

## YEREL YÖNETİMLERİN MALİ ÖZERKLİĞİ\*

İrfan TÜRKOĞLU\*\*

### ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 2003 yılından sonra Türkiye'nin kamu mali yapısında başlamış yeni oluşumları belediyelerin mali özerkliği kapsamında değerlendirmek olacaktır. Konu incelenirken 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK), 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu (İÖİK) ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (BK) çerçevesinde belediyelerin görev ve gelir dağılımı üzerinde yoğunlaşmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Mali Özerklik, Kamu Geliri, Kamu Gideri, Kamu Hizmetleri, Gelir Bölüşümü

## FISCAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENTS

### ABSTRACT

This paper aims to elucidate the recent emerging local government regulations in the fiscal audit after 2003 in terms of financial autonomy of municipalities. It focuses on some important laws and regulations such as Public Finance Management and Control Act dated 10.12.2003 with Article no. 5018, Metropolitan Municipality Act, dated 10.07.2004 with Article no. 5216, Providence Governance Act, dated 22.2.2005 with Article no.5302 and Municipality Act dated 3.07.2005 with Article no. 5393 which are ratified by the Nationally Assembly.

**Keywords:** Fiscal Autonomy, Public Revenue, Public Expenditure, Public Services, Revenue Sharing

---

\* Bu çalışmada “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması” Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı’nda yapılan Doktora Tezinden yararlanılmıştır.

\*\* Doç.Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk ABD Öğretim Üyesi.

## GİRİŞ

Mali özerklik, özerk kuruluşların ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların öngördüğü esaslar dairesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapma esasına dayanır. Ancak, özerklik devletten bağımsız olma anlamına gelmediği için özerk kuruluşların devlet tarafından, kanunların öngördüğü usul, şekil ve esaslara göre denetlenmesini gerektirir. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali özerklikleri anayasa ve kanunların kendilerine verdiği yetkiler çerçevesinde sınırlandırılmış, bu hizmetlerin gerektirdiği mali imkanlar ile ayrı bir bütçeye ve seçilmiş karar ve yürütme organlarına sahip olmaları sağlanmıştır.

Yerel özerklik, demokratik bir yerel yönetimin sağlanmasında en önemli güvencedir. Bu gerçekleştirilemediği sürece yerel demokrasiden bahsedilemez. Mali özerklik, yerel yönetimlerin mali işlerini kendi sorumlulukları altında gerçekleştirmesine bağlıdır (Quasten,1995:142). Bunun için de yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmadan, kendi görevlerini yerine getirecek gelir kaynaklarına sahip olması, bu gelir kaynaklarını, öz gelirlerini serbestçe toplayıp harcama yetkisine sahip olması gerekir. Bu nedenle mali özerkliğin vergi özerkliğiyle sıkı ilişkisi bulunmaktadır. Yerel özerklikten bahsedilebilmesi için mali özerlikle birlikte idari özerkliğin de bulunması gerekir. Ancak, idari ve mali özerklik her devletin siyasi ve idari yapısına göre farklı derecelerde tanınmaktadır (Kalabalık,2005:475).

## 1. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliğe, yani idari özerkliğe sahiptirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin kendilerine özgü hak ve borçlarının yanı sıra devlet bütçesinden ayrı bir bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına ve mal varlığına da sahip bulunması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlandırılmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahale etmesine yol açmakta, bu nedenle özerklik, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri olmaktadır. Özerklik, idarelere etkin karar almaları ve ülke çıkarlarına en uygun hizmetlerin verilebilmesi için tanınmıştır. Özerk bir yerel yönetimden bahsedebilmek için yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama serbestisi olan bağımsız organlarının olması, yönetimler arasında dengeli görev ve gelir dağılımının olması ve her şeyden önemlisi mali kaynaklara ve harcama yetkisine sahip olması gereklidir.

## **2. KARAR ALMA VE UYGULAMA SERBESTİSİ OLAN BAĞIMSIZ ORGANLARIN OLMASI**

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedilebilmesi için bunların kendi karar organlarını kendilerinin oluşturması ve almış oldukları kararları baskı altında kalmadan uygulamaya koyabilmeleri gerekir. Böylece yerel yönetimler merkezi idarenin etkisi altında kalmadan en etkin harcama kararlarını kendileri vereceklerdir. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen bağımsız organları bulunmaktadır. Bunlar yerel yönetimlerin idari organları olarak anayasa ve kanunlarla belirtilmiş olan yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirirler.

## **3. YÖNETİMLER ARASINDA DENGELİ GÖREV VE GELİR DAĞILIMININ OLMASI**

Anayasalara bakıldığında yerel yönetimler üzerinde vesayetçi bir anlayışın hakim olduğu, 1924 Anayasası çerçevesinde hazırlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun da bu vesayetçi anlayışın bir ürünü olduğu görülmektedir (Kırışik ve Sezer,2006:17). Ancak, son yapılan değişikliklerle bu durum değişmiş ve merkezi yönetimin gerek organik gerekse işlevsel olarak güçsüz kılınması yaklaşımı kanunlara yansıtılmamıştır (Günday,2005:165). Zamanla sanayileşme, toprak mülkiyetinde kutuplaşma, tarımda makinalaşma nedeniyle köylerden kentlere olan göçler kentleşme olgusunu doğurmuş ve belediye hizmetlerine olan talebi hızla arttırmıştır (Coşkun ve Uzun,2005:157).

Günümüzde yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine, kültürlerine, tarihsel gelişim süreçlerine ve sosyo-ekonomik yapılarına göre ve ülkenin anayasal yapısına, siyasi partilerin ideolojilerine<sup>50</sup>, gönüllü kuruluşların kamu ihtiyaçlarını karşılamadaki rolüne ve halkın yönetimle olan ilişkilerin düzeyine göre ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkan geçtiğinde bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır (Eryılmaz,1988a:163). Bu nedenle bir memlekette uygulanan yerel yönetim modelinin başka bir ülkede uygulanabilmesi beklenemeyeceği gibi bir ülkenin her yerindeki uygulamanın da aynı olması oldukça ender karşılaşılan bir durumdur (Yalçındağ ve Ulusay,1967:29).

Kamu mal ve hizmet üretimi, hemen hemen her ülkede merkezîyetçilik eğilimlerine göre çeşitli derecelerde olmak üzere, merkezi ve yerel yönetimler

arasında bölüşülmüştür. Kamu hizmetlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölüşülmesi, doğal olarak mali kaynakların da bölüşülmesini gerektirir. Çünkü bölüşülen hizmetlerin karşılanması mali kaynakları gerektirir. İşte bu nedenle hizmet veya görev dağılımında nesnel ve kesin ölçütler bulunması gerekir. Hizmetin kimin tarafından yapılacağı sağlam kurallara bağlanmadığı takdirde karışıklıklar meydana gelmektedir. Yönetimler arası hizmet ve gelir dağılımının düzenlenmesinde, her ülkenin kendi tarihi birikimleri, siyasi geçmişi, coğrafi yapısı ve ekonomik verimlilik gibi değişik özellikler belirleyici olmaktadır (Musgrave,1994:445,446). Ancak, Türkiye’de yönetimler arasında gelir, görev ve yetki paylaşımı henüz düzenli bir esasa bağlanamamıştır. Bu konuyla ilgili yasal olarak Anayasanın 127. maddesindeki “.... il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçları...” tek ölçüt olarak belirlenmiş, fakat “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ın diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda bir hüküm konulmamıştır.

### 3.1. Yönetimler Arasında Görev Dağılımı

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi her ülke tarafından kabul edildiğine göre bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yeterli mali kaynağın yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir. Tüm vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezi hükümet, yerel hizmetlerin de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ilke olarak benimsenmiştir (Akdoğan,2003:368). Görev dağılımı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşlarınca, hangilerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Burada asıl amaç, hizmetlerin en etkin biçimde sunacak kuruluşlarca yerine getirilmesidir. Yerel yönetimler konusunda her ülke tarafından benimsenmiş örnek bir model olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin sayılarının azaltıldığı, hizmetlerin halka en yakın yönetimlerce daha etkin yerine getirildiği, rasyonel ölçülerde merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere yetki devrine gidildiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin genel makro amaçlara ulaşmada ve bürokratik engellerin azaltılmasında etkili olması; yerel ihtiyaçların tespitinde ve mali kaynakların etkin kullanımında daha avantajlı olması nedeniyle hizmet dağılımında yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından güçlendirilmektedirler. Köy Kanunu ile köy yönetimine, cumhuriyetin ilk yıllarının ağır şartlarında birçok görevler verilmiş ve 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla listeleme yöntemi getirilerek belediyelere birçok görevler verilmiştir. Bu gelişmeleri

izleyen 1961 Anayasası'nda ise il, belediye ve köyler anayasal kurumlar haline getirilmişlerdir.

Yerel yönetimlerle ilişkili olarak çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yerel yönetimlerin görev alanları yeniden düzenlenirken “mahalli müşterek ihtiyaçlar” kavramına açıklık getirilmemiş, kimin belirleyeceği hususuna yer verilmemiş, görevler sayma yoluyla belirlenmeye çalışılmıştır (Ulusoy,2005:183). Bu durum ilerde gerek yerel yönetimler arasında gerekse merkezi ve yerel yönetimler arasında görev karmaşasının doğmasına sebep olacaktır.

### 3.2. Görev Dağılımında Uygulanan Kriterler

Kamu ekonomisi üretici birimleri arasında hizmetlerin bölüşülmesi, sonuçta giderler olarak ortaya çıkacağından, buna “gider dağılımı” de denebilir. Kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimler tarafından sağlanması hemen hemen bütün ülkelerde kabul edilmiş bir uygulamadır. Bu çerçevede, genel bir ilke olarak, bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından; bölgesel ve yerel hizmetlerin, o bölgenin yerel yönetimi tarafından sunulması temel ilke olarak benimsenmiştir. Fakat hangi hizmetlerin yerel yönetimlerce ve hangilerinin eyalet veya merkezce görüleceği hususunda kesin kriterler koymak zordur. Bununla birlikte, hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında bölüştürülmesine ilişkin çeşitli ekonomik sosyal ve teknik kriterler bulunmaktadır. Söz konusu kriterleri; ekonomik etkinlik mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik (Öztürk,1997:39) veya ölçek ekonomileri, alan ekonomileri, fayda-maliyet taşmaları, tüketiciye yakınlık, tüketici tercihleri şeklinde belirlemek mümkündür.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yapılacak bir görev paylaşımında, yerel yönetimlere halkın gündelik yaşamını yakından ilgilendiren ve gündelik yaşamı kolaylaştıran, eğitim, sağlık, kültür, çevre, eğlence, dinlenme, imar, bayındırlık, ekonomik ve sosyal kalkınma, denetim ve asayiş gibi konularda görevler verilmelidir. Türkiye'de İl özel idareleri, belediyeler ve köylerin temel kuruluş ve görev kanunlarında oldukça fazla ve önemli görevler verilmiş ve kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağılımı konusunda yasal olarak tek kriter benimsenmiştir. Bu da Anayasa'nın yerel yönetimler için belirlediği “belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçları”na ilişkin ihtiyaçlardır. Fakat yerel ihtiyaçlarla merkezden karşılanması gereken hizmetlerin ayırımı konusunda anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bu

nedenle Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımının düzenli bir esasa dayandığını, söylemek mümkün değildir.

### 3.2.1. İktisadi Kriterler

İktisadilik kriterine göre, bir hizmet hangi idare tarafından daha düşük maliyetle üretilip halka sunulabileceyse o idareye verilmelidir. Bölge halkının, ödedikleri vergilerle, kendilerine sunulan hizmetler arasında bir paralelliğin olması, mali adalet ilkesinin bir gereğidir. Hizmetlerin dağılımında iktisadi unsur önemli bir etkidir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi idare tarafından yürütüleceği önemlidir. Esas olan görevin veya hizmetin halka en yararlı, en ucuz ve en çabuk hangi kuruluş tarafından yerine getirileceğidir.

1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde de “mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmüne yer verilerek kamu hizmetleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hizmet etkinliğinin ve rasyonel kaynak kullanımının gerektirdiği ölçüde bölüştürülmesi ve yönetimlere kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynakları sağlanması konusu üzerinde durulmuştur. Harcamaların yapılması, dağılımı ve etkileri ekonomik bir olay olduğundan hizmetlerin sunulmasında ve dağılımında bir optimum aramak kamu maliyesinin ele aldığı temel konulardan biri olmuştur.

#### 3.2.1.1. Hizmetin Faydasının Yayıldığı Alan

Kamusal hizmetlerin fayda alanları birbirinden son derece farklıdır. Hizmetin etkilediği alan ve dışsallıklar dikkate alınarak yerel halka hitap eden hizmetlerin yerel yönetimler tarafından, daha büyük kitleye hitap eden hizmetlerin ise; merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi daha rasyonel olacaktır (Ulusoy,2000:131). Çünkü, bölge sakinlerinin tercihlerini yerel yönetim kadar anlayabilme olanağına sahip bulunmayan merkezi yönetim, hizmete de gerekli kaynağı ayıramayacağı gibi, bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi halinde bürokrasinin sebep olacağı genel giderlerindeki artışlar hizmetin birim başı maliyetinin artmasına da sebep olacaktır (Nadaroğlu,1986:80).

Türkiye’de yerel yönetimlere kuruluş kanunlarıyla oldukça fazla görev alanı tanınırken, yeterli düzeyde mali kaynak sağlanmamış; ayrıca bu görev alanları değişik zamanlarda çıkarılan kanunlarla daraltılarak yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir. Aslında bu tür yerel

hizmetlerin görülmesinde yerel yönetimler daha etkindir. Bu etkinliğin bir bölümü hizmetin arzındaki, diğer bir bölümü de talebindeki üstünlükten ileri gelmektedir. Bazı hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmesi, hizmetin kavranamaması, ihtiyacın bilinmemesi, kırtasiyecilik, bürokrasi ve idari personel israfı gibi sakıncalar ortaya çıkarabilmektedir. Ayrıca bu hizmetlerin o yerel yönetimde yerleşenler tarafından en iyi şekilde değerlendirilip yerine getirilmesi daha kolaydır (Öncel,1992:37).

### **3.2.1.2. Bölgesel Değerlendirilmiş Mallar**

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen eğitim, sağlık ve konut hizmetleri gibi hizmetlerin tamamına yakın bir kısmı, bölgesel düzeydeki değerlendirilmiş mallardır. Değerlendirilmiş malların marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasından büyüktür. Bu sebepten ötürü bu tür malların üretimi tamamen piyasaya bırakılmaz. Bu durumda değerlendirilmiş malların üretimi kısmen veya tamamen kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilir. Değerlendirilmiş malların faydası bazen yüksek öğrenim hizmetlerinde olduğu gibi ülkenin tümüne, bazen de ilköğrenim hizmetlerinde olduğu gibi belli bir bölgeye yayılır. Böyle bir durumda fayda alanı bölgesel olan değerlendirilmiş malların üretiminin yerel yönetimlere bırakılması gerekir (Nadaroğlu,1986:80).

### **3.2.1.3. Hizmetlere Olan Talebin Optimum Düzeyde Belirlenmesi**

Yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin türleri, bazen miktarı ve sırası kanunla önceden belli edilmiş ve görülmesi hukuken zorunlu hale getirilmiştir. Bu sebeple hizmetin türünü ve sırasını saptamakta yerel yönetim birimleri sanıldığı kadar özgür değildirler. Türkiye’de de belediyelerin öncelikle gerçekleştirmek zorunda oldukları hizmetler Belediye Kanunu’nda ayrı ayrı sayılmak suretiyle belirtilmiştir (Nadaroğlu,1986:81). Hizmetin başlangıçtan iyi değerlendirilip değerlendirilememesi onun yerine getirilme etkinliğini arttıran önemli bir faktördür. Yerel yönetimler, bazı hizmetlerin düzeyini tespit ve sıralamasını yapma bakımından, merkezi yönetime oranla daha yüksek bir etkinlik sağlarlar. Çünkü yerel yönetimler, diğer yönetim birimlerine göre oranla daha küçük tüketim birimleri olduğundan, hizmetlere olan talep konusunda fertlerin tercihlerini daha iyi yansıtmaktadırlar. Bu sebeple yerel taleplere uygun hizmetleri sunmak bakımından daha avantajlı bir konuma sahiptir (Öncel,1992:38).

### 3.2.1.4. Dışsallıkların Giderilmesi Sorunu

Kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacından uzaklaşılmasına, bazı sapmaların meydana gelmesine sebep olan en önemli faktörlerden biri dışsallıklardır. Bir yerel yönetim birimince üretilen hizmet, o yerel çevrede bulunan diğer kişileri etkileyip pozitif veya negatif dışsallıklara sebep olabilmektedir. İster kamu mal veya hizmeti, ister piyasa mal veya hizmeti olsun, bunları satın alıp tüketene sağladığı fayda veya maliyeti yanında, başkalarını etkileyen fayda veya maliyetleri de mevcutsa dışsallık söz konusudur. Diğer bir ifade ile özel fayda ve maliyet yanında ek sosyal maliyet veya dış fayda oluşmaktadır. Böylece kamu ekonomisinde üretilen veya tüketilen mal ve hizmetlerin, başkalarının maliyet fonksiyonu ile fayda fonksiyonunu etkileme derecesi, hizmetlerin tahsisinde önem kazanmaktadır (Öncel,1992:43).

### 3.2.1.5. Azalan Verimler Kanununun Etkisi

Her ülkede birbirinden farklı yapı ve sayıda birçok yerel yönetim birimi vardır. Bunların her birinin faaliyet alanlarının genişliği ve yürüttükleri faaliyetler birbirlerinden çok farklıdır. Bu nedenle bölgesel seviyedeki hizmetlerin hangi yerel yönetim birimince yerine getirileceği saptanırken “Azalan Verimler Kanunu”nun etkisini gözönünde bulundurmak gerekir. Çünkü, fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde işletme büyüklüğünün belli bir noktadan sonra artması halinde azalan verimler ortaya çıkabilmektedir. Bu da, üretimdeki verimin düşmesine sebep olacaktır. Bundan dolayı hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet biriminin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi değerlendirmek gerekir (Nadaroğlu,1986:83).

### 3.2.2. Geleneksel Kriterler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev dağılımında uygulanan klasik yöntemlere göre, ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet gibi kamusal hizmetler kesinlikle merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeli; genellikle bölgesel düzeydeki su, kanalizasyon, mezbaha, kent içi ulaştırma, çevre düzenlemesi ve park gibi bir kısım yarı kamusal hizmetler ise, yerel



yönetimler tarafından yerine getirilmelidir. Özellikle, XX. yüzyılın ikinci yarısından sonra dünyanın hemen her yerinde bir kısım hizmetler yeni yönetim anlayışlarının gelişmesi ve değişik hizmet beklentilerinin oluşması gibi nedenlerle giderek merkezileştirilmiş; daha önceden yerel yönetimler tarafından görülen bazı hizmetler merkezi yönetimin görevleri arasında yer almaya başlamıştır. Buna rağmen yerel yönetimlerin toplum yaşantısındaki rolü ve önemi giderek artmıştır. (Nadaroğlu,1986:83).

Hizmetlerin bölüşülmesinde o ülkede yerleşmiş geleneklerin yanı sıra yeni uygulama ve hizmet beklentilerinin de etkisi vardır. Yıllardır yerel yönetim veya merkezi yönetim tarafından yapılmakta olan hizmetler aynı idareler tarafından yapılmaya devam etmektedir. Genel olarak bütün ülkelerde durum böyledir. Türkiye’de bu alanda bazı gelişmeler ve değişiklikler olmuş, daha önceleri yerel yönetimlerin yüklenmiş olduğu hizmetlerin bir kısmı giderek merkezi yönetimlere devredilmiştir. Önceleri ilköğretim tamamen il özel idarelerinin yükümlülüğü altında ve ilkokul öğretmenleri 1950 öncesine kadar aylıklarını bile il özel idarelerinden alırlarken şimdi bu tür hizmetler merkezi idarenin yetki ve sorumluluğu altında yürütülmektedir.

### **3.3. Hizmetlerin Merkezileştirilme Nedenleri**

Kamu hizmetleriyle yerel yönetim gelirleri arasında önemli bir bağlantı bulunmaktadır. Avrupa’da kamu gelirleri ile kamu harcamalarının oranı yerel ve merkezi yönetim arasında yarı yarıya kabul edilmesine rağmen, Türkiye’de bu oran yaklaşık gelirin %15’i yerel yönetimler, %85’ini merkezi yönetimler tarafından kullanılarak kamu harcamaları yapılmaktadır (Falay,2003:47). Günümüzde, eskiden beri yerel yönetimler tarafından yapılmakta olan bazı hizmetler artık merkezi yönetim tarafından yerine getirilen görevler arasında yer almaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payları incelendiğinde, hizmetlerin giderek merkezileştirilmekte olduğu kolayca görülecektir.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinin her geçen gün artması, endüstriyel gelişmeye karşı çevre koşullarını, yaşam kalitesini artırma gerekliliği ve halkın artan ihtiyaçlarının yeni hizmetleri zorunlu kılması, göçlerin yüksek maliyetli hizmetler gerektirmesi ve belediyelerin bunları karşılayacak gücünün olmaması, yerel yönetimlerin mali sorunlarını artırmakta ve merkeze bağımlı hale getirmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılarak mali anlamda merkeze bağımlı olmaktan çıkarılıp özerklikleri sağlanması gerekir (Saran,2004:179). Özellikle göç ve hızlı kentleşmeye bağlı olarak yerel hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden verimsiz kalması belediye gelir

kaynaklarının günün koşullarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Ancak, toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler karşısında gerek kaynakların etkin kullanımı gerekse bunlara paralel olarak gelir ve kamu hizmetlerinin dağılımı konularında kayda değer bir gelişme sağlanamamıştır.

### 3.3.1. Gelirlerin Merkezileştirilmesi

Günümüzde özellikle üniter devletlerde, bol gelir getiren vergilerin hemen hemen tamamı merkezi yönetimin elinde toplanmış, Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, ÖTV, KDV gibi verimli muamele vergileri, bugün için tamamen merkezi yönetimlere bırakılmışlardır (Ulusoy ve Topal,1997:204). Emlak Vergisi 1972 yılında merkezi yönetimin yetkisine bırakılmışken, 1985'te merkezi yönetimden alınarak belediyelere bırakılmış ve yerel bir vergi şekline dönüştürülmüştür. Emlak vergisinin genel bütçe gelirleri ve diğer vergi gelirleri içindeki payı oldukça düşük olduğu için önemli bir gelir kaynağı olamamıştır. 1971'de genel bütçe gelirleri içindeki payı %0.73, 1975'de %0.30, vergi gelirleri içindeki payı ise; 1971'de %0.95, ve 1975'de %0.37 gibi çok düşük oranlarda bulunmaktaydı (Giray,2001:248).

Yerel yönetimlerin özerk ve güçlü kuruluşlar olabilmeleri için en önemli unsur bunların mali bakımdan merkezi yönetime bağımlı olmayacak ölçüde yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu kaynakları kullanacak bağımsız karar organlarına sahip olmaları gerekir. Türkiye'de yerel yönetimlerin mali yapılarına bakıldığında, gelir kaynaklarının yetersiz kaldığı ve kaynak bakımından merkeze bağımlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek pek mümkün gözükmemektedir.

### 3.3.2. Bilim ve Teknikteki Gelişmeler

Hizmet dağılımında bilim ve teknik alandaki gelişmelerin, ülkenin yüzölçümü büyüklüğünün ve ulaştırma alanındaki gelişmelerin büyük rolü vardır. Bilim ve teknikte özellikle ulaştırma alanında kaydedilen gelişmeler uzaklıkları kısaltmış, nüfus hareketliliğini ve nüfus etkileşimini arttırmış, sonuçta bölgesel ayrılıklar kavramında çok köklü değişikliklere sebep olmuştur. Ulaştırmada sağlanan hız, özellikle yüzölçümü çok büyük olmayan ülkelerde, nüfus hareketliliğinin görülmemiş bir biçimde artmasına bir anlamda ülkenin bütününe tek bir bölge seviyesine inmesine sebep olmuştur. Bunun sonucu olarak eskiden yerel kabul edilen bazı hizmetler artık ulusal bir nitelik kazanmıştır. Uzaklıkların kısalması sonucu yerel sınırlar adeta yok olduğundan

ülkenin çeşitli bölgelerinde dağınık bir biçimde yaşayan insanlar eşit standartta hizmet talep etmeye başlamışlardır (Nadaroğlu,1986:85). Önceden yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetler yeni gelişmeler karşısında merkezi yönetim tarafından yürütülmeye başlamıştır.

### **3.3.3. Göçlerin Sebep Olduğu Değişiklikler**

XIX. yüzyıldan beri Türkiye siyasi ve tarihi olayların etkisiyle büyük nüfus hareketlerine maruz kalmıştır. 1878 Berlin Anlaşması'ndan ve özellikle 1913 Balkan Harbinden sonra Balkan topraklarının kaybedilmesi üzerine buralardan anavatana doğru yoğun göç dalgaları yaşanmış ve bunu mübadele anlaşmalarıyla gelen göçler izlemiştir (Karpat,1996:94,95). XX. yüzyılın ikinci yarısında, iktisadi ve sosyal sebeplerden dolayı yaşanan köylerden kentlere yoğun göç olgusu temel toplumsal sorunlardan birini oluşturmuştur. 1950'lerden sonra sanayileşme ve tarımda makinalaşmayı izleyen yıllarda (Kazancı,1982:240) ve özellikle 1970'lerden sonra etkileri hissedilen, köylerden şehirlere göç olgusuyla birlikte belediye hizmetlerine olan talep hızla artmaya başlamıştır. Böylece yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin yapması gereken hizmetlere olan ihtiyaçlar artmış, göç edenlerin talep ettikleri mal ve hizmetlerin yüksek yatırım maliyeti gerektirmesi nedeniyle belediyeler mali açıdan merkezi yönetimlerin desteğine daha fazla ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Son yarım yüzyılda Türkiye dünya'nın en hızlı kentleşen ülkelerinden biri olmuştur. Kentleşme hızı II. Dünya Savaşı'nı izleyen 35 yıl içerisinde yılda ortalama %7 seviyelerinde seyrederken, bu oran son yıllarda düşmekle birlikte hızlı kentleşme olgusu yine de devam etmektedir (TÜSİAD,1995:73).

### **3.3.4. Hizmet Boyutlarının Genişlemesi**

Bugün dünyada yerel hizmetlerin boyutları öyle artmıştır ki, bazen merkezi yönetim bile bunları tek başına karşılayamayacak duruma düşmüş, hizmetin uluslararası kuruluşlar ya da çok taraflı anlaşmalar yolu ile gerçekleştirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Çevre korunması gibi bazı hizmetlerin ulusal düzeyde ele alınması yeterli olmamakta, uluslar arası kuruluşların gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çevre'nin korunmasıyla ilgili uluslararası örgütler de bu gelişmeler sonucunda kurulmuştur. Cumhuriyet öncesinde su, aydınlatma, toplu taşıma gibi alt yapı hizmetleri yabancı şirketler tarafından yapılan İstanbul hariç olmak üzere, 389 belediyeden, içme suyu olan belediye

sayısı: 20, fenni su tesisat ve şebekesi olan belediye sayısı: 2, elektrik tesisatı olan belediye sayısı: 4, mezbaha tesisi olan belediye sayısı: 17, spor alanı olan belediye sayısı: 7, park ve bahçeleri olan belediye sayısı: 29, mevcut asfalt yol uzunluğu: 17 km, mevcut şose yol uzunluğu: 251 km, kaldırım uzunluğu: 578 km, köprü, menfez sayısı: 393 adet olduğu göz önünde bulundurulduğunda günümüze kadar yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin hizmetlerinde inanılmaz boyutlarda artışlar olduğu görülecektir (Aytaç,1993:539).

Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin karşı karşıya bulunduğu kaynak ihtiyacı, hizmetlerdeki niteliksel ve niceliksel artışa bağlı olarak artarak devam etmektedir. Çünkü, sosyal yaşantıdaki, nüfus artışındaki, bilim ve teknolojiadaki gelişmeler hizmet beklentilerinde büyük artışa sebep olduğu için yerel yönetimlerin mevcut kaynaklarla görevlerini yerine getirmeleri zorlaşmaktadır.

### 3.3.5. Yönetimin Rasyonel Olma Zorunluluğu

Bilim ve teknolojiadaki ilerlemelere paralel olarak, rasyonel yönetim ve işletme usulleri hizmetlerin asgari bir ölçüğe göre organize edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu asgari ölçek çoğunlukla yerel ihtiyaçlara göre değil, ulusal ölçülere göre belirlenmektedir. Bu durumda görevi üstlenen merkezi yönetim kendi kuruluşu aracılığı ile daha önce yerel yönetimlerce yerine getirilmekte olan hizmetleri sunma görevini yurt çapında üstlenmek ve gerçekleştirmek zorunda kalmaktadır (Nadaroğlu,1986:86).

Her kamusal hizmetin tek sahibi bulunmalı ve aynı hizmet birden çok yönetimi ilgilendirmemelidir. Bu nedenle görev ve yetki çatışmasını önlemek için hizmetlerin kesin tanımı ve sınırı belirlenerek görev alanı iyice sınırlandırılmalıdır (DDK,1996:115). Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin mali ilişkilerindeki istikrarsızlık ve yetersizlik nedeniyle yerel yönetimler artan hizmet ihtiyaçlarını karşılamak üzere belediye hizmetlerinin özel sektöre kiralanması, bazı hizmetlerin özelleştirilmesi, gayrimenkul değer artışlarından elde edilen ranttan pay almak gibi alternatif uygulamalara ve gelir kaynaklarına yönelmişlerdir (Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırımlı:1996:22,23).

### 3.4. Yerel Yönetimler Tarafından Gerçekleştirilen Bazı Hizmetler

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dağılımını, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün olmamaktadır. Her ülkenin anayasal düzeni, gelişmişlik ve

gelir düzeyi, coğrafi ve demografik koşulları, sosyal ve kültürel özellikleri gibi sahip oldukları farklı yapıları nedeniyle yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları hizmetlerde ve hizmet yapılanmasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Hollanda da ülkenin dörtte birinin deniz seviyesinin altında bulunması nedeniyle sular idaresi, il, belediye ve hatta merkezi yönetimin dışında yapılandırılmasında olduğu gibi (Önder,2005:56), yönetimler arası hizmet paylaşımında zaman ve yere göre değişiklikler görülmektedir. Buna rağmen pek çok ülkede öteden beri bazen sadece yerel yönetimler tarafından, bazen de merkezi yönetimle ortaklaşa görülmekte olan birçok hizmetler bulunmaktadır.

### **3.4.1. Merkezi Yönetim ile Ortaklaşa Görülen Bazı Hizmetler**

Bayındırlık ve imar hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, kültürel hizmetler, sosyal yardım hizmetleri gibi bazı hizmetler yerel yönetimler ve merkezi yönetim tarafından birlikte yürütülebilmektedir. Ulusal yollar devlet tarafından, il yolları il özel idaresi tarafından, belediye sınırları içindeki şehir içi yollarda belediyeler tarafından yapılmaktadır. Sağlık ve eğitim alanında da benzer uygulamalar bulunmaktadır. Bazı gelişmiş batı ülkelerinde sağlık hizmetleri büyük ölçüde merkezi yönetim dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlar ile özellikle yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu tür hizmetler, daha önce değinilen etki alanı, dışsallık ve etkinlik gibi nedenlerle kural olarak merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Ancak, yerel yönetimlerin belirli ölçülerde hizmete katılması söz konusudur. Bu katılma ülkeden ülkeye olduğu kadar, aynı ülke içindeki yerel yönetimler arasında da farklı boyutlarda olabilmektedir (Öncel,1992:51).

#### **3.4.1.1. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri**

Bütün ülkeyi ilgilendiren büyük baraj, şehirlerarası yol, köprü ve liman gibi alt yapı tesisi niteliğindeki hizmetler merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Görüldüğü gibi etki alanı belli bir bölge dışına yayılan imar faaliyetleri merkezi yönetimin görevleri dahilindedir. Ancak, öyle imar faaliyetleri vardır ki bunlar belli bir bölge yönetimi etkinlik alanı içerisinde kalır. Yerel yönetimleri birbirine bağlayan veya kent içi yolların bakım ve onarımı, parkların ve meydanların yapımı, bakımı ve onarımı, küçük ve basit köprülerin yapımı, köyleri ilçelere ya da ana yola bağlayan ikinci derecedeki yolların yapımı ve bakımı gibi hizmetler genellikle yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. (Öncel,1992:58). Türkiye’de yaşanmakta olan hızlı

nüfus artışı ve kırsal alandan kentsel alana yoğun göç, kentlerde içme suyu, kanalizasyon, katı atık ve atık su arıtma gibi çevre ve alt yapıya ilişkin sorunları artırmakta (Özdemir,1991:314), belediyelerin büyük çoğunluğu genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarla ancak personel giderlerini karşılayabildiklerinden, kentsel alt yapıya yeterli kaynak bulamamaktadırlar (DPT,2005:126).

Şehirlerde özellikle bayındırlık ve imar faaliyetleri ve nüfus artışıyla birlikte kentsel rant daha da yükselmekte ve bu rant kentte yaşayan herkes tarafından sağlanmaktadır (Erten,1999:205). Ancak, yapılan yerel bayındırlık hizmetleri nedeniyle gayrimenkul sahipleri bu ranttan daha fazla gelir elde ederken, yerel yönetimlerin katkıları gelire dönüştürülememektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin bayındırlık hizmetleri ve diğer hizmetlerinden dolayı gayrimenkullerinin değerinde yükselme imkanı bulmuş olan gayrimenkul sahiplerinin kendilerinin hiçbir katkısı olmadan elde etmiş oldukları bu rantların hakkaniyet gereği vergilendirilmesi gerekmektedir. Böylece yerel yönetimler yapacakları bayındırlık faaliyetleri için kendilerine finansman kaynağı da sağlamış olacaklardır.

### 3.4.1.2. Sağlık ve Çevre Hizmetleri

Sağlık personelinin yetiştirilmesi, salgın hastalıklarla savaş ve tam teşekküllü hastaneler açma gibi hizmetleri merkezi yönetim genellikle üzerine aldığından ve bireysel olarak sağladığı faydalarının çok üstünde toplu ve bölünmez faydalar ortaya çıkardığından, sağlık konusundaki esas görev merkezi yönetime düşmekle beraber, yerel yönetimler de kapasitelerine göre hastaneler açmakta, çevre sağlığı ve salgın hastalıklarla mücadele çalışmalarına katılmakta, sanatoryum, prevantoryum, dispanser ve doğum evi gibi kuruluşlar meydana getirmektedirler. Bunlardan ayrı olarak yerel yönetimlerin çocuk bakım evleri, düşkünler ve yetimler yurdu yapmak ve işletmek gibi belli bir bölge ile ilgili sağlık ve sosyal yardım görevleri de bulunmaktadır.

Çevre kirlenmesi konusu gerek ekonomik açıdan gerekse sağlık yönünden idareleri yıllardır meşgul etmekte ve halen de güncel sorunların başında gelmektedir. Özellikle sanayileşme ve kırsal alanlardan kentlere göç, hızla büyüyen çevre sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Sanayi atıkları, çevreye saçılan kirli gazlar gibi zararlı maddeler, doğayı, insan sağlığını ve ulusal refahı çeşitli şekillerde etkilemektedir. Çevre kirliliğine yol açan şahıs veya firmaların denetlenmesi, bunlara karşı yasal müeyyidelerin uygulanması ve önleyici tedbirlerin getirilmesi görevi büyük ölçüde yerel yönetimlere verildiği takdirde bu konuda başarı sağlanabilecektir. Günümüzde, kişi başına düşen yeşil

alanın metrekaresi, bireylerin su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanma oranı gelişmişlik derecesi açısından gözönünde bulundurulan en temel hususlardandır (Aytaç,2004:6).

Türkiye’de sağlıkla ilgili mevzuata bakıldığında yerel yönetimlere sağlık alanında oldukça geniş yetkiler ve görevler verildiği, bu görevlerin pek çoğunun aynı zamanda merkezi yönetimin görevleri içinde de yer aldığı görülmektedir (Kaan,2002:399,400). Bir hizmetin aynı anda birkaç kuruluş tarafından yürütülmeye çalışılması da koordinasyon ve planlama eksikliğinden dolayı kaynak israfına ve hizmetin etkili ve verimli yürütülememesine sonuçta kaynak israfına sebep olmaktadır.

Dünya genelinde sağlıklı suya erişen nüfus oranı %82 iken, bu oran gelişmekte olan ülkelerde %66, gelişmiş ülkelerde %97’dir. Kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan nüfus oranına bakıldığında bu oranlar dünya genelinde %70, gelişmekte olan ülkelerde %44, gelişmiş ülkelerde %96’dır (Habitat, 1999:15). 2003 yılı itibarıyla 3.215 belediyeden 3.116’sı içme ve kullanma suyu şebekesine, 2.164’ü kanalizasyon şebekesine ve 3.018’i katı atık toplama hizmetine sahip olup, toplam belediye nüfusunun yüzde 97,1’i katı atık toplama hizmetinden, yüzde 97,2’si içme ve kullanma suyu, yüzde 81’i ise kanalizasyon şebekesinden yararlanmaktadır (DPT,2005:126,127). Görüldüğü üzere Türkiye’de belediye statüsündeki yerleşim yerlerinde nüfusun %90’ından fazlasına sağlıklı içme suyu hizmeti sunulurken, kanalizasyon şebekesinin hizmet ettiği nüfus oranı %81 ile dünya ortalamasının üzerinde, gelişmiş ülkelerin ise oldukça altında yer almaktadır.

### **3.4.1.3. Eğitim Hizmetleri**

Bir toplumda fırsat eşitliği varsa o toplumda sosyal adalet de var demektir. Eğitim işgücünün üretkenliğinin kalitesini arttırarak milli gelirin artışını yani büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir (Akalin,2000:221,225). Bunun gibi çeşitli dışsallıkları olmakla birlikte Türkiye’de eğitimi milli yapan en önemli dışsallıkları ise, sosyal fırsat eşitliği sağlaması, kalkınmaya katkısı ve modernleşme aracı olmasıdır (Akalin,2000:237). Ancak, bireysel tüketime konu olan eğitim, müze, tiyatro, galeri ve okuma salonları gibi hizmetlerin, sınırsız olarak bedava sağlanması, üretim fazlasına ve kaynak israfına sebep olacaktır. Karma bir mal olan eğitim hizmetleri (Akalin,2000:264) devlet, yerel yönetim ve özel tüzel kişilikler tarafından yürütülmekte ve genellikle ilköğretimden yüksek eğitime doğru gidildikçe, ortaya çıkan faydanın etki alanı da genişlemektedir. Özellikle ilköğretim pek çok ülkede yerel yönetimlerin görev

sahasında bırakılırken geliştirmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerden çok merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir (Öncel,1992:58).

Merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan eğitim ve öğretim hizmetleri merkezi yönetimin yükünü azaltmak, bürokratik işlemleri önemli ölçüde hafifletmek ve daha etkin bir hizmet sunumu amacıyla Fransa, Almanya ve ABD gibi pek çok ülkede yerel yönetimlere bırakılmıştır (Görmez,1995:333). Dünyadaki ekonomik küreselleşme ile birlikte fırsat eşitliğinin önemi yavaş yavaş azalmakta, özellikle yüksek öğretimin kitlesel hale dönüşmesi, dışsallıklarla ilgili iddiaların geçerliliğini sorgulatmaktadır. Günümüzde sosyal refah devleti hizmeti şeklinde algılanan özellikle yüksek öğretimde, özelleştirme ve öğrenim harçlarının egemen olacağı görüşü hakimdir. Bunun altında devletin küçültülmesi ve piyasanın genişlemesi olgusu yatmaktadır (Akalin,2000:264)

#### **3.4.1.4. Sosyal Yardım Hizmetleri**

Günümüzde fakir, kimsesiz, hasta ve işsizlere sağlık, işsizlik, ihtiyaçlık sigortaları gibi sosyal güvenlik hizmetleri ile iş bulma ve konut sağlama konularında yardım etmek lütuf değil devletin asli ve önemli görevlerinden biri olmuştur. Bu anlamdaki sosyal yardım hizmetlerinin faydası, ulusal sınırlara ulaşmaktadır. Bu nedenle de söz konusu hizmetlerin önemli bir kısmının yerel yönetim çerçevesinde halledilmesi mümkün değildir (Öncel,1992:57). Çünkü, yerel yönetimlerin mali güçleri buna yetmeyeceği gibi eşit mali güce sahip olmayan yönetimlerin yapacakları farklı yardımlar da vatandaşlar arasında ayrıcalıkların doğmasına sebep olacaktır. Bu da eşitlik ilkesine aykırı düşer. Bundan dolayıdır ki, sosyal yardımlar günümüzde esas itibariyle merkezi yönetimin görevleri arasında yer almıştır. Yerel yönetimler ise kendi bölgelerindeki fakir ve kimsesizlere olanakları ölçüsünde geçici yardımlar yapmakla yetinmektedirler (Nadaroğlu,1986:91). Merkezi yönetim sosyal yardım hizmetlerinin görülmesinde esas yetkilidir. Ancak, yerel yönetimler de bu konuda önemli görevler yerine getirmektedir. Özellikle bölgedeki halka yakın olmaları nedeniyle yardımların en etkili şekilde yerine ulaştırılmasında ve merkezi yönetimin bölgeye yapacağı yardımlarda koordinasyonun sağlanmasında etkili roller üstlenmektedir.

#### **3.4.2. Sadece Yerel Yönetimlerce Yerine Getirilen Hizmetler**

Sadece yerel yönetimler tarafından görülmekte olan geleneksel bazı yerel hizmetler önemlerini hala korumaktadır. Bunlar: imar, su ve kanalizasyon,



ulaşım, çevre sağlığı ve temizlik, itfaiye, acil yardım, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar gibi özellikle belde sakinlerinin yararlandıkları günlük hizmetlerdir. Bu hizmetler ezelden beri yerel nitelikli ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilen ve toplum yaşantısının sağlıklı ve huzur içinde yürütülmesinde çok önemli olan hizmetlerdir (Tortop,1996:29;Sakınç,2000:109). Bu hizmetlerin yerine getirilmemesi ya da geç yerine getirilmesi yaşayanları büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmaktadır.

### 3.5. Yönetimler Arasında Gelir Dağılımı

Mali kaynakların sınırlı olması, bu kaynakların paylaşımının ilişkilerde önemli bir yer tutması, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin mali kaynaklarını kullanıyor olması ve kaynakları harcananın harcayan üzerinde bir denetim ve söz hakkının bulunması gibi sebeplerden dolayı mali kaynakların dağılımı konusu yönetimler arası ilişkilerde en önemli hususlardan birini oluşturmaktadır.

Hizmetleri finanse edecek kaynak bulunmadığı takdirde, görev ve sorumlulukların akılcı dağılımı, yönetimler arası ilişkilerin kurulması konularında başarısız olunacaktır (Ünlü,1993:97). Bununla birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle olan mali münasebetleri harcama yapma ve vergi koyma yetkileri, mali transferler, bütçe uygulamaları, istihdam koşulları ve seçim süreci gibi konuları da kapsamaktadır (Sağbaş ve Kösecik,2002:519).

Kamu faaliyetleri, merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin de dahil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından yürütülmektedir. Bunların görülmesi için ulusal sınırlar içindeki kıt kaynaklardan yararlanılmaktadır. Yerel yönetimler devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesi açısından merkezi yönetim gibi kamu ekonomisi üretici birimidirler (Öncel,1992:21). Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten kuruluşlar olduklarına göre, görevlerini yerine getirebilmeleri, harcama yapabilmeleri için mali kaynaklara sahip olmaları gereklidir. Bu nedenle, gider ile gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Merkezi yönetim, gelirlerini yerel yönetimlerle paylaştığı oranda yerel yönetimler de kendilerine yükletilen görevleri gereği gibi yerine getirebileceklerdir (McMillan,2007:535,536).

Kamu hizmetlerinin çeşitleri ve nitelikleri göz önünde bulundurularak, merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımına benzer bir şekilde ortak gelir kaynağı olan milli gelirden, bu yönetimlerin alacakları payların da bölüştürülmesi gerekir. Ancak, ülke kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasında ülkeler arasında çeşitli farklılıklar bulunabilmektedir.

1980 öncesi dönemde Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimler arasında sistemli bir mali denkleştirme yapılamamıştır. Çünkü bu dönemde kamu gelirleriyle kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasında tarafsız ve rasyonel davranılamamış, yerel yönetimlere bırakılmış olan gelir kaynakları bu yönetimler arasında etkili bir şekilde paylaşırılamamıştır. (Tosuner,1995:265). Mali denkleştirme ile kaynakların tahsisinde eşitliğin sağlanıp sağlanmadığı tartışmasında mali denkleştirmenin lehinde olan görüşler daha fazla olmasına rağmen uygulamada birçok gelişmiş Avrupa ülkesinde mali denkleştirmenin aleyhindeki verimlilik görüşlerine rağmen, mali denkleştirme politikaları uygulanmaktadır (Sağbaş ve Kösecik,2002:522). Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinde karma bir yöntem uygulanmaktadır. Bu nedenle gelir kaynaklarının dağılımında çeşitli yöntemler benimsenmiştir (Sakınç,2000:121). Bunlar;

- Vergi kaynaklarının kaylaştırılması
- Yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirlerinden pay verilmesi:
- Bir yerel yönetimin kendi gelirlerinden, diğer yerel yönetimlere pay vermesi
- Genel bütçe ödeneklerinden yapılan yardımlar

Uygulamada yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik ve serbestlik derecesi dolayısıyla yerel yönetimlere tahsis edilen gelir kaynakları yerel yönetimlerden beklenen hizmetleri karşılayacak seviyede olmadığından uluslararası anlaşmalarda ve anayasalarda yer alan mali özerklikle ilgili hükümler kuramsal kalmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliği yalnızca hizmet yapma sorumluluğunu değil aynı zamanda bu hizmetlerin finansmanı sorumluluğunu da gerektirir. Hizmetleri kendi seçtiği organlar tarafından ve özerk bir yapı içinde yürütmek isteyen halk, bu hizmetlerin finansmanını sağlamak için vergilendirme gücünün sorumluluğunu da üstlenmelidir (KAYA,1992:247).

### 3.5.1. Gelir Dağılımını Zorunlu Kılan Sebepler

Devlet gelirlerinin merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında hizmet etkinliğini gözeten adalet ve eşitlik ilkeleri içinde bölüşülmesi için evvela yerel yönetimlere verilecek görevlerin belirlenmesi gereklidir. Devletin yerel yönetimlerin yapmasını istediği hizmetler açıkça ve tüm boyutlarıyla belli olduktan sonra yerel yönetimlerin bu görevlerin üstesinden gelebilmesi için gerekli önlemlerin devlet tarafından alınarak gelir dağılımının buna göre

yapılması gerekmektedir (Tamer,1997:49). Devletler kendi sınırları içinde alt düzeyde yönetim birliklerine sahiptirler, hatta bu birimler birleşerek bazı ülkelerde devletin kurulmasına sebep olmuşlardır. Devlet bütün vatandaşların toplu çıkarlarını için çaba sarfederken, yerel yönetimlerde kendilerine hayat veren yerel halkın çıkarları için çaba göstermektedirler. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımı sorununun, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmelerinin vazgeçilmez temel mali koşuludur. Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre görevlerini yerine getirebilmeleri, doğal olarak, görmekle yükümlü oldukları hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır (Akdoğan,2003:375).

Yerel yönetimlere sağlanacak gelir bu yönetimlerin görmek zorunda oldukları hizmetleri karşılayacak düzeyde olmalı ve gelir dağılımı yapılırken sosyal, kültürel, coğrafi ve tarihsel sebeplerden kaynaklanan bölgeler arasındaki gelir farklılıkları göz önünde bulundurularak bu farklılıkları azaltacak düzenlemeler yapılmalıdır (Nadaroğlu,1986:94). Mali düzenlemeyi, yönetimler arasında hem gelirlerin dağılımı ve hem de hizmetlerin tahsisi anlamında geniş olarak kabul etmemize rağmen söz konusu düzenleme üniter devlet sistemlerinden çok federatif devletlerde daha çok önem kazanmaktadır.

### **3.5.2. Gelir Dağılımı Esasları**

Merkezi ve yerel yönetimler aynı kaynaktan yararlandıkları için, bunların milli gelirden alabilecekleri azami oran belirlenmelidir. Bazı ülkelerde merkezi yönetimler bütün gelir kaynaklarına sahip oldukları için yerel yönetimlere lütufta bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise, yerel yönetimlerin gelir toplama ve gider yapabilme yetkileri zamanla arttırılarak mali özerklikler tanınmıştır (Özer,1976:34). Şayet amaç, yerel yönetimleri bir anlamda merkezi yönetimin subjektif değer yargılarına bağlı keyfi tasarruflarının esiri olmaktan çıkartıp, özerk kaynaklarla donatmak ve bu suretle sözü geçen kuruluşlara mali bir kişilik kazandırmak ise, vergi tabanının bölüşülmesi de sorunu çözümleyemezse merkezi yönetimin yerel yönetimlere fonlar sağlaması için başka yöntemler aranmalıdır. Vergi tabanının paylaşılması, iyi düzenlenebildiği takdirde, sonuç itibariyle dolaylı bir tarzda kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacına da yardımcı olabilecektir (Nadaroğlu,1986:95).

### 3.5.2.1. Hukuki Etkinliğin Sağlanması

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkiler “idarenin bütünlüğü ilkesi”ne uygun şekilde yürütülmektedir. Yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve mali kaynak paylaşımı ile ilgili esaslar anayasada, yerel yönetimlerin kuruluşları ile ilgili kanunlarda, bakanlar kurulunun yetkisi dahilinde yapmış olduğu düzenlemelerde, bütçe kanunlarında verilen harcama yetkileri ile vergi gelirleri ve fonlardan verilecek paylarla ilgili özel kanun düzenlemelerinde yer almaktadır (Sakınç,2000:119).

Yerel yönetimler, toplum üyelerinin tercihlerinin ve eğilimlerinin saptanmasında, merkezi yönetime oranla daha etkin oldukları için yerel özelliğe sahip bazı vergi dirençlerini kırmada, merkezi yönetime oranla daha avantajlı bir konuma sahiptirler. Ancak, uygulamada, bu olanağın vergileme yetkisi alanında uygulanmasında hukuki engellerle karşılaşmaktadır. 1982 Anayasası’nın 73. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında: “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” hükmü yer almaktadır. Anayasa’nın yetkileri kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı yukarıdaki hükmü karşısında, Türkiye’deki yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergileri toplamak yetkisi verilse dahi, bunları toplumsal tercihlere uydurabilmek hususunda gerekli hukuki tasarruflarda bulunamayacakları açıktır.

### 3.5.2.2. Yönetimsel Etkinliğin Sağlanması

Toplumların gelişmesine bağlı olarak devletin yerine getirmesi gereken işlevler artmakta ve çeşitlenmektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin artması ve çeşitlenmesi yönetimlerin daha fazla kaynağa ve daha etkin hizmet sunumuna ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bu hizmetler merkezi ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımı yapılırken etkinlik ilkesi yol gösterici olmaktadır (Tekeli,1983:12). Devletin sosyal hizmetleri karşılama masraflarındaki artışlarla birlikte oluşan genişleme, bölgeler arasındaki farklılıkları ortaya çıkarmış, bu hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek olması gelir kaynakları hususunda değişik bakış açıları ortaya çıkarmıştır (Buchanan,1966:156).

Aynı şekilde vergilendirme yetkisinde de bazı vergiler merkezi yönetimler tarafından daha etkin bir biçimde tarh ve tahsil edilebilirken bazı vergilerin de yerel yönetimler tarafından tarh ve tahsil edilmesi daha etkin olmaktadır. Vergilemede yönetsel etkinlik, herhangi bir verginin tarh ve tahsili için zorunlu olan reel kaynakların en aza indirilmesini ifade etmektedir. Bunun için gerekli koşullardan biri de, vergi tabanının, vergilemeyi yürüten otoritenin yetkili olduğu bölge içinde bırakılmasıdır.

Türkiye'deki uygulamada, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim yerine getirilmektedir. Hatta tamamen yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde bile, merkezi yönetimin idari vesayeti altındadır. Bu nedenle Türkiye'de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlandığı söylenemez. Türkiye'de gelir kaynaklarının tümünü tasarruf edebilme yetkisi, merkezi yönetimin elinde bulunmakta, yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler de genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yönetimler arası rasyonel ve adil esaslara göre yapılmış, etkili ve tutarlı bir kaynak dağılımına gidilememiştir. Yerel yönetimlerin çağdaş yönetim tekniklerden yeterince yararlanmamaları ise, özellikle belediyeler için önemli bir eksiklik olarak kendini göstermektedir. Yerel yönetimler yeterince mali kaynağa sahip olsalar bile bu kaynakları verimli ve etkili bir şekilde kullanacak yönetim teknikleri uygulamadıkları takdirde istenilen kalitede hizmet üretmeleri söz konusu olamayacak, mali kaynaklar verimsiz kullanmadan dolayı boşa harcanmış olacaktır (Coşkun ve Uzun,1999:57).

### **3.5.2.3. Geleneksel ve Tarihsel Faktörler**

Bazı ülkelerde güçlü bir yerel yönetimin varlığı, tarihi ve geleneksel nedenlere dayanmaktadır. Merkezi yönetimler sonradan kurulmuş ve birçok görevleri devralmış oldukları halde yerel yönetimlerin veya federal devletlerde eyaletlerin bazı yetkilerini ortadan kaldırmamışlardır. Bu durumda bazı vergilerin toplanması yetkisi eskiden olduğu gibi yine yerel yönetimlere bırakılıp, tahsilatın bir kısmı merkezi yönetime aktarılmaktadır. Bütün bunlar bazı devletlerde uzun siyasi tartışmalar sonucunda belirlenirken merkezi yönetim kuvvet kazandığı zaman, eyalet ve yerel yönetimlerin mali yetkileri daralmış, aksi durumda son derece genişlemiştir. Özellikle katı merkezîyet ilkesinin geçerli olduğu veya güçlü yerel yönetim geleneğinin bulunmadığı ülkelerde, yerel nitelikteki vergilerin toplanmasında veya artırılmasında bölge idarelerinin etkin olmadığı görülür. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerel

yönetimlere bırakılabilecek vergilerin bir kısmını kendisi tahsil eder ve hasılatını yerel yönetimlere devreder (Öncel,1992:66).

Köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerdeki yerel yönetimler çok eskiden beri tarh ve tahsil ettikleri vergileri bazı değişiklikler olmakla birlikte geleneklerin ve tarihsel faktörlerin etkisiyle yine uygulamaya devam etmektedirler. Türkiye gibi güçlü bir yerel yönetim geleneği olmayan ülkelerde ise, merkezi yönetimin tüm gelir kaynaklarını kendi tasarrufunda bulundurması yadırganmamaktadır (Nadaroğlu,1986:98). Görüldüğü gibi tarihi ve geleneksel faktörler gelir dağılımını ve yönetimler arası mali ilişkiler sistemini etkileyen en önemli unsurlardan biridir.

### 3.5.3. Gelir Dağılımını Etkileyen Faktörler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımının belli ve kesin kurallara bağlanmış, çoğunlukla benimsenip birçok ülkede uygulamaya konulmuş düzenli, devamlı ve standart bir şekli mevcut değildir (Nadaroğlu,1986:98). Her ülkede çeşitli nedenlerle farklı şekillerde uygulanan bir gelir dağılımı sistemi bulunmaktadır. Fakat merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımında “etkililik (effectiveness)”, “verimlilik (efficiency)”, “mali eşitlik”, “idari etkinlik” gibi bazı unsurlar göz önünde bulundurulmaktadır.

#### 3.5.3.1. Devlet Yapısındaki Farklılıklar

Yerinden yönetimin yaygınlık kazandığı çağımızda tam anlamıyla üniter yönetim biçimine sahip bir ülke bulmak oldukça zordur. ABD, Kanada, Almanya ve İsviçre gibi federal devletlerle Türkiye, Fransa, İtalya, Hollanda, Danimarka ve İspanya gibi üniter devletler arasındaki fark devletlerin federatif bir devlet yapısına sahip olup olmamasından kaynaklanmaktadır. Özellikle federal yönetim sistemlerine sahip ülkelerde yönetim yapısı oldukça karmaşıktır. Yönetimler arası ilişkiler, ulusal-yerel, bölgesel-yerel ya da ulusal-bölgesel-yerel olmak üzere değişik düzeylerde karmaşık bir nitelik kazanabilmektedir (Başbakanlık TOKİ,1993:15,27). Bu nedenle gelir dağılımının üniter bir devletle, federal bir devlette aynı esaslara göre düzenlenmesi imkansızdır.

AB ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı, fonksiyonları ve sorumlulukları çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bu bakımdan ülkeler arası kıyaslama yapıldığında yanılığlar ortaya çıkabilir. Danimarka’da yerel yönetimlerin harcamaları toplam kamu harcamalarının yaklaşık %60’ını oluşturmalarına karşın

bu oran Yunanistan'da %5'dir (Blair,1991:42,43). Bu durum, başta ülkelerin idari yapılarının farklılığı olmak üzere, ekonomik, sosyal, kültürel, tarihi, coğrafi nedenlerle yerel yönetimlere verilen önemin ve bu yönetimlerden kişilerin hizmet beklentilerinin farklılığından kaynaklanmaktadır.

### 3.5.3.2. Milli Gelir Düzeyindeki Farklılıklar

Ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre merkezi ve yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payların oranlarında büyük farklılıklar görülür. İktisadi anlamda aşırı şekilde üretim artışı olmasına rağmen servet ve gelirlerde de eşitsizlikler artmıştır. Sanayileşmenin gerçekleşmesi üretimi, geliri ve nüfus yoğunluğunu arttırırken bireysel anlamda olduğu gibi bölgesel anlamda da gelir ve servet eşitsizliklerini arttırmıştır. Bu eşitsizlikler sebebiyle bölgeler arasında kalkınma farklılıkları nedeniyle kamu hizmetlerini yerine getirme kapasitesi açısından farklılıklar oluşmuştur (Buchanan,1966:156). Bir ülkede yönetimin yerelleştirilmesi demokrasi açısından önem taşımakla birlikte, ülkenin bölgeler arasındaki nüfus ve gelişmişlik farkları kamu hizmetlerinin eşit bir şekilde yürütülmesine engel olmaktadır. Bu bağlamda merkezi idareye düşen bir görev de yerel yönetimler arasında gelişmişlik bakımından bir eşitlik sağlamak olmalıdır (Aronson ve Hilley,1986:74,75).

Bütün bu hususlar mali düzenlemenin bölgeler arası düzeyde de yapılmasını gerekli kılmaktadır. Böylece bölgeler arasında, hizmetler ve gelir kaynakları bakımından boşluk bırakılmadığı gibi tekrarların da önüne geçilmektedir. Farklı bölgelerdeki yönetimlerin eşit mali yük altında kalmalarını sağlamak amacıyla merkezden mali transferler ve hizmet yardımları yapılmaktadır.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yerel yönetim gelirleri genel olarak yerel vergiler ile merkezi yönetim tarafından verilen paylardan oluşmakta ve yerel vergilerin oranları yerel meclisler tarafından tespit edilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin GSYİH'ya oranı bu ülkelerde de farklılık göstermekle birlikte yaklaşık olarak bu oranlar İsveç ve Danimarka'da %20, Almanya'da %14, Finlandiya'da %13, Avusturya'da %11, seviyelerinde iken; İrlanda'da %2, Lüksemburg'da %3, Portekiz ve İngiltere'de %4'e yakın seviyelerdedir (OECD,2003:145). Türkiye'de ise, bu oran %3-4 seviyelerinde değişmektedir.

### 3.5.3.3. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Anlayışı Farklılıkları

Birçok ülkede gelirlerin büyük bir kısmı, yerel vergilerin yetersiz olduğu bölgeleri telafi etmek veya mali kaynakları düşük beldelerin eşitsizliklerini gidermek amacı ile devlet tarafından dağıtılmaktadır. Bu dağıtım şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Tortop,1996a:1). Merkeziyetçiliğin geleneksel bir durum aldığı ülkelerde gelirlerin de merkezileştirilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Büyük vergi kaynakları merkezi yönetim elinde toplanmakta, bu durum ise yerel yönetimlerin gelir yetersizliğine sebep olmakta ve merkezi yönetim gelirlerinden kendilerine pay verilmesini gerektirmektedir. Bu payların dağıtımını ise prensipli ve düzenlenmiş bir mali ilişkiye ihtiyaç göstermektedir (Öncel,1992:26). Bu nedenle gelir dağılımı, toplanan gelirler üzerinden değişik yöntemlerle pay verilmesiyle bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayanmaktadır. Demokratik gelenekler yeterince yerleşmemiş ve yerel yönetimlerin hakları da kanunlarla tam bir güvence altına alınmamışsa yerel yönetimlerin kendilerine yetecek gelirleri elde etmeleri oldukça güç olacaktır. İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise, bu geleneğin sağladığı imkanlar nedeniyle yerel yönetimler daha fazla mali özerkliğe ve gelir kaynaklarına sahip bulunmaktadır (Nadaroğlu,1986:99).

## 4. Mali Kaynaklara ve Harcama Yetkisine Sahip Olma

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin mali kaynaklara sahip olmalarının ve bu kaynakları kendilerinin uygun görecekları alan ve hizmetler için harcamalarının çok büyük önemi vardır. Yerel yönetimler o yöre için gerekli hizmetleri önem derecesine koyarak yerine getirmekte en rasyonel kararı verecek olan yönetim birimleri oldukları için kaynakların etkin kullanımında da avantajlı olacaklardır. Demokrasinin ve özellikle mali özerkliğin bir gereği olarak yerel rantlar ve yerel kıymet artışlarının yerel yönetimlere geri döndürülebilmesi için karar alma ve uygulama özerkliğinin bu yönetimlere kanunlarla verilmesi etkinlik açısından uygun bir yöntem olacaktır. Böylece yerel yöneticiler yerel hizmetleri yerine getirme sorumluluğunu üstlenirken, bu hizmetler için gerekli finansman kaynaklarını da bulma imkanına kavuşmuş olacaklardır (Bahl,1999:10). Aynı zamanda yönetilenler, verdikleri kaynakların hesabını yerel yöneticilere soracakları için mali ve idari denetimde bulunarak, siyasi baskı uygulayarak, fikir vererek veya çeşitli şekilde yönetimi etkileyerek yönetime katılacaklardır.



## SONUÇ

Türkiye’de, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte ve yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde ise, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye’de gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmakta ve yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetimce belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de yönetimler arası rasyonel, adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü de yapılmamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlanmadığından, gerek kaynakların toplanmasında, gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde boşluklar doğmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlanmış olduğunu rahatlıkla söyleyemeyiz.

Merkezi yönetim vatandaşın tepkisinden çekindiği için vergi koymak istemediği gibi gelirlerinden daha fazla pay ayırarak gelir kaybetmek de istememektedir. En önemlisi de merkezi yönetim, yerel yönetimlerin gelirlerinin artmasıyla yerel yönetimler üzerindeki otoritesinin ve merkezileşme eğilimlerinin zayıflamasından çekinmektedir. Böylece yerel yönetimler yakın ilişkiler içerisinde olduğu seçmenleriyle ters düşmek, merkezi yönetim ise, vergileri arttırarak makro ekonomik dengeleri bozmak istemediği için mali özerklik tam olarak sağlanamamaktadır.

Yerel yönetimlerin vergi, resim, harç ve benzeri zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkilerinin sınırlı olması, nedeniyle bu kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanamamaktadırlar. Yerel yönetimlerin toplam harcamalarının GSMH’ya oranındaki gelişimine baktığımızda bu oranın çok düşük olduğu görülmektedir. Yerel kaynakların oldukça arttırıldığı bir dönem olan 1988 de bile bu oran %2,4 seviyesinde kalmıştır.

Yerel hizmetlerin finansmanına olanak tanıyan fayda vergileri ve kullanıcı fiyatları etkin bir şekilde kullanılamamaktadır. Yerel yönetimler kendilerine parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk olacakları için maddi imkanlar sağlanmadan yeterli hizmet beklenmemelidir. Mali kaynakların yetersizliği özerkliklerin sınırlandırılmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahale etmelerine neden olmaktadır. Belediyelere kendi kuruluş kanununda ve diğer kanunlarla çeşitli görevler verilmiştir. Bu görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Mali yetersizlik nedeniyle yerel yönetimlerin bazı teşebbüsleri devlet tarafından engellenmekte ya da yerel yönetimler bu hizmetleri merkezi yönetime devretme eğiliminde bulunmaktadırlar.

Yerel hizmetlerdeki gelişmelere paralel olarak yarar ilkesi gereğince yerel yönetimlere konaklama, otopark vb. yerel vergi kaynakları sağlanmalıdır. Bu hizmetlerden yararlanan veya hizmetlerin maliyetine katılan yerel halkın hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri gereğince yönetime katılımı sağlanmalı, yerel yönetimlerin kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanıp kullanmadıklarını denetleyebilmeleri için harcamaların ilanı, hizmet maliyetlerinin duyurulması, meclis oturumlarının rahatlıkla takip edilebilmesi, kararların ilanı gibi gerekli şartlar sağlanmalıdır.

Teorik çalışmalar yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında, verimli, fonksiyonel ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada bu ideal modele pek ulaşamamaktadır. Bunun da temel nedeni siyasi tercihlerin merkezi yönetim lehinde ağırlığını koymasıdır. Yerel yönetimlerin sorumluluk alanları ile ilgili kriterlerin belirlenmesi ve bununla ilgili olarak siyasi tercihlerin hangi yönde kullanılacağı aşılması gereken önemli sorunlardır. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkan geçtiğinde bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır.

## KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri. *Kamu Ekonomisi*, Ankara, Akçağ Yayınları, 2000
- AKDOĞAN, Abdurrahman. *Kamu Maliyesi*, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003
- ARONSON, J. Richard ve J. L. HILLEY. *Financing State and Local Governments*, Fourth Edition, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1986
- AYTAÇ, Fethi. “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar.”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, IX, Ekim 2004: 6.
- BAHL, Roy. “Implementation Rules for Fiscal Decentralization.” *International Studies Program*, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia, Working Paper 99-1, January 1999.
- BAŞBAKANLIK TOKİ, IULA EMME, *Yerel Yönetim Yapıları*, İstanbul, Kent Basımevi, 1993
- BLAIR, Philip. “Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective”, *Local Government in Europe*, Batley, R. ve Stoker, G (Ed.), New York: St. Martin’s Press, 1991.
- BUCHANAN, James M. “Federalizm ve Mali Eşitlik”, (Çev. A. NEMLİ ve S. Y. ÖNCEL), *Maliye Teorisi ve Politik İktisat*: James M. Buchanan’dan Seçilmiş Makaleler, İstanbul: İÜ Yayın No: 1167, 1966
- COŞKUN, B. ve T. UZUN. “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma.”, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar: 1*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005: 157-174.
- COŞKUN, B. ve T. UZUN. *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla, Muğla Üniversitesi Yayını, 1999
- DDK. *Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri*, DDK Yayınları-1, Haziran 1996
- DPT. *2005 Yılı Programı*, 31 Ekim 2004 Tarih, 25629 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete
- ERYILMAZ, Bilal. “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler: Sorunlar ve Öneriler.”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 3, 1988a.: 161-171.

FALAY, N., E. KALAYCIOĞLU ve U. ÖZKIRIMLI. *Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, İstanbul, TESEV Yayınları: 2, Boyut Matbaacılık, 1996

FALAY, Nihat. “Kamu Hizmeti ve Yerel Yönetimler İlişkisi.” *I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı*, 18 Mart Üniversitesi Biga İİBF, 6-7 Haziran 2003

GİRAY, Filiz. *Maliye Tarihi*, Bursa, Ezgi Yayınları, 2001

GÖRMEZ, Kemal. “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine.” *Yeni Türkiye* (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995: 327-339.

GÜNDAY, Metin. “Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi.” *Danıştay Başkanlığı 137.Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay Matbaası, 2005:163-176.

HABITAT, *Basic Facts on Urbanization*, The City Agency of The United Nation, 1999

KAAN, Tufan. “Sağlığın Yerelleşmesi.” *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE Yayın No: 304, 2002:397-405.

KALABALIK, Halil. *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara, Seçkin, 2005

KARPAT, Kemal H. *Türk Demokrasi Tarihi*, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1996

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması). *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara, TODAİE Yayın No:247, 1992

KAZANCI, Metin. “1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar.” E. TÜRKCAN (Ed.), *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, Ankara: Halkevleri Matbaası, 1982.

KIRIŞIK, F. ve Ö. SEZER. “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *ÇYYD*, XV, Nisan 2006: 5-30.

McMILLAN, Melville L. “Intergovernmental Transfers and Rural Local Governments.” R. BOADWAY ve A. SHAH (Ed.), *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

MUSGRAVE, R. A. ve P. B. MUSGRAVE. *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, İstanbul, Literatür Yayıncılık Dağıtım, 1994.

NADAROĞLU, Halil. *Mahalli İdareler*, Üçüncü Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 1986

OECD. *OECD Economic Outlook*, Volume: 2003/2, No. 74, December 2003, Paris, 2003

ÖNCEL, Yenal. *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1992

ÖNDER, Özgür. “Hollanda Yerel Yönetimleri.”, *ÇYYD*, XIV, Nisan 2005:35-63.

ÖZDEMİR, Biltekin. “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler.”, *Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Marmaris-Altinyunus 23-25 Mayıs 1991, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul,1991:312-325.

ÖZER, İlhan. *Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları*, Ankara, TODAİE Yayın No:156, Sevinç Matbaası, 1976

ÖZTÜRK Azim (1997) **21. Yüzyıl Türkiye’si için Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.

QUASTEN, Walter. *Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı*, 13-14 Temmuz 1995, Ankara, TBD-KAV, 1995

SAĞBAŞ, İ. ve M. KÖSECİK. “Mali Denkleştirme: Ekonometrik Bir Yaklaşım” *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE Yayın No: 304, 2002:519-532.

SAKINÇ, Süreyya. “Vergilendirme Yetkisinin İderelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması” *Anayasal Mali Düzen, 13. Maliye Sempozyumu*, 14-16 Mayıs,1998, MÜMAUM Yayın No:12, 2000

SARAN, Ulvi. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004.

TAMER, Mustafa. *İl Özel İdaresi*, 2.Baskı, İzmir, Ty.

TEKELİ, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi” *AİD*, XVI, Haziran 1983: 3-22.

TORTOP, Nuri. “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik” *ÇYYD*, V, Eylül 1996a: 3-13.

TORTOP, Nuri. *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)*, Ankara, TODAİE Yayın No: 263, 1996

TOSUNER, Mehmet. “Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi.” *DEÜİİBF Dergisi*, XX, 2, 1995: 259-272.

TÜSİAD. *Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler*, İstanbul, 1995

ULUSOY, A. ve A. K. TOPAL. “Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *TİD*, Mart 1997: 203-209.

ULUSOY, Ahmet. “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi” *Vergi Sorunları Dergisi*, Ekim 2000: 130-142.

ÜNLÜ Halil (1993) **Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara: TC Başbakanlık TOKİ IULA EMME.

YALÇINDAĞ, S. ve N. ULUSAY. “Yerinden Yönetim ve Kalkınma” **BM Yerinden Yönetim ve Araştırma Grubu Raporu**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1967