

# Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü

Mustafa DÖNMEZ<sup>(\*)</sup>

## I. Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim Kavramı

Ülkelerin yönetiminde, dereceleri itibariyle bazı farklılıklar göstermekle birlikte, başlıca iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan biri merkezden yönetim, diğeri de yerinden yönetimdir.

Merkezden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanması ve bu hizmetlerin belli bir hiyerarşi içerisinde tek elden yürütülmesidir. Bu sistemde kamu hizmetleri ile ilgili kararları almak, bunları uygulamak, gelir ve giderleri düzenlemek yetkisi merkeze (merkezle başkent kastedilmektedir) aittir. Yani, tüm hizmetlerin başkentte bulunan kamu kuruluşları eliyle görülmesi, bütün kararların buradan alınmasıdır.

Yerinden yönetim ise, kimi kamu hizmetlerinin merkezi yönetim örgütü ve hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Bu ilkenin özünde, halkın yerel ortak gereksinimlerinin halk tarafından seçilen yerel yöneticilerce ve ağırlıklı olarak yerel kaynaklarla karşılanması ve bu sürece halkın katılımı yatmaktadır.

Yerinden yönetim sisteminin gelişmesiyle, merkezi yönetimin elinde toplanmış olan kimi yetkiler yerel yönetimler olarak adlandırılan kuruluşlara bırakılmıştır. Bu yönetim sisteminin esası, belli bir yörede yaşayan insanlara ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için, bu ihti-

---

<sup>(\*)</sup> İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü.

yaçları kendi seçtikleri organlar eliyle saptamak ve gereğini yerine getirmek konusunda özerklik verilmesidir. İşte belli bir yörede oturan kişilere hizmet götürmeyi amaçlayan bu tür yönetimlere yer yönünden yerinden yönetim denilir. Ülkemizdeki il özel idareleri, belediyeler ve köyler bu tür yönetim kuruluşlarımızdandır (Gözübüyük, 1997: 38; Keleş, 1994: 13; Tortop, 1994: 11).

Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi karar organlarını seçimle işbaşına getirebilmeleri, kendi işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları eliyle görebilmeleri ve tüzel kişilik sahibi olabilmeleriyle ilgili bir kavramdır. Aynı zamanda yerel düzeydeki demokrasinin de bir gereği olan bu tür özerklik diğer bir deyişle, belli bir yere bağlı bir topluluğun, yerel nitelikte olan işlerini kendi başına, organları eliyle serbestçe görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilesidir (Keleş, 1994: 43).

Özerklik, yerinden yönetim kuruluşlarının, yönetsel ve akçal alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme olanağını gösterir. Özerklik, bağımsızlık anlamına gelmez. Yerinden yönetim kuruluşları, yönetimde birliği sağlama yönünden, yasanın belirttiği ölçüde, merkezi yönetimin denetimi altındadır. Yerel yönetimin başta gelen yararı, hizmetlerin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlamasıdır (Keleş, 1994: 20).

## **II. Merkez - Yerel Yönetimler Arası Hizmet İlişkileri**

Toplumsal yaşayışın en gelişmiş örgütlenme örneği devlettir. Ulusal sınırlar içinde yaşayan bir topluluğun genel nitelikteki ortak gereksinimleri, devlet tarafından görülen kamu hizmetleriyle karşılanır; genel çıkarları devlet tarafından gözetilir, korunur ve temsil edilir. Devlet, bu hizmet ve görevleri, merkezi yönetim adını verdiğimiz bir kuruluş sistemi içinde yerine getirir.

Ancak, genel ilke bu olmakla birlikte, toplumsal yaşamın gelişmesiyle gittikçe artan kamu hizmetleri arasında belirgin hale gelen nitelik farkı, merkezi yönetim ve yerel yönetim ayırımına neden olmuştur.

Aslında devlet tüm kamu hizmetlerini kendi bünyesi içinde yer alan kuruluşlarca yerine getirebilir. Ancak, yerellik karakteri ağır basan kimi hizmetlerin o bölgede oturan halkın oluşturacağı yerel yönetimlerce yerine getirilmesi daha uygun görülmüştür. Bu kuruluşlar, halkın kamu hizmetlerinin görülmesine katılmalarını mümkün kılmakta, bunların halkın isteğine uy-

gun zamanda yapılmasını sağlamakta, ayrıca bireylerin devlet işleri hakkında yetişmelerine olanak sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin kuruluşundaki temel amaç, merkezi kamu otoritesi olan devlet ve diğer kuruluşlarca gereği kadar iyi ve verimli yürütülmeyen yerel kamu hizmetlerinin halkın ortak gereksinimlerine daha uygun ve etkin bir biçimde, bu yönetimlerce sağlanması düşüncesidir.

Bu nedenle Devlet; kamusal, yarı kamusal ve özel mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin tüm etkinlikleri, sadece merkezi yönetim aracılığıyla yürütmez. Bu etkinliklerden bazılarının yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi geleneklerin yanısıra, siyasal ve ekonomik nedenlerden dolayı daha rasyoneldir. Hatta bir bakıma zorunludur. Bu durum, zorunlu olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında birtakım ilişkilerin doğmasına neden olur.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bu bağlamda en önemli ilişki görev ve kaynak bölüşümüne ilişkin olanıdır (Buna "mali tevzin = akçal denkleştirme" denir).

### **III. Görev Bölüşümü**

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ilk aşamasını görev bölüşümü oluşturmaktadır.

Görev bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşlarınca, hangilerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Burada asıl amaç, hizmetlerin vatandaşlara en iyi biçimde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır. Ölçü ise hizmetlerin yapılmasını en etkin ve yararlı biçimde sağlayacak kuruluşların seçilmesidir.

Ancak, bu husus ilk bakışta görüldüğü kadar kolay değildir. Çünkü klasik bir kurala göre ülkede yaşayanların tümünün ortaklaşa yararlandıkları ulusal savunma, adalet gibi hizmetler merkezi yönetim; sadece yerel sınırlar içinde yaşayan insanların yararlandıkları park, bahçe, mezbaha gibi hizmetler yerel yönetimler tarafından görülmelidir.

Bu kural özde doğru olmasına karşın, uygulamada yetersizdir. Çünkü, her hizmetin yarar alanı ulusal savunma ve kent içi ulaşım hizmetlerinde olduğu gibi kesin bir biçimde belirlenememektedir. Birçok hizmetin yarar ya da zararı yerel sınırların ötesine taşabilmektedir. Hava ve su kirlenmesi-

nin önlenmesine ilişkin hizmetler bu konunun tipik örneklerinden biridir. Ayrıca teknolojiye, ulaşımda, haberleşmede ve turizm sektöründe meydana gelen gelişmeler önceden yerel sayılan bazı hizmetlerin zamanla ulusal ölçekte değerlendirilmesini gerektirmektedir. Elektrik enerjisi bu konuya tipik bir örnektir. Ancak, bu durum yerel yönetimlerin öneminin azalması sonucunu doğurmamaktadır. Çünkü aynı etken yerel yönetimlere yeni bazı görevler de yüklemektedir. Ekolojik plandaki gelişmelerin yerel yönetimlere yüklediği çevre ile ilgili görevler bu son durumun tipik ve çarpıcı bir örneğidir (Dedeoğlu, 1997: 38-39).

İyi bir görev bölüşümü, kamu gücünü elinde bulunduran merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, devletin ana gereksinimleri ile halka götürülecek hizmetler açısından önem kazanmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, bu yönetimlere görev ve yetki verilmesinde üç temel ilke uygulanmaktadır.

### **1. Genel Yetki İlkesi**

Kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesidir. Bu ilke, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur.

### **2. Yetki İlkesi**

Bu ilkenin uygulandığı ülkelerde (İngiltere), yerel yönetimler sadece yasa organının açıkça yetkilendirdiği konularda yerel hizmet yürütmekle yükümlüdürler. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerekmektedir.

### **3. Liste İlkesi**

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla bir liste halinde tek tek sayılarak belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, liste ilkesinin uygulandığı bizim gibi ülkelerde ise, bu idareler ancak yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmektedirler. Nitekim, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 15 inci maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri 82 fıkra, 3030

sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa'nın 6 ncı maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri 18 fıkra halinde sayma yoluyla gösterilmiştir.

Görev bölüşümü merkez yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin rasyonel bölüşümünü ifade eder. **Görev bölüşümüne, hizmet bölüşümü demek de mümkündür.** Hizmet bölüşümü, yönetimler arası akçal ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasıdır. Hizmet bölüşümü deyimini ile kastedilen husus, kamu hizmetlerinden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir. Hizmetin gerçekleşmesi ise mutlaka bir harcamayı gerektirdiğinden, hizmet bölüşülmesi deyimini yerine, gider bölüşülmesi deyimini de kullanılmaktadır.

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümünü her zaman ve her yerde geçerli olabilecek, değişmez ve kesin ölçütlere göre düzenlemek olanaklı değildir. Hizmetler, yönetimler arasında her ülkenin anayasal düzenine, ekonomik ve sosyal gereklerine göre değişik biçimlerde paylaşılmıştır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin görevleri Anayasamızda belirtildiği gibi, kendi kuruluş yasalarında sayılmıştır. Bu suretle mevzuatımız, merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerimizin hangi görevleri yapmaları gerektiğini "*liste ilkesi*"ne uygun olarak düzenlemiştir.

Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın<sup>1</sup> 4 üncü maddesine göre hizmet bölüşümünün başlıca ilkeleri şöyledir:

1. Yerel yönetimlerin temel görev ve yetkileri anayasa ya da kanunla belirlenmelidir.
2. Yerel yönetimler, kanunla belirlenen sınırlar içerisinde yer alan görevler ile açıkça yetki alanlarının dışında bırakılmamış olan veya başka bir makama bırakılmamış olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak konusunda serbest olmalıdır.
3. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi tercihen halka en yakın olan makama bırakılmalıdır. Kamu hizmetlerine ilişkin görevlerin bir başka makama bırakılmasında, görevin kapsam ve niteliği ile ekonominin gereklerine göre hareket edilmelidir.

---

<sup>1</sup> Özerklik Şartı'ndaki "Şart" sözcüğü, dilimizdeki anlamında olmayıp, Fransızca'da anlaşma, antlaşma anlamına gelen "Charte" sözüdür.

4. Yerel yönetimlere verilen yetkiler, yasal sınırlamalar dışında, herhangi bir idari sınırlandırmaya bağlı olmamalıdır.
5. Yerel yönetimlere merkezi yönetimce bir yetki devri söz konusu olduğunda, bu yetkilerin kullanılabilmesinde yerel yönetimlere belli ölçüde takdir hakkı da tanınmalıdır.
6. Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, bu idarelerin görüşleri de alınmalıdır.

Özerklik Şartı'nın hizmet bölüşümüne ilişkin koyduğu kurallara bakıldığında, Şart'ın, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde halka en yakın yönetimlerin, diğer bir deyişle yerel yönetimlerin yeğlenmesinden yana olduğu görülmektedir. Şart, ayrıca kamu hizmetlerine ilişkin görevlerin hangi yönetime bırakılacağı konusunda da şu iki temel ölçütün esas alınmasını önermektedir:

- Görevin kapsam ve niteliği,
- Ekonomik gerekler.

Özerklik Şartı, bu ölçütleriyle görev ve hizmetlerin yerine getirilmesinde bir yandan halka en yakın yönetimlerin tercih edilmesini önerirken, bir yandan da görevin niteliği ve ekonominin gereklerine göre başka bir yönetimce de yerine getirilmesinde sakınca görmemektedir. Oysa, kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünün yerel düzeyde, yerinde daha ucuz, verimli ve etkin biçimde yapılabileceği nedenleriyle, halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerce görülmesinin daha uygun olacağı açıktır.

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde gözönünde bulundurulması gereken ilkeleri şöylece sıralamak mümkündür (Pehlivan, 2001: 33):

- Aynı hizmet birden çok yönetime bırakılmamalıdır,
- Her hizmetin mutlaka bir sahibi olmalı ve sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır,
- Hizmetler, hangi yönetim tarafından en iyi yerine getirilebilecekse ona bırakılmalıdır,
- Yönetimler arasında görev çatışmasını önlemek için, her yönetim kademesinin görev alanı açık şekilde tanımlanarak belirlenmelidir.

#### **IV. Kaynak Bölüşümü**

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ikinci boyutunu ise kaynak bölüşümü oluşturur.

Yerel yönetimler, halkın yerel nitelikte ortak ve medeni ihtiyaçlarını kendi karar ve yürütme organlarıyla düzenleyip sağlayan, kamu tüzel kişiliği ve özerkliği olan kuruluşlardır. Yüklendikleri hizmetleri yerine getirebilmek için, yasaların kendilerine verdiği yetkiye dayanarak harcamalarda bulunurlar.

Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten kuruluşlar olduklarına göre, görevlerini yerine getirmeleri, harcama yapabilecek gerekli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenle, gider ile gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Hizmetten doğan gider, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirin de bölüşülmesi gerekir (Üstünışık, 1998: 449).

Kamu gelirlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinin gerekçeleri şöyle sıralanabilir (Keleş ve Yavuz, 1983:178-179).

#### *1. Ekonomik ve Mali Nedenler*

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, ulusal gelirden pay alırlar ve bu ortak ekonomik kaynağa yerel yönetimlerin kaynakları da dahildir.

#### *2. Siyasal ve Toplumsal Nedenler*

Coğrafi, hatta tarihsel nedenlerle bölgeler arası gelir farklılıklarından dolayı, yerel yönetimlerin hepsi aynı gelir ve dolayısıyla gelişme düzeyinde değildir. Bu ise, bölgelerarası gelir farklılıklarını göz önünde tutan ve yerel yönetimlerde komşu bölgelere taşan dışsal artı ve eksi ekonomileri dengeleyecek bir gelir bölüşümünü gerektirir.

#### *3. Yönetimle İlgili Nedenler*

Yerel yönetimlere her yeni görev tevdiinde, doğal olarak o görevin yerine getirilebilmesi için gerekli mali kaynakların da tahsis edilmesi gerekir.

Şu halde yönetimlerin kendilerine verilen görevlerin gereğini yerine getirebilmeleri, diğer bir deyişle sağlıklı hizmet üretmeleri gelir kaynaklarının dengeli biçimde dağıtılması ile yakından ilgilidir.

#### **a) Gelir Kaynaklarının Bölüşürülmesinde İlkeler**

Gelir kaynaklarının bölüşürülmesinde uyulması gereken temel ilkeleri şöylece sıralayabiliriz (Üstünışık, 1998: 450):

1. Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirecek mali kaynağa sahip olmalıdır.
2. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısıyla aşırı ve mükerrer vergilendirmeden kaçınılmalıdır.
3. Tüm kaynaklar vergilendirilmelidir.
4. Bölgelerarası gelir farklılıkları nedeniyle hizmet kalitesi ve miktarında ortaya çıkabilecek dengesizlikleri giderecek bir mekanizma kurulmalıdır.

### **b) Gelir Bölüşümünün Yöntemleri**

Yönetimler arası gelir bölüşümü 3 yolla yapılabilir (Üstünışık, 1998: 451). Bunlar;

1. Kamu gelirlerinin tümünün merkezi yönetim tarafından toplanıp, sonradan yerel yönetimlere belli kriterlere göre pay verilmesi,
2. Vergi tabanının paylaşılması,
3. İki yöntemin birlikte kullanılması.

Birinci yöntem, uygulamada merkezi yönetimin özellikle tercih ettiği bir vergi toplama yöntemi olarak gözükmektedir. Ancak, bu yöntem yerel yönetimlerin merkezi yönetimler tarafından toplanan paraları harcamaya yarayan bir organ haline gelmesine yol açıp, yerel yönetimlere mali kişilik kazandırmayacağından eleştirilmektedir.

Vergi tabanının paylaşılması ise, kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacına daha da yardımcı olabilecektir. Çünkü yerel yönetimler, yerel nitelikteki bazı vergileri yükümlünün tercihine uydurabildiğinden, vergiye direnci kırmada başarılı olabilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimler bazı vergilerde idari etkinliği (yani verginin tarh ve tahsili için zorunlu olan reel kaynakları en aza indirmeyi) daha kolay sağlayabilir.

Uygulamada, vergi tabanının yönetimler arası bölüşümünün sorunu çözümlenemeyeceği durumlarda merkezi yönetim yerel yönetimlere fonlar sağlanması için başka yöntemler bulabilmektedir. Çünkü uygulamada verginin yerel yönetimler eliyle toplum tercihlerine uydurulabilmesi çoğu kez bazı hukuki engellerle karşılaştığından yapılamamaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü sorununun makul, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi, yerel yönetimlerin varlıklarının etkin biçimde sürdürebilmesinin vazgeçilmez temel koşuludur. Bu yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre, görevlerini yerine getirebilmeleri, yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.



Nitekim, Anayasamızın 127. maddesinin son paragrafında, *"Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır"* hükmünü koymakla, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının temini esasını açıkça ortaya koymuştur. Bu hüküm 1961 Anayasasında da mevcuttur. Ancak, bu hükmün gereğinin tam anlamıyla yerine getirilebildiğini söylemek mümkün değildir.

Yerel yönetimlerimizin yapacakları hizmetlerin gerektirdiği giderleri karşılayabilecek gelirlerini, kendi sınırları içerisinde özel yasalarına göre elde edecekleri öz gelirleri ve merkezi hükümet tarafından sağlanan gelirler olarak mütalaa etmek mümkündür.

Kamu gelirlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında dağılımı mali tevzin (=akçal denkleştirme) konusunu oluşturmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gelirlerin bölüştürülmesinde temel ilke; her yönetimin kendisine verilen görevleri yerine getirecek akçal kaynaklara sahip olması olmalıdır.

#### **V. Ülkemizde Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü**

Ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünü öncelikle 1982 Anayasası açısından ve yukarıda genel hatlarını vermeye çalıştığımız esaslar doğrultusunda inceleyebiliriz.

Anayasa'nın *"mahalli idareler"* başlığını taşıyan 127. maddesinde aynen şöyle denilmektedir:

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

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

*Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*

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

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

*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bazı ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."*

Böylece Anayasa, yerel yönetimlerle ilgili ilkeleri belirleyerek, devletin yerel yönetimlerle ilişkilerinin sınırlarını da çizmiştir. Buna göre;

1. Yerel yönetimler il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
2. Kuruluş, görev ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenir.
3. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde yasada gösterilen esas ve usuller çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir.
4. Yerel yönetimler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurabilirler.
5. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Bu ilkeler, bir bakıma yerel yönetimlere sağlanmış anayasal güvencelerdir. Bu güvenceler, devletin yerel yönetimlere dilediği gibi karışımını engellemektedir. Ancak uygulamada devlet, elindeki olanakları kullanarak yerel yönetimler üzerinde baskı kurabilmektedir. Bu tür baskıların olduğunu unutsak bile, acaba bu çerçevede yerel özerkliğin bütün gerekleri yerine gelmiş midir ? Bu sorunun yanıtını verebilmek için yerel özerkliğin iki koşulu üzerinde durulmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetim birimlerinin kendi işlerini devletin karışması olmadan, kendi olanaklarıyla yapabilmeleridir. İkincisi, gerçekleştirilmesi daha güç bir koşuldur. Bu da "seçilmiş organların, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin,

bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını" gerektirir (Keleş, 1994: 43-44). Bu açıdan baktığımızda ülkemizde yerel özerkliğin tam olarak değil, kısmen güvence altına alındığını söyleyebiliriz. Günümüzde yerel yönetimlere tüm dünyada büyük önem ve değer verilmektedir. İnsanlar artık, devletin, her işlerine karışmasından hoşlanmamaktadırlar. Bu nedenle, yalnızca yerel yönetim birimine kurumsal özerkliğin sağlanması yeterli değildir. Önemli olan, yerel halkın özerkliğinin sağlanmasıdır. Bu da yerel yönetimler üzerinde devletin denetiminin azaltılması, halkın denetiminin artırılmasıyla olanaklıdır (Keleş, 1994: 44).

Ne var ki, merkezi yönetim bir yandan kendi görev alanını ve kaynak kullanım olanağını genişletirken, bir yandan da yerel yönetimlerin elinde kalan yetkilerin kullanımını büyük ölçüde kısıtlamış ve birçok alanda önceden izin alma ya da alınan kararları onaylama uygulamasını getirmiştir. Böylece yerel yönetimler araç alımından, personel atanmasına ve yükselmesine kadar uzanan birçok alanda merkezi yönetime bağımlı hale gelmişlerdir.

Yönetişel vesayet bu denli ağır olması, yerel yönetimlerin kendi iç dinamiklerini serbestçe geliştirmelerine ve yaratıcılıklarına da engel olmaktadır. Bu durum ise, yerel yönetimlerden çok şey bekleyen halka hizmet götürülmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Oysa, TBMM'de 1930'daki görüşmeler sırasında 1580 sayılı Yasa'yı bazı milletvekilleri aşırı vesayetçi bularak eleştirince, zamanın İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, *"Eleştirilerinizde haklısınız, ancak bu vesayet geçici bir süre içindir. Gün gelecek bizim belediyelerimiz de olgunlaşacak, rüşünü ispat edecek ve dolayısı ile bu vesayet yetkileri de kaldırılacak."* demiştir (Yalçındağ, 1982: 79).

Ama ne yazık ki o gün, günümüze kadar bir türlü gelememiştir.

Bize göre, belediyenin vesayet altında tutulması, aslında yerel seçmenin, yerel politikacının kısaca yerel demokrasinin vesayet altında tutulması demektir. Yerel demokrasinin vesayet altında tutulması ise, ulusal demokrasinin de vesayet altında tutulmasını sağlamakla eş anlamlıdır. Çünkü, vesayet altına almadan yerel demokrasiyi işletemeyen bir toplum, ulusal demokrasiyi vesayet olmadan hiç işletemez. Eğer bir sistem seçmenine ve yerel politikacısına bir kenti yönetmek açısından güvenemiyor ve bu işi yapamayacağı için onu vesayeti altında tutmak zorunluluğunu duyuyorsa, aynı sistem, aynı seçmene ve aynı politikacıya ülkeyi yönetmesi bakımından nasıl güvenecektir? (Yalçındağ, 1982: 80)

O halde, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin en az düzeye indirilerek aşamalı olarak kaldırılması, bu yönetimlerin karar ve işlemlerinin itiraz yoluyla yargı denetimine tabi kılınması daha demokratik bir yaklaşım olacaktır.

1982 Anayasası ile getirilen ve üzerinde tartışılan hususlardan biri de yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilmesi yetkisidir. Bilindiği üzere, Anayasa yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimi yargıya bırakmasına karşın, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilmesini öngörmektedir.

Ancak, yerel yönetimlerin seçilmiş organ ve üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili yasal düzenlemelerin yetersiz ve keyfiliğe açık olduğu görülmektedir. Özellikle görevden uzaklaştırma önleminin hangi koşullarda uygulanacağı, görevden uzaklaştıran yetkiliye (İçişleri Bakanına) düşen görev ve sorumluluklar, önlemin ne kadar süreceği, görevden uzaklaştırılan sürede yapılacak işlemler hususunda herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, görevden uzaklaştırılan yerel seçilmişler hakkındaki İçişleri Bakanlığı tasarrufu çoğunlukla yönetsel yargı organlarıncı iptal edilmekte veya kamuoyunda bu tasarrufun siyasi manipulasyon amacıyla tesis edildiği doğrultusunda bir görüş oluşmakta, bazen de maalesef bu tasarruf "siyasi manipulasyon" olarak da kullanılmaktadır (Mercimek, 1996: 26-28). Bu tür olumsuzlukların ortadan kaldırılmasını sağlamak için yerel seçilmişler hakkındaki görevden uzaklaştırma işleminin de yargıya bırakılması daha demokratik bir yaklaşım olacaktır.

Anayasal güvencelerden biri de, yerel yönetimlere verilecek görevlerin, yerinden yönetim ilkesine uygun olması gereğidir. Bu bağlamda, yerel yönetimlere görev verilirken, bu yönetimlerin özel ve özerk durumları gözden uzak tutulmamalıdır.

Ülkemizde genel olarak bir yönetimin görev yüklenmesi ancak yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak olmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri de kendi özel yasalarında belirtilmiştir.

Ayrıca, çeşitli yasalarla yerel yönetimlere birçok görev verilmiştir. Yerel yönetimlerin görevleri yasalarında belirtilirken, "genel yetki" ilkesi yerine

"liste usulü" benimsenmiştir. Bu da, merkezi yönetimin görevleri ile yerel yönetimlerinkilerin birbirine karışmasına neden olmuştur. Ayrıca, yerel yönetimlere ait görevlerin zaman zaman merkezi yönetime, merkezi yönetime ait görevlerin de yerel yönetimlere geçtiği görülmektedir. Bugün bazı alanlarda görevin merkezi yönetime mi yoksa yerel yönetimlere mi ait olduğunu ayırmak oldukça güçtür.

## VI. Uygulamada Yerel Yönetim Gelirleri

Yerel yönetimler uygulamada harcamalarını karşılayacak gelirlerini başlıca şu kaynaklardan sağlamaktadırlar:

- Vergiler,
- Yardımlar ve Bağışlar,
- Harçlar ve Katılım payları,
- Ücretler,
- Ticari ve sınai işletmelerin faaliyet gelirleri,
- Borçlanmalar,
- Emlak gelirleri.

Kuşkusuz bu gelirler içinde en önemli iki kaynak vergiler ve bağışlardır. Diğerleri ise ikinci derecede önemli kaynaklar olup, yerel yönetim gelirleri arasında büyük bir yekûn tutmamaktadır.

Bu bağlamda yukarıda saydığımız gelir kaynaklarını sırasıyla görelim.

### A. VERGİLER

Vergi, kamu giderlerini karşılamak amacıyla gerçek ve tüzel kişilerden mali güçlerine göre yerine getirilmesi istenen bir yükümlülüktür.

Vergi, belirli bir hizmetten doğrudan yararlanmak karşılığı olmayıp, tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payı anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimlere vergi kaynaklarından gelir sağlamaya yönelik birçok yöntem vardır. Örneğin, bazı ülkeler emlak vergisi, ikamet vergisi gibi yerel nitelikli vergileri yerel yönetimlere bırakmaktadır. Bazı ülkelerde ise vergilerin tamamı merkezi yönetim tarafından tahsil edilip, belli paylar adı altında yerel yönetimlere transfer edilmektedir. Bazı ülkeler de birtakım vergi kaynaklarını ortaklaşa kullanmaktadırlar.

İşte yerel yönetimler vergi gelirlerini kendi ülkelerinin özel koşullarına göre şu yöntemlerden biriyle elde ederler.

## 1. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında o ülkede uygulanan görev bölüşümüne paralel olarak, kaynak bölüşümünün de yapılması gerekir. İşte bu sistemde çeşitli vergilerin tarh ve tahsil etme yetkileri merkezi yönetim ile yerel yönetimlere bölüştürülmektedir.

Her ülkede bu yönde değişik uygulamalar var ise de, genelde üç ana verginin merkezi yönetim tarafından tahsili ve kullanılması esas alınmıştır. Bunlar; gelir, servet ve gider vergileridir. Çünkü bu vergiler verimli ve gelişebilir vergi türleridir. Ekonomik dalgalanmalarda, sosyal politikada önemli bir müdahale araçlarıdır.

Buna karşılık yerel meclisler tarafından kabul edilen bir hizmet nedeniyle yerel halkın ödediği ve aynı zamanda o yerel yönetimin sınırları içinde tahsil edilen vergiler yerel yönetimlere ait olmuştur.

Bazı ülkelerde bu tür vergilerin tesbitini ulusal hukuk kuralları belirlemiştir. Başka bir deyişle, o bölge yerel yönetimlerine ait vergiler merkezi yönetim tarafından belirlenmiştir. Bazı ülkelerde ise, yerel meclislerin belirli ölçülerde vergilerin ihdaslarına ve oranlarına, toplama usul ve zamanlarına ait karar verme yetkileri vardır.

Bu kapsamda bazı vergi gelirleri ülkemizde de yerel yönetim gelirleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu tür gelirlerden yerel nitelikli belediye vergileri şunlardır:

### \* İlân ve Reklâm Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilân ve reklam, İlân ve Reklâm Vergisine tabidir.

Bu verginin en az ve en çok miktarları Bakanlar Kurulunca belirlenir.

### \* Eğlence Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinden alınan bu vergi nispeti ve miktarı önce 7.1.1991 tarih ve 91/1365, sonra 9.12.1997 tarih ve 97/10349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile:

- a) Yerli film gösterimlerinde % 20'den 10'a,
- b) Yabancı film gösterimlerinde % 50'den 25'e ve daha sonra % 10'a,
- c) Tiyatro, opera, bale ve orta oyunlarında % 5'den 0'a, düşürülmüştür.

Son olarak 4629 sayılı Yasa'nın 6/b maddesi ile 2464 sayılı Yasa'nın 21. maddesine eklenen "(1) numaralı bendin (1) ve (2) numaralı alt bentleri uyarınca yerli ve yabancı film gösterimlerinden tahsil olunan vergi gelirlerinin % 75'i Kültür Bakanlığı Payı olarak ayrılır ve tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar Kültür Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılır. Belediye muhasibi ve hesap işleri müdürleri bu hükmün uygulanmasında idari, mali ve cezai açıdan sorumludur." hükmüyle, (1) ve (2) numaralı alt bentler uyarınca tahsil edilen % 10'luk Eğlence Vergisinin % 75'i Kültür Bakanlığı payı olarak düzenlenmiş ve belediyelerin bu vergilerden sağlayacakları önemli bir gelir kaynağı ağırlıklı olarak merkezi yönetime geçmiştir.

### \* Akaryakıt Tüketim Vergisi

Önceleri yerel nitelikli kabul edilerek 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası içinde düzenlenen bu vergi, belediyeler için önemli bir gelir kaynağı idi. Rafineri şirketleri ile ithalatı gerçekleştirilen kuruluşlarca yapılan benzin, gaz, motorin ve fuel oil satışlarından Maliye Bakanlığı Vergi Daireleri tarafından toplanarak, İller Bankası'nda açılan belediyeler hesabına aktarılıyor ve hesapta biriken meblağ da İller Bankası'nca son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediyelere dağıtılıyordu.

Ancak, 1.12.1984 tarihinde yürürlüğe giren 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Yasası ile Belediye Gelirleri Yasası'ndan çıkartılarak, genel bütçe vergi gelirlerine dahil edilmiş; vergi hasılatından da belediyelere, Belediyeler Fonuna ve il özel idarelerine pay aktarma esası getirilmiştir.

Bu düzenleme ile, adı geçen kaynaktan Bakanlar Kurulu Kararıyla belediyelere önce % 3, Belediyeler Fonu'na % 1.80 olmak üzere % 4.80, daha sonra belediyelere 1.20, Belediyeler Fonu'na da % 1.20 olmak üzere toplam % 2.40 oranında pay aktarılmakta iken, anılan Yasa'da 3571 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik gereğince bu oranlar % 0.08'e, dolayısıyla toplam % 0.16'ya indirilmiştir. 13.01.1996 tarih ve 22522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/7688 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla; 01.01.1996 tarihinden itibaren, tahsilatın hangi vergilendirme dönemine ait olduğuna bakılmaksızın Belediyeler Fonuna % 0.06, belediyelere % 0.15 olarak yeniden belirlenmiştir. 1998 yılında yapılan değişiklikle, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden yerel yönetimler de dahil olmak üzere hiçbir kuruluşa pay verilmekte, gelirin tamamı bütçeye aktarılmaktadır.

En son 24.2.2000 tarihli ve 4538 sayılı EURO'nun Hukuki Araçlara Etkisi İle Akaryakıt Tüketim Vergisi Yasası'nda değişiklik yapılması hakkında Yasa ile Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Yasa ile 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Yasa'ya göre yerel yönetimlere ve fonlara pay verilmeyeceği hükmü getirilmiştir.

#### **\* Haberleşme Vergisi**

1.1.1981 tarih ve 2464 sayılı Yasa ile önce % 6 olarak öngörülen bu verginin oranı, 12.1.1985 tarih ve 3517 sayılı Yasayla % 1'e indirilmiştir.

#### **\* Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir.

Ancak, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'yla, Bakanlar Kuruluna elektrik satış tarifeleri üzerinden belediyelere aktarılan payları sıfıra indirme yetkisi verilmiştir. Böyle bir sınırlama durumunda, belediyeler çok önemli bir gelir kaynağından yoksun kalacaktır.

#### **\* Yangın Sigortası Vergisi**

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler, Yangın Sigortası Vergisine tabidir.

Yangın Sigortası Vergisinin oranı yüzde 10'dur.

#### **\* Çevre Temizlik Vergisi**

3914 sayılı Yasa'nın 1 inci fıkrasına göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar Çevre Temizlik Vergisi'ne tabidir.

Belediyelerce tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi toplamının % 10'u tahsilatı izleyen ayın 15. günü akşamına kadar Çevre Kirliliğini Önleme Fonu'na yatırılmaktadır.

21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin (b) bendinin 1 inci fıkrası ile, "2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'na 3914 sayılı Yasayla eklenen mükerrer 44. maddesinin onüçüncü fıkrasındaki "Çevre Kirliliğini



"Önleme Fonuna" ve "Fona" ibareleri "Çevre Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına" şeklinde değiştirilmiştir..."

Böylece bu hükümle, belediyelerce tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerinin % 10'u tahsilatı takip eden ayın 15. günü akşamına kadar 1.1.2002 tarihinden itibaren Çevre Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılacaktır.

Böylece geliri, fon aracılığı ile de olsa tekrar belediyelere dönen bir gelir kaynağı 4629 sayılı Yasa'dan sonra merkezi yönetime geçmiş olmaktadır.

Öte yandan, ülkemizde de gelir, gider ve servet vergileri merkezi yönetimin gelir kaynaklarındandır. Ancak, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra, servet vergilerinden olan bu vergi türü belediyelere bırakılmış, belediyelerin tahsil ettiği emlak vergisinin % 15'i de il özel idare payı olarak belirlenmiştir.

Geleneksel ve tarihsel faktörler nedeniyle yerleşmiş ve kökleşmiş yerel yönetim geleneği olan ülkelerde, bazı vergilerin yerel yönetimler tarafından tahsil edilmesi uygun görülürken, ülkemizde ise gelir kaynaklarının en verimlilerinin merkezi yönetimin tasarrufunda bulunduğu görülmektedir.

## 2. Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Pay Verilmesi

Birçok ülkelerde merkezi yönetim kendisine ait vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay vermektedir. Bu yöntemde vergilerin merkezi yönetim tarafından tahsili esas olup, belli kriterlere bağlı olarak bazı vergilerin yerel yönetimlere aktarımı söz konusu olmaktadır. Örneğin, 1981 yılından önce ülkemizde Gelir ve Kurumlar Vergilerinin ve Tekel Maddeleri safi gelirinin % 5'i belediyelere, Akaryakıt İstihsal Vergisinin % 22'si ise il özel idarelerine pay olarak dağıtılmakta idi. 1981 yılında çıkarılan **2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa** ile, yerel yönetimlerin bazı Devlet vergilerinden değişik oranlarda aldıkları paylar kaldırılarak genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belirli oranda pay verilmesi esası getirilmiştir.

Bu kapsamda, 2380 sayılı Yasa'yla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 5 ve il özel idarelerine de % 1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. 9 Mayıs 1984'te kabul edilen 3004 sayılı Yasa ile bu paylar % 10.30 ve % 2.30'a yükseltilmiştir.

11 Aralık 1985'te yürürlüğe giren 3239 sayılı Yasa'yla 2380 sayılı Yasa'da değişiklik yapılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilen paylar (bu giderlerin bütçede dengesizlik yarattığı gerekçesiyle) belediyeler için % 10.30'dan % 9.25'e (1985 yılında % 8.15, 1986'da % 8.55) ve il özel idareleri için de % 2.30'dan % 1.70'e (1985 yılında % 1.15, 1986'da % 1.20) indirilmiştir.

2380 sayılı Yasa'ya gereğince, 1.1.2002 tarihine kadar genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımını aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir:

**Çizelge 1 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye ve İl Özel İdarelerine Ayrılan Payların Dağıtımı**

Toplanan Paylar	Oranı (%)
- Nüfus büyüklüğüne göre doğrudan dağıtılan.....	6,00
- Belediyeler Fonu'na .....	3,00
- Mahalli İdareler Fonu'na .....	0,25
TOPLAM.....	9,25
- İl özel idareleri payları.....	1,14
- İl Özel İdareleri Fonu.....	0,28
- Mahalli İdareler Fonu.....	0,28
TOPLAM.....	1,70

Çizelgenin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 2380 sayılı Yasa uyarınca belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden toplam % 10.95 oranında pay ayrılması öngörülmüştür.

Ancak, bu paylar da bütçe yasalarına (1995 yılı dahil) konulan hükümlerle 1987 yılından itibaren belediyeler için % 8.55, il özel idareleri için de 1.20 olarak uygulanmıştır.

2380 sayılı Yasa'nın 1. maddesi uyarınca, belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak payların hesaplanmasında ve dağıtımında, bu maddede 1986 yılı için saptanan oranların uygulanmasına 1996 yılında da devam olunacağı, 22.4.1996 tarih ve 4139 sayılı Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 68/c maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Daha sonra bu hükmün, Anayasa Mahkemesi'nin 17.7.1996 tarih ve E.1996/23 sayılı Yürütmeyi Durdurma 1996/5-1 sayılı Kararı ile yürürlüğü-

nün durdurulmasına karar verilmiş ve bu Karar'dan sonra, Yasa'nın öngördüğü eski oranların (9.25 ve 1.70) uygulanmasına dönülmüştür.

Ne var ki, yerel yönetimler açısından bu sevindirici durum fazla sürmemiş, bu kez de 21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Yasa'yla 2380 sayılı Yasa'nın değişik 1. maddesinde yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden yerel yönetimlere ayrılan payların düşürülmesi, bu kapsamda belediyelere % 6, il özel idarelerine de % 1.12 olmak üzere % 7.12 oranında pay aktarılması kabul edilmiştir.<sup>2</sup>

Yine, 2380 sayılı Yasa gereğince, büyükşehir belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek oranlar dahilinde ayrılarak, İller Bankası'nca pay gönderilmektedir.<sup>3</sup>

Ayrıca, büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden, o yerin büyükşehir belediyesine % 3 oranında pay ayrılmaktadır. Yasa gereği bu payın Bakanlar Kurulu'nca % 6'ya kadar yükseltilmesi olanaklıdır

Ancak, 8.1.2002 tarih ve 4736 sayılı Yasa'nın 6. maddesi ile 3030 sayılı Yasa'nın 18. maddesinin son fıkrasındaki; "*(b) fıkrasındaki % 3'lük pay Bakanlar Kurulunca % 6 oranına kadar artırılabilir*" hükmü, "*Bakanlar Kurulu (b) fıkrasındaki % 3 pay oranını % 6 oranına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir. Bu payın % 40'ı bu miktardan düşülerek ilgili belediye hesabına, kalan % 60'ı ise İller Bankası nezdinde-*

<sup>2</sup> Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine değişik dönemlerde farklı oranlarda paylar verilmiştir. Bu kapsamda önce 1.1.1981 tarihli ve 2380 sayılı Yasa'yla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 5 ve il özel idarelerine de % 1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. 9 Mayıs 1984'te kabul edilen 3004 sayılı Yasa ile bu paylar % 10.30 ve % 2.30'a yükseltilmiştir. 11 Aralık 1985'te yürürlüğe giren 3239 sayılı Yasa'yla 2380 sayılı Yasa'da değişiklik yapılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilen paylar (bu giderlerin bütçede dengesizlik yarattığı gerekçesiyle) belediyeler için % 10.30'dan % 9.25'e (1985 yılında % 8.15, 1986'da % 8.55) ve il özel idareleri için de % 2.30'dan % 1.70'e (1985 yılında % 1.15, 1986'da % 1.20) indirilmiştir. Bu paylar da bütçe yasalarına konulan hükümlerle 1987 yılından itibaren belediyeler için % 8.55, il özel idareleri için ise % 1.20 olarak uygulanmış, ancak Anayasa Mahkemesi'nin 1996/5-1 sayılı Yürütmeyi Durdurma Kararından sonra, Yasa'nın öngördüğü eski oranların (9.25 - 1.70) uygulanmasına dönülmüştür. Son olarak fonları tasfiye eden 4629 sayılı Yasayla bu paylar belediyeler için % 6, il özel idareleri için de % 1.12 olarak saptanmıştır.

<sup>3</sup> Bu oran halen % 35'tir.

*ki büyükşehir belediyeleri hesabına yatırılır ve büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır." biçiminde değiştirilmiştir.*

Bu Yasa değişikliği ile; 3030 sayılı Yasa'nın 18. maddesinin son fıkrası hükmündeki Bakanlar Kurulu (b) fıkrasındaki, ilde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan % 3 pay oranını % 6 oranına kadar artırmaya veya yasal haddine kadar indirmeye yetkili kılınmıştır. Oysa, eski hüküm bu miktarın sadece artırılacağı yönündeydi. Nitekim, söz konusu % 3'lük pay, yasa hükmünün verdiği yetkiye dayanarak 25.4.1985 gün ve 85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla % 5'e çıkarılmıştı. 29.01.2002 tarih ve 24655 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2002/3548 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu kez de söz konusu % 5'lik pay % 4,1'e indirilmiştir.

Ayrıca bu değişiklikle; büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak olan payın % 40'ının ilgili belediye hesabına, kalan % 60'ının ise İller Bankası nezdindeki büyükşehir belediyeleri hesabına yatırılması ve bu miktarın büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılması öngörülmüştür.

Böylece Bakanlar Kurulu söz konusu oranı indirme yetkisi almış, Ankara, İstanbul, Bursa gibi şirket merkezlerinin bulunduğu ve vergilerinin toplandığı yer büyükşehir belediyesine verilen paranın % 60'ı kesilip, nüfusa göre şirketlerin merkezi veya yatırımlarının olmayabileceği, tüm büyükşehir belediyelerine dağıtılması hükme bağlanmıştır. Diğer bir deyişle, bu belediyelerden diğerlerine gelir aktarımı yapılması kararlaştırılmıştır.

Bütün bu düzenlemelerle, gelir paylaşımında ivme merkezi yönetime yönelmiş, böylece yerel yönetimler son yirmi yılın en büyük gelir azaltımıyla karşı karşıya kalmıştır.

### **3. Sınırsız Vergileme Yetkisinin Verilmesi**

Bu yöntemde, yerel yönetimlerin hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya bağlı olmadan, kendi girişimleri ile tam vergileme yetkisine sahip olmaları öngörülmektedir. Ancak, uygulamada önceden bazı sınırlamalar bulunmaktadır.

Yerel yönetimlere serbest vergileme yetkisinin verilmesini sağlayan bu sistemin uygulamada bir örneği yoktur.

#### 4. Munzam Kesir ve Munzam Vergi Yoluyla Gelir Sağlama

Munzam kesir (ek yüzde) yöntemi, yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergiler üzerine ek bir yüzde eklemek yetkisi verilmesidir.

Munzam vergi ise, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere belli oranları aşmamak kaydıyla ek vergi koyma yetkisi verilmesidir.

Her iki durumda da söz konusu ek yüzde ya da vergiyi Maliye toplayıp, belediyeye aktarması uygulamayı kolaylaştırır.

#### B. DEVLET YARDIMLARI VE BAĞIŞLAR

Yardımlar ve bağışlar, gelir sıkıntısı çeken ya da bazı yerel hizmetlerin belli seviyeye getirilmesi için merkezi yönetim kuruluşlarınca yerel yönetimlere yapılan mali destektir.

Yerel yönetimlere yapılan devlet yardımları şu düşüncelere dayanmaktadır (Yeter, 1999: 2).

- Yerel yönetimlerin kamu yararını ilgilendiren **giderlerine** katkıda bulunmak,
- Yerel yönetimler arasında mali kaynak bakımından mevcut olan **farklılıkları** gidermek,
- Yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşünülen ve merkezi hükümetçe uygun görülen bazı **hizmet ve yatırımları** gerçekleştirmek,
- Yerel yönetimlerin gelir dağılımındaki yetersizliği veya bu kaynaklarda devletçe alınan kararlar nedeniyle meydana gelen **azalmaları** önlemektir.

Yerel yönetim gelirlerini oluşturan en önemli kaynaklardan biridir. Devlet yapısı, ekonomik ve sosyal sistemi ne olursa olsun hemen hemen bütün ülkelerde bağış biçiminde yardım mevcuttur.

Devlet yardımları özel amaçlı (tahsisli) ve genel amaçlı (tahsisli olmayan) yardımlar olmak üzere iki türlü yapılmaktadır.

#### Özel Amaçlı (Tahsisli) Yardımlar

Özel amaçlı yardımlar, belli bir hizmetin yapılması veya bir hizmetin yapılması için gerekli olan tesislerin inşası için verilen ve ancak o işe harcanması şart olan yardımlardır.

Bu yardımlar, belli bir amaca tahsis edildiği için gerek tahsisleri ve gerekse harcanmaları belli koşullara tabi bulunmakta ve devletin kontrol ve denetimi söz konusu olmaktadır.

Yardımanın alınabilmesi; devletçe o hizmet ve tesisin yasayla veya ilgili kurum tarafından önceden belirlenmiş olan bazı koşullara uygun olarak kurulmasının yardım alma talebinde bulunan belediyece kabul edilmesine bağlıdır.

Bunun için, yerel yönetimlerin yapacağı hizmet veya yatırıma ilişkin plan ve projelerin, devletçe belirlenen genel normlara ve esaslara uygun olarak düzenlenmesi ve bunların, yardımı tahsis edecek bakanlık veya kuruma onaylatıp kabul ettirilmesi veya bunların uygun gördükleri değişiklikleri yapması gerekir.

Özel amaçlı yardımlar, tahsis edildiği hizmetten başkasına harcanamaz.

Bu tür yardımların yararı, yerine getirilmesi önem taşıyan bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunması, böylece yerel refah düzeyinin artırılmasına yardımcı olması; sakıncası ise, yerel yönetimlerin yönetsel ve akçal özerkliğini zedeleyeceği endişesidir.

### **Genel Amaçlı (Tahsisli Olmayan) Yardımlar**

Genel amaçlı yardımlar, devletçe belli bir harcama yeri belirlenmeden yerel yönetimlerin akçal güçlerini artırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinden devlet müdahalesiyle meydana gelen azalmaları gidermek amacıyla verilmektedir.

Bu tür yardımlar, yerel yönetimlerin öz gelirleri içine katılarak bütçe giderlerinin karşılanmasında kullanılır.

Genel amaçlı yardımların yararı, yerel yönetimlerin mali özerkliğini zedelememesidir. Eleştirilen yönü ise, bu tür yardımların israfa ve dolayısıyla etkin kaynak kullanımından uzaklaşılmasına neden olabilmesidir.

Devlet yardımlarının bir bölümü de bağış olarak yapılmaktadır. Bağışlar düzenlilik ve süreklilik gösteren yardımlar değildir. Yapılıp yapılmayacağını veya yapılacaksa miktarını belirlemek merkezi yönetimin yetkisindedir. Başka bir deyişle, bağış biçiminde yardım yapılmasında objektif bir ölçüt bulunmamaktadır. Bağışlar da koşullu ve koşulsuz olmak üzere iki türlü yapılmaktadır.

## C. ŞEREFİYE, HARÇ VE HARCAMALARA KATILMA PAYLARI

### *Şerefiye*

Şerefiyeler, bir tür değer artış vergisidir. Şerefiyeden amaç, belediyelerin gerçekleştirdikleri bayındırlık, altyapı ve imar faaliyetlerinden dolayı bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışının vergilendirilmesidir.

Ülkemizde 5237 sayılı Yasası'nda yer almakta olan şerefiye vergisi, 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, belediyeler önemli bir gelir kaynağından yoksun kalmışlardır.

### *Harç ve Harcamalara Katılma Payları*

Yerel yönetimlerin diğer önemli gelirleri arasında harçlar ve harcamalara katılma payları önemli bir yer tutar. Bunlardan harçlar, kamu tüzel kişilerinin sunduğu yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Yerel yönetimlerin ürettikleri hizmetlerin pek çoğu (yol, su, mezbaha, kanalizasyon, vb.) bölgesel nitelikte yarı kamusal mallardır. Bu nedenle bu tür hizmetlerden yararlananlardan harç alınır.

Bu tür gelirlerden belediye harçları şunlardır:

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

Yatırım şeklinde yapılan bir hizmetten yararlananlar arasında yatırımın bedeli paylaştırılıyorsa, alınan bedel harcamalara katılım payı olmaktadır. Özellikle belediyeler bu tür hizmetler verdiklerinden, bu hizmetlerden katılım payı alınmaktadır.

Diğer bir deyişle, harcamalara katılma payları yol, kanalizasyon ve su tesisleri gibi altyapı tesislerinin gerçekleştirilmesi sırasında bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan masraf karşılığıdır.

#### D. ÜCRETLER

Yerel yönetimlerin gördükleri bazı hizmetleri için, vergiden çok ücrete yaklaşan gelirler tahsil ederler. Hayvan kesim ücreti, et taşıma ücreti, mezarlık hizmetleri ücreti gibi belediyelerce tahsil edilen gelir kaynakları bu tür gelirlerdendir. Ancak, bu tür gelirler yerel yönetim gelirleri içinde önemli bir yer tutmazlar.

#### E. TİCARİ VE SINAİ İŞLETMELERİN FAALİYET GELİRLERİ

Yerel yönetimler tarafından işletilen şirketler eliyle üretilen hizmetlerden yararlananlardan sağlanan gelirlerdir. Bu tür gelirler arasında su, hava-gazı ve otobüs gibi hizmetlerden istifade edenlerden elde edilen gelirleri saymak mümkündür.

#### F. BORÇLANMALAR

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından biri de borçlanma yoludur. Borçlanma, özellikle hizmet ve yatırımlarını bir an önce bitirebilmek isteyen veya kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetimlerin başvurduğu bir yoldur. Zaman zaman bazı yasalarla yerel yönetimlere ait borçlarının ertelenmesi ya da tümüyle ortadan kaldırılması (silinmesi), bu yolu yerel yönetimler için çekici kılmıştır.

Günümüzde, özellikle belediyelerin iç ve dış borçlanma yoluyla, bu tür kaynak yaratma yoluna sık başvurdukları görülmektedir.

#### G. EMLÂK GELİRLERİ

Yerel yönetimlerin sahip oldukları bina, arazi, arsa gibi emlâk satışından ya da kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerdir.

Yerel yönetimlere kaynak yaratma açısından yapılan düzenlemelerin sonucunda 4 Aralık 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3239 sayılı Yasa'yla, Emlak Vergisi genel bütçe gelirleri kapsamında çıkartılarak 1 Ocak 1986 tarihinden itibaren yerel yönetimlere devredilmiştir.

Vergi, belediyeler tarafından tahsil edilip % 15'i il özel idare payı olarak ayrıldıktan sonra, % 85'i kendilerine kalmaktadır. Ancak, 3030 sayılı Yasa'nın uygulandığı büyükşehirlerde il özel idaresi payı ayrıldıktan sonra, kalan miktarın % 20'si büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.



Emlâk Vergisi, 1998 yılına kadar dört yıl aynı değer üzerinden alınmaktaydı. Bunun sonucu olarak, emlâk vergisi gelirleri beyan yılından sonraki yıllarda enflasyon nedeniyle aşınmakta, dolayısıyla belediyeler, gerçek gelir kaybına uğramaktaydılar. 4369 sayılı Yasayla Emlâk Vergisi Yasası'nda yapılan değişiklikle beyan edilen emlâk vergisi matrahının her yıl yeniden değerlendirilme oranının yarısı oranında artırılması ve verginin artırılmış matrah üzerinden hesaplanması sağlanmıştır. Bu suretle, enflasyonun emlâk vergisi üzerindeki olumsuz etkisi ortadan kaldırılmıştır.

Ayrıca, söz konusu Yasayla mükelleflerin gerçek değerler üzerinden beyanda bulunmalarını sağlamak amacıyla emlâk vergisi oranları; konutlarda binde 4'ten binde 1'e, işyerlerinde binde 5'ten binde 2'ye, arsalarda binde 3'ten binde 1'e indirilmiştir. Emlâk Vergisindeki bu değişikliğe rağmen, 1998 öncesi dönemlere göre bir artış olmakla birlikte, beklenen artışın gerçekleşmediği görülmektedir.

4736 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin (A) fıkrası ile 1319 sayılı Emlâk Vergi Yasasının 8. maddesinin 1. fıkrası; "*Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar 3030 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. Bakanlar kurulu vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.*" hükmünü getirmiştir.

Yine aynı Yasa'nın (B) fıkrası ile 1319 sayılı Yasa'nın 18 inci maddesi; "*Arazi Vergisinin oranı % 01, arsalarda ise % 03'tür. Bu oranlar 3030 sayılı kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.*" şeklinde değiştirilmiştir.

Görüldüğü üzere, Emlâk Vergisi Yasası'nın 8 ve 18. maddelerinde 4736 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklik ile; bina, arazi ve arsalara ilişkin vergi oranlarının, 1.1.2002 tarihinden geçerli olmak üzere, 3030 sayılı Yasa'nın uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Bu hükümlere göre, 3030 sayılı Yasa'nın uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan bina, arsa ve arazilerin 2002 yılı ve sonraki dönemlere ait Emlâk Vergisi; konutlarda binde 2, diğer binalarda binde 4, arazilerde binde 2, arsalarda ise binde 6 oranı dikkate alınarak hesaplanacaktır.

Gerçekte bu değişikliğin nedeni, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylarının düşürülmesi ile ortaya çıkan gelir kaybının telafisidir.

## VII. Yerel Yönetim Gelirlerini Azaltan Etmenler

Yerel yönetimlerdeki kaynak yetersizliği, yalnız merkez - yerel kaynak bölüşümündeki adil olmayan dağıtımdan ileri gelmemektedir. Bunun daha başka nedenleri de vardır. Bu nedenlerin başında yerel yönetimlerin yapısal, yönetsel ve yapısal sorunları gelmektedir.

Bu nedenlerden başlıcalarına yerel yönetimleri bazında değinmeye çalışalım.

### A. İL ÖZEL İDARELERİ

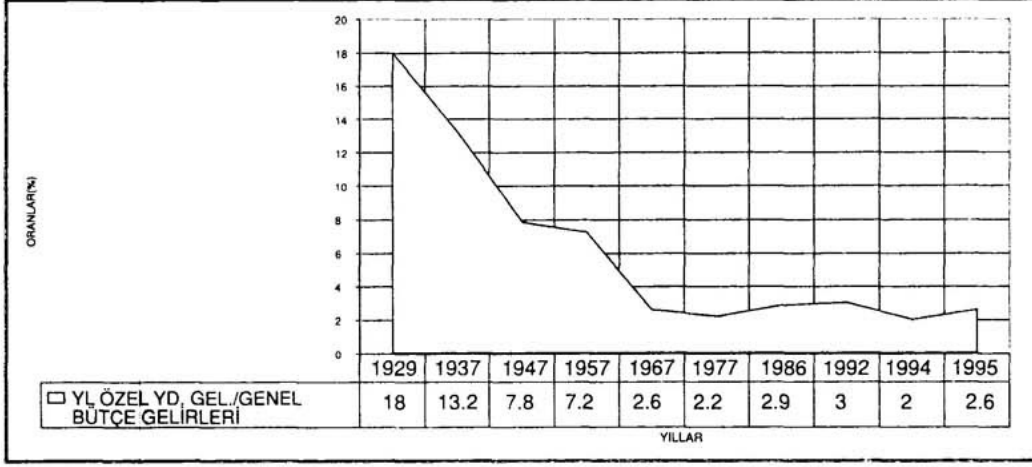
1913 yılında çıkarılan "*İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu*" 74 yıl uygulandıktan sonra 3360 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. 3360 sayılı Yasa eski Yasa'nın dilini sadeleştirmek ve birkaç değişiklikten başka köklü değişiklikler getirmemiştir. Buna göre 80 yıllık uygulama süresi içinde Türkiye'nin siyasal, sosyal ve yönetsel yapısında büyük değişiklikler olmasına karşın, il özel idareleri bu değişiklikleri karşılayabilecek bir yapıya kavuşturulamamıştır.

İl özel idarelerine 1913 tarihli Yasa ile verilen görevler, sonradan çeşitli bakanlıkların kuruluşu sırasında onlara da verilmiştir. Bayındırlık, tarım, milli eğitim ve sağlık konularındaki görevlerin tümü hemen hemen bu bakanlıkların görevleri arasında da yer almaktadır. Dolayısıyla kuruluşların görevlerinin ayrı olması esas iken uygulamada ortaya çıkan görev ayrımı değil, görev bileşimi hatta görev karmaşasıdır. Çünkü görevler ilgili kuruluşlara verilirken il özel idarelerinden alınmamıştır. Ayrıca her kuruluşun yerine getirmekte oldukları görevler çok genel olarak sayıldığı, sınırları iyice belirlenmediğinden kimin, neyi ne ölçüde yerine getirebileceği bir türlü belli olmamıştır.

Ayrıca, il özel idarelerinin genel bütçe içindeki payı bu görev alanının fiili daralmasına koşut olarak Cumhuriyetin ilk yıllarında % 20'ler civarında idi. Ancak, Devletin bu idarelere ayırdığı gelir payı zaman içinde büyük değişikliklere uğramış, ne var ki, değişme hep özel idareler aleyhine olmuştur. İçinde bulunduğumuz dönemde % 1'lere kadar düşmüştür.

Devlet gelirleriyle özel idare gelirleri karşılaştırıldığında, devamlı bir düşüşün olduğu açıkça görülmektedir.

## Grafik 1 - Yıllar İtibariyle İl Özel İdaresi Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirleri İle Karşılaştırılması



(Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü)

Görülüyor ki, il özel idare gelirlerinde sürekli olarak göreceli bir azalma vardır. Bu yönetimde merkezileşmenin de bir göstergesidir. İl özel idarelerinin görevleri ve buna bağlı olarak gelir kaynakları bu görevleri yapmak üzere kurulan merkezi yönetim kuruluşlarınca devralınmıştır.

İl özel idarelerine 2380 sayılı Yasa uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden % 1.70 oranında pay verilmekte iken, 4629 sayılı Yasa ile bu 1.12'ye düşürülmüştür.

İlk kuruluşlarında il özel idarelerinin kendi hizmetleri ile ilgili olarak icracı birimlere sahip olmaları düşünülmemiştir. Gerek İdare Umumiyei Velayat Kanunu Muvakkatı ve gerekse 3360 sayılı Yasası, il özel idaresinin saymanlık örgütünden söz etmiş, diğer birimlerin neler olacağını belirtmemiştir. Ancak kendi örgütlerini kurmalarını engelleyen hükümler de yoktur. Yasa, valiye yerel hizmetler ile ilgili merkezi yönetim kuruluşlarına ait görevleri özel idare hizmetlerinde, çalıştırma yetkisi vermiştir. Aslında istisnai olarak kullanılması gereken bu yetki bir genel kural gibi uygulanmış ve il özel idaresi saymanlık işleri dışında kendilerine ait hizmetler için yürütücü birimlere sahip olamamıştır. Bugün il özel idare hizmetleri ilgili merkezi yönetim birimlerince yürütülmektedir. Buna karşılık il özel idaresi bu kuruluşlara personel, malzeme, vasıta ve bir kısım masraflarını karşılamak suretiyle yardımcı olmaktadır. Bunun derecesi özel idarelerin mali durumuna göre değişmektedir. Özel idareler genellikle merkezi yönetim birimlerinin

katip, şoför ve yardımcı hizmetler gibi personelini istihdam etmekte ve yerine göre ısıtma, aydınlatma, kırtasiye ve PTT gibi cari giderlerini karşılamaktadır.

İl özel idareleri, hizmet üretiminde "ölçek ekonomisi" bakımından sahip oldukları büyük avantaja karşın, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanamaması ve görevlerinin gerektirdiği örgütlenmeye kavuşmamış olmaları sonucunda etkisiz hale gelmiş ve sadece merkezi yönetimin il düzeyindeki işlerine yardımcı bir unsur konumuna düşmüştür.

Gerçekten, merkezi yönetim genel olarak il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinde tam yetkili durumda görülmektedir. İl özel idare bütçesinin ilk hazırlık aşamasından uygulanmasına kadar bu idareler söz sahibidirler. Özel idareler bütçelerinin merkezi yönetim hizmetlerini destekleyici bir fonksiyon ifa etmek üzere hazırlandığını söylemek mümkündür.

Bu nedenle, il özel idarelerinin kendi hizmetlerini yapmak üzere yürütücü birimler kuramamış olması merkezi yönetim birimlerince il özel idaresi hizmetlerinin ikinci planda ele alınmasına sebep olmuştur. İl özel idaresi imkan ve kaynakları da bu idarelerin kendi hizmetlerini destekleyici ve tamamlayıcı bir istikamette kullanılmalarına yol açmıştır. Böylece, bir andan il özel idaresi imkanlarının yatırımlara kayması önlenmekte, diğer yandan da tamamen il özel idaresi imkanlarıyla yapılan hizmetler bile kamu oyununda, hizmetin fiilen merkezi yönetim birimlerince götürülmesi nedeniyle merkezi yönetime mal edilmektedir.

1961 ve 1982 Anayasalarımızın buyurucu hükümlerine karşın, özel idarelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulduklarını iddia etmek zordur.

## B. BELEDİYELER

Belediyeler, yerel yönetimlerin en canlı ve üretken birimleridir. Ülkemizde 1 Nisan 2002 tarihi itibarıyla 3030 sayılı Yasa hükümlerine tabi olarak kurulan büyükşehir belediyeleri dahil belediye sayısı 3216'dır.

Günümüzde nüfusun artan oranda küçük ve orta büyüklükteki kentlere değil, en büyük kentlere yığılmış olması, bölgeler arasında dengesizliği artırdığı gibi, büyükşehirlerin kendi içlerinde de önemli eşitsizliklere sebebiyet vermiştir. Büyük kentlerde yoğunlaşan nüfusla birlikte büyük bir konut açığı ortaya çıkmıştır. Altyapısı tamamlanmış yeterli konut arsasının temin edilememesi özellikle düşük gelir dilimindeki ailelerin konut sahibi olma-

rını sağlayacak tedbirlerin alınmaması, altyapı tesislerinden yoksun plansız-projesiz yeni yerleşim yerlerinin süratle ortaya çıkmasına neden olmuştur. Gecekondulaşma, süratle gelişen şehirleşmede birçok soruna cevap verilememesinin doğal sonucudur. Gecekondulaşma önlenemediği gibi, büyük nüfusun yoğunlaştığı bu bölgelere belediye hizmetlerinin götürülmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu durum hem götürülen hizmetleri daha pahalı hale getirmiş, hem de gelir ve örgüt bakımından zaten yetersiz olan belediyelerimizi altından kalkamayacakları hale getirmiştir.

Oysa gerek 1961 Anayasasının 116 ncı maddesi, gerekse 1982 Anayasası'nın 127 nci maddesi "*Mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır*" şeklindeki açık hükmüne rağmen, belediyelerimiz bugüne dek yeterli ve istikrarlı gelir kaynaklarına kavuşturulamamıştır. Belediyelerimizin mevcut gelirlerinin içinde kendi öz gelirlerinin çok düşük oluşu asıl, gelirlerinin merkezi yönetimce aktarılan kaynaklarından oluşması sorunun başka bir boyutudur.

1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası, Devlet vergilerinden ayrılan paylar ve belediyelerce toplanan vergi, harç ve katılma payları olmak üzere belediyelerin gelirlerini iki kategoride topluyordu. Yasa'nın sağladığı mali olanaklar ilk yıllarda belli ferahlık sağlamıştır. Hızlı kentleşme, sayıları her gün artan belediyeler yüzünden 1960'lara gelindiğinde belediyeler büyük bir mali çıkmazla karşı karşıya kalmışlardır. 1970'lerde sıkıntı had safhaya çıkmıştır. Birçok belediye personel giderlerini karşılayamaz hale gelmiştir. Belediye başkanlarının protestoları, işçilerin grevleri, aylarca maaşlarını alamayan personelin gösterileri belediyelerin kaynak yetersizliğini siyasal otoritenin gündemine sokmuştur.

5.2.1981 tarihinde 2380 sayılı "*Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa*" yürürlüğe konulmuştur. Yasa'yla, Devlet gelirlerinin paylaşılması konusu Belediye Gelirleri Yasası kapsamı dışına çıkarılmıştır.

29.5.1981 tarihinde yürürlüğe konulan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası 33 yıldır uygulanmakta olan 5237 sayılı Yasa'yı yürürlükten kaldırmış ve belediye gelirlerini yeniden tasnife tabi tutmuştur.

9.7.1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı "*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa*" ile büyükşehir belediyeleri kurularak o ilde toplanan genel bütçe vergi tahsilatından büyükşehir belediyelerine % 5 ilave pay verilmesi kabul edilmiştir.

Ne var ki, belediyelerin mali sıkıntılarını gidermek amacıyla çıkarılan kanunlarla birlikte üç-beş yıllık bir rahatlık döneminden sonra tekrar bir darboğaza girilmektedir. Bunun sebeplerini şöyle sıralamak mümkündür.

1. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların bölünmeler nedeniyle her yıl düşmesi. Bu düşüşün en önemli nedenlerinden biri, yeni belediyelerin kurulmasıdır. Her kurulan belediye mevcut paylarda bir düşmeye neden olmaktadır. 1990-1997 yılları arası yedi yıl içerisinde 333 belediye kurulmuş iken, 1998 yılında kurulan belediye sayısı 380'dir.

Ülkemizde halen 16 tanesi büyükşehir, 65 tanesi il, 58 tanesi büyükşehir ilçe belediyesi, 792 tanesi ilçe, 31'i alt kademe, 340'ı bucak, 1913'ü de kasaba belediyesi olmak üzere 3215 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin nüfus gruplarına göre dağılımı ise şöyledir:

**Çizelge 2 - Belediyelerin Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı\***  
(1 Haziran 2002 tarihi itibariyle)

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0 - 2.000	396	12.4	631.412	1.3
2.001 - 5.000	1751	54.7	5.074.512	10.4
5.001 - 10.000	459	14.3	3.092.828	6.3
10.001 - 20.000	242	7.6	3.304.790	6.8
20.001 - 50.000	169	5.3	5.237.474	10.7
50.001 - 100.000	83	2.6	5.893.568	12.1
100.001 - 250.000	62	1.9	10.262.707	21.0
250.001 - 500.000	30	1.0	10.686.722	21.9
500.001' den fazla	7	0.2	4.589.725	9.4
Büyükşehir **	16	-		
<b>TOPLAM</b>	<b>3215</b>	<b>100.0</b>	<b>48.773.738</b>	<b>100.0</b>

Bu verilere göre, 1 Haziran 2002 tarihi itibariyle 3030 sayılı Yasa hükümlerine tabi olarak kurulan büyükşehir belediyeleri de dahil belediye sayısı 3215'tir. Belediye sınırları içerisinde yaşayan toplam nüfus

\* Bu çizelge, Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nca 30 Kasım 1997 tarihinde yapılan genel nüfus tespiti kesin sonuçlarına göre ikamet edilen yere göre nüfus (de jure) esas alınarak hazırlanmıştır.

\*\* Büyükşehir belediye nüfusları, büyükşehir sınırları içerisinde bulunan ilçe ve alt kademe belediye nüfusları içerisinde gösterildiğinden ayrıca yazılmamıştır.

48.777.726'dır. Nüfusumuzun en son genel nüfus tespitine (1997) göre 62.810.111 olduğu dikkate alındığında, toplam nüfusun % 77.6'sının belediye sınırları içinde yaşadığı anlaşılmaktadır.

Oysa, çok sayıda belediye kurulması, bunların sayısal bakımdan sürekli artmasına, gelirlerinin ise düşmesine neden olmaktadır. Belediye Yasası'nın, belediye kurulması için öngördüğü 2000 nüfus ölçütü, bazen hileli yollarla yerine getirilerek vergi gelirlerinden pay alınması suretiyle mevcut belediye gelirleri azalmakta, dolayısıyla hizmetlerin iyi görülmemesine yol açılmaktadır.

Yeni kurulacak belediyenin gelirlerinin, hizmetleri karşılayacak miktarda olması şartının objektif olarak tespit edilmemesi nedeniyle, kurulan belediye, halkın gereksinmelerini karşılayamadığı gibi, personel ücretini dahi ödeyememektedir.

Görüldüğü gibi, belediye kurulmasının yararları yanında bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Özellikle, bir yerde belediye kurulması için yalnızca nüfusun 2 bini aşması yetmemektedir. Önemli olan Yasa'da belirtilen diğer koşulların, yani "*Ekonominin belli bir standarda ulaşmış olması*" ve "*Belediye kurulmasının yararlarının saptanmış olması*" koşullarının da yerine getirilmesi gereklidir. Kent yaşamının yönetim biçimi olan belediyenin başarılı olması, görevlerini yerine getirebilmesi için yerel halkın çalışmaları etkin ve verimli kılacak belli bir ekonomik tabana sahip olması şarttır (Ge- ray, 2000: 14-15).

Türkiye'de nüfusu 10 binden az olan (10 bin dahil) ve kent niteliği taşımayan küçük belediyelerin oranı, % 81.4'tür. Bu oran, toplam belediyelerin % 80'inden fazladır. Nüfusu 5 binden az olan (5 bin dahil) kırsal (küçük) belediyelerin oranı ise 67.1'dir.

Bu nüfus grubundaki belediyelerin toplam nüfus içindeki oranı ise 10 binden az olan belediyelerin % 18.0, 5 binden az olan belediyelerin toplamı 11.7'dir.

5 bin nüfusun altındaki kırsal belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı çok düşüktür. Eğlence vergisi, reklam vergisi ve benzeri kentsel etkinliklerden vergi toplanması olanağı bulunmamaktadır. Hızlı bir yapılaşma hareketi de görülmediğinden, küçük kırsal belediyelerin yapı izni ve denetimiyle ilgili harç gelirleri de çok küçük bir oranda gerçekleşmektedir. Bu belediyelerin, yakın yerleşme yerlerine yolcu taşımacılığı

yapmak dışında gelir getirici işletme ve girişimleri bulunmamaktadır. Özetle, kentsel nitelik taşımayan, ticari hareketliliği bulunmayan, ekonomik faaliyetleri çeşitli olmayan bu tür belediyeler güçsüz bir yerel vergi tabanına sahiptirler. Daha doğrusu, belediye kurulması başvurusunda gönderilen yerel gelir kaynakları, sonradan yerini devlet gelirlerinden gönderilen paylar ile yardımlara bırakmaktadır (Geray, 2000: 14-15).

Çeşitli araştırmalara göre, kırsal belediyelerin karşı karşıya kaldıkları güçlüklerin ve yaşadığı sorunların bir bölümü tüm belediyeler için geçerli olmakla birlikte, bu belediyelere has olan sorunları da bulunmaktadır. Küçük belediyeler özetle;

- Üstlenmiş oldukları görevleri etkin olarak yerine getirememekte,
- Görev bölüşümünde tutarsızlıklar görülmekte,
- Gelirleri yetersiz kalmakta,
- Çalıştırdıkları görevliler nicelik ve nitelik olarak yetersiz seviyede olmakta,
- Çalışmalar, planlı ve programlı bir biçimde yürütülememekte, harcamalarda savurganlıklar görülmekte,
- İmar ve yapı izin işleri için teknik eleman çalıştıramamaktadırlar.
- Bu sorunlara daha birçokları eklenebilirse de, bunlar en belirgin olanlarıdır.
- Küçük belediyelerin nüfusça küçük birimlerden oluşmuş olması, hizmetlerin yerine getirilmesi için yeterli gelir ve personele sahip olamama yanında hizmetlerin sunulması için optimal ölçek alanına ulaşamamaları, bunun neticesinde de hizmet maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır.

Diğer taraftan, küçük belediyelere yeterli mali kaynak sağlansa da, nüfusun ölçek büyüklüğünün altında kalması, hizmet alanının dar olması gibi nedenlerle, özellikle sağlık, bayındırlık, yapı izni ve denetimi işlerini yürütecek nitelikte teknik eleman görevlendirilmesinin "bir tür kaynak savurganlığı" olduğu görüşü de mevcuttur.

2. Çeşitli illerimizde meydana gelen sel, deprem, göçük gibi doğal afetler nedeniyle bu illerin merkez ve diğer belediyelerine payların üstünde ödemeler yapılması. Bu tür ilave paylar da belediyelerin payların düşmesine neden olmaktadır.

3. Zaman zaman çıkarılan yasalarla doğal afete uğrayan belediyelere ödenen ilave paylar da belediyelerin paylarının düşmesine neden olmaktadır.

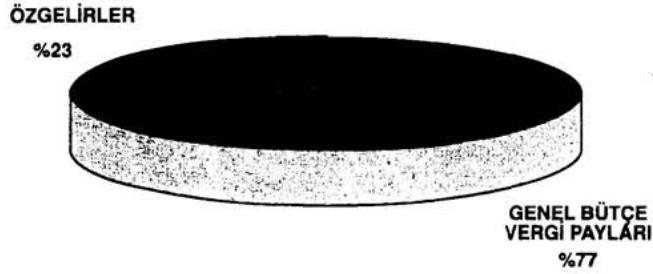


Bütün bu ilave paylar nedeniyle %6 olarak belediyelere gönderilen payların %4'lere düştüğü tahmin edilmektedir.

Belediye yerel gelirlerinin Belediye Gelirleri Yasası ile oranlarının düşük tutulması ve bu oranların uzun süreler değiştirilememesi, başlangıçta belediye gelirleri içerisinde bir anlam ifade eden belediye öz gelirleri, sonraki yıllarda azalmak suretiyle bir anlam ifade etmez hale gelmiştir.

Belediye gelirlerinin yapısına baktığımızda da belediyelerin büyük ölçüde merkezi yönetimden alınan genel bütçe vergi gelirleri payına bağımlı olduğunu görmekteyiz.

### Grafik 2: Belediye Gelirlerinin Genel Bütçe İçindeki Payı



(Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gn. Md.; DİE)

1961 ve 1982 Anayasaları ile getirilen yeni düzenlemelere uygun olarak çıkarılan yasalarla belediyelerimiz üzerindeki katı vesayet yetkisinde azalmalar olmuşsa da, halen yerel yönetimlerimizin dinamizmine engel ve hiçbir anlam ifade etmeyen vesayet yetkileri devam etmektedir. Belediyelerin memur kadro ihdasları, mevcut kadroların başka bir kadroyla değiştirme isteklerinin Bakanlar Kurulu Kararına kadar dayanması, taşıt aracı almalarının yine Bakanlar Kurulu iznine bağılı olması bunların tipik örnekleridir.

### C. KÖYLER

Ülkemizde 35.317 adet köy bulunmakta olup, bunlara bağılı mezra, kom ve oba gibi yerleşim birimleri eklendiğinde, yerleşim birimi sayısı 70.000'i aşmaktadır.

Son yıllarda köy ve köylerimize bağılı mahalle, kom, mezra gibi köy kısımlarının küçük parçalar halinde ülke düzeyine gelişigüzel yayılması sonucunda, zaten dağınık bir yerleşim düzeni gösteren köylerimizin sayısı hızla artmaktadır.

Küçük yerleşme birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı bu yerlere götürülen hizmet ve yatırımların maliyetini büyük ölçüde artırmakta ve bunlar arasında koordinasyon sağlanmasını son derece güçleştirmektedir. Özellikle 1950'lerden sonra artmaya başlayan köylerden şehirlere göç hareketi günümüzde olanca hızıyla devam etmektedir. Bu da köylerin daha da küçülmesine, hatta tamamen boşalmasına ve dolayısıyla götürülmüş hizmetlerin atıl kalmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmeler, ulaştırma olanaklarının artması, makineli tarıma geçiş, köylerden kentlere göç hareketi ve benzeri olaylar köy toplumunun yaşama düzenini, ihtiyaç ve isteklerini geniş ölçüde etkilemiş, bu ihtiyaçların karşılanması için köyün ve merkezi yönetimin yeni birçok görevleri yüklenmesini gerekli kılmıştır. Yüklendiği görevlere koşut gelir kaynaklarına kavuşturulamamış olması, köy yönetimlerini çıkmaza sokmuş köyün her türlü hizmetinin köyün mahalli katkısı olmadan merkezi yönetimce yapılması sonucu doğurmuştur. İmecenin bütün köylüyü kapsamaması, bazı dönemlerde halkın istem dışı çalıştırılması imeceye karşı olan tepkiyi artırmıştır. Ölçsüz ve gereksiz uygulamalar nedeniyle halk imeceden soğutulmuş, ev ekonomisinden para ekonomisine geçilmesi bu çalışma yöntemine olan ilgili azaltılmıştır. Bu da imece ve nakdi köy katkısı olmadan köye götürülen hizmetlere köylünün yeterince sahip çıkmamasına neden olmuştur.

### VIII. Değerlendirme

Türkiye'de yerel yönetimler merkezi yönetimle birlikte "*kamu yönetimi*"nin ayrılmaz bir parçasıdır. Merkezi yönetim merkez ve taşra teşkilatları ile "*yetki genişliği*" ilkesine dayanarak kamu hizmetlerini yerine getirirken, yerel yönetimler de "*yerinden yönetim*" ilkesine dayanarak hizmet görmektedirler.

Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının temel ilkesi "*hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi*"dir. Oysa, bunun yapılabildiğini söylemek olanaklı değildir. Bugün görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından gerek merkezi yönetimde, gerekse yerel yönetimlerde karmaşık bir yapı yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, hemen her konunun ve sorunun Başkent'ten çözülmek istenildiği katı bir merkeziyetçi yapı ortaya çıkmıştır.

Böylece zaman içerisinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında

genel ve yerel hizmetleri görme ölçütüne göre oluşması gereken görev ayırımı dengesi bozulmuş; merkezi yönetim, yerel nitelikli hizmetleri de görmeye başlamış ve giderek yönetsel yapımız aşırı merkeziyetçi bir yapıya bürünmüştür. Bu durumun en belirgin göstergesi merkezi yönetimin hizmet üretimindeki payının fazlalığıdır.

**Çizelge 3 : Hizmet Üretiminde Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Payları (%)**

	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	<b>40-70</b>	<b>30-60</b>
<b>Türkiye</b>	<b>85</b>	<b>15</b>

(Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü)

Hizmet üretimindeki bu dağılıma koşut olarak kamu kaynaklarının kullanılmasında da merkezi yönetimin önemli bir ağırlığı vardır. Bunun iki önemli nedeni bulunmaktadır:

- Anayasanın amir hükmü olmasına rağmen, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı mali kaynak aktarılmaması,
- Yerel yönetimlerin öz gelir yaratma imkanlarının sınırlılığı.

**Çizelge 4 : Kaynak Kullanımında Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Payları**

(% Yerel Gelirler/Genel Bütçe)	Yerel Yönetimler
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	<b>40-60</b>
<b>Türkiye</b>	<b>15</b>

(Kaynak: DİE, Avrupa Konseyi)

(% Yerel Gelirler/GSMH)	Yerel Yönetimler
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	<b>5-25</b>
<b>Türkiye</b>	<b>3 15</b>

(Kaynak: DİE, Avrupa Konseyi)

Kaynak kullanımında merkezi yönetim ve yerel yönetimlerimizin payları, gelişmiş ülkelerin payları ile karşılaştırıldığında, onların oldukça gerisinde olduğu açıkça görülmektedir.

İl, belediye ve köy olmak üzere üç ayrı yapıda çalışan yerel yönetimler zaman zaman yapılan kısmi ve münferit değişikliklerle çalışmalarını sürdürmekte, ancak yönetsel, akçal ve kaynaksal yetersizlik nedenleriyle etkili olamamaktadırlar.

Öte yandan, 1950'li yıllarda başlayan kentleşme ve sanayileşme süreci beraberinde hızlı nüfus artışı ve gecekondulaşma sorununu da getirmiş; bu da özellikle belediyelerimizi büyük sıkıntıya sokmuştur.

Gerçekten, yerel yönetimler bugün altından kalkamayacakları birçok sorunla karşı karşıyadır. Bu da, sürekli olarak yerel yönetimlerin zayıflamasına yol açmakta, böylece iş yapamaz hale gelen bu yönetimlerin varlığı ve gerekliliği bile tartışılır hale gelmektedir.

Bugün gelinen noktada kentlerimiz ve beldelerimiz nüfus artışı ve göç nedeniyle gittikçe büyüyerek sorunlar yumağı haline gelirken, il özel idareleri ve köy idarelerimiz ise gelişmemiş, tersine zaman içinde etkisizleştirilmişlerdir.

Bütün bu nedenlerle, yerel yönetimler halkımızın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretememekte, ulusal kalkınmaya arzulanan biçimde katkıda bulunamamaktadırlar. Bu durum ise, yerel yönetimlerin temel esprisine aykırı olup, varoluşları ve kurulmaları için düşünülen amaçların gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimlerin kaynaklarına bakıldığında, bu idarelerin sayıları yüzleri bulan gelir kaynaklarına sahip olduğu görülmektedir. Ancak, bu gelir kaynaklarının bu yönetimlerin giderlerini karşılamakta yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Hal böyle iken, çeşitli dönemlerde çıkarılan kimi yasalarla (4629 sayılı Yasa gibi) bu gelir kaynaklarının ya tamamen kaldırıldığı ya da oralarında azaltma yapıldığı görülmektedir.

Gerçekten, sayıları yüzleri bulan bu gelir kaynakları manzumesine karşın, bu gelirlerin yerel yönetimlerin gereksinimlerini karşılamada son derece yetersiz kaldığı da herkesçe kabul edilmektedir. Anayasa'nın "*Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*" şeklindeki açık hükmüne karşın, maalesef bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları bir türlü sağlanamamaktadır.

Belediyeler bugün başta göç olmak üzere, gecekondulaşma, çevre, altyapı ve sosyal hizmetler alanlarında sayısız sorunlarla karşı karşıyadır. Bunların aşılması ise, bu yönetimlerde köklü yapısal reformun gerçekleş-

tirilmesini gerektirmektedir. Böyle bir reformda akçal yapı, yönetsel yapıdan ayrı düşünülemez. Böyle bir reformda akçal yapı, yönetsel yapıdan ayrı düşünülemez. Böyle bir reformda akçal yapı, yönetsel yapıdan ayrı düşünülemez.

Yeniden yapılandırılması düşünülen yerel yönetimlerin akçal kaynaklarının yeniden düzenlenmesinde ve mevcut kaynaklarının artırılmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı temel yaklaşım kabul edilmelidir.

Özerklik Şartı'nın 9'uncu maddesi yerel yönetimlerin akçal kaynaklarını belirlemektedir. 9'uncu maddenin, Bakanlar Kurulunca çekince konulmayan fıkralarında şu hükümler yer almaktadır:

*"1.Yerel makamlara ulusal ekonomik siyasetine uygun olarak ve yetkileri çerçevesinde serbestçe harcaabilecekleri yeterli öz mali kaynak kullanma yetkisi verilir.*

*2. Yerel makamların mali kaynakları, Anayasa ve yasalarla kendilerine verilen görevlerle orantılı olur.*

*3. Yerel makamların mali kaynaklarının belirli bir kısmı yasal sınırları içinde oranını belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan sağlanır.*

.....

*5. Mali bakımdan güçsüz durumdaki yerel makamların korunması gereği, mali kaynak potansiyelinin dağılımındaki eşitsizliğin ve mali yükün etkisini gidermek için mali denkleştirme usullerini ve dengeleyici önlemlerin alınmasını, uygulanmasını veya bunların desteklenmesini zorunlu kılar. Bu gibi usuller veya önlemler, yerel makamların kendi sorumlulukları içinde kullanacakları karar alma yetkilerini azaltmaz.*

.....

*8. Yerel yönetimler, sermaye teşkili ve yatırım amacıyla yasal sınırlar içinde milli sermaye piyasasından borç alma hakkına sahiptirler."*

Görüldüğü üzere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetimin vesayetini kabul etmeyen Özerklik Şartı, yerel yönetimlere akçal kaynaklarını özgürce belirleme yetkisi vermektedir.

Sonuç olarak, mali yapıda temel esas, yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak öz kaynaklarla ve özerk olarak bütçelerini yapabilmesi olmalı, ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümüne göre, merkezden yerele kaynak aktarılmalıdır. Yerel yönetimler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla "mali denkleştirme hesabı" kullanılmalıdır.

## **Kaynaklar**

DEDEOĞLU, Erdoğan (1997), "Kamu Gelirlerinin Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Bölüşümü (Mali Tevzin) ve Bu Bölüşümden İl Özel İdarelerine Ayrılan Payın (İl Özel İdare Gelirlerinin) İncelenmesi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 2, Sayı: 3, Nisan 1997.

GERAY, Cevat (2000), **Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem**, Ankara: TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yayını.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1997), **Yönetim Hukuku**, 9. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi.

KELEŞ, Ruşen (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.

KELEŞ, Ruşen - Yavuz, Fehmi (1983), **Yerel Yönetimler**, Ankara: Turhan Kitabevi.

MERCİMEK, Ünal (1996), "Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması", **Belediye Dergisi**, C.3, S.4, Ekim 1996.

PEHLİVAN, Doç. Dr. Osman, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.6, Sayı 6, Haziran 2001.

TORTOP, Nuri (1991), **Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayını.

ÜSTÜNİŞİK, Belma, (1998), "Yerel Yönetimlerde Devlet Katkısı ve Fonlar", Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara: İçişleri Bakanlığı APK Yayını No: 25.

YALÇINDAĞ, Selçuk, "Belediyelerde Kaynakların Verimli Kullanımı ve Çağdaş Belediyecilik Anlayışı", GAP Belediyeler Birliği, Belediyelerin yapısal Sorunları Sempozyumu.

YETER, Enis, (1999), **Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları**, Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayını.