve kamusal hizmetlerin adil bir şekilde sunumunu gerçekleştirecek nitelikte olmalıdır⁷⁶⁹. Bu niteliği taşıyan ilkeler, *Adam Smith'in vergilendirme ilkeleri*⁷⁷⁰ ve günümüzde uygulanan vergilendirme ilkeleri olmak üzere iki başlık altında incelenebilir.

3.2.2.1. Adam Smith'in vergilendirme ilkeleri

Adam Smith'in "*Ulusların Zenginliği*" adlı eserinde, önemle üzerinde durduğu ve "*Vergilemenin Dört Temel Direği*" ve "*Mükelleflerin Hukuk Beyannamesi*" niteliğinde kabul edilen bu ana ilkeler, çok eski nitelikte ilkeler olmalarına rağmen günümüzde geçerliliğini korumasından dolayı uyulması gereken ilkeler arasında yer almaktadır⁷⁷¹. Bu ilkeler⁷⁷²; adalet ilkesi, kesinlik ilkesi, uygunluk ilkesi ve iktisadilik ilkesidir.

a) *Adalet ilkesi*: Herkesten ödeme güçleri ile orantılı olarak vergi alınmasını ifade eder⁷⁷³. Ödeme gücünün göstergesi ise kişilerin elde etmiş oldukları gelirlerdir⁷⁷⁴. Bu ilke ile birlikte vergi yükünün adil bir şekilde dağılması ve herkesin kamu hizmet

⁷⁶⁶ Yusuf Karakoç, *Genel Vergi Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2014, 993.

⁷⁶⁷ Yılmaz, 171.

⁷⁶⁸ Pehlivan, 221.

⁷⁶⁹ Yılmaz, 171.

⁷⁷⁰ Adam Smith dışında Adolph Wagner, W. Gerloff ve F. Neumark ile John F. Due'nun da öne sürdüğü vergileme ilkeleri de mevcuttur. Adolf Wagner'e göre vergileme ilkeleri; mali nitelikte olan yeterlilik ve esneklik ilkeleri, iktisadi nitelikte olan uygun vergi kaynaklarını seçme ve uygun vergi çeşitlerini seçme ilkeleri, ahlaki nitelikte olan genellik ve eşitlik ilkeleri ve son olarak idari nitelikte olan belirlilik, uygunluk ve iktisadilik ilkeleridir. W. Gerloff ve F. Neumark'a göre vergileme ilkeleri; yeterlilik, esneklik, ölçülülük ve istikrar ilkeleri, ödeme gücü ve fedakârlıkta eşitlik ilkeleri, genellik ve nisbilik ilkeleri ve son olarak belirlilik, uygunluk ve iktisadilik ilkeleridir. John F. Due'nun vergileme ilkeleri ise tarafsızlık, adalet ve etkin bir uygulama ve minimum vergi idaresi giderleri ilkeleridir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 238-240).

⁷⁷¹ Aksoy, 222.

⁷⁷² Bu ilkeler literatürde '*vergilemenin klasik ilkeleri*' olarak da ifade edilmektedir (Bkz: Pehlivan, 146).

⁷⁷³ Yılmaz, 172.

⁷⁷⁴ Aksoy, 222.

finansmanına katılması beklenir⁷⁷⁵.

b) *Kesinlik ilkesi*: Mükelleflerin ödemesi gereken vergilerin belirli olmasını, yani keyfi olmaması gerektiğini ifade eder⁷⁷⁶. Bu ilkeye göre vergi mükellefleri, vergilerin türünü ve oranını, ödeme zamanını, ödeme şeklini, ödemeleri gereken miktarı açık bir şekilde bilmelidir⁷⁷⁷. Ödenmesi gereken verginin özellikle miktarının bilinmemesi, mükellefleri bir belirsizlik içinde bırakır ve bu durum mükelleflerin vergiye karşı tepki göstermesine ve dolayısıyla kamu otoritesine karşı güvensizliğe sebep olur⁷⁷⁸. Bu açıdan verginin yasayla düzenlenmesi gerektiğini ifade eden kanunilik ilkesi, kesinlik ilkesinin gerçekleştirilmek istenmesinin bir sonucu olduğu değerlendirilebilir.

c) *Uygunluk ilkesi*: Verginin tahsilinin vergi mükellefleri için en uygun şekilde ve zamanda gerçekleştirilmesi gerektiğini ifade eder⁷⁷⁹. Vergi idaresinin verginin ödenmesi konusunda gerekli kolaylıkları göstermesi veya vergilerde taksit imkânının mevcudiyeti, uygunluk ilkesinin varlığını gösterir⁷⁸⁰. Uygunluk ilkesi, mükelleflerin vergi ödeme eğilimlerini olumlu etkileyerek, vergiden kaçınma veya vergi kaçakçılığının azami oranda önüne geçilmesini ve sonuç olarak vergi gelirlerinin arttırılmasını sağlayabilir⁷⁸¹.

d) *İktisadilik ilkesi*: Tasarruf ilkesi olarak da adlandırılan iktisadilik ilkesi, verginin vatandaşlardan en az tutarda alınmasını ve alındıktan sonra hazineye en kısa sürede girmesini gerçekleştirecek nitelikte tahsil edilmesini ifade eder⁷⁸². Bu ilkeyle birlikte vergileme maliyetinin olabildiğince düşük olması, yani vergi alınması için yapılan giderlerin mümkün olduğunca az olması ve vergilerin iktisadi hayatı olumsuz etkilememesi hedeflenir⁷⁸³.

3.2.2.2. Günümüz vergilendirme ilkeleri

Günümüzde vergilendirme yapılırken dikkat edilmesi gereken ilkeler⁷⁸⁴, altı ana başlık altında incelenebilir. Bunlar; vergilendirmede mali ilkeler, adalet ilkesi, eşitlik ilkesi, genellik ilkesi, kanunilik ilkesi ve hukuki güvenlik ilkesidir.

⁷⁷⁵ Pehlivan, 146.

⁷⁷⁶ Yılmaz, 172.

⁷⁷⁷ Uluatam, 280.

⁷⁷⁸ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 237.

⁷⁷⁹ Aksoy, 223.

⁷⁸⁰ Pehlivan, 146.

⁷⁸¹ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 237-238.

⁷⁸² Yılmaz, 172.

⁷⁸³ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 238.

⁷⁸⁴ Bu ilkeler literatürde ‘modern vergileme ilkeleri’ olarak da ifade edilebilmektedir (Bkz: Pehlivan, 147).

3.2.2.2.1. Vergilendirmede mali ilkeler

Vergilendirmenin mali ilkeleri, vergi sistemlerinin vergilerin mali fonksiyonlarını gerçekleştirecek şekilde düzenlenmesini ifade eder ve bu ilkeler, devletin kamu hizmetlerini finanse edebilmesi için yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasını amaçlar⁷⁸⁵. Mali ilkeler arasında verimlilik ilkesi ve esneklik ilkesi olmak üzere iki alt ilke bulunmaktadır.

Verimlilik ilkesi; vergi sisteminde gerekli düzenlemelerin yapılarak, vergi hasılatının en ideal düzeyde gerçekleştirilmesini ifade eder. Diğer bir ifadeyle verimlilik ilkesi, devletin yapacağı harcamaların büyük bir kısmının vergilerle finanse edilebilmesi, karşılanabilmesidir⁷⁸⁶. Bu ilkeye göre devletin yeterli vergi geliri sağlaması ve vergilerin veriminin yüksek tutulabilmesi için beş hususun varlığı aranır⁷⁸⁷:

- Vergi matrahı mümkün olduğunca geniş tutulmalıdır.
- Vergi istisna ve muafiyetine mümkün olduğunca az yer verilmelidir.
- Verginin verimliliğini önemli ölçüde etkileyen vergiden kaçınmayı ve vergi kaçakçılığını önlemede gerekli tedbirler alınmalıdır.
- Vergi oranları, vergi kaçakçılığına mükellefleri yönlendirmeyecek düzeyde tutulmalıdır, yani vergi oranları aşırı yüksek olmamalıdır.
- Mükelleflerin vergiye karşı tepkilerini azaltacak, mali anestezi⁷⁸⁸ etkisi yaratacak tahsil yöntemleri benimsenmelidir.

Esneklik ilkesi; vergilerin günün ekonomik şartları (yani konjonktürel dalgalanmalar) karşısında sahip olduğu duyarlılıktır⁷⁸⁹. Diğer bir ifadeyle esneklik ilkesi, vergi gelirinin değişen ekonomik koşullar karşısında azalabilme veya çoğalabilme özelliğine sahip olmasıdır⁷⁹⁰. Vergi esnekliği ise milli gelirdeki değişimlere paralel olarak vergi hasılatında meydana gelecek artış ya da azalış durumunu ifade eder. Ayrıca

⁷⁸⁵ Pehlivan, 145-147.

⁷⁸⁶ Pehlivan, 147.

⁷⁸⁷ Yılmaz, 173.

⁷⁸⁸ *Mali anestezi*, vergilerin mükelleflere hissettirilmeden alınmasını ifade eder. Mal ve hizmetlerin karşılığında ödenen bedel ile birlikte alınan Katma Değer Vergisi ve Özel Tüketim Vergisi gibi dolaylı vergiler, bireyler tarafından ödenirken hissedilmez. Dolayısıyla bu vergiler, mal ve hizmet karşısında ödenen fiyat içinde yer aldığı için fark edilmez ve bireyler, bu vergiler için çoğu zaman ne kadar vergi ödediklerini bilmezler (Pehlivan, 148).

⁷⁸⁹ Pehlivan, 148.

⁷⁹⁰ Aksoy, 224.

vergilerin sahip olacağı esneklik, vergi sistemlerinin esnekliğini de ifade eder. Vergi veya vergi sisteminin sahip olacağı esneklik, devlete daha fazla gelir sağlayabileceği gibi verginin verimini de yükseltir. Bununla birlikte ekonomik istikrarın sağlanmasında da bir ölçüde katkıda bulunabilir⁷⁹¹.

3.2.2.2. Vergilendirmede adalet ilkesi

Vergilendirmede adalet ilkesi; mükelleflerin vergi borçlarının, ödeme güçlerine göre belirlenmesini ifade eder. Bu ilke gereğince; vergi borcu mükelleflerin ödeme güçleri dikkate alınarak tespit edilir⁷⁹². Vergilendirmede adalet, vergi yükünün adaletli dağılımını gerçekleştirecek bir vergilendirmenin yapılabilmesi için vergi sistemi içerisinde gerekli olan düzenlemelerin varlığıyla gerçekleşir⁷⁹³.

Bu ilke, “*yararlanma ilkesi*” ve “*ödeme gücü ilkesi*” olmak üzere iki boyuta sahiptir. Fayda ilkesi olarak da nitelendirilen *yararlanma ilkesi*, devletin sunduğu kamu hizmetlerinin bireylere sağladığı faydanın dikkate alınması suretiyle vergilendirmenin yapılmasını, diğer bir ifadeyle vergi yükünün bireyler arasında kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydaya göre dağıtılmasını ifade eder⁷⁹⁴. Buna göre vergilendirmede adalet, kişilerin faydalandıkları mal ve hizmetlerin karşılığında bir bedel ödemeleriyle gerçekleşir ve burada güdülen temel amaç, birinin faydalandığı mal ve hizmetin bedelinin bir başkasına yüklenmemesidir⁷⁹⁵. Ancak bu yaklaşıma göre vergilendirme yapmak, kamu hizmetlerinden elde edilen faydanın ölçülmesinin tam ve yarı kamusal mal ve hizmetler açısından mümkün olmaması dolayısıyla kolay değildir⁷⁹⁶. Ayrıca yararlanma ilkesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından önem arz etse bile gelir dağılımı noktasında vergilendirmede adalet ilkesine ters düşmektedir⁷⁹⁷.

Ödeme gücü ilkesi; vergilendirmenin kişilerin ödeme güçleriyle orantılı olarak yapılmasını ifade eder ve bu ilke, yararlanma ilkesinin aksi niteliğindedir⁷⁹⁸. Burada ifade edilen ödeme gücünün göstergesi ise gelir, servet ve harcamalardır⁷⁹⁹.

⁷⁹¹ Yılmaz, 174.

⁷⁹² Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 241.

⁷⁹³ Pehlivan, 150-151.

⁷⁹⁴ Yılmaz, 178.

⁷⁹⁵ Uluatam, 285-286.

⁷⁹⁶ Yılmaz, 178.

⁷⁹⁷ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 243.

⁷⁹⁸ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 244.

⁷⁹⁹ Uluatam, 287-288.

Ödeme gücüne göre vergilendirme yapılırken vergi yükünün adaletli dağılımını sağlamak için bazı tekniklere yer vermek gerekmektedir. Bu teknikler:

- *En az geçim indirimi*: Bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan belirli bir gelir düzeyinin tespit edilerek, bu düzeyin altında kalan kısmın vergilendirilmemesidir⁸⁰⁰.
- *Artan oranlılık*: Herkesten eşit miktarda gelir alınmasının vergi adaletiyle bağdaşmamasından dolayı, az kazananlardan az, çok kazananlardan çok vergi alınmasıdır. Bu ilke, gelir yükseldikçe vergi oranının da yükselmesine dayanan bir tarifenin varlığına ihtiyaç duyar⁸⁰¹. Artan oranlı tarifeye bağlı vergiler, dikey adaletin sağlanmasında rol oynar⁸⁰².
- *Ayırma ilkesi*: Emek gelirleri ile sermaye gelirlerini birbirinden ayrı tutularak farklı vergilendirilmesidir⁸⁰³. Bu ilkeye göre sermaye gelirleri, emek gelirlerine göre daha yüksek vergilendirilir⁸⁰⁴.
- *Muafiyet ve istisna uygulaması*: Vergi sistemlerinde, ekonomik nedenlerle veya vergi adaletinin sağlanması amacıyla vergi mükellefinde veya vergi konusunda sınırlamalara gidilmesidir⁸⁰⁵. Vergi mükellefiyetindeki sınırlamalar *muafiyet* olarak, vergi konusundaki sınırlamalar ise *istisna* olarak değerlendirilir⁸⁰⁶.

Vergilendirmede adalet ilkesi, vergilendirmede genellik ilkesi ve vergilendirmede eşitlik ilkesi olmak üzere iki alt ilkeden meydana gelmektedir. Ancak her iki ilkenin vergilendirme açısından taşıdığı önem dolayısıyla her iki ilke adalet ilkesinden ayrı olarak incelenecektir.

3.2.2.2.3. Vergilendirmede genellik ve eşitlik ilkeleri

Vergilendirmede genellik ve eşitlik ilkeleri, 18. yüzyıldan günümüze değin varlığını koruyan, geleneksel vergilendirme ilkeleri olup genellik ilkesi, vergilendirmede eşitlik ilkesinin ön koşulu niteliğini taşır⁸⁰⁷. Bu çerçevede *vergilendirmede genellik ilkesi*; toplumdaki bireyler arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın, herkesten vergi

⁸⁰⁰ Aksoy, 240-241.

⁸⁰¹ Pehlivan, 156-157.

⁸⁰² Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 245.

⁸⁰³ Aksoy, 264.

⁸⁰⁴ Yılmaz, 182.

⁸⁰⁵ Aksoy, 228-229.

⁸⁰⁶ Pehlivan, 159.

⁸⁰⁷ Tavşancı, “Anayasanın Temel İlkelerinin...”, 340.

alınmasını, diğer bir ifadeyle herkesin vergi karşısında eşit olmasını ve vergi yüküne ortak olmasını ifade eder⁸⁰⁸. Bu ilke karşısında vergide muafiyet ve istisnalara yer verilmesi, bu ilkeyle bağdaşmaz. Ancak bu durum, ayrıksı bir durum kabul edilerek, bu ilkeye tamamen bir aykırılık teşkil etmeyeceği değerlendirilmesi de yapılabilir. Ayrıca genellik ilkesi kapsamında, bireyin mükellef olarak kabul edilerek vergi yüküne ortak olmasının beklenebilmesi için ödeme gücüne sahip olması da gerekir⁸⁰⁹.

Vergi sistemi içerisinde vergilerin düzenlendiği yasaların uygulanmasında mükellefler arasında herhangi bir ayırım gözetilmemesine ise *vergilendirmede eşitlik ilkesi* denir. Vergilendirmede eşitlik ilkesi, vergi yasalarının içerdiği hükümler karşısında bireylerin birbirinden farklı muamelelere tabi olmaması şeklinde değerlendirilebilir. Bu ilke, yatay ve dikey adaletin varlığına ihtiyaç duyar⁸¹⁰. *Yatay adalet*, aynı gelir düzeyine sahip kişilerin aynı miktarda vergi ödemeleri; *dikey adalet* ise farklı gelir düzeyine sahip kişilerin farklı miktarda vergi ödemeleri anlamına gelir⁸¹¹. Ancak aynı gelir düzeyine sahip kişilerden aynı miktarda vergi almak bazı durumlarda adalet ilkesiyle bağdaşmaz. Çünkü aynı düzeydeki gelir miktarı, farklı kaynaklardan elde edilebilir veya bu gelirleri elde edenler, farklı şahsi ve ailevi durum içerisinde bulunabilir⁸¹². Dolayısıyla adalet ilkesi açısından mükelleflerin ailevi ve şahsi durumları ile ekonomik güçlerinin göz önünde bulundurularak vergilendirmenin yapılması büyük önem arz eder⁸¹³. Ayrıca verginin karşılıksız bir ödeme niteliğinde olması sebebiyle vergi, mükellefler açısından birer fedakârlık niteliğinde olabilir ve vergi adaletinin sağlanması açısından, bu fedakârlık da eşit nitelikte olmalıdır⁸¹⁴.

⁸⁰⁸ Aksoy, 227.

⁸⁰⁹ Pehlivan, 152.

⁸¹⁰ Yatay ve dikey adalet kavramları, dağıtıcı-denkleştirici adalet temelinde şekillenmektedir. *Dağıtıcı adalet*; eşitlere eşit, eşit olmayanlara farklı muamele edilmesini gerektirir. Vergileme açısından ise varlığı aynı düzeyde olanların eşit olduğu, farklı düzeyde olanların eşit olmadığı kabul edilecektir. Bu açıdan dağıtıcı adalet, farklı gelir düzeyine sahip kişilerin farklı miktarda vergi ödemeleri anlamına gelen dikey adaleti karşılayacaktır. *Denkleştirici adalet* ise herkesin aynı vergilendirme işlemine tabi tutulmasını ifade eder. Bu açıdan denkleştirici adalet, aynı gelir düzeyine sahip kişilerin aynı miktarda vergi ödemeleri anlamına gelen yatay adaleti karşılayacaktır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 242).

⁸¹¹ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 41; Uluatam, 284.

⁸¹² Pehlivan, 151-152.

⁸¹³ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 24.

⁸¹⁴ Mükelleflerin katlandığı bu fedakârlık; eşit miktarda fedakarlık, eşit oranlı fedakârlık veya eşit marjinal fedakârlık niteliğinde olabilir. *Eşit miktarda fedakârlık*; herkesin aynı miktarda vergi ödemesi anlamına gelir. Bu durum, herkesin eşit miktarda ödeme gücüne sahip olmaması sebebiyle adalet ilkesiyle bağdaşmaz. *Eşit oranlı fedakârlık*; herkesten aynı oranda vergi alınmasıdır. Bu durum da düşük gelir gruplarının daha fazla vergi yükünü hissetmelerinden dolayı adalet ilkesiyle bağdaşmaz. *Eşit marjinal*

3.2.2.2.4. Vergilendirmede kanunilik ilkesi

“*Temsilsiz vergi olmaz/kanunsuz vergi olmaz*” anlayışının bir gereği olan vergilendirmede kanunilik ilkesi, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece yasama eliyle ve kanunla konulabilmesi, değiştirilebilmesi ve kaldırılabilmesi şeklinde tanımlanabilir⁸¹⁵. Bu ilke uyarınca halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organı, vergilendirme yetkisini kanunlar aracılığıyla kullanır ve vergilendirme yetkisinin kanunlar aracılığıyla kullanılması, devletin vergilendirme yetkisine meşruiyet kazandırır⁸¹⁶.

Vergilendirmede kanunilik ilkesi; verginin mükellefi, konusu, matrahı, oranı ve vergiyi doğuran olay gibi tüm hususların kanunla düzenlenmesini gerektirir ve kural olarak yürütme ve yargı organlarının bu alanda yetkisiz olmasını içerir⁸¹⁷. Dolayısıyla bu ilke, olağanüstü hal ve durumlar dışında vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun dışındaki yollarla düzenlenemeyeceği sonucunu doğurur⁸¹⁸. Ancak kanunilik ilkesi, idarenin vergilendirme yetkisini kanunlara uygun bir şekilde kullanmasının yanı sıra anayasal koşulların gerçekleşmesi halinde vergilendirme konusunda belirli yetkilerin yürütme organına devrini de kapsar⁸¹⁹.

Vergilendirmede kanunilik ilkesine göre vergi kanunla konulur ve alınır, diğer bir ifadeyle verginin hukuki temeli kanundur. Bu kapsamda kanunilik ilkesinin bir sonucu olarak idarenin vergi yükümlülüğü konusunda mükelleflerle herhangi bir özel sözleşme yapması mümkün değildir. Kimlerin veya hangi konuların vergi dışında kalacağı sadece kanunla belirlenebilir⁸²⁰.

Vergilendirmede kanunilik ilkesine sosyo-ekonomik, siyasi ve hukuki gerekçelerle bazı istisnalar getirilebilir. Bu istisnalar, bazı yetkilerin yürütme organına devri şeklinde gerçekleşir⁸²¹.

fedakârlık ise verginin artan oran esasına göre öncelikle yüksek gelir düzeyine sahip gruptan alınmasını ifade eder. Bu durum, adalet ilkesine daha uygundur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 248-249).

⁸¹⁵ Gülşen Güneş, *Verginin Yasallığı İlkesi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, 32.

⁸¹⁶ Karakoç, 998.

⁸¹⁷ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 39-40.

⁸¹⁸ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 262.

⁸¹⁹ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 40.

⁸²⁰ Tavşancı, “Anayasanın Temel İlkelerinin...”, 339.

⁸²¹ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 262.

3.2.2.2.5. Vergilendirmede hukuki güvenlik ilkesi

Hukuk kurallarının soyut, genel ve sürekli olması gerektiği kabul edilir ve soyutluk olaya, genellik kişiye ve süreklilik de zamana özgü olmamayı ifade eder. Bu kapsamda hukuk kurallarının her olayı ve herkesi kapsamayı ve kalıcı olması beklenir. Hukuki güvenlik ilkesi, mükelleflerin mevcut mevzuatlara güvenerek hayatlarını, işlerini ve işlemlerini düzenlemesini ve kazanılmış olan haklarını koruyabilmelerini ifade eder⁸²².

Hukuki güvenlik ilkesinin uygulanabilmesi; belirlilik, kıyas yasağı, düzenlemelerin geçmişe yürütülememesi ilkelerinin ve bu ilkelere uygun düzenlemelerin ve uygulamaların varlığına ihtiyaç duyar.

a) *Belirlilik ilkesi*: Belirlilik ilkesi, kişilerin ne gibi hak ve ödevlere sahip olduğunun bilinebilir olmasına işaret eder ve kanuni düzenleme yapılmasını ve yapılan düzenlemelerin açık ve anlaşılır olmasını gerekli kılar⁸²³.

Vergilendirmede belirlilik ilkesi ise vergiyi doğuran olayların, vergi matrah ve oranlarının, tahakkuk ve tahsil zamanlarının açık ve net olmasını; vergi alanında sık sık ve yeni düzenleme ya da değişikliklerin yapılmamasını, diğer bir ifadeyle sürekliliğin varlığını ifade eder⁸²⁴.

b) *Düzenlemelerin geçmişe yürütülememesi ilkesi*: Vergilemede hukuki güvenlik ilkesi, vergi mevzuatının yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara uygulanmamasını gerektirir. Bu kapsamda yapılan düzenlemelerin geçmişe yürümemesi, sadece kanun hükümleriyle sınırlı olmayıp; tüzük, yönetmelik, kararname, tebliğ gibi kanuna dayalı diğer vergi mevzuatı hükümlerinin de geçmişe yürümemesini gerekli kılar⁸²⁵.

c) *Kıyas Yasağı ilkesi*: Kıyas, var olan bir hukuki düzenlemenin kanun tarafından düzenlenmemiş bir olaya sebeplerdeki benzerliklere dayanarak uygulanmasıdır. Ancak kıyas, kanunlarda yer alan boşlukların doldurulması amacıyla başvurulmuş, kanun koyucuya özgü bir faaliyettir. Dolayısıyla vergilendirmede kanunilik ve hukuki güvenlik ilkeleri uyarınca vergi hukukunda kıyas yoluna başvurulamaz, diğer bir ifadeyle *kıyas yasağı* bulunur⁸²⁶.

⁸²² Öncel, Kumrulu ve Çağan, 45.

⁸²³ Karakoç, 1023.

⁸²⁴ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 46.

⁸²⁵ Karakoç, 1025.

⁸²⁶ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 46.

3.2.3. Vergilendirme Yetkisi ve İlkeleri Açısından Mali Özerklik

Mali özerklik; yerel yönetimlerin dışarıdan bir müdahale olmaksızın yerel vergilerin oranını ve matrahını belirleyebilmesi ve yerel halkın talep ettiği hizmetleri sağlayabilmesidir⁸²⁷. Bu açıdan bakıldığında mali özerkliğin varlığını belirleyen en önemli unsur, “*yerel yönetimlerin sahip oldukları vergilendirme yetkisi*” dir ve bu kapsamda yerel yönetimlere “*yerel vergiler için matrah ve oran belirleme yetkisi*” nin sağlanması gerekir⁸²⁸. Yerel yönetimlerin sahip olacağı bu yetki; vergi matrah ve oranını belirleme yetkisinden, merkezin çizdiği alt ve üst sınırlar içerisinde vergi oranını belirleme yetkisine kadar uzanabilir⁸²⁹.

Eğer yerel yönetimlerin mali yönden özerk olması ve yeterli mali kaynaklara sahip olması isteniyorsa, vergilendirme yetkisi belirli sınırlar altında merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmelidir⁸³⁰. Bu yetki devri çerçevesinde; yerel yönetimlerin sahip olduğu vergilendirme yetkisi, ülke uygulamalarına göre değişiklik arz eder. Bazı ülkelerde yerel yönetimler, kendi bütçelerinde yer alan vergileri tahsil ederken; merkezi yönetim, verginin oran ve matrahını tayin eder. Bazı ülke uygulamalarında ise merkezi yönetim, yerel vergileri tahsil ederek, yerel yönetimlere vergi gelirini belirli oranlarda paylaştırılır. Öte yandan kimi ülke uygulamalarında da yerel vergilerin matrah ve oranı yerel yönetimler tarafından tayin ve tahsil edilir⁸³¹.

Vergilendirme yetkisinin devredildiği düzeye göre mali özerklik, geniş mali özerklik, sınırlı mali özerklik ve merkeze bağımlılık olmak üzere üç derecede tesis edilebilir:

- *Geniş mali özerklik*: Geniş mali özerklikte yerel yönetimlere vergilerin konu, yükümlülük, matrah ve oranlarını belirleme yetkisi bırakılır. Devletin yerel yönetimler üzerinde sadece genel bir denetleme yetkisi vardır. Geniş mali özerklik, vergilendirme koyma yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi anlamına geldiği ve vergi sisteminde birliğin bozulması sonucunu doğurduğu için üniter devletlerde uygulama alanı bulamaz⁸³².

⁸²⁷ Chapman, 16.

⁸²⁸ Bird and Vaillancourt, 12.

⁸²⁹ Güner, 62.

⁸³⁰ Vito Tanzi, “Basic Issues on Decentralization and Tax Assignment”, *Reforming China's Public Finance*, International Monetary Fund, Washington 1995, 169.

⁸³¹ Güner, 64.

⁸³² Öncel, Kumrulu ve Çağan, 38.

- *Sınırlı mali özerklik*: Mali özerkliğin bu boyutunda devlet, vergilendirme konusundaki yasama yetkisini devretmez, sadece tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi yerel yönetimlere devredilir. Ancak kanunlarla alt ve üst sınırlarının belirlenmesi koşuluyla yerel yönetimlere matrah ve oranı belirleme yetkisi de devredilebilir. Sınırlı mali özerklik, kural olarak yerel yönetimlere sadece tahsil yetkisini bıraktığı için mali özerkliğin yüksek düzeyde olmadığı söylenebilir. Ancak üniter devlet modeline aykırı düşmediği ve sınırları yasayla belirlendiği sürece matrah ve oran belirleme yetkisi devredilerek mali özerklik derecesi yükseltilebilir⁸³³.
- *Merkeze bağlılık*: Üniter devlet modelinin merkezileşme eğilimi doğrultusunda, vergilendirme yetkisinin tamamen merkezi yönetimde bulunmasıdır. Mali özerkliğin bu boyutunda yerel yönetimlerin vergilendirme konusunda herhangi bir yetkisinin bulunmaması dolayısıyla, mali özerklik yok denecek kadar azdır. Burada sadece merkezin çeşitli ölçütlere göre yerel yönetimlere pay vermesi söz konusudur⁸³⁴.

Üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, anayasada bu konuda bir düzenleme olmasına bağlıdır. Bu çerçevede anayasada vergilendirme yetkisinin devri koşullarının varlığı halinde, devredilen yetkinin kapsamı dâhilinde yerel yönetimler vergilendirme yetkisine sahip olabilir⁸³⁵. Ancak üniter devletlerde vergilendirme yetkisi ağırlıklı olarak merkezin elindedir ve yasalarla düzenlenen vergilerin büyük bir kısmı merkezin elinde toplanır. Yerel yönetimlere çoğunlukla sadece vergilerin tahsil yetkisi devredilir. Bu kapsamda üniter devletlerde vergilendirme yetkisinin devredilmesinde uygulamada en çok karşılaşılan yöntem, vergi matrahı ve oranının merkezi yönetimce belirlenmesi ve ardından tahsil yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir⁸³⁶. Dolayısıyla üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinin çok kısıtlı olduğunu değerlendirmesi yapılabilir.

Yerel yönetimlerin sahip olacağı vergilendirme yetkisi, mali özerklik düzeylerini belirler. Ancak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi aynı zamanda vergilendirme

⁸³³ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 38.

⁸³⁴ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 38.

⁸³⁵ Tavşancı, “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, 65.

⁸³⁶ Egeli ve Diril, 32.

ilkelerine göre şekillenecektir. Bu nedenle mali özerkliğin vergilendirme boyutu, vergilendirme ilkeleri kapsamında da değerlendirilebilir.

a) *Vergilendirmede kanunilik ilkesi çerçevesinde mali özerklik*: Vergilendirmede kanunilik (temsilsiz vergi olmaz) ilkesi gereği; vergiler sadece kanunla konur, değiştirilir ve kaldırılır. Dolayısıyla kanun yapma yetkisi yasama organındadır, diğer bir ifadeyle vergi konusunda kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetkileri münhasıran halkın temsilcilerine aittir⁸³⁷.

Federal devletlerde yasama yetkisi, federe devletler ile federal devlet arasında paylaşılır. Ancak federal devletlerde, vergilendirme açısından yasa yapma yetkisinin yerel yönetimlere devri, yukarıda bahsi geçen ülke uygulamalarından anlaşılabacağı üzere söz konusu değildir. Federal devletlerde, ABD ve Almanya örneğinde olduğu gibi, yerel yönetimlere sadece alt ve üst sınırlar dâhilinde verginin oranını ve matrahını belirleme yetkisi devredilir. Bölge devletlerinde ise merkezi devlet, özerk bölgelerin bir kısmına verilen siyasi özerklik kapsamında yasa yapma yetkisini devredebilir. Ancak yerel yönetimlere bakıldığında, İtalya örneğinde olduğu gibi yerel yönetimlere yasa yapma yetkisinin devri söz konusu olabilirken; İspanya örneğinde olduğu gibi bu yetki devredilmeyebilir. Federal ve bölgesel devletlerde söz konusu olan bu durum, geniş mali özerklikle açıklanır. Ancak üniter devletlerde yasama yetkisi tek bir organda toplanır ve yerel yönetimler, kendi meclisleri üzerinden vergi konusunda herhangi bir yasama yetkisi kullanamaz. Bu durum, üniter devletlerde yerel yönetimlerin siyasi özerkliğin olmamasının doğal ve nihai bir sonucudur⁸³⁸. Bu bilgiler ışığında geniş mali özerkliğin üniter devletlerde vergilendirmede kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı değerlendirilmesi yapılabilir.

b) *Vergilendirmede adalet ilkesi çerçevesinde mali özerklik*: Mali özerklik kapsamında, yerel yönetimlerin harcamalarını karşılayacak düzeyde gelire sahip olması ve bu gelirlerin önemli bir kısmının yerel vergilerden oluşması gerekir⁸³⁹. Yerel vergilerin tespitinde önemli ölçütlerden biri ise *fayda ilkesidir*⁸⁴⁰. Ayrıca yerel yönetimlerin, yerel vergiler açısından yerel halkın kamu hizmetlerinden sağladığı faydayı belirlemesi de daha

⁸³⁷ Güneş, 32.

⁸³⁸ Özer ve Akçakaya, 32.

⁸³⁹ Bahl and Bird, 8.

⁸⁴⁰ Çetinkaya, 73.

muhtemeldir⁸⁴¹. Bu noktada mali özerkliğin, vergilendirmede adalet ilkesinin bir boyutunu teşkil eden *yararlanma ilkesi* ile uyum gösterdiği ifade edilebilir. Ancak bölgelerarası eşitsizliklerin mevcudiyeti ve dolayısıyla hizmet kalitesinin bölgeden bölgeye farklılık arz etmesi, her bir bölge açısından hizmetten sağlanan faydanın farklılaşması sonucunu doğurur. Bu noktada ise vergi yasalarının içerdiği hükümler karşısında bireyler, birbirinden farklı muamelelere tabi tutulabilir. Böyle bir durumda da yararlanma ilkesi, vergilendirmede eşitlik ilkesinin diğer boyutları ile çelişebilir. Ancak önemle belirtmek gerekir ki yararlanma ilkesine göre vergilendirme, yerel yönetimlerin geniş mali özerkliğe sahip olması halinde önem arz eder. Çünkü sınırlı mali özerklikte, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi devredilmez; dolayısıyla yerel yönetimlerin faydayı gözeterek vergilendirme yapması söz konusu olamaz.

Vergilendirmede adalet ilkesinin bir diğer boyutunu oluşturan *ödeme gücü ilkesi* ise, verginin ödeme gücüne göre alınmasını ifade eder. Bu ilkenin tam anlamıyla işletilebilmesi için mükellefin ya da vergi konusunun niteliğine veya niceliğine göre en az geçim indirimi, artan oranlılık, ayırma kuramı ve istisna muafiyet uygulaması gibi bazı tekniklerin varlığına ihtiyaç duyulur⁸⁴². Bu kapsamda yerel yönetimlerin yerel vergilerde verginin konusuna ve mükelleflere daha yakın olduğu, niceliklerini ve niteliklerini tespit etmede daha başarılı olabileceği söylenebilir. Dolayısıyla ödeme gücü ilkesi kapsamında; yukarıda sıralanan tekniklerin yerel yönetimler tarafından merkezi yönetime kıyasla daha etkin bir şekilde uygulanabileceği sonucuna varılabilir. Ancak en az geçim indirimi, ayırma kuramı ve artan oranlılık teknikleri, vergi matrahının ve oranının belirlenmesi noktasında işlerlik kazanacak; bu kapsamda da yerel yönetimlerin oran ve matrah belirleme yetkisini elinde bulundurması gerekecektir. Şu hususu önemle belirtmek gerekir ki; bahse konu yetkinin sınırsız devri ve kullanımının, geniş mali özerkliği ve dolayısıyla siyasi özerkliği akla getireceği, bunun da ülke bütünlüğünü tehdit edebileceği hususu gözden kaçırılmamalıdır.

c) *Vergilendirmede eşitlik ve genellik ilkesi çerçevesinde mali özerklik:* Vergilendirmede eşitlik ilkesine göre vergi kanunları uygulanırken, mükellefler herhangi bir ayırma tabi tutulmadan vergilendirilmelidir⁸⁴³. Eşitlik ilkesi kapsamında yatay

⁸⁴¹ Ulusoy ve Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik...”, 264.

⁸⁴² Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 244.

⁸⁴³ Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 242.

adaletin (denkleştirici adaletin) sağlanması için aynı gelir düzeyine sahip mükelleflerin aynı; dikey adaletin (dağıtıcı adaletin) sağlanması için ise farklı gelir düzeyine sahip olanların farklı miktarda vergi ödemesi gerekir⁸⁴⁴. Vergilendirmede genellik ilkesi ise herkesten vergi alınmasını ifade eder⁸⁴⁵. Ancak bölgelerarası eşitsizlikler göz önüne alındığında geniş mali özerklik, eşitlik ve genellik ilkesine uyum sağlayamaz. Çünkü bölgeden bölgeye farklılaşacak vergi kanunları; belirli bir bölgede alınan bir verginin, diğer bir bölgede alınmamasına sebebiyet verebilir. Bu durum ise genellik ilkesine aykırılık teşkil eder. Bununla birlikte yerel yönetimlerin elinde olacak vergi oran ve matrah belirleme yetkisi, aynı gelir düzeyine sahip bireylerin, farklı yerel yönetimler dâhilinde farklı oranlarda vergi ödemelerine sebebiyet verebilir. Ayrıca ülkenin tamamında denetim, kontrol, istisna, muafiyet, kayıt sistemi ve tahsil konusunda standart bir uygulama olması beklenemez. Dolayısıyla vergi mükellefleri, aynı kaynaktan gelir elde etse dahi farklı oranlarda vergi ödeme ve vergilendirme sürecinde farklı muamelelere tabi olma gibi durumlarla karşı karşıya kalabilir⁸⁴⁶. Bu durum ise yatay (denkleştirici) adaletin sağlanamaması sonucunu doğurur. Dolayısıyla mali özerkliğin eşitlik ilkesine yatay adalet noktasında aykırılık teşkil edebileceği ifade edilebilir. Sonuç olarak geniş mali özerklik kapsamında; yerel yönetimlere vergi koyma ve kanunlarla alt ve üst sınırlar belirlenmeksizin vergilerin matrah ve oranlarını değiştirebilme yetkisinin verilmesinin, eşitlik ve genellik ilkesi ile bağdaşmadığı söylenebilir.

d) *Vergilendirmede hukuki güvenlik ilkesi çerçevesinde mali özerklik*: Geniş mali özerklik kapsamında vergi koyma, alt ve üst limitler belirlenmeksizin vergi matrah ve oranlarını değiştirme yetkileri, yerel yönetimlere bırakılabilir. Ancak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri üzerinde merkezi yönetimin yeterli denetiminin olmaması durumunda, yerel yönetimler tarafından hazırlanacak hukuki metinlerin net ve anlaşılır olmaması veya bu metinlerin yerel yönetimler eliyle keyfi olarak değiştirilebilmesi, diğer bir ifadeyle süreklilik arz etmemesi gibi sonuçlarla karşılaşılabilir. Bu kapsamda geniş mali özerklik, bazı durumlar altında belirlilik ve süreklilik ilkeleri açısından hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil edebileceği değerlendirilebilir. Hukuki güvenlik ilkesi açısından geniş mali özerklik için yapılan bu değerlendirme, sınırlı mali özerklik için aynı önem ve yoğunlukta değildir. Daha açık bir ifadeyle sınırlı mali

⁸⁴⁴ Öncel, Kumrulu ve Çağan, 41; Uluatam, 284.

⁸⁴⁵ Aksoy, 227.

⁸⁴⁶ Özer ve Akçakaya, 22.

özerklikte vergilendirme noktasında kanun yapma yetkisi ve uygulamasının kesin bir şekilde yasama ve merkezi yönetimin (yürütmenin) uhdesinde olması, hukuki güvenlik ilkesi açısından sınırlı mali özerkliği tartışma dışında tutmayı gerekli kılar.

e) *Vergilendirmede mali ilkeler çerçevesinde mali özerklik*: Vergilendirmede mali ilkeler, verimlilik ve esneklik ilkelerinden oluşur ve bu ilkeler, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasını amaçlar⁸⁴⁷. *Verimlilik ilkesi*, gelir kaynaklarının büyük çoğunluğunun vergilerden oluşmasını ifade ederken; *esneklik ilkesi*, vergi gelirinin ekonomik şartlara göre azaltıp artırılabilmesini ifade eder⁸⁴⁸. Mali özerklik ise kural olarak yerel yönetimlere sunacakları hizmetlerin finansmanı için yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasını hedefler ve bu gelir kaynaklarının çoğunluğunun yerel vergilerden oluşması gerektiğini öngörür. Bu kapsamda mali özerkliğin verimlilik ilkesine uygun düştüğü söylenebilir. Ayrıca geniş mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere verilecek olan vergi matrah ve oranlarını değiştirebilme yetkisi, ekonomik koşullar karşısında yerel yönetimlere vergi gelirleri açısından esneklik sağlar. Dolayısıyla geniş mali özerkliğin esneklik ilkesine uygun düşeceği değerlendirilebilir.

3.2.4. Türkiye’de Mali Özerkliğin Vergilendirme Boyutu

Türkiye’de vergilendirme ilkeleri ve vergilendirme yetkisi vergi ödevi başlığı altında Anayasa’nın 73’üncü maddesinde düzenlenmiştir. 73’üncü maddeye göre;

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir”.

⁸⁴⁷ Pehlivan, 145-147.

⁸⁴⁸ Pehlivan, 147; Aksoy, 224.

Türkiye’de vergilendirme ilkeleri, bu maddeye göre anayasal düzlemde düzenlenmiş olup, bu ilkeler; vergilendirmede genellik ve eşitlik ilkeleri, vergilendirmede adalet ilkesi, vergilendirmede kanunilik ilkesi ve vergilendirmede hukuki güvenlik ilkesidir. Bu ilkeler kapsamında, yukarıdaki değerlendirmeler de göz önünde bulundurularak, Türkiye’de yerel vergilerin matrah ve oranlarını belirleme yetkisi vergilendirmede genellik ve eşitlik ilkeleri ile hukuki güvenlik ilkesi doğrultusunda tamamen yerel yönetimlere bırakılamaz. Vergilendirmede kanunilik ilkesi doğrultusunda ise vergi koyma yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması söz konusu değildir.

Vergilendirme yetkisi açısından ise bu maddeye göre vergilendirme açısından kanun yapma yetkisi sadece yasama organına verilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu’na muafiyet, istisnalar ve indirim oranları konusunda kanunun belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisinin devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yerel yönetim karar organlarının (belediye meclisi, belediye encümeni, il genel meclisi ve il encümeni) vergi koyma yetkisinin bulunmadığı ve yerel vergilerin yasama organı tarafından çıkarılan kanunlara dayanarak tahsil edilen vergiler olduğu söylenebilir⁸⁴⁹.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi; mali özerklik kapsamında değerlendirilirken, öncelikli olarak bu gelirlerin nasıl konulduğu ve bu vergilerin yerel yönetimler tarafından nasıl yürütüldüğü önem arz eder. Bu kapsamda örneğin Türkiye’de belediyelerin gelir yapıları; vergi ve benzeri yükümlülükler açısından, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu (EVK) ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (BGK) çerçevesinde şekillenmektedir. EVK kapsamında emlak vergisine, BGK kapsamında ise çeşitli vergi ve harçlar ile harcamaya katılma paylarına yer verilmektedir.

EVK ve BGK; Türkiye’de kanun yapma yetkisine haiz tek erk olan yasama organı (TBMM) tarafından hazırlanarak, yürürlüğe konmuştur. Belediyelerin kendi meclislerinde bu kanunları hazırlayarak, yürürlüğe koymaları öncelikli olarak vergilerin kanuniliği ilkesi gereğince mümkün değildir. Dolayısıyla belediyelerin kendi vergi ve benzeri diğer mali yükümlülükleri üzerinde kanun yapma yetkisi bulunmaz. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin, vergilendirme yetkileri kapsamında vergi koyma yetkisinin olmadığı son derece açıktır. Bununla birlikte EVK’ya göre emlak vergisinin

⁸⁴⁹ Tavşancı, “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, 83.

matrahı, kanun hükümlerine göre tespit edilir ve oranları arttırıp azaltma yetkisi Bakanlar Kurulu'na aittir⁸⁵⁰. Bu noktada belediyeler, sadece emlak vergisini tahsil etme yetkisine sahiptir. Ayrıca BGK belediye meclislerine, kanunda yer alan vergi ve benzeri mali yükümlülükleri tahsil etme yetkisinin yanı sıra bazı vergi ve harçlara ilişkin tarifelerde kanunla belirlenmiş alt ve üst sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisi vermiştir⁸⁵¹. Ancak bu yetkinin anayasal bir dayanağı yoktur. Zira 1982 Anayasası'na göre vergi oran ve tarifelerinde belirli sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisi, sadece Bakanlar Kuruluna verilebilir⁸⁵². Dolayısıyla belediyelerin, vergi ve benzeri mali yükümlülükler üzerinde bu yetkiye sahip olması mümkün olmayıp, bu durumun Anayasa'ya aykırı olduğu söylenebilir. Sonuç olarak belediyelerin vergi ve benzeri mali yükümlülükler üzerinde kanun yapma yetkisinin olmadığı, anayasal dayanaktan yoksun olması sebebiyle oran ve matrahını belirleme yetkisine sahip olmamaları gerektiği ve son olarak sadece tahsil yetkisine sahip oldukları/olmaları gerektiği ifade edilebilir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin (il özel idarelerinin ve belediyelerin) mali özerkliğe sahip olduğu ilgili kanunlarda belirtilmiştir. Bu duruma, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinde "*İl özel idaresi: ...idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini... ifade eder*" ve 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 3'te "*Belediye: ... idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini... ifade eder*" şeklinde yer verilmiştir. Bu noktada yerel yönetimlere tanınan mali özerklik; ilgili kanunlarda "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" gereği düzenlenmiştir. Bununla birlikte Anayasa'nın 127'nci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan "*mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*" ve 6'ncı fıkrasında yer alan "*bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*" hükümleri ise ilgili kanunlarda yer alan "mali özerklik" statüsünün anayasal dayanağı kabul edilmiştir. Bu durum, Anayasa Mahkemesinin 11.09.2014 günlü, E.2014/72, K.2014/141 sayılı kararında;

⁸⁵⁰ Emlak Vergisi Kanunu, (1970), T.C. Resmi Gazete, 13576, 11 Ağustos 1970, Mad. 17-18. Erişim Tarihi: 27.12.2016, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1319.doc

⁸⁵¹ Belediye Gelirleri Kanunu, (1981), T.C. Resmi Gazete, 17354, 29 Mayıs 1981, Mad. 96. Erişim Tarihi: 20.07.2016, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.doc

⁸⁵² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (1982), Mad. 73.

“Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında... merkezi yönetim - yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen "yerel yönetimlerin özerkliği" ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir... Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de "Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır⁸⁵³”

şeklinde yer almıştır. Buna paralel bir şekilde daha önceki bir kararında, Anayasa Mahkemesinin 15.05.2008 günlü, E.2004/1, K.2008/106 sayılı kararında ise;

“Anayasa'nın 127. maddesine koşut olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinin (a) bendinde, il özel idareleri... idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır... İl özel idaresinin, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olduğu kuşkusuzdur⁸⁵⁴”

hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi kararlarında, ilgili kanunlarda yer alan yerel yönetimlerin mali özerkliğinin anayasal dayanağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirtilen görevleriyle orantılı gelir tahsisi, mali

⁸⁵³ Anayasa Mahkemesi, 11.09.2014 gün, E.2014/72, K.2014/141 sayılı karar. Erişim Tarihi: 27.12.2016, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html> . Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, 10.04.2013 gün, E.2012/158, K.2013/55 sayılı karar.

⁸⁵⁴ Anayasa Mahkemesi, 15.05.2008 gün, E.2004/1, K.2008/106 sayılı karar.

özerkliğin gelir boyutunu ifade ettiği gözden kaçmamalıdır. Bu noktada ilgili kanunlarda yer alan mali özerkliğin; vergilendirme, harcama, borçlanma ve bütçe boyutları itibarıyla ne ifade ettiğinin belirlenmediği de dikkat çekmektedir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi kararları kapsamında yerel yönetimlere tanınan mali özerkliğin, anayasal dayanaktan yoksun olmadığı söylenebilse de, mali özerkliğin içeriği noktasında bir tartışmanın söz konusu olabileceği ifade edilebilir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerklikleri; ilgili kanunlarda düzenlenirken, bu düzenlemelerin anayasal dayanağı Anayasa Mahkemesi kararlarınca belirtilmiştir. Ancak ilgili kanunlarda yer alan mali özerkliğin; üniter devlet yapısıyla, idarenin kanuniliği ve bütünlüğü ile yerinden yönetim ilkeleriyle ve idari vesayet yetkisiyle uyumlu olup olmadığı da önem arz eder. Bu kapsamda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3’üncü maddesinde düzenlenen il özel idarelerinin mali özerkliği, söz konusu uyumun olmadığı ve dolayısıyla bu hükmün anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla 2005 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. A. Necdet Sezer, bu başvurusunda,

“Tekil devlet modeli yerine, "idari vesayet" zayıflatılarak "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanmakta; yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine, görev ayrılığına dayalı güçlü yerel yönetimlere yer verilmekte; il özel yönetimleri, mali ve idari özerkliğe kavuşturularak merkezi yönetimin denetim ve gözetimi kaldırılmakta”

olduğu gerekçelerini ve bu gerekçeler karşısında da mali özerkliğin Anayasa’da öngörülen "üniter devlet modeli” ne, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine aykırı düştüğünü öne sürmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi;

“3. maddede vesayet yetkisinden söz edilmemekle birlikte, Yasa’nın ilgili diğer maddelerinde buna ilişkin kuralların bulunması nedeniyle, söz konusu denetimin yapılmayacağı gibi bir anlam çıkarılamaz. Nitekim maddeye ilişkin gerekçede, il özel idaresinin tanımında geçen idari ve mali özerklik kavramının sınırsız bir özerkliği kapsamadığı, bu özerkliğin, Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak

şekilde yorumlanamayacağı, anılan kavramın il özel idarelerinin, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade ettiği belirtilmiştir⁸⁵⁵

gerekçesi ile bu başvuruyu haklı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesinin bu görüşü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun madde gerekçesiyle de uyduğu görülmektedir. Bu kapsamda Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesi,

“Belediyenin tanımında geçen idarî ve malî özerklik kavramı sınırsız bir özerkliği kapsamamaktadır. Belediyelerin, Anayasanın 127'nci maddesinde ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve sınırlar çerçevesinde mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması hususunda, karar organının alacağı kararla harekete geçebilen, harcama yapabilen, borçlanabilen ve her türlü hukukî ehliyeteye sahip bir kamu tüzel kişisi olduğunda hiçbir kuşku bulunmamaktadır.

İdarî ve malî özerklik, Anayasanın 123 üncü maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde yorumlanamaz. Söz konusu kavramlar, mahallî idarelerin, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade etmektedir⁸⁵⁶

şeklinde gerekçelendirilmiştir. Bu bilgiler kapsamında Türkiye'de yerel yönetimlere sağlanacak olan mali özerkliğin, ancak anayasal ilkeler çerçevesinde uygulamada yer bulacağı ve bu çerçevede üniter devlet modeli ile mali özerkliğin uyumsuzluğunun giderilebileceği söylenebilir. Ancak önemle belirtmek gerekir ki -yukarıda da ifade edildiği üzere- mali özerkliğin bünyesinde taşıdığı en büyük risk, ülkenin bütünlüğünü

⁸⁵⁵ Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007 gün, E. 2005/32, K. 2007/3 sayılı karar. Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010 gün, E.2008/28, K.2010/30 sayılı karar; Anayasa Mahkemesi, 15.05.2008 gün, E.2004/01, K.2008/106 sayılı karar.

⁸⁵⁶ Plan ve Bütçe Komisyonu, *Belediye Kanunu Tasarısı Esas Komisyon Raporu*, Haziran 2005, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>

bozma tehlikesidir. Nitekim, mali özerkliğin siyasi özerkliğe evrildiği (dönüştüğü) noktalarda, bu tehlike ciddi boyutlara erişebilme potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri ve üniter devlet modeli çerçevesinde; Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerkliğin sınırlarının herhangi bir şüpheye mahal vermeksizin, açık ve net bir biçimde tanımlanması önem arz etmektedir. Sonuç olarak Türkiye’de mali özerklik konusu, bahse konu ilkeler ve değerler muvacehesinde tanımlanıp uygulanabilecektir.

3.2.5. Türkiye’de Mali Özerklik ve Ülke Uygulaması Karşılaştırması

Türkiye’de mali özerkliğin gerek teorik çerçevesi gerekse uygulama tipolojisinin anlamlandırılması açısından; çalışmanın Birinci Bölümünde geniş yer verilen ülke örneklerinin karşılaştırmalı analizi önem taşımaktadır. Bu çerçevede mali özerklik noktasında; ülke uygulamalarının ana hatları itibarı ile değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim bahse konu değerlendirme Tablo 3.4.’te bir bütün halinde tedvin edilmiştir.

Öncelikli olarak federal devlet modeli çerçevesinde ABD ve Almanya ele alınacak olursa; söz konusu her iki ülkede de yerel yönetimlerin, kendi yerel meclisleri eliyle vergi koyma yetkisine sahip olmadıkları sonucuna ulaşılmaktadır. Bu ülkelerde yerel yönetimler; sadece yerel vergileri tahsil etme yetkisi ve belirli vergiler için de matrah ve oran belirleme yetkileriyle donatılmıştır. Bu noktada federal devlet model örneği olarak, ABD ve Almanya’da yerel yönetimlerin geniş mali özerkliğe sahip olduğu söylenebilir. Bölgesi bir devlet olan İspanya’da yerel yönetimlerin; vergi koyma, matrah ve oran belirleme yetkisi bulunmadığı görülmektedir. Tahsil yetkisi ise yalnızca belediyelere devredilmiştir. Bu noktada belediyelerin sınırlı mali özerkliği söz konusu iken; illerin merkeze bağlılığı söz konusudur. Bir diğer bölgesel devlet olan İtalya da ise yerel yönetimlerden özerk bölgeler ve iller, geniş mali özerkliğe sahipken; belediyeler sınırlı özerkliğe sahiptir. Çünkü İtalya’da yerel yönetim birimi olarak kabul edilen özerk bölgeler vergi koyma, matrah ve oran belirleme ve tahsil etme yetkisi ile donatılmıştır. İllerin ise özerk bölgelerden ayrı olarak vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Belediyelerin ise sadece vergi tahsil yetkisi vardır.

Üniter bir devlet olan Türkiye’de yerel yönetimlerin; anayasal açıdan kanun yapma, oran ve matrah belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin, kural olarak, yalnızca vergilerin tahsil yetkisi noktasında sınırlı bir yetkiyi

elinde bulundurması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye’de vergilendirme yetkisi açısından mali özerklik, kanuni sınırlar çerçevesinde tahsil yetkisi ile tanımlanmıştır. Sonuç olarak Türkiye’de sadece tahsil yetkisiyle sınır bir mali özerklik söz konusu olmalıdır. Ancak anayasal dayanağı olmamakla birlikte belediyelere BGK’da düzenlenen bazı vergi ve harçlara ilişkin tarifelerde kanunla belirlenmiş alt ve üst sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Sınırlı mali özerkliğin söz konusu olduğu/olması gerektiği Türkiye’de bu durumun anayasaya aykırı olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Tablo 3.4. ABD, Almanya, İspanya, İtalya ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi Kapsamında Mali Özerklik Dereceleri⁸⁵⁷.

ÜLKELER	MALİ ÖZERKLİK DERECEŚİ	VERGİLENDİRME YETKİSİ KAPSAMI		
	<i>Geniş Mali Özerklik, Sınırlı Mali Özerklik veya Merkeze Bağlılık</i>	<i>Vergi Koyma Yetkisi</i>	<i>Vergi Oran ve Matrahını Belirleme Yetkisi</i>	<i>Verginin Tahsili Yetkisi</i>
Amerika Birleşik Devletleri	Geniş Mali Özerklik	Yok	Mülk ve satış vergilerinde oran ve matrah belirleme yetkisine sahiptir.	Var
Almanya	Geniş Mali Özerklik	Yok	Emlak, meslek ve işletme vergilerinde oran ve matrah belirleme yetkisine sahiptir.	Var
İspanya	Belediyeler açısından Sınırlı Mali Özerklik; İller açısından Merkeziye Bağlılık	Yok	Yok	Tahsil yetkisine sadece belediyeler sahiptir.
İtalya	Özerk bölgeler ve iller açısından Geniş Mali Özerklik; Belediyeler açısından Sınırlı Mali Özerklik	Vergi koyma yetkisine sadece Özerk bölgeler sahiptir.	Vergi oran ve matrahını belirleme yetkisine sadece Özerk bölgeler ve iller sahiptir.	Var
Türkiye	Sınırlı Mali Özerklik	Yok	Belediyelerin, BGK kapsamında bazı vergi ve benzeri gelirlerin tarifelerinde alt ve üst sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisi bulunur.	Var

⁸⁵⁷ Bu tablodaki bilgiler, çalışmanın birinci bölümünde yer verilen bilgiler kapsamında hazırlanmıştır.

SONUÇ

Devletlerde idari yapının “*yerinden yönetim ilkesi*”ne göre belirlenmesine kadar geçen süreçte, merkezi yönetimin birer ajanı olarak görev yapan yerel yönetimlerin, günümüzde merkezi yönetim karşısında belirli bir özerkliğe sahip olması gerektiği kabul edilir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin kabulünde ise bu yönetimlerin, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi ve yerel nitelikteki hizmetlerin sunulması açısından oynadığı rol büyük önem taşır. Bu kapsamda “*yerel özerklik*”, öncelikli olarak yerel yönetimlerin yerel düzeyde yapılacak seçimlerle göreve gelmesini, seçilmiş organları eliyle kamu hizmetlerine yönelik karar alabilmesini ve bu hizmetleri yürütebilmesini gerekli kılar. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerde öncelikli olarak idari özerkliğin sağlanması gerekir.

Yerel özerkliğin sağlanmasında “*idari özerklik*” ön-şart olmakla birlikte, tek başına yeterli değildir. Çünkü yerel yönetimlerin aldığı kararlar doğrultusunda; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesi, mali açıdan da belirli bir özerkliğe sahip olması gerekir. Yerel yönetimlerin mali açıdan sahip olduğu özerklik, diğer bir ifadeyle “*mali özerklik*” ise kural olarak yerel yönetimlerin gelirleri, harcamaları, bütçeleri ve borçlanmaları üzerinde söz sahibi olması anlamına gelir.

Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere sınırları önceden belirlenmiş bir şekilde mali yönden serbestlik tanınır. Ancak ülkelerin ekonomik koşulları, gelişmişlik düzeyleri, siyasi ve idari yapıları itibarıyla mali özerklik; çeşitli güçlü ve zayıf yönleri bünyesinde barındırır. Bu kapsamda iki konu özellikle ön plana çıkar. Bunlar; ekonomik gelişmişlik düzeyi ile mali özerkliğin getirileri arasındaki ilişki ve mali özerkliğin getirdiği tehlikelerin boyutudur.

Mali özerkliğin sahip olduğu güçlü yönler, kimi faydaları beraberinde getirirken; zayıf yönleri muhtelif tehlike ve sakıncalar doğurabilir. Ancak mali özerkliğin güçlü yönleri çoğunlukla gelişmiş ülkelerde ortaya çıkarken, zayıf yönleri çoğunlukla gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde kendini gösterir. Bu doğrultuda mali özerkliğin gelişmiş ülkelere daha uygun olduğu, iktisadi gelişmişlik düzeyi zayıf ve/veya düşük olan ülkeler açısından da dikkate değer tehlikeleri beraberinde getireceği yönünde önemli ve genel bir sonuca ulaşmak mümkündür. Bu noktada öncelikli olarak mali özerkliğin önem arz eden güçlü yönlerinden bahsetmek gerekir.

Mali özerkliğin güçlü yönleri arasında; yerel yönetimlerin halkın tercihlerine daha duyarlı hizmet sunabilmesi, yerel düzeyde sosyal ve ekonomik refahın artması, yerel hizmetlerin daha kaliteli, kapsamlı ve verimli sunulabilmesi, yerel yönetimlerin üretken altyapı yatırımlarına daha fazla yönelmesi, yerel yönetimlerde hesap verilebilirlik ve sorumluluğun artması, yolsuzlukla daha iyi mücadele edilebilmesi ve bölgesel kalkınma politikalarının daha başarılı yönetilmesi gibi bir takım faydalar sayılabilir. Bununla birlikte mali özerkliğin zayıf yönlerine baktığımızda ise iki önemli ve somut tehlikenin; makroekonomik istikrarsızlık ve bölgelerarası eşitsizlik şeklinde ön plana çıktığı görülür.

Makroekonomik istikrarsızlık ve bölgelerarası eşitsizliğin yanı sıra, mali özerkliğin özellikle üniter devletler açısından, ulusal birlik ve bütünlüğü tehdit etme potansiyelini de bünyesinde barındırdığı gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim dil, din, etnik ve benzeri şekillerdeki çeşitliliğin ülke geneline yayılmadığı yani özellikle belirli bir coğrafi bölgede yoğunlaştığı, buna bağlı olarak da ayrılıkçı hareketlerin potansiyel ve aktif bir tehlike oluşturduğu ve yerel yönetimlerin de ayrılıkçı hareketleri destekleyen partilerin elinde bulunduğu üniter devletlerde mali özerklik, ulusal birlik ve bütünlüğün tehdit altında kalmasına sebebiyet verebilir. Zira bu tip bir durumda sınırları ve muhtevası net bir biçimde tanımlanmaksızın tesis edilecek mali ve idari özerklik; siyasi özerklik taleplerini ortaya çıkarabilecek ve bu siyasi özerklik talepleri de üniter devletin ulusal birlik ve beraberliğini sorgulatıp tehlikeye düşürebilecek potansiyele sahiptir.

Güçlü ve zayıf yönlerine ilave olarak; mali özerkliğin sebep sonuç ilişkisi ile doğrudan bağlantılı olduğu mali kaynak ve harcama ikilisinin yapısal özelliklerinin de dikkatle değerlendirilmesi gerekir. Şöyle ki; günümüzde yerel yönetimlerin hizmet yüklerinin gerek nicel gerekse nitel olarak artması ve bu hizmet yükü kaynaklı harcamaları finanse etmekte zorlanması, yerel yönetimlerin gelir yapısının güçlendirilip çeşitlendirilmesini gerekli kılar. Bu noktada ise yerel yönetimlerin gelir yapısının ve gelir kaynakları üzerindeki vergilendirme yetkisinin kapsamı, diğer bir ifadeyle mali özerkliğin gelir ve vergilendirme boyutu ön plana çıkar.

Yerel yönetimlerin gelir yapısı mali özerklik kapsamında düzenlenirken, gelirlerinin önemli bir kısmının öz gelirlerden (yerel vergilerden) oluşması ve bunun karşısında merkezden yapılan mali yardım ve transferlerin asgariye indirgenmesi gerekir. Çünkü yerel vergiler, yerel düzeyde ortaya çıkan, yerel yönetimler tarafından denetimi ve

toplanması daha kolay olan ve bu özellikleri dolayısıyla da yerel yönetimlerin kontrol alanına bırakılan gelirlerdir. Aksine merkezden yapılan mali transfer ve yardımlar, yerel yönetimlere dışarıdan aktarılan gelirlerdir ve doğrudan merkezin denetimi ve kontrolü altındadır. Bu nedenle, mali yardım ve transferler her ne kadar yerel yönetimler açısından ek gelir kaynakları olarak görülse de aslında yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyini düşürebilecek niteliktedir. Sonuç olarak yerel yönetimlerin gelir düzeyi, harcamalarını karşılayabilecek düzeye getirilirken; merkezden yapılan mali transfer ve yardımlardan ziyade yerel vergilere ağırlık verilmesi gerektiği söylenebilir. Yerel yönetimlerin gelir yapısı bakımından Türkiye uygulamasına bakılacak olursa; yerel yönetimlerin (belediyelerin ve il özel idarelerinin) harcamalarını karşılayabilecek yeterli gelir düzeyine sahip olmadığı, gelir yapısının da büyük ölçüde merkezden yapılan mali transfer ve yardımlara bağımlı olduğu, bunun karşısında emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi gibi yerel vergilerin ikinci planda kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yapısının, mali özerklik açısından yeterli düzeyde olmadığı sonucuna ulaşılabilir.

Yerel yönetimlerin gelir yapısının çoğunlukla yerel vergilerden oluşması, mali özerkliğin sağlanması açısından yeterli değildir. Yerel yönetimlerin bu gelirler üzerinde belirli bir tasarruf yetkisine, diğer bir ifadeyle vergilendirme yetkisine de sahip olması gerekir. Kural olarak vergilendirme yetkisi; verginin koyulması, matrah ve oranının tespiti, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin toplamını ihtiva eder. Ancak bu yetkinin kapsamı, özellikle ülkenin dâhil olduğu devlet modeli kapsamında farklılaşmaktadır. Bu farklılaşma federal ve bölgesel devlet modeli karşısında üniter devlet modelinde; ülkenin birlik ve bütünlüğü yaklaşımının daha güçlü olması, yasama yetkisinin sadece merkezde toplanması, anayasal vergilendirme ilkelerinin, idarenin bütünlüğü ilkesinin ve idari vesayet yetkisinin varlığı gibi sebeplerden kaynaklanır. Bu durum ülke uygulamalarında da kendini gösterir. Nitekim *federal devlet modeli* uygulamaları olan Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Almanya’da yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi verilmeyip, verginin oran ve matrahını belirleme ve tahsili yetkisi; *bölgesel devlet modeli* uygulamaları olan İspanya’da yerel yönetimlere çok sınırlı vergilendirme yetkisi, İtalya’da da verginin koyulmasından tahsiline kadar geçen süreçte geniş bir vergilendirme yetkisi devredilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine bakıldığında kural olarak, verginin tahsili yetkisinin devredildiği görülmektedir. Bu yönüyle Türkiye’de yerel yönetimlere, vergilendirme yetkisi açısından sınırlı bir mali özerkliğin tanımlandığı ifade edilebilir. Bununla birlikte Türkiye’de üniter devlet modeli, idarenin bütünlüğü ilkesi, idari vesayet yetkisi ve anayasal vergilendirme ilkeleri göz önünde bulundurularak; vergi koyma yetkisi ile alt ve üst sınırlar belirlenmeksizin vergi matrah ve oranını belirleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmaması da gerekir. Ancak belediyeler açısından Belediye Gelirleri Kanunu belediye meclislerine, bu kanunda yer alan vergi ve benzeri mali yükümlülükleri tahsil etme yetkisinin yanı sıra bazı vergi ve harçlara ilişkin tarifelerde kanunla belirlenmiş alt ve üst sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisi vermiştir. Bu yetki devri anayasaya aykırılık teşkil eder. Çünkü vergi koyma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine, vergi matrah ve oranları belirleme yetkisi ise TBMM’nin yanı sıra meclisin yetki vermesi halinde alt ve üst sınırları dâhilinde matrah ve oranları değiştirme yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Bu bilgiler ışığında vergilendirme yetkisi kapsamında mali özerkliğin sınırlı olarak sağlanması gereken Türkiye’de; yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi ile matrah ve oran belirleme yetkisi kesin ölçüde devredilmemesi gerekirken, sadece tahsil yetkisinin devredilebileceği sonucuna ulaşılabilir.

KAYNAKÇA

- Acartürk**, Ertuğrul ve Çakmak, Orhan, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, (ss. 369-393), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005.
- ACIR**, “Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional Statutory and Judicial Clarification”, *U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, Washington 1993.
- Akgül**, Mehmet Emin, *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim ilkesi Olarak Özerklik Kavramı*, Turhan Kitabevi, Ankara 2013.
- Akyılmaz**, Bahtiyar, “Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 (1-2), 2000, 141-159.
- Akyılmaz**, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.
- Alada**, Adalet Bayramoğlu, “Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17 (4), 2008, 5-44.
- Anayasa Mahkemesi**, 18.01.2007 gün, E.2005/32, K.2007/3 sayılı karar. Erişim Tarihi: 27.12.2016, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>
- Anayasa Mahkemesi**, 15.05.2008 gün, E.2004/1, K.2008/106 sayılı karar.
- Anayasa Mahkemesi**, 04.02.2010 gün, E.2008/28, K.2010/30 sayılı karar.
- Anayasa Mahkemesi**, 10.04.2013 gün, E.2012/158, K.2013/55 sayılı karar.
- Anayasa Mahkemesi**, 11.09.2014 gün, E.2014/72, K.2014/141 sayılı karar.
- Asfaw**, Abay, Frohberg, Klaus, James, K. S. and Jutting, Johannes, “Fiscal Decentralization and Infant Mortality: Empirical Evidence from Rural India”, *The Journal of Developing Areas*, 41 (1), 2007, 17-35.
- Atay**, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2014.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, (1985), T.C. Resmi Gazete, 21364, 3 Ekim 1992.
Erişim Tarihi: 17.03.2016,
http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

- Ayhan**, Ufuk, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, 18 (70), 2008, 103-120.
- Azfar**, Omar, Kähkönen, Satu and Meagher, Patrick, “Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings”, *IRIS Center Working Paper No. 256*, University of Maryland, 2001.
- Bach**, Steffen, Blöchliger, Hansjörg ve Wallau, Dominik, “The Spending power of Sub-Central Governments: A Pilot Study”, *Network on Fiscal Relations across Levels of Government*, OECD, 2009.
- Bağlı**, Mehmet Selim, “Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü: Mali Özerklik Derecesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23 (2), 2014, 27-47.
- Bahl**, Roy, “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, *International Studies Program Working Paper Series No. 1*, Andrew Young School of Policy Studies, George State University, 1999.
- Bahl**, Roy, “The Pillars of Fiscal Decentralization”, *CAF Working Papers No. 7*, CAF Development Bank of Latin America, Caracas 2008.
- Bahl**, Roy and Bird, Richard M., “Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward”, *Public Budgeting and Finance*, 28 (4), 2008, 1-25.
- Bahl**, Roy and Linn, Johannes, “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries”, *Publius: The Journal of Federalism*, 24 (1), 1994, 1-20.
- Bahl**, Roy and Martinez-Vazquez, Jorge, “Sequencing Fiscal Decentralization”, *Policy Research Working Paper No. 3914*, Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Governance Group, The World Bank, 2006.
- Bali**, Besim B., “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007.
- Bardhan**, Pranab, “Decentralization of Governance and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 2002, 185-205.
- Bayar**, Doğan, “Mali Denetim Nedir?”, *Maliye Dergisi*, 155, 2008, 1-10.

- Benedikter**, Thomas, *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Research, Bolzano 2009.
- Bennett**, Robert, "Local Government in Europe: Common Directions of Change", Robert Bennett (Ed.), *Local Government in the New Europe*, (ss. 1-27), Belhaven Press, New York 1993.
- Bernd**, Spahn Paul, "Local Taxation: Principles and Scope", *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington 1995.
- Bird**, Richard M. and Vaillancourt, François, "Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview", Richard M. Bird and François Vaillancourt (Ed.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, (ss. 1-48), Cambridge University Press, New York 1999.
- Bird**, Richard M., Vaillancourt, François and Roy-Cesar, Edison, "Is Decentralization 'Glue' or 'Solvent' for National Unity?", 2010, 27. Erişim Tarihi: 29.07.2016, <http://ssrn.com/abstract=1542702>.
- Belediye Gelirleri Kanunu**, (1981), *T.C. Resmi Gazete*, 17354, 29 Mayıs 1981, Mad. 96. Erişim Tarihi: 20.07.2016, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.doc
- Belediye Kanunu**, (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 13 Temmuz 2005. Erişim Tarihi: 23.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- Boccia**, Francesco "Italian Local Governments: The Growing Space for Economic-Financial Strategy", *Liuc Papers* 5, Serie Economia e Istituzioni, 2002.
- Boex**, Jamie and Yılmaz, Serdar, "An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector", *IDG Working Paper No. 6*, Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010.
- Boschmann**, Nina, "Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation", *Local Governance and Decentralization*, Development Working Group on Local Governance and Decentralization Dpwwg-Lgd, Paulstr, Berlin 2009.
- Bowman**, Ann and Kearney, Richard, *State and Local Government*, Wadsworth, Cengage Learning, 2011.

- Burki**, Shahid Javed, Perry, Guillermo E. and Dillinger, William R., “Beyond the Center: Decentralizing the State”, *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, The World Bank, 1999.
- Caperchione**, Eugenio, “Local Government Accounting System Reform in Italy: A Critical Analysis”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 15 (1), 2003, 110-145.
- Carr**, Jered, “Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment”, *Political Research Quarterly*, 59 (3), 2006, 481-492.
- Castoriadis**, Cornelius, *Dünyaya İnsana ve Tabiata Dair*, (Çev. H. Turan), İletişim Yayınları, İstanbul 1993.
- Chapman**, Jeffrey, “Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case California Counties”, *State and Local Government Review*, 35 (1), 2003, 15-25.
- Clark**, Gordon, “A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 1984, 195-208.
- Coşkun**, Bayram ve Koyuncu, Başak, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (ss. 363-386), Seçkin Yayınları, Ankara 2008.
- Coşkun**, Bayram ve Koyuncu, Başak, “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar”, *Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar*, Seçkin Yayınları, Ankara 2008.
- Çağlayan**, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.
- Çavuşoğlu**, Yüksel, “Genel İdare ve Mahalli İdareler”, *Yeni Türkiye*, 1 (4), 1995, 259-265.
- Çetinkaya**, Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2014.
- Dente**, Bruno, “Italian Local Services: The Difficult Road towards Privatisation”, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe: Trends and Development*, (ss. 110-112), Macmillan, London 1991.
- De Mello**, Luiz R., “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, 28 (2), 2000, 365-380.

- DeSantis**, Victor and Renner, Tari, “City Government Structures: An Attempt at Clarification”, *State and Local Government Review* 34, 2002, 95-104.
- Ebel**, Robert, “Subnational Tax Policy and Fiscal Decentralization”, *The World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, World Bank, 2003.
- Ebel**, Robert and Yılmaz, Serdar, “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, *Policy Research Working Paper No. 2809*, The World Bank, 2002.
- Eide**, Asbjörn, “Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in World Order”, Markku Suksi (Ed.), *Autonomy: Application and Implications*, (ss. 251-276), Kluwer Law International, The Hague 1998.
- Escobar-Lemmon**, Maria Escobar, “Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America”, *Publius*, 31 (4), 2001, 23-41.
- Fabbrini**, Sergio, “Presidentialization of Italian Local Government: The Nature and the Effects of Semiparliamentarism”, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Copenhagen 2000.
- Frenzel**, Eike Michael, “Local Government in Germany: An Indispensable Level of EU Governance”, Carlo Panara and Michael Varney (Ed.), *Local Government in Europe*, (ss. 97-127), Routledge, London 2013.
- Faguet**, Jean-Paul, “Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), 2004, 867-893.
- Edizdoğan**, Nihat, Çetinkaya, Özhan ve Gümüş, Erhan, *Kamu Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa 2015.
- Egeli**, Haluk ve Diril, Funda, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 84 (1), 2012, 25-44.
- Emlak Vergisi Kanunu**, (1970), *T.C. Resmi Gazete*, 13576, 11 Ağustos 1970, Mad. 17-18. Erişim Tarihi: 27.12.2016, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1319.doc
- Eren**, Veysel, Bulut, Yakup ve Tanıyıcı, Şaban, “Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19 (9), 2012, 1-14.
- Eren**, Hasan, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Ankara 1999.
- Eyuboğlu**, İsmet Zeki, *Türkçe Kökler Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1989.

- Falay**, Nihat, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (ss. 9-29), Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006.
- Falay**, Nihat, “Mali Yerelleşmenin Kuralları ve Sorunları Üzerine”, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, (ss. 39-50) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2014.
- Falleti**, Tulia G., “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, 99 (3), 2005, 327-346.
- Fossas**, Enric and Velasco, Francisco, “Local Government in Spain”, Nico Steytler (Ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, (ss. 95-122), Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005.
- Gardini**, Gianluca, “Political and Administrative Organization of the Italian Regions”, *Ius Publicum Network Review*, 2011, 1-13.
- Geray**, Cevat, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6 (1), 1997, 53-76.
- Gerçek**, Adnan, “Belediye Gelirlerinin Türleri ve Analizi”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010.
- Giritli**, İsmet, Bilgen, Pertev, Akgüner, Tayfun ve Berk, Kahraman, *İdare Hukuku*, D&R Yayınları, İstanbul 2013.
- Goldsmith**, Mike, “Local Government”, *Urban Studies*, 29 (3/4), 1992, 393-410.
- Goldsmith**, Mike, “Autonomy and City Limits”, David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (Ed.), *Theories of Urban Politics*, (ss. 228-252), Sage Publications, London 1995.
- Golem**, Silvia, “Fiscal Decentralization and the Size of Government: A Review of Empirical Literature”, *Financial Theory and Practice*, 23 (1), 2010
- Görmez**, Kemal, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye*, 4, 1995, 327-339.
- Gözler**, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa 2007.
- Gözler**, Kemal, *İdare Hukuku Cilt I*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009.

- Gözler**, Kemal, *Devletin Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009.
- Gözler**, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayın Basım Dağıtım, Bursa 2010.
- Gözler**, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2013.
- Gözübüyük**, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2013.
- Gözübüyük**, Şeref ve Kili, Suna, Türk Anayasa Metinleri: 1839-1980, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1982. Erişim Tarihi: 22.06.2016, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>
- Grunow**, Dieter, “Customer-Orientated Service Delivery in German Local Administration”, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe: Trends and Development*, (ss. 73-88), Macmillan, London 1991.
- Gül**, Hüseyin, “Yönetim-Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve”, Recep Tekeli (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, (ss. 1-30), Nobel Yayıncılık, 2015.
- Günday**, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara 2013.
- Güner**, Ayşe, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel ilke ve Uygulamalar”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (ss. 61-82), Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006.
- Güneş**, Gülşen, *Verginin Yasallığı İlkesi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- Hanka**, Charles, “When is Fiscal Decentralization Good for Governance?”, *Publius*, 39 (4), 2009, 632-650.
- Hannum**, Hurst, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1996.
- Hansen**, Jens Blom, Borge, Lars-Erik and Dahlberg, Matz, “Local government in Denmark, Norway and Sweden”, Antti Moisio (Ed.), *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, (ss. 63-154), Vatt Publications, Helsinki 2010.
- Hines**, J.R., “What is Benefit Taxation?”, *Journal of Public Economics*, 75 (3), 2000, 483-492.
- Hoene**, Christopher, Baldassare, Mark and Shires, Michael, “The Development of Counties as Municipal Governments” *Urban Affairs Review* 27, 2002, 575-591.

- Hoggett**, Paul and Hambleton, Robert, “The Democratisation of Public Services”, Paul Hoggett and Robert Hambleton (Ed.), *The Decentralization and Democracy*, Bristol 1990.
- Hughes**, Gordon, Smith, Stephen and Tabellini, Guido, “Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance”, *Economic Policy*, 6 (13), 1991, 425-459.
- İl Özel İdaresi Kanunu**, (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 4 Mart 2005. Erişim Tarihi: 23.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302-20131010.pdf>
- İpek**, Selçuk, “İdarelerarası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010.
- İsbir**, Begüm, “Temsili Demokrasi Anlayışına göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11, 2010, 1571-1599.
- Kaboğlu**, İbrahim, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*, Legal Yayıncılık, 2014.
- Kalb**, Alexander, *Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany*, Gabler Research, Heidelberg 2010.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, (2003), 25326, 24 Aralık 2003. Erişim Tarihi: 27.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- Kappeler**, Andreas, Sole-Olle, Albert, Stephan, Andreas and Valila, Timo, “Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?”, *DIW Discussion Papers No. 1204*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2012.
- Karahanoğulları**, Onur , “İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”. Erişim Tarihi: 28.06.2016, <http://politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/yargidenetimininsinirlanmasi.pdf>
- Karakılçık**, Yalçın, *Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016.
- Karakoç**, Yusuf, *Genel Vergi Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2014.
- Karasu**, Koray, “Yönetim İlişkisi ve Yerel Özerklik”, *Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi: Özerklik*, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu (21-23 Kasım 2011), Ankara 2013.
- Keleş**, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul 1994.

- Kılınç**, Doğan, “Self Determinasyon İlkesinin Azınlıklar Açısından Değerlendirilmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), 2008, 949-982.
- King**, Desmond, “From the Urban Left to the New Rights: Normative Theory and Local Government”, J. Steward and G. Stoker (Ed.), *Local Government in the 1990s*, (ss. 228-248), Macmillan, London 1991.
- Kollman**, Ken, *The American Political System*, W.W. Norton & Company, New York 2015.
- Koyuncu**, Başak, “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (1), 2000, 97-117.
- Kozanoğlu**, Gonca, *Üniter Devletlerde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.
- Köy Kanunu**, (1924), *T.C. Resmi Gazete*, 68, 7 Nisan 1924. Erişim Tarihi: 18.07.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>
- Kütükçü**, M. Akif, “Uluslararası Hukukta Self-Determinasyon Hakkı ve Türk Cumhuriyetleri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 2004, 259-276.
- Kramer**, Jutta, “Local Government and City States in Germany”, Nico Steytler (Ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, (ss. 83-94), Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005.
- Lindaman**, Kara and Thurmaier, Kurt, “Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization”, *Economic Development and Cultural Change*, 50 (4), 2002, 915-934.
- Litvack**, Jennie and Seddon, Jessica, “Decentralization Briefing Notes”, *WBI Working Papers*, World Bank Institute, 2004.
- Lockwood**, Ben, “Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective”, *Warwick Economic Research Papers No.721*, Department of Economics, The University of Warwick, 2005.
- Loughlin**, John and Daftary, Farimah, “Insular Regions and European Integration: Corsica and the Aland Island Compared”, *European Centre for Minority Issues Report 5*, 1999.

- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, (2006), T.C. Resmi Gazete, 26104, 10 Mart 2006. Erişim Tarihi: 28.06.2016, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/03/20060310-2.htm>
- Marchetti**, Gloria, “Italian Regions and Local Authorities within the Framework of a New Autonomist System”, *Perspectives on Federalism*, 2 (1), 2010, 89-121.
- Martinez-Vazquez**, Jorge, *The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice*, Asian Development Bank, Mandaluyong City 2011.
- Mateo**, Juan Ferrer, “Improving Access to Administration in Spain”, Richard Batley and Gerry Stoker (Ed.), *Local Government in Europe: Trends and Development*, (ss. 146-154), Macmillan, London 1991.
- Mele**, Alfred, *Autonomous Agents-From Self Control to Autonomy*, Oxford University Press, New York 1995.
- Mengi**, Ayşegül, “Freiherr vom Stein’in Modern Kent Yönetimi Anlayışının Gelişimine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 58 (2), 2003, 117-132.
- Meriç**, Metin ve Sakal, Mustafa, *Yerel Yönetimler ve Finansmanı*, Birleşik Yayıncılık, İzmir 2005.
- Mills**, Anne, “Decentralization Concepts and Issues: A Review”, *Health System Decentralization, Concepts, Issues and Country Experience*, World Health Organization, Geneva 1990.
- Murie**, Alan, “The Nationalization of Housing Policy”, Martin Laughlin (Ed.), *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London 1989.
- Mutlu**, Ayşegül, “Eğitim ve Sağlık Desentralizasyonu”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (ss. 30-60), Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006.
- Mutluer**, Kamil ve Dayanç, Nilay, *Vergi Hukuku: Genel ve Özel Hükümler*, Turhan Kitabevi, Ankara 2014.
- Nadaroğlu**, Halil, *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1994.

- Nalbant**, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012.
- Norton**, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot Edward Elgar, 1994.
- Oates**, Wallace E., “The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth”, *The National Tax Journal*, 46 (2), 1993, 237-243.
- Oates**, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1999, 1120-1149.
- Oates**, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2011.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, (2012), 28489, 6 Aralık 2012. Erişim Tarihi: 27.06.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>
- Öncel**, Mualla, Kumrulu, Ahmet ve Çağan, Nami, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.
- Öner**, Erdoğan, *Türk Vergi Sistemi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015.
- Özbudun**, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara 1995.
- Özdemir**, Ali Rıza, “Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, (ss. 347-368), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005.
- Özer**, Atilla, *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*, Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- Özer**, Mehmet Akif ve Akçakaya, Murat, *Yerel Yönetimler: Mali Boyut*, Gazi Kitabevi, Ankara 2015.
- Parlak**, Bekir ve Ökmen, Mustafa, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.
- Parlak**, Bekir, “Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015.
- Peacock**, David, “The Roman Period: 30 BC-AD 395”, Ian Shaw (Ed.), *The Oxford History of Ancient Egypt*, (ss. 414-436), Oxford University Press, New York 2000.

- Pehlivan**, Osman, *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon 2012.
- Plan ve Bütçe Komisyonu**, *Belediye Kanunu Tasarısı Esas Komisyon Raporu*, Haziran 2005, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>
- Porcelli**, Francesco, “Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government: A Brief Literature Review”, 2009.
- Pratchett**, Lawrence, “Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy”, *Local Autonomy and Local Democracy*, ECPR Joint Sessions of Workshops, 2001.
- Prud’homme**, Remy, “Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10 (2), 1995, 201-220.
- Puig**, Gonzalo Villalta, “Ungovernable Spain: Regional Subsidiarity and the Crisis of Local Governance”, Carlo Panara and Michael Varney (Ed.), *Local Government in Europe*, (ss. 277-304), Routledge, London 2013.
- Raday**, Frances, “Self Determination and Minority Rights”, *Fordham International Law Journal*, 26 (3), 2003, 453-499.
- Rhodes**, R.A.W., *The National World of Local Government: New Local Government Series 26*, Allen and Unwin, London 1986.
- Rhodes**, R.A.W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Ashgate, 1999.
- Roche**, Desmond, *Local Government in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublin 1992.
- Rodriguez-Pose**, Andres and Kroijer, Anne, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe”, *LSE Europe in Question Discussion Paper Series No. 12*, 2009.
- Rondinelli**, Dennis A., Nellis, John R. and Cheema, G. Shabbir, “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”, *Management and Development Series No. 8*, World Bank, 1983.
- Rosenstein**, Nathan, “War, State Formation and Evolution of Military Institutions in Ancient China and Rome”, Walter Sheidel (Ed.), *Rome and China: Comparative Perspective on Ancient World Empires*, (ss. 24-51), Oxford University Press, New York 2009.

- Sadioğlu**, Uğur ve Ömürgönülşen, Uğur, “Yerel Aktörlerin Gözünden ‘Yerel Özerklik’ Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50, 2014, 197-224.
- Sakal**, Mustafa ve Demirhan, Habip, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB Adaylık Süreci Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik”, *30. Türkiye Maliye Sempozyumu* (20-24 Mayıs 2015), Antalya 2015.
- Sakal**, Mustafa ve Demirhan, Habip, “Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finans Sorunları ve Yeni Kaynak Arayışları”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015.
- Sandalow**, Terrance, “Local Government in Sweden”, *American Journal of Comparative Law*, 19, 1971, 766-785.
- Sayıştay Kanunu**, (2010), *T.C. Resmi Gazete*, 27790, 19 Aralık 2010. Erişim Tarihi: 18.07.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>
- Schneider**, Aaron, “Decentralization: Conceptualization and Measurement”, *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 2003, 32-56.
- Scott**, Stanley and Bollens, John, “Special Districts in California Local Government”, *The Western Political Quarterly*, 3 (2), 1950, 233-243.
- Shah**, Anwar and Thompson, Theresa, “Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures”, *World Bank Policy Research Working Paper 3353*, 2004.
- Smoke**, Paul, “Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform”, *Public Administration and Development*, 35 (2), 2015, 97-112.
- Şahin**, Mustafa, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (2), 1999, 121-136.
- Şahin**, Yusuf, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- Şengül**, Ramazan, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2015.
- Şenyüz**, Doğan, Yüce, Mehmet ve Gerçek, Adnan, *Vergi Hukuku Genel Hükümler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2015.
- Tan**, Turgut, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.

- Tanör**, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2010.
- Tanzi**, Vito, “Basic Issues on Decentralization and Tax Assignment”, *Reforming China’s Public Finance*, International Monetary Fund, Washington 1995.
- Tanzi**, Vito, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Michael Bruno and Boris Pleskovic (Ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, (ss. 295-316), The World Bank, Washington 1996.
- Tanzi**, Vito, “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Ed.), *Managing Fiscal Decentralization*, (ss. 17-30), Routledge, London 2002.
- Tavşancı**, Aykut, “Anayasanın Temel İlkelerinin Devletin Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılmasına Etkisi”, Selda Çağlar (Ed.), *İnsan Hakları*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2010.
- Tavşancı**, Aykut, “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek (Ed.), *Mahalli İdarelerin Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010.
- Tekeli**, Recep ve Acartürk, Ertuğrul, “Teoride ve Uygulamada İdareler arası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007.
- Tekeli**, Recep ve İlman, Tarık, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, Recep Tekeli (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, (ss. 141-182), Nobel Yayıncılık, 2015.
- Teziç**, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2009.
- The Constitution of Italy**, (1948), 1 January 1948. Erişim Tarihi: 25.06.2016, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
- The Spanish Constitution**, (1978), 27 December 1978. Erişim Tarihi: 24.06.2016, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf
- Tiebout**, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, 416-424.

- Tiebout**, Charles M., “An Economic Theory of Fiscal Decentralization”, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, 1961, 79. Erişim Tarihi: 28.07.2016, <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>
- Tkacik**, Michael, “Characteristics of Forms of Autonomy”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 15 (2-3), 2008, 369-401.
- Triesman**, Daniel, “The Causes of Corruption: A Cross National Study”, *Journal of Public Economies*, 76 (3), 2000, 399-457.
- Villamena**, Stefano, “Italy: Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy between Unity and Autonomy”, Carlo Panara and Michael Varney (Ed.), *Local Government in Europe*, (ss. 183-230), Routledge, London 2013.
- Von Braun**, Joachim and Grote, Ulrike, “Does Decentralization Serve the Poor?”, Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Ed.), *Managing Fiscal Decentralization*, (ss. 68-96), Routledge, London 2002.
- Wellisch**, Dietmar, *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Wiberg**, Matti, “Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications”, Markku Suksi (Ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, (ss. 43-57), Kluwer Law International, The Hague 1998.
- Wolff**, Stefan, “Approaches to Conflict Resolution in Divided Societies, The Many Uses of Territorial Self-Governance“, *Etnopolitics Papers No:5*, Exeter Centre for Ethno-Political Studies, University of Exeter, 2009.
- Wolman**, Harold and Goldsmith, Mike, *Urban Politics and Policy*, Blackwell, London 1992.
- Wollmann**, Hellmut, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organizations”, *Local Government Studies*, 30 (4), 2004, 639-665.
- Wollmann**, Hellmut, “Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality”, *Croatian & Comparative Public Administration*, 11 (3), 2011, 681-704.

- Tortop**, Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (5), 1996, 3-13.
- Tortop**, Nuri, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Yayın No: 263, Ankara 1996.
- Tortop**, Nuri, “İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (3), 1996, 63-70.
- Tortop**, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, Akif, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2008.
- Türk Dil Kurumu**, *Türkçe Sözlük*, (11. bs.), Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 2011.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, (1982), *T.C. Resmi Gazete*, 17844, 20 Ekim 1982. Erişim Tarihi: 23.06.2016, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>
- Türkoğlu**, İrfan, *Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara 2009.
- Uluatam**, Özhan, *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayınevi, Ankara 2009.
- Ulusoy**, Ahmet ve Akdemir, Tekin, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 2009, 259-287.
- Ulusoy**, Ahmet ve Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.
- Uygun**, Oktay, *Federal Devlet*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2007.
- Yalçındağ**, Selçuk, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (1), 1989, 33-66.
- Yıldırım**, Turan, *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul 2005.
- Yıldız**, Özkan, “Sivil Toplum Örgütleri, ‘Özerklik’ Kavramsal Bir Açılım”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 2007, 53-58.
- Yılmaz**, Gülay Akgül, *Kamu Maliyesi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul 2009.
- Yılmaz**, H. Hakan, Emil, M. Ferhat ve Kerimoğlu, Baki, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, Ankara 2012

- Yılmaz**, Serdar ve Beriş, Yakup, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (ss. 95-119), Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006.
- Yontar**, İbrahim Güray ve Dağ, Mehmet, ”Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10 (21), 2014, 147-162.
- Yüksel**, Fatih, “Yerel Özerklik Üzerine Bir İnceleme”, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, (ss. 275-296), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı Soyadı	Mustafa Karataş
Doğum Yeri ve Tarihi	Olur, 1991
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi (2014)
Y. Lisans Öğrenimi	Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri	-
İş Deneyimi	
Stajlar	-
Projeler	-
Çalıştığı Kurumlar	Arş. Gör., Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İletişim	
E-Posta Adresi	mustafa.karatas@atauni.edu.tr
Tarih	05.05.2017