

TÜRKİYE’DE PAY KESİNTİSİ VE HAZİNE YARDIMLARI KONU BAŞLIKLARI ÜZERİNDEN MALİ VESAYET İLİŞKİSİNİN İNCELENMESİ

Osman Kağan Ergür, İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Malatya, Türkiye

Ünal Küçük, İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Malatya, Türkiye

Sorumlu Yazar: *Osman Kağan Ergür*, osmankagan.ergur@inonu.edu.tr

Atıf Bilgisi Ergür, O.K. & Küçük, Ü. (2026). Türkiye’de Pay Kesintisi ve Hazine Yardımları Konu Başlıkları Üzerinden Mali Vesayet İlişkisinin İncelenmesi . *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17, 1, 117–140.

doi 10.21492/inuhfd.1793762

Gönderilme Tarihi: Eylül 30, 2025 / **Kabul Tarihi:** Ocak 15, 2026 / **Yayın Tarihi:** Haziran 3, 2026

Özet

Türkiye’de mahalli idarelerin özerkliği idari vesayet başlığı altında sıklıkla çalışmalara konu edilmiş, mahalli idareleri tanzim eden 5302, 5393, 5355, 442 sayılı kanunlar çerçevesinde mali özerklik kavramı, ilgili mahalli idarelerin tanımında dahi vurgulanmıştır. Ancak bu çalışmada mali özerkliğin yanısıra, mali özerklik konusu farklı bir perspektif ile ele alınarak doğrudan mali vesayet kavramı tercih edilmiştir. Bu doğrultuda çalışmanın konusu, Türkiye’de pay kesintisi ve hazine yardımları konu başlıkları üzerinden mali vesayet ilişkisinin incelenmesi olarak belirlenmiştir. Çalışmanın yöntemi nitel araştırma yöntemlerinden literatür taraması modelidir. Çalışmada ikincil veri kaynaklarından istifade edilmiş, yerel yönetimleri düzenleyen başta 1982 Anayasası olmak üzere sair mevzuat üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışmanın amacı daha önce literatürde inceleme başlığına konu edilmeyen pay kesintileri ve hazine yardımları üzerinden mali özerklik ve çalışmada tercih edilen mali vesayet kavramları ile ilişkinin ortaya konulmasıdır. Çalışma sonucunda pay kesintisi yönünden bu paylardan yapılan kesintilerin mali vesayet kavramı ile yakın ilişki içerisinde olduğu, uygulamada merkezi yönetimin genel bütçe üzerinden yapılan kesintilerin yerel yönetimlerin mali hareket alanını sınırlamakla birlikte kamu alacakları riskini önemli ölçüde düşürdüğü görülmüştür. Bununla birlikte pay kesintileri vasıtasıyla yerel yönetimler merkezi idareye mali anlamda daha bağımlı hale gelmektedir. Hazine yardımları açısından yapılan değerlendirmede de pay kesintilerinde benzer bir durumun yaşandığı görülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin hazine yardımlarına bağlı olarak faaliyette bulunmaları ve bu bağlamda kendi gelir kaynaklarını oluşturmamaları nedeniyle merkez yönetimin belirlediği politikalar ile hareket etmek durumunda kalmaları yerel yönetimler üzerinde bir baskı unsuru olarak ön plana çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Pay Kesintisi ve Hazine Yardımları, Mali Özerklik, Mali Vesayet, Merkezi İdare ve Yerel İdare İlişkileri

EXAMINATION OF FINANCIAL GUARDIANSHIP RELATIONSHIP THROUGH THE TOPICS OF SHARE DEDUCTION AND TREASURY AID IN TURKEY

Osman Kağan Ergür, İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Malatya, Türkiye

Ünal Küçük, İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Malatya, Türkiye

Corresponding Author: *Osman Kağan Ergür, osmankagan.ergur@inonu.edu.tr*

Citation Ergür, O.K. & Küçük, Ü. (2026). Examination of Financial Guardianship Relationship Through The Topics of Share Deduction and Treasury Aid in Turkey. *İnönü University Journal of Law Review*, 17, 1, 117–140.

doi 10.21492/inuhfd.1793762

Received Date: September 30, 2025 / **Accepted Date:** January 15, 2026 / **Published Date:** June 3, 2026

Abstract

In Turkey, the autonomy of local authorities has frequently been the subject of studies under the heading of administrative supervision. Financial autonomy has been emphasised even in the definition of the relevant local authorities within the framework of Laws No. 5302, 5393, 5355, and 442, which regulate local authorities. However, in this study, in addition to financial autonomy, the concept of direct financial supervision has been preferred, addressing the issue of financial autonomy from a different perspective. Accordingly, the subject of the study has been determined as examining the relationship of financial supervision in Turkey through the topics of tax deductions and treasury grants. The method of the study is a literature review model, one of the qualitative research methods. The study utilised secondary data sources and made assessments based on legislation regulating local governments, primarily the 1982 Constitution. The aim of the study is to reveal the relationship between fiscal autonomy and the concept of fiscal guardianship, as preferred in the study, through share deductions and treasury grants, which have not been previously examined in the literature. The study concluded that, in terms of share deductions, these deductions are closely related to the concept of financial guardianship. In practice, it was observed that deductions made by the central government from the general budget limit the financial manoeuvring room of local governments but significantly reduce the risk of public receivables. However, through share deductions, local governments become more financially dependent on the central government.

Keywords: Local Authorities, Tax Deductions and Treasury Assistance, Fiscal Autonomy, Fiscal Supervision, Central Administration and Local Administration Relations.

EXTENDED SUMMARY

This study examines the relationship between share deductions and treasury aid, which affect the fiscal autonomy of local governments in Türkiye, and fiscal tutelage. While the relationship between central and local governments is generally examined within the framework of administrative tutelage, the concept of fiscal tutelage is often considered a secondary concept. In this context, the study prioritizes the concept of fiscal tutelage and aims to evaluate share deductions and treasury aid, which are important revenue sources for local governments. This study clearly demonstrates the legal basis of share deductions and treasury aid and their place in the financial system of local governments. It also provides explanations regarding the pressure points created by the central government in terms of the tutelage relationship and the issues affecting the fiscal sustainability of local governments.

The study is structured around the concepts of fiscal autonomy and fiscal tutelage, focusing on their relationship with share deductions and treasury aid. Fiscal autonomy is a concept significantly linked to a strong fiscal structure and is considered a subheading of local autonomy. Fiscal tutelage, however, unlike fiscal autonomy, represents a different focus, emphasizing the central government's authority to monitor, direct, and limit the financial decisions and resource use of local governments. Within this framework, the study draws on regulations such as Articles 123 and 127 of the Constitution, Law No. 5302 on Special Provincial Administrations, Law No. 5393 on Municipalities, Law No. 5355 on Local Administration Unions, and Law No. 5779 on the Allocation of Shares from General Budget Tax Revenues to Special Provincial Administrations and Municipalities. Furthermore, the European Charter of Local Self-Government is considered an important reference source in discussions of local autonomy and fiscal autonomy.

The research employs a qualitative methodology and utilizes a literature review model. As previously mentioned, various legislation, particularly the Constitution, Constitutional Court decisions, international documents, and Ministry of Finance data were utilized. Using budget data for the 2021–2024 period published by the General Directorate of Public Accounts, the study reveals the differences between local governments' own revenues and transfer revenues. In this regard, the real changes in revenue structure are also examined, and the impact of share deductions and treasury aid on local fiscal independence is comparatively addressed.

This study has reached certain findings. In terms of share deductions, automatic deductions are implemented on local governments' shares of general budget tax revenues within the framework of Law No. 5779. While this practice provides a safeguard for the collection of public receivables, it also severely limits local governments' financial maneuverability. By institutionalizing the central government's intervention, the deduction hinders local governments' ability to develop a will to pay. While this reduces risks for public receivables, it also leads to disruptions in the financing of local services, particularly negatively impacting areas such as infrastructure, social services, and environmental management. Treasury aid, like share deductions, plays a crucial role in local governments' ability to obtain financial resources and is generally provided in two forms: unconditional and conditional. The share of central government transfers in local government revenues is steadily increasing. Aid received from the central government increased approximately 5.5-fold between 2021 and 2024, and while there is an increase in own-source revenues, the growth rate of transfer revenues is higher. This situation highlights the decisive role of treasury aid in the financial structure of local governments. Treasury aid is often conditional, and its use is limited to areas such as infrastructure, disaster management, transportation, or the environment. This reduces the ability of local governments to define their own priorities and take action accordingly, making the local implementation of central policies, in a sense, mandatory. At the heart of this situation lies the tension between fiscal tutelage and fiscal autonomy. Indeed, despite Turkey being a party to the European Charter of Local Self-Government, its reservations regarding fiscal autonomy limit local governments' freedom to raise resources and make decisions. Consequently, local governments struggle to increase their own revenues and remain largely dependent on central resources. This dependency indirectly impacts not only fiscal autonomy but also political autonomy, weakening the accountability of local administrators. The study found that share cuts and treasury aid mechanisms in Türkiye significantly weaken the fiscal autonomy of local governments and strengthen the central government's fiscal tutelage. While share cuts secure public receivables, local government priorities are often overshadowed when it comes to local services, prioritizing the central government's. Treasury aid, on the other hand, supports local fiscal structures, but its conditional transfers restrict local governments' decision-making freedom, forcing them to act in accordance with central policies.

I. GİRİŞ

Yerel yönetimler, merkezi yönetim ile birlikte yönetim sürecinin en önemli bileşenlerinden birisi olarak modern devlet yapılanmaları içerisinde demokratik kurumlar olarak kurumsal anlamda artan görev ve sorumlulukları ile ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimler, farklı ülkelerin yönetsel ve siyasi kültüründen etkilenmekte, kendine özgü kavramlarla farklı şekillerde ifade edilebilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin genel geçer ya da uluslararası nitelikte sayılabilecek olan birtakım değerlere de sahip oldukları belirtilebilir. Yerel yönetimlerin merkezi idarenin bir parçası sayılabilecek olan bu anlayış içerisinde her iki yönetim basamağının esasen birbirinin rakibi ya da dışlayıcısı olmadıkları aksine birbirlerini tamamlayan birim ya da kademeler oldukları kabul edilmektedir. Bu sistem içerisinde yerel yönetimlere yüklenen sorumluluk ve görevler olduğu gibi yerel yönetimlerin salt yerel yönetim olmalarından kaynaklanan ve aynı zamanda kendilerine yasalar çerçevesinde tevdi edilen görevleri yerine getirmelerini sağlayacak olan birtakım yetki ve ayrıcalıkların da verilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin bu aşamada kendilerine tevdi edilen görevleri yerine getirirken ve yerel yönetimlerin demokrasi kavramı ile olan ilişkisine uygun olarak yerel özerklik ilkesi ile sıklıkla anılmasının nedenlerinden birisi de bu durumudur. Yerel özerkliğin en önemli bileşeninin yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde kendilerine tevdi edilen görevleri ifa ederken kendi kaynakları ile ve kendi karar organları ile karar almasının en önemli göstergesinin mali özerklik olduğu açıktır.

Mali özerklik ve buna bağlı mali vesayet bağlamında pay kesintisi ve hazine yardımları kavramları, temel iki konu başlığı olarak ön plana çıkmaktadır. 5779 sayılı Kanun'da¹ belirtilen hüküm çerçevesinde kamu kurumlarına olan kesinleşmiş borçların vergi gelirlerinden ayrılan paylardan tahsili vasıtasıyla yapılan kesinti olarak ifade edilen pay kesintisi, mali vesayet kavramıyla yakından ilişkilidir. Nitekim yerel yönetimlerin kaynak oluşturmada yetersiz kalması ile bu payların yerel yönetimlerin ihtiyacını sağlamada beklenen katkıyı sağlayamaması, yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlı olmasına neden olmakta, buna bağlı olarak yerel hizmetlerin sunumunda aksaklıklara neden olmaktadır. Bu çerçevede yer alan diğer bir kavram olan hazine yardımları ise yerel yönetimlerin hizmet sunumunun kesintisiz sürdürülmesi kapsamında merkezi idare tarafından aktarılan önemli bir kaynak aracı olarak değerlendirilmektedir. Hazine yardımlarının kaynak sağlama noktasında önemli bir işlevi olduğu muhakkak olmakla birlikte pay kesintisinde olduğu gibi yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlılığı noktasında mali vesayetin oluşumuna sebebiyet verdiğini de belirtmek icap etmektedir.

İşte bu çalışmada mali vesayet kavramının pay kesintisi ve hazine yardımları kavramları üzerinden yerel yönetimlerle olan ilişkisine dair detaylı açıklamalarda bulunulmuştur. Bu çerçevede ilk olarak mali vesayet kavramının Türkiye'deki yerel yönetimler üzerindeki yansımalarına değinilmiş, vesayet ve yerel özerklik ilişkisi, Anayasa ve yasalar çerçevesinde mali vesayet, mali vesayet- mali özerklik gerilimi açıklanmış ve mali özerkliğin güçlendirilmesine ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Akabinde pay kesintisine yönelik değerlendirmelerde bulunulmuş olup pay kesintisine ilişkin mevzuatta yer alan genel bilgilere yer verilerek, pay kesintilerinin mali vesayet kavramıyla ilişkisi ve bu ilişkinin yerel hizmet sunumuna etkileri üzerinde açıklamalara yer verilmiştir. Bir diğer kavram olan hazine yardımları noktasında ise kavrama ilişkin hukuki dayanaklar belirtilerek yerel yönetimler içindeki konumu üzerinde açıklamalara yer verilmiştir. Bu minvalde hazine yardımlarının, vesayet denetimi ve merkezi idarenin rolüne yönelik değerlendirmelerin ardından, sonuç kısmında çalışmaya ilişkin genel hususlara değinilmiştir.

1 "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun", 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

II. MALİ VESAYET KAVRAMI VE TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI

Vesayet denetiminin idari yönü olduğu kadar mali boyutu da söz konusudur. Ancak literatürde mali vesayet kavramı yerine idari özerklik kavramı içerisinde mali özerklik şeklinde çalışmalar söz konusu olmakla birlikte, bu çalışmada ilgili konu 'mali vesayet' başlığı altında incelenmektedir. Bu meyanda, mali vesayet, daha çok idari vesayet başlığı içerisinde bir alt başlık ya da bütünün parçası olarak değerlendirilebilecek şekilde ele alınmakta ve mali denetim isimlendirmesi ile ön plana çıkmaktadır.

Mahalli idarelerin devletlerin yapısına, yönetsel kültürüne ve iç hukuk düzenine bağlı olarak farklı şekillerde merkezi idare ile ilişki içerisinde oldukları ve aynı zamanda değişik biçimlerde idari vesayet denetimine de tabi olarak kendilerine yasalarca belirlenen sınırlar içerisinde faaliyette bulundukları belirtilmelidir. Türkiye'de idari vesayet denetiminin yoğun bir şekilde uygulandığı, merkezileşme çabaları sonucunda gelişen bir yerel yönetim anlayışının varlığından söz edilmektedir. Hatta Türkiye'de idari vesayet denetimi için yerel yönetimlerin temel ayakbağı şeklinde adlandırılmalar dahi söz konusu olmuştur.²

A. Vesayet ve Yerel Özerklik İlişkisi

Denetim, yönetim süreci içerisinde son ve de belki de en önemli aşamayı temsil eder. Tanımı gereği yönetim işlevi, nihai bir amaç etrafına şekillenmektedir. Söz konusu faaliyetlerin sürecin başında hedeflenen amaçlara uyumunun bir nevi test edildiği aşama denetim faaliyeti ile mümkün görünmektedir. Mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet yetkisinin birtakım sınırlamalara tabi olması ve kendine özgü birtakım kriterlere sahip olması, vesayet denetiminin, kaçınılmaz olarak yerel özerklik ilkesi ile yakın bir ilişki içerisinde olduğu yönünde değerlendirilmesine sebep olmuştur.

Vesayet yetkisi, merkezi idarenin yerel yönetim birimleri ki bu kavram esasen dar anlamda mahalli idare birimi olarak değerlendirilmemelidir, üzerinde sahip olduğu, anayasal düzeyde tanımlanan, bir denetim yetkisi şeklinde ele alınabilir. Özerklik ise; 'ülkelerin, bölgelerin, toplulukların, kuruluşların kendi kendilerini serbestçe, kendi yasaları ile yönetebilme durumu; muhtariyet, otonomi, otonomluk' şeklinde tanımlanmaktadır.³ Özerklik bir hak olarak değerlendirildiğinde, herhangi bir kişi, grup ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve aynı zamanda bu kararları uygulayabilme hak ve yetkisi şeklinde tanımlanmaktadır.⁴ Anayasa Mahkemesi bu konuda vermiş olduğu bir kararında hem genel anlamda özerklik kavramını hem de mali özerkliğin ne anlama geldiğini ortaya koymak adına şu ifadelerle yer vermiştir:

"Özerklik, kişi ve kuruluşların kanunla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır."⁵

Yerel özerkliğin kapsamı ise genellikle üç başlık altında ele alınır ki bunlar; idari özerklik, siyasi özerklik ve mali özerkliktir.⁶ Siyasi özerlik hakkı insan hakları kapsamında ele alınan, siyasal yerinden yönetim ilkesine dayanan bir haktır. Siyasi özerklik, self determinasyon olarak da bilinen halkların kendi kaderini tayin hakkının iç boyutu olarak; bir üniter veya federatif devletin belli bir bölgesinde yaşayan etnik topluluğun (ulusun, ulusal azınlığın

2 ÖZEL, Mehmet: "Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Denetimi", Öneri, 2(10), 1998, s.81.

3 Bkz. Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim: 24.07.2025).

4 AYTAÇ, Fethi: Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler; Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, Ankara 1994, s.6.

5 T.C. Anayasa Mahkemesi, 01.02.2024, E.2023/100, K.2024/32.

6 ABAKAR, Mahamat: "Türkiye'de Yerel Özerklik Açısından İdari Vesayetin Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri", Journal of Institute of Economic Development and Social Researches, 6(21), 2020, s.41.

vs.), o topluluğu oluşturan kişilerin her birinin dinini, dilini, örf ve âdetini, toprağını ve diğer etnik özelliklerini korumak ve yerel hizmetlerini karşılamak amacıyla bir siyasi özerk birim (cumhuriyet, eyalet, il, bölge, vs.) kurma hakkı şeklinde tanımlanmaktadır.⁷ İdari anlamda yerel özerklikten söz edebilmek adına veya mahalli idarelerin tam anlamıyla özerk birer yerel yönetim birimi olarak değerlendirilebilmeleri için organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları gerekmektedir.⁸ İdari özerklik kapsamında belirtilmesi gereken bir diğer özellik ise seçimle iş başına gelmiş olan bu organların görevleri doğrultusunda serbestçe karar alıp uygulamaları gerektiğidir.⁹ Yerel yönetimlerin mali özerklikleri ise yerel yönetim birimlerinin üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri, merkezi idareye bağımlılıklarının bu anlamda minimum seviyede tutulduğu bir anlayışı ifade etmektedir.

Mali özerklik, mahalli idarelerin kararlarını alırken ve bu kararları icra ederken sahip olmaları gereken kaynakların varlığını zaruri kılmaktadır. Görevleri ile orantılı mali kaynağa sahip olarak bu kaynakları ihtiyaçlara uygun olmak şartıyla serbestçe harcama imkânı ile yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama serbestisi yetkisini haiz organlara sahip olması, yönetimler arası dengeli bir görev ve gelir dağılımının olması mali özerkliğin gereklerindendir.¹⁰ Anayasa Mahkemesi tarafından 2024 tarihli bir kararda¹¹ mali özerkliğe dair şu ifadelerle yer verilmiştir:

“Anayasa’nın anılan maddesinde öngörülen yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır.”

Günümüzde özerkliğe yönelik farklı nedenlerle birtakım tehditler söz konusu olabilmektedir. Bu nedenleri farklı şekillerde kategorize etmek elbette mümkündür. Bu tehditler, mahalli idare birimlerinin büyüme eğilimi göstermesi, toplumsal hayatın karmaşıklığı, devletin hayat standartlarını geliştirme çabası, milletlerarası kuruluşların yönelttiği tehditler şeklinde sıralanmaktadır.¹² Bununla birlikte artan merkezileşme eğilimleri ise hem yerel özerkliğe yönelik tehditlerin bir sonucu hem de bu tehditlerin başında gelen faktörlerden (nedenlerinden) birisi olarak değerlendirilebilir.

Özerklik her ne kadar mahalli idareler boyutuyla değerlendirildiğinde özellikle özerkliğin kelime ve içerik manasına uygun olarak ilgili yönetsel kademeler için olmazsa olmaz bir anlayışı temsil etse de bu durum söz konusu birimlerin tamamen bağımsız oldukları ya da denetlenemeyecekleri anlamına da gelmemelidir.

B. Anayasal ve Yasal Çerçeve Mali Vesayet

Vesayet denetiminin farklı ülke uygulamaları söz konusu olmakla birlikte çalışmanın sınırlılıkları içerisinde mekânsal anlamda Türkiye uygulamasının olduğu belirtilmelidir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucu olarak değerlendirilen vesayet denetiminin, doğrudan 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte 1982 Anayasası’nın 123. maddesi vesayet denetiminin daha iyi anlaşılması adına ve idarenin bütünlüğü ilkesinin açıklanması adına değinilmesi gereken bir düzenleme olduğu belirtilmelidir.

7 MURTAZAOĞLU, Fahrettin: “Acaralıların Siyasi Özerklik Hakkının Süjesi Haline Gelmeleri ve Türkiye’nin Bu Sürece Etkisi”, Bilig, (29), 2004, s.43.

8 ÇAĞDAŞ, Tülin: “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, XXX(I), 2011, s.409.

9 ABAKAR, s.41.

10 TÜRKOĞLU, İrfan: Yerel Yönetimlere Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/389, 2009, s.167.

11 T.C. Anayasa Mahkemesi, 01.02.2024, E.2023/100, K.2024/32.

12 AKYILMAZ, Bahtiyar: “Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 8(1-2), 2000, s.142-147.

1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, mahalli idareler tanımlanırken, il özel idaresi, belediye ve köyler ile mahalli idarelerin sınırlandırıldıkları belirtilse de aynı madde kapsamında özel yönetim biçimleri olarak değerlendirilen büyükşehir belediye modeli uygulamasına izin veren düzenlemeye de yer verilmiştir.

Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, yerel yönetimler ya da mahalli idare birimleri üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu yetkiyi tanımlamaktadır. Yerinden yönetim anlayışının Türkiye'de idari yerinden yönetim anlayışı ile şekillendiği belirtilmelidir. Bu kapsamda yerinden yönetimi şu şekilde tanımlamak mümkündür:

“ülke ya da belli bir yöre düzeyinde yürütülecek belirli bir ya da benzer küme teşkil eden birkaç kamu hizmetinin ya da belli bir yerdeki yöre halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayıcı kamu hizmetlerinin; yerinde, merkezden yönetim teşkilatıyla hiyerarşik bağı olmayan ve “idari” teşkilât şeması içinde yer alan idari kuruluşlarca plânlanması, yürütülmesi, finanse edilmesi ve yönetilmesi anlamına gelmektedir.”¹³

Vesayet denetiminin mahalli müşterek nitelikteki yerel niteliği ağır basan kamusal hizmetlerin sunumunda hiyerarşik bağı olmayan kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesi, idarenin bütünlüğü ilkesi ve idari yerinden yönetim anlayışı gereğince ilgili mahalli idare birimlerinin denetimini zorunlu kılmaktadır. Vesayet yetkisi ilgili denetim faaliyetinin yerine getirilmesi esnasında en önemli araç olarak değerlendirilebilir. Türkiye'de 1921, 1924 ve 1961 Anayasaları kapsamında değerlendirildiğinde doğrudan vesayet denetimine dair herhangi bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Vesayet denetiminin sınırlarının belirlenmesi adına 1982 Anayasasında yer verilen vesayet düzenlemesi, bir taraftan tartışmalı alanın anayasal düzeyde ele alınarak açıklığa kavuşturulması adına olumlu karşılanabilecekken; diğer taraftan, vesayet kavramının mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyici ve merkezileşme çabalarının bir çıktısı olarak anayasal düzleme taşınması nedeniyle eleştirilere de açık bir düzenleme olarak değerlendirilebilmesi mümkündür.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ilk fıkrasında, mahalli idarelerin tanımına yer verildikten sonra, beşinci fıkrasında vesayet denetimine değinilmiştir. Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmıştır. İdari vesayet yetkisinin sınırı ise kanunilik prensibi çerçevesinde düşünülmelidir. Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın 127/6. maddesi kapsamında; “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denilerek mahalli idarelerin mali özerkliklerine dikkat çekilmiştir.

Çalışmanın bir diğer sınırlılığı ise vesayetin mali boyutu ile ele alınmasıdır. Çünkü vesayet denetiminin, idari niteliğinin yanı sıra siyasi anlamda da izaha muhtaç bir denetim faaliyeti olduğu açıktır. Örneğin, il özel idarelerinin denetimi, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve performans denetimi kapsamında iki yönlü olarak değerlendirilmektedir. Vesayet denetimin bir parçası olarak gerçekleştirilen mali denetim kapsamında bütçe süreci ve doğrudan 5018 sayılı Kanun¹⁴ kapsamında gerçekleştirilecek olan mali denetim bu anlamda önem arz etmektedir. İl özel idarelerinin mali denetim kapsamı dışındaki diğer idari denetimleri ise idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, Vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.¹⁵

13 DERDİMAN, R. Cengiz: “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(1), 2012, s.54.

14 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun Numarası: 5018; T. C. Resmi Gazete: 24.12.2003, 25326.

15 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 38. m.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun¹⁶ 3. maddesinde, belediyelerin, mali özerkliklerine vurgu yapılan mahalli müşterek nitelikli kamusal hizmetleri görmekle yükümlü birer kamu tüzel kişisi olarak tanımlandıkları görülmektedir. Haricen, her ne kadar mali özerkliğe sahip olsalar da bu durum belediyelerin denetlemeyeceği anlamına gelmez. Belediyelerin denetimlerine dair 5393 sayılı Kanunun 55. maddesi çerçevesinde, belediyelerin iç ve dış denetime tabi oldukları, denetimlerin yapılan iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve performans denetimlerini kapsadıkları anlaşılmaktadır. Belediyeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında iç ve dış denetime tabi iken, mali işler dışında kalan diğer idari işler bakımından İçişleri Bakanı tarafından denetlenmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde, il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmıştır. Belediyelerin denetiminde olduğu üzere İl Özel İdareleri de iç ve dış denetime tabi tutulurlar. İş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve performans denetimleri kapsamında denetime tabi tutulan il özel idarelerinin, mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri denetimin kapsamına göre İçişleri Bakanı, Vali ya da görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenmektedir.¹⁷

C. Mali Vesayet-Mali Özerklik Gerilimi

Yerel yönetim alanında yaşanan mali sorunlar, yerel özerklik tartışmaları içerisinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ'ün) hazırlık aşamaları sayılabilecek ilgili şartın kabulünden önceki tarihlerde başlatılan toplantı ve tartışmaların temel gündem maddelerinden birisi olmuştur.¹⁸ Mali özerklik, yerel özerklik kavramının bir alt bileşeni olarak kabul edilen ve aynı zamanda güçlü bir mali yapıyla yakın ilişki içerisinde ele alınan bir kavramdır. Çalışmada idari vesayetin mali boyutu olarak değerlendirilen mali vesayet ise mali özerklik ile çatışma halinde farklı ağırlıklı noktalarını temsil etmektedir.

Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olmuş, özerk yerel yönetimlerin hukuki dayanağı başlığı altında ele alındığı üzere, özerk yerel yönetimler ilkesini ulusal mevzuatla ve hatta anayasal düzeyde tanımıştır.¹⁹ Bununla birlikte, Türkiye'nin demokratikleşme adımlarının bir gereği olarak yerel yönetimlere yetki aktarmak bir yana bu durumun aksi bir yol izlediği ve merkezileştiği yönünde görüşler yer almıştır.²⁰ 1982 Anayasası, mahalli idareler düzeyinde doğrudan özerklik kelimesini kullanmamış²¹ olsa da 1982 Anayasası'nın 90. maddesinde kabul edilen ve uluslararası bir anlaşma metni statüsünde olan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi tanınmıştır. Bununla birlikte mahalli idarelerin düzenlendiği 127. maddede, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilen mahalli idareler üzerinde uygulanacak olan idari vesayet yetkisine yer verilmiş, diğer taraftan mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları temin edileceğine dair hükümlere değinilmiştir. Yerinden yönetim ilkesinden, birtakım kamu hizmetlerinin merkezi idarenin ve onun hiyerarşi denetiminin dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından tedarik edilmesi anlaşılmaktadır.²² Onar, yerinden

16 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

17 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, m. 38.

18 TAŞTEKİN, Abdullah/AKÇA, Hakan: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi, s.596.

19 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Local Self Government), Türkiye tarafından 21 Kasım 1988'de imzalanmıştır. 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. (Resmi Gazete: 03.10.1992, 21364).

20 YOKUŞ, Sevtap: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliğine Dair Görüşler", DÜHFD, 29(50), 2024, s.12.

21 1982 Anayasası'nda özerklik atfedilen iki kurum sırasıyla üniversiteler ve haber ajanslarıdır.

22 ANBARLI BOZATAY, Şeniz/KIZILKAYA, Kemal: "Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 6(1), 2016, s.613.

yönetim ilkesini, 'icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dâhil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden sistem' şeklinde tanımlamıştır.²³ Adem-i merkeziyetçilik (*decentralization*) kademeli olarak, içerisinde siyasi, idari ve mali ademi merkeziyetçilik gibi bileşenleri içeren uzun vadeli bir süreç olarak da ele alınabilir.²⁴

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel amaçları arasında; yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali özerkliklerinin korunması, yerel yönetimlerin haklarının ortaya koyularak garanti altına alınması gibi amaçlar yer almaktadır.²⁵ Mali adem-i merkeziyetçilik, mali kaynakların tahsisi (yani mali takdir yetkisi) ve yerel vergileri toplama yetkisi ile ilgili yerel karar alma süreçlerinde merkezi yönetimden yerel kurumlara yetki veya görev devri ile ilgili olup, tam mali adem-i merkeziyetçiliğin siyasi adem-i merkeziyetçilik ve en azından bir dereceye kadar idari adem-i merkeziyetçilik gerektirdiği belirtilebilir.²⁶

Ancak Türkiye, AYYÖŞ metninde yerel makamların mali kaynakları konusunu düzenleyen, 9. maddenin 4. paragrafına çekince koymuştur. Bununla birlikte uygulamada yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynakların görevleriyle orantılı olup olmadığı ve mali özerkliğin uygulamada pek gerçekleşmediği konusunda da sorunlar söz konusudur.²⁷ Mahalli idarelerin merkezi idareye bağlı bir görünüm içerisinde olmalarının temel nedeni, mali bakımdan karar alabilme düzeyine yeterli ölçüde ulaşamamış olmaları ve bütçelerini kaynak yönünden geliştirme özerkliğine sahip olmamalarıdır.²⁸

D. Yerel Mali Özerkliğin Güçlendirilmesine Yönelik Öneriler

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin şekillenmesinde ilişkilerin mali boyutu, en az siyasi ve yönetsel boyutu kadar önemlidir. Yerel yönetimlerin artan kamusal hizmet talepleri boyutundaki rolleri, küreselleşme ile birlikte ilerleyen yerelleşme sürecinde, giderek artmış ve demokrasi ile özdeşleştirilen yerel yönetimlerin yerel özerklik çerçevesinde hareket etmesi gerektiğine dair bir inanç hâkim olmuştur. Avrupâda bu talep çeşitli kongre, konferans ve toplantılar ile olgunlaşmış ve nihayetinde AYYÖŞ ile uluslararası nitelikte bir anlaşma metnine dönüşmüştür.

Farklı yönetsel, siyasi kültüre ve hukuki altyapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin rolü, işlevleri ve merkezi idare olan ilişkileri kendine özgü bir görünüm sergilerken, yerel özerkliğin ölçütlerinden olan mali özerkliğin yerel özerkliğin sağlanabilmesi boyutuyla genel geçer bir niteliğe sahip olduğu belirtilebilir. Bu yüzden sıklıkla demokrasi ile ilişkilendirilen yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olmadan bu misyonu yerine getirmeleri veya yerel özerklikten bahsedilebilmesi mümkün görünmemektedir. Özerk kuruluşların ayrı gelir kaynaklarına ve mal varlıklarına sahip olmaları ve kendi organları tarafından alınacak olan ve kanunlar çerçevesinde yapacakları harcama serbestisine dayanan mali özerkliğin güçlendirilmesi doğrudan yerel yönetimlerin özerkliklerine katkı sunacaktır. Bu bağlamda, yerel yönetimlere hesap verilebilirlik ve mali şeffaflık ilkelerine bağlı kalınmasıyla birlikte, yerel yönetimlere kanun ile sınırlandırılmış azami ve asgari oranlar içerisinde vergilerin matrahını ve oranını belirleme yetkisi tanınması, yerel yöneticilerin karar alma mekanizmaları içinde daha fazla etkin olmasının

23 ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul 1966, s.610; akt. ÖZTUNÇ, Hikmet: "Yerinden Yönetim İlkesi Çerçevesinde Kentsel Dönüşümde Yetki Unsuru", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 9(36), 2018, s.267.

24 BOSCHMANN, Nina: Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation, Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization DPWG-LGD, 2009, s.6.

25 TAŞTEKİN/AKÇA, s.596.

26 BOSCHMANN, s.20.

27 TAŞTEKİN/AKÇA, s.605.

28 EGELİ, Haluk/DİRİL, Funda: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi", Sayıştay Dergisi, 84, 2012, s.27.

sağlanması gerekmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin yeterli mali güce kavuşturulması, bürokrasinin azaltılması, kırtasiyeciliğin önlenmesi ve çifte vergilemenin önlenmesi, mevzuatın mali özerkliği güçlendirici yönde yeniden ele alınması, vergilendirme yetkisinin kullanımı bölgeler arası gelişmişlik farklılığına paralel bir şekilde düzenlenmesi yönünde öneriler söz konusudur.²⁹ Diğer taraftan eğer merkezi yönetimler ya da ulusal hükümetler, yerel gelirleri sürdürülebilir ve verimli bir şekilde artırmak istiyorlarsa, öncelikle net bir politika çerçevesi oluşturmalıdır. Ancak bu durum sağlandıktan sonra, yerel yönetimlerin önemli bir potansiyel ve makul bir maliyet-fayda oranı sağlayan gelir kaynaklarına odaklanması gerektiği söylenebilir.³⁰

III. PAY KESİNTİSİ UYGULAMASI VE MALİ VESAYET BOYUTU

A. Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Paylara İlişkin Genel Bilgiler

Türkiye’de yerel yönetimler ve bu kapsamda belediyelerin çeşitli gelir kaynakları bulunmaktadır. Bu gelirler, belediyelerin kendi öz gelirlerinden oluşabileceği gibi, merkezi transferlerle elde edilen gelirler de bu kapsamda değerlendirilmektedir³¹. Bu çerçevede gelir kaynaklarına çeşitli mevzuatlarda yer verilmiş olup bunların başında 5393 sayılı Kanun gelmektedir. 5393 sayılı Kanunun 59’uncu maddesinde bu gelir kalemlerine yer verilmiştir.

Bu gelir türleri arasında yer verilen “Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay” kavramı, belediyelerin önemli gelir kaynaklarının başında gelmektedir. Bu kapsamda 5779 sayılı Kanun, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usullere yer veren önemli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim ilgili Kanunun 2’nci maddesi uyarınca Belediyelere ve il özel idarelerine, genel bütçe vergi gelirlerinden vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden pay verilir. Büyükşehir dışındaki belediyelere bu tutarın %1,5’i, büyükşehir ilçe belediyelerine %4,5’i ve il özel idarelerine %0,5’i ayrılır. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri, Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ekli (I) sayılı listedeki mallar hariç olmak üzere, büyükşehir sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinin %6’sı ile ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’unu alır. Cumhurbaşkanı bu oranları, yasal sınırlar çerçevesinde yarıya kadar indirebilir veya iki katına kadar artırabilir. Payların dağıtımında esas alınacak nüfus bilgileri her yılın ocak ayında, Türkiye İstatistik Kurumundan alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından İller Bankası ve Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle gibi yerleşim yerlerinin bir belediyeye katılması veya birleşmesi durumunda ise, yeni paylar bir sonraki ocak ayı başından itibaren güncellenen nüfusa göre hesaplanır.

5779 sayılı Kanunun 3’üncü maddesi uyarınca paylar, Maliye Bakanlığı tarafından her ay hesaplanır. Büyükşehir belediyesi payları doğrudan ilgili belediyelere, diğer belediye ve il özel idare payları ise ilgili idarelere aktarılacak üzere, tahsilatı izleyen ayın sonuna kadar İller Bankası’na gönderilir. İller Bankası, bu tutarları ilgili mevzuat hükümlerine göre takip eden ayın en geç onuncu iş günü mesai bitimine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarır. Kanunda belirtilen sürede bu payları yatırmayan sorumlular hakkında beş maaş tutarına kadar aylıktan kesme cezası uygulanır. Bu cezaya ilişkin işlemler, Maliye Bakanlığı ve İller Bankası yetkilileri bakımından, bağlı oldukları bakanlıklar tarafından yürütülür. 4’üncü madde uyarınca İl özel idarelerine ayrılan payın %50’si nüfusa, %10’u yüzölçümüne, %10’u köy sayısına, %15’i kırsal nüfusa ve %15’i gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır. Köy sayısı her yıl ocak ayında Çevre ve

29 EGELİ/DİRİL, s.40-41.

30 BOSCHMANN, s.15.

31 ŞAHİN İPEK, Elif Ayşe: “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), 2018, s.3; KAPLANHAN, Fatih/KORKUT, Cem: “Merkezi Yönetimin Vergi Gelirlerini Yerel Yönetimlere Dağıtımı: Küreyerelleşme”, International Conference on Eurasian Economies 2014- Conference Book, Üsküp 2014, s.719.

Şehircilik Bakanlığı tarafından İller Bankası'na bildirilir. Gelişmişlik endeksi, Devlet Planlama Teşkilatı'nın belirlediği en son verilere göre kullanılır. Bu endekse göre iller beş gruba ayrılır; en az gelişmiş gruba %23, diğerlerine sırasıyla %21, %20, %19 ve %17 oranında pay verilir. Her grup içindeki dağıtım ise grup içindeki illerin nüfusuna göre yapılır.

Belediye paylarının tahsisine ilişkin 6'ncı madde hükmü gereğince, Belediyelere ayrılan payın %80'i nüfusa, %20'si gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır. Gelişmişlik endeksi için Kalkınma Bakanlığı'nın en son verileri esas alınır. Belediyeler gelişmişlik katsayılarına göre, eşit nüfus içerecek şekilde beş gruba ayrılır. Gruptaki belediyelere ayrılan tutar, sırasıyla %23, %21, %20, %19 ve %17 olarak belirlenir ve grup içi dağıtım nüfusa göre yapılır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri için ayrılan payın %90'ı nüfusa, %10'u yüzölçümüne göre dağıtılır. Bu tutarın %30'u büyükşehir belediyesine aktarıldıktan sonra kalan miktar ilçe belediyelerine gönderilir. Büyükşehir belediyeleri için ayrılan %6'lık payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine verilir. Kalan %40'lık kısmın ise %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümüne göre büyükşehirler arasında dağıtılır. 7'inci madde hükümleri gereğince ise Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine denkleştirme ödeneği olarak konulur. Bu ödenek, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksitte İlbank A.Ş.'ye aktarılır; ödeneğin %65'i eşit olarak, %35'i ise nüfusa göre dağıtılır. Yatırım amaçlı projeler için Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan yardım ödeneği, belediyelerin talebi üzerine ve Cumhurbaşkanı onayıyla kullanılır. Bu kanunda belirtilen paylar ve ödenekler dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla başka bir ad altında (pay, fon, özel hesap gibi) ödenek konulamaz.

Kapsam/Unsur	Oran	Dağıtım Esası/Açıklama
Büyükşehir dışı belediyeler	%1,5	Genel bütçe vergi gelirlerinden pay
Büyükşehir ilçe belediyeleri	%4,5	Genel bütçe vergi gelirlerinden pay
İl özel idareleri	%0,5	Genel bütçe vergi gelirlerinden pay
Büyükşehir belediyeleri	%6	Toplanan vergi gelirleri (I sayılı liste hariç)
Büyükşehir payı (ilçe paylarından)	%30	İlçe paylarından alınan oran
Cumhurbaşkanı yetkisi	1/2- 2 kat	Oranları değiştirme yetkisi
İl özel idaresi payı dağıtımı	%50 nüfus- %10 yüzölçümü- %10 köy sayısı- %15 kırsal nüfus- %15 gelişmişlik	Madde 4
Gelişmişlik grupları	%23- %21- %20- %19- %17	5 grup, nüfusa göre dağıtım
Belediye payı dağıtımı	%80 nüfus- %20 gelişmişlik	Madde 6
Büyükşehir ilçe belediyeleri dağıtımı	%90 nüfus- %10 yüzölçümü	Madde 6
Büyükşehir %6'lık pay dağılımı	%60 doğrudan- %40 diğer büyükşehirlerle (%70 nüfus, %30 yüzölçümü)	Madde 6

Denkleştirme ödeneği	Binde 1	10.000'e kadar nüfuslu belediyelere
Denkleştirme ödeneği dağıtımı	%65 eşit- %35 nüfusa göre	Mart ve Temmuz aylarında

Belediyelere verilen paylarla ilişkin 5779 sayılı Kanunda yer alan genel düzenlemeler bu şekilde olmakla birlikte bu paylar üzerinden kesintiler de önem arz etmekte olup bu hususta açıklamalarda bulunulması icap etmektedir.

B. Pay Kesintisinin Tanımı, Hukuki Dayanağı ve Uygulama Esasları

5779 sayılı Kanunda belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylarla ilgili detaylı açıklamalarda bulunulmakla beraber, 7'nci maddede bu paylar üzerinden yapılan kesintiye ilişkin hukuki düzenlemeye yer verilmektedir.

İlgili hüküm çerçevesinde; il özel idareleri, belediyeler, bu idarelere bağlı kuruluşlar ve bunlara ait tüzel kişiliklerin; 6183 sayılı “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun” uyarınca takip edilen kamu borçları, 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” kapsamında Hazine alacağı olarak tanımlanan borçları, İlbank'a olan yükümlülükleri ile sosyal güvenlik kurumlarına karşı borçları bulunmaktadır. Ayrıca 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”nun geçici 3. maddesi ile 5393 sayılı Kanunun geçici 5. maddesi çerçevesinde uzlaşmaya varılmış ya da uzlaşma sağlanamamış borçları, genel bütçe vergi gelirlerinden bu idareler adına ayrılan paylardan mahsup edilmek suretiyle tahsil edilmektedir. Bu kesintiler, alacaklı idarelerin talebi üzerine, yetki durumuna göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İlbank tarafından gerçekleştirilmekte ve ilgili kurumlara aktarılmaktadır³². Buna ek olarak, 5779 sayılı Kanun'da 28/01/2010 tarihinde yapılan değişiklikle, Hazine alacaklarına ilişkin yapılacak kesintilerin, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak aylık tutarın yüzde 40'ını aşamayacağı açıkça hükme bağlanmıştır³³.

Bu hükümler ışığında pay kesintisi, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşların ve tüzel kişiliklerin, devlete, Hazine'ye, sosyal güvenlik kurumlarına, İlbank'a ve belirli kanuni düzenlemeler kapsamında tanımlanmış diğer kamu kurumlarına olan kesinleşmiş borçlarının, bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan tahsil edilmesi yoluyla yerine getirilen bir kesinti yöntemidir. Bu yöntem, 5779 sayılı Kanunun 7'nci maddesi uyarınca, alacaklı idarelerin talebi üzerine, Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İlbank aracılığıyla doğrudan kesinti yapılmak suretiyle uygulanmakta ve elde edilen tutar alacaklı kuruma aktarılmaktadır. Pay kesintisi, borçlu yerel idarenin herhangi bir ödeme iradesi göstermesine gerek kalmaksızın, merkezi idare tarafından tahsilatın gerçekleştirilmesine imkân tanıyan otomatik bir tahsilat mekanizmasıdır.

Pay kesintisine ilişkin uygulamaya dair esaslara ise 19.03.2010 tarih ve 27526 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “İl Özel İdareleri ve Belediyeler ile Bu İdarelere Bağlı Kuruluşların ve Bunlara Ait Tüzel Kişilerin Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslar” adı altında Bakanlar Kurulu kararında yer verilmiş bulunmaktadır. Ayrıca 27.11.2024 tarih ve 32735 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarının Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan

32 AKÇE, Talip: “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi”, Sayıştay Dergisi, 94, 2014, s.40; YETKİN, Hayal: “Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkide Belediyelerin Rolü: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 5(2), 2013, s.87.

33 PIÇAK, Şeyma: “Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Gönderilme Süreci ve Muhasebe Sorunları”, İller ve Belediyeler Dergisi, 2023, s.64.

Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar” adı altında Cumhurbaşkanı kararı ile belli değişikliklerin yapıldığını da ifade etmek gerekmektedir.

Bu esaslar çerçevesinde paylardan yapılacak kesintilere neden olan borçlara 4’üncü maddede yer verilmiş olup ilgili esaslar çerçevesinde yer alan büyükşehir belediyeleri ile bunların bağlı kuruluşları ve tüzel kişiliklerine ait alacaklar, ilgili alacaklı kurumlarca Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne bildirilir. Öte yandan, bu kapsamın dışındaki il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile tüzel kişiliklerine ilişkin alacaklar ise, birinci fıkrada belirtilen sınıflandırmaya uygun olarak İller Bankası Anonim Şirketine iletilir. Büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı birimleri ile ilgili alacaklar için, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, bu belediyelerin paylarından kesinti yapar. Kesinti işlemleri gerçekleştirilirken, İller Bankası Anonim Şirketi tarafından 5779 sayılı Kanun’un 5. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca söz konusu belediyelere yapılan transferler bilahare göz önünde bulundurulmaktadır.

Paylara yönelik uygulanacak kesinti oranları ise 5’inci maddede düzenlenmiş olup ilgili hükme göre 4’üncü maddenin birinci fıkrasının a, b ve c bentlerindeki borçlar için %40 oranında kesinti yapılmaktadır. Ancak bunun dışında c bendi özelinde 01.03.2010’dan önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullandırılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamındaki Hazine alacakları hariç olmak üzere bu tarihten sonra doğan borcu bulunmayan kuruluşlar için kesinti oranı %25 olarak düzenlenmiştir. Yapılan bu kesintiler a bendinde belirtilen borçlarına karşılık % 12,5, b bendinde belirtilen borçlarına karşılık % 2,5 ve c bendinde belirtilen borçlarına karşılık % 85 şeklinde dağıtılacağı da yine madde hükmünde ifade edilmektedir.

Aynı maddede ifade edildiği üzere, 4’üncü maddenin birinci fıkrasının ç, d, e, f, g ve ğ bentlerinde belirtilen borçların toplamı için ise genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan yapılacak kesintilerde, bu maddenin birinci fıkrasına göre %40 oranında kesinti uygulanan kurumlara ek olarak %10, %25 oranında kesinti uygulanan kurumlara ise ek %25 oranında kesinti yapılır. Bununla birlikte, bu fıkranın a bendinde belirtilen taksit tutarları, ek kesinti oranlarıyla hesaplanan tutardan düşükse, kesinti tutarı taksit tutarı kadar yapılır. Eğer ek kesintiler, ilgili bentler kapsamındaki borçların aylık taksitlerini karşılamazsa, maddenin ikinci fıkrasının c bendine göre yapılan kesintiler, öncelikle bu bentler kapsamındaki taksitlerin eksik kalan kısmına mahsup edilmekle birlikte bu hüküm, c bendinde borcu olmayan kurumlar için de geçerlidir. Ayrıca, 4. maddenin birinci fıkrasının a, b ve c bentlerinde yer alan borçlardan herhangi birine veya ikisine sahip olmayan il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile tüzel kişiliklerin mevcut borçları, maddenin ikinci fıkrasında belirtilen oranların toplam içindeki ağırlığı esas alınarak hesaplanmaktadır.

Pay kesintisine yönelik uygulama esasları noktasında bahsedilecek son husus 6’ncı maddede yer alan kesintinin alacaklı kuruluşlar arasında paylaşımı meselesidir. İlgili madde gereğince 4’üncü maddenin birinci fıkrasının a bendine göre yapılan kesintiler, bu esasların sonunda yer alan gruplar doğrultusunda alacaklı kuruluşlar arasında paylaştırılır ve her grup içinde kesintiler eşit olarak dağıtılır; ilgili grubun tüm alacakları tahsil edilmeden diğer gruba geçilmez. Ayrıca, b ve c bentleri kapsamındaki kesintiler alacaklı kurumlar arasında eşit şekilde bölüştürülürken, ç, d, e, f, g ve ğ bentlerinde belirtilen borçlar için kesintiler, her bentte yer alan alacaklılar arasında taksit tutarlarına göre orantılı olarak ayrı ayrı dağıtılmaktadır.

C. Otomatik Kesintiler Yoluyla Vesayet Etkisi

Yerel idarenin merkezi idare tarafından denetim ve gözetim altında tutulması önem arz etmektedir. Nitekim idari vesayet olarak da ifade edilen bu kavram çerçevesinde yerel idarelerin kamu tüzel kişiliğine sahip, mali ve

idari özerkliğe haiz kuruluşlar olması hasebiyle merkezi idare ile denetim vasıtasıyla bağ kurulması sağlanmakta, idarenin bütünlüğü ilkesinin temin edilmesine de imkân tanınmaktadır³⁴. Anayasa'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasına göre,

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

Bu kapsamda mali vesayet kavramı da idari vesayetin temel özellikleri etrafında şekillenmiş olup önemli bir vasıle ilişkisi olarak değerlendirilmekte, merkezi yönetim mali vesayet ile birlikte yerel yönetimlerin maddi koşulları ile olanaklarını belirlemekte ve denetlemektedir³⁵. Başka bir deyişle merkezi yönetim, mali vesayet yetkisi sayesinde yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını, harcamalarını ve mali imkânlarını belirleyebilmekte ve bu alanlarda denetim yaparak yerel yönetimlerin mali açıdan ne ölçüde hareket edebileceğinin sınırlarını belirleyebilmektedir³⁶. Bu yolla merkezi idarenin yerel idarelerin mali kaynakları üzerinde düzenleme ve yönlendirme yetkisi olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aldıkları paylardan yapılan kesinti, esasen mali vesayet kavramıyla yakından ilişkilidir. Belirtmek gerekir ki otomatik kesinti uygulaması, bilhassa yerel idarelerin Hazine'ye, sosyal güvenlik kurumlarına, İller Bankası'na ve diğer kamu kuruluşlarına olan borçlarını teminat altına almak ve tahsilini garanti etmek amacı taşımakta olup merkezi idarenin yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde idari bir takdir kullanmaksızın, teknik ve kural bazlı bir müdahalede bulunmasına imkân tanımaktadır. Bu yönüyle uygulama, merkezi yönetimin mali vesayet yetkisini doğrudan kullanmaksızın, bütçe disiplini ve kamu alacaklarının güvence altına alınması maksadıyla yerel yönetimlerin mali hareket alanını sınırlamakta; borçlu idarelerin bütçe tasarruflarını azaltmakla birlikte, kamu alacaklarının riskini de önemli ölçüde düşürmektedir.

Ancak bu durumun yerel idarelerin mali özerkliği yönünden birtakım negatif etkilere beraberinde getirdiğini ifade etmek gerekmektedir. Nitekim genel bütçe vergi gelirleri üzerinden yerel idarelerin aldıkları paylar, önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır³⁷. Bu bakımdan yerel idarelerin merkezi idareye mali vesayet yoluyla bağlı olması nedeniyle belediyeler gelir kaybına uğramaktadır³⁸. Bu çerçevede yerel yönetimlerin öz kaynak oluşturma imkanları çok sınırlı olmakta ve merkezi bütçeden alınan paylar yetersiz kalmaktadır³⁹. Nitekim bu noktada mevcut transfer sistemi her ne kadar sade görünse de yerel idarelerin gelir potansiyeli ve hizmet yükü gibi unsurları yeterince dikkate almadığı için mali eşitlik ve yeterlilik açısından sorunlar doğurmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarına tam olarak karşılık verememekte ve yerel idarenin merkezi idareye bağımlı bir yapıya bürünmesine yol açmaktadır⁴⁰.

D. Pay Kesintisinin Yerel Hizmet Sunumuna Etkisi

Pay kesintisi uygulaması, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar üzerinden otomatik olarak yapılan tahsilatlar vasıtasıyla kamu borçlarının merkezden takibine imkân tanıyan bir uygulama olarak

34 AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, 18. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024, s.214.

35 GENÇ, Ernur: “Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”, Akademik İncelemeler Dergisi, 10(1), 2015, s.275.

36 YÜKSEL, Cihan: “Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71(3), 2016, s.738; ARIKBOĞA, Ülkü: “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33), 2016, s.292.

37 ULUSOY, Ahmet/TEKDERE, Mustafa: “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler”, Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, 4(2), 2019, s.174.

38 Marmara Belediyeler Birliği: “Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu”, <https://www.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/7d174b70-19d6-4e93-a8e6-2559cce259d9.pdf>, (Erişim: 17.07.2025).

39 TÜRKOĞLU, s.217.

40 ARIKBOĞA, s.294.

karşımıza çıkmaktadır. Bu uygulamanın temel amacı, yerel idarelerin kamuya olan borçlarının teminat altına alınması ve düzenli tahsilatın garanti altına alınmasıdır. Ancak bu uygulama, yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde doğrudan bir etki yarattığı için, yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinin düzeyi ve sürekliliği bakımından önemli neticeler meydana gelmektedir.

Nitekim bu kapsamda yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerindeki paydan yapılacak kesintiler nedeniyle gelir kaybına uğraması ve buna bağlı olarak maruz kalacağı belli başlı sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların başında vatandaşlara sunulacak hizmetlerin sekteye uğraması gelmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oluşturduğu düşünüldüğünde bu paylar üzerinden yapılan kesintiler neticesinde başta altyapı yatırımları, sosyal hizmetler, çevre yönetimi gibi vatandaşın günlük yaşam kalitesine doğrudan temas eden hizmet alanlarında aksamaların yaşanılması kaçınılmaz görünmektedir.

Bunun dışında mali kaynak eksikliği nedeniyle hizmetlerin sunulmasına yönelik teknik unsurların temininde de çeşitli olumsuzlukların yaşanacağı ifade edilmelidir. Bu kapsamda; nitelikli personel temininde yaşanan güçlükler, teknolojik altyapının yetersizliği ve önceliklerin belirlenmesinde ortaya çıkan sorunlar nedeniyle, vatandaşlara hizmet sunumunda ve yatırımların ihtiyaçlara göre planlanmasında bazı zorluklarla karşılaşılması kaçınılmazdır⁴¹. Bu durum, vatandaşlara sunulan yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde ifasını engellemekte; hizmetlerin vatandaş ihtiyaçlarına göre değil, borç yönetimi gerekliliklerine göre şekillenmesine yol açabilmektedir. Buna mukabil mali vesayet ilişkisi daha da pekişmekte ve yerel özerklik zayıflamaktadır.

Yerel yönetimlerin vatandaşlara sunduğu hizmetlerin sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi amacıyla pay kesintisine ilişkin kesinti oranlarına ilişkin düzenleme yapılmasının önemli olacağı kanaatindeyiz. Nitekim bu oranların makul seviyeye çekilmesi, hizmet sunumunun kesintisiz ve verimli bir şekilde uygulanabilmesine katkı sunacaktır. Bunun dışında yerel yönetimlerin kendilerine bağlı olan şirketlere veya iştiraklerine doğrudan borç verme yetkileri bulunmamakta olup bu tür şirket borçlarının belediyelerin genel bütçeden aldıkları vergi paylarından kesilerek ödenmesinin yalnızca kanuni perspektifte değil, aynı zamanda ulusal ve uluslararası düzeyde geçerli muhasebe standartlarıyla da uyumsuzluk oluşturabileceği ifade edilmiştir. Böyle bir uygulamanın zaten ciddi bir borç yükü altında bulunan belediyeler açısından mali sürdürülebilirlik açısından ek riskler doğurabilmesi karşısında bu iki yönetim kademesi arasında sınırlayıcı hükümler yerine, toplum yararına ve ülke çıkarlarına hizmet edecek nitelikte etkin bir eşgüdüm ve iş birliğinin tesisinin gerekli olduğuna vurgu yapılmıştır⁴².

IV. HAZİNE YARDIMLARI VE MALİ BAĞIMLILIK İLİŞKİSİ

A. Hazine Yardımlarının Hukuki Dayanakları

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali kaynak oluşturma noktasında birtakım sıkıntılar çektiği gözlemlenmektedir. Nitekim merkezi bütçeden alınan payların yetersiz kalması ve merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki mali tevzin hususuna ilişkin geniş kapsamlı bir sistemin oluşturulamamış olması, bu noktada yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacına zemin hazırlamıştır⁴³. Bu bakımdan yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin kesintisiz ve sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi yönünden başka gelir kaynaklarından da faydalanması bir nevi zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır.

41 ULUSOY/TEKDERE, s.174.

42 HALİŞÇELİK, Ergül: “Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Paylardan Yapılan Kesintiler Sorunu”, <https://12punto.com.tr/yazarlar/ergul-haliscelik/belediyelere-genel-butce-vergi-gelirlerinden-verilen-paylardan-yapilan-kesintiler-sorunu-65100#>, (Erişim: 19.07.2025).

43 Mali tevzin, kamu tüzel kişileri arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun gerektirdiği giderlerin, öte yandan da bu hizmetlerin giderlerini karşılayan gelirlerin paylaşılmasını ifade eden bir düzendir. TEKİN, Fazıl: “Mali Tevzin”, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, 13(1), 1977, s.119; TÜRKOĞLU, s.217.

Türkiye’de belediye gelirleri, 5393 sayılı Kanunda sıralı bir şekilde ifade edilmekle birlikte literatürde de öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri olmak üzere üç kategoride belirtilmiş olup öz gelirler; vergi gelirleri, harç gelirleri, harcamalara katılma payları, ücretler ve diğer öz gelir kaynakları olarak sınıflandırmaya tâbi tutulmuştur⁴⁴. Bu ayırım çerçevesinde transferler kavramı içinde yer alan hazine yardımları, Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısının desteklenmesi ve geliştirilmesi maksadıyla oluşturulan kurumsal mekanizmalardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

5393 sayılı Kanun, belediyelerin gelir kaynaklarını düzenleyen temel kanun olarak bu kapsamda merkezi idareden aktarılabilecek yardımları da hüküm altına almaktadır. Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun⁴⁵ 42’nci maddesinde benzer şekilde hazine yardımlarının yasal çerçevesini çizmektedir. Bunun yanında, yıllık bütçe kanunları aracılığıyla da yardımların dağıtımını, miktarı ve yöntemine ilişkin birtakım çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çok katmanlı düzenleme yapısı, esasen yardımların hukuki açıdan normatif düzlemde sağlam bir zemine oturduğuna ilişkin önemli bir gösterge olarak öne çıkmaktadır. Ancak hukuki çerçevenin geniş olmasının, merkezi idareye takdir yetkisi tanıdığı için vesayet ilişkisini de güçlendirmektedir.

Mahalli idarelere yönelik hazine yardımları, temel çerçevede koşulsuz ve koşullu olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Koşulsuz yapılan hazine yardımları hususunda daha önce bahsedilen genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar öğretide bu kapsamda değerlendirilmektedir⁴⁶. Bunun yanında 5779 sayılı Kanunun 6’ncı maddesinde “Denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği” adı altında yapılan yardımlara yönelik düzenleme bulunmaktadır. İlgili hükme göre kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak amacıyla denkleştirme ödeneği olarak konulmakta, Maliye Bakanlığı denkleştirme ödeneğini Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktarmakta ve İbank A.Ş.’de hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit şekilde, yüzde 35’ini ise nüfus esaslı temel alınmak üzere ilgili belediyelere dağıtmaktadır. Eski düzenlemede bu hususa ilişkin belli kriterler bulunmamakla birlikte yapılan düzenleme ile birlikte hesaplama ve dağıtım esasları kanuni düzenlemeye tâbi tutulmuştur⁴⁷.

Bunun dışında mahalli idarelere belli başlı koşullar dahilinde verilen hazine yardımları da bulunmaktadır. Nitekim altyapı, kentsel dönüşüm, sosyal yardım, afet yönetimi, eğitim, ulaşım, çevre, dijitalleşme gibi çeşitli alanlarda yapılacak faaliyetlere özgü olmak üzere mahalli idarelere hazine yardımında bulunulması mümkündür. Bu anlamda örneğin ulaşım alanında toplu taşıma araçlarının alınması veya durak, terminal, ulaşım altyapısı gibi yatırımlarda kullanılmak üzere Hazine’den gelen destekler ya da altyapı alanında içme suyu temini, kanalizasyon ve atık su sistemleri, bilhassa köy yollarında geçerli olmak üzere yol yapımı ve bakımı gibi çeşitli hususlara özgülenmiş yardımlar örnek olarak gösterilebilir. Bu tip koşullu yardımların geçici risk paylaşımı, hedeflenmesi zor olan harcamalarda yerel karar alıcılara rehberlik etmesi ya da ortak fonlu proje ya da program iş birliklerinde etkin bir şekilde değerlendirilebilmesi gibi olumlu özelliklerinin olması ile birlikte yardımların yaygın olarak koşullu yapıldığı ifade edilmektedir⁴⁸.

44 ARIKBOĞA, s.281-282; KAPLANHAN/KORKUT, s.720; YILDIZ AKGÜL, Şerife: “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği Çerçevesinde Konaklama Vergisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 73(4), 2024, s.2528-2529; HAN, Ertuğrul: “Yerel Yönetimlerdeki Mali Problemler Üzerine Bir Değerlendirme”, Enderun Dergisi, 2(1), 2018, s.3-5.

45 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

46 ARIKBOĞA, s.283; ŞAHİN İPEK, s.65.

47 YILMAZ, Hakan/EMİL, M. Ferhat/KERİMOĞLU, Baki: Yerel Yönetimler Maliyesi- Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi, Mali Hizmet Yayınları, Ankara 2012, s.267-268; ARIKBOĞA, s.283.

48 ULUSOY, Ahmet/DEMİR, Merve Ahsen: “İdarelerarası Transferlerin Rasyonel Tasarımı”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(13), 2018, s.266.

B. Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı İçinde Hazine Yardımlarının Yeri

Daha önce belirtildiği üzere yerel yönetimler ve bu kapsamda belediyelerin çeşitli gelir kaynakları bulunmaktadır. İlgili kanunlarda da düzenleme altına alınan bu gelir türleri içerisinde hazine yardımları da yer almaktadır. 2021-2024 yılları arasında mahalli idarelerin bütçe gelirlerinde öz gelirler ile “Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar” başlığı altında yer alan hazine yardımlarını da içeren transfer gelirleri yıllara göre şu şekilde gerçekleşmiştir:

Tablo 1: Mahalli İdarelerin Öz Gelirleri (2021- 2024 Yılları Arasında)

	2021	2022	2023	2024
Vergi Gelirleri	23.423.954 Bin TL	38.275.059 Bin TL	61.207.337 Bin TL	83.998.105 Bin TL
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.150.445 Bin TL	78.412.996 Bin TL	142.494.556 Bin TL	252.309.476 Bin TL
Yurt Dışı Bağış ve Yardımlar	140.187 Bin TL	674.954 Bin TL	1.090.896 Bin TL	2.707.015 Bin TL
Kurum ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar	2.562.298 Bin TL	6.294.651 Bin TL	13.731.234 Bin TL	19.755.152 Bin TL
Faiz-Pay-Cezalar	10.596.525 Bin TL	18.347.479 Bin TL	46.987.233 Bin TL	87.534.569 Bin TL
Sermaye Gelirleri	13.863.607 Bin TL	32.305.789 Bin TL	69.249.674 Bin TL	77.641.929 Bin TL
Alacaklardan Tahsilat	879.287 Bin TL	1.889.734 Bin TL	2.089.122 Bin TL	3.614.728 Bin TL
Toplam	92.616.303 Bin TL	176.200.662 Bin TL	336.850.052 Bin TL	527.560.974 Bin TL

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/>)

Tablo 2: Mahalli İdarelerin Transfer Gelirleri (2021- 2024 Yılları Arasında)

	2021	2022	2023	2024
Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Gelen Pay	132.113.940 Bin TL	259.277.397 Bin TL	474.601.853 Bin TL	820.902.746 Bin TL

Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	5.939.168 Bin TL	11.488.790 Bin TL	25.040.714 Bin TL	32.512.613 Bin TL
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	387.106 Bin TL	841.800 Bin TL	1.804.834 Bin TL	2.147.610 Bin TL
Proje Yardımları	5.719.225 Bin TL	11.538.428 Bin TL	24.940.109 Bin TL	37.555.307 Bin TL
Toplam	144.159.439 Bin TL	283.146.415 Bin TL	526.387.510 Bin TL	893.118.276 Bin TL

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/>)

Tablolarla ilgili genel değerlendirmede bulunmak gerekirse; mahalli idarelerin gelir yapısı incelendiğinde, öz gelirler ile transfer gelirleri arasında giderek açılan bir makas olduğu, öz gelirler içinde en hızlı büyüyen kalemin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri olmasına karşın merkezi idare vergi gelirlerinden gelen paylar çok daha yüksek seviyede olduğu ve bu noktada, öz gelirler artış gösterse de mahalli idarelerin finansman yapısında transferlerin baskın rolünün devam ettiği gözlemlenmektedir. Bunun dışında hazine yardımlarının da içinde bulunduğu merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar incelendiğinde bu kalemle ilgili miktarların 2021’de 5,9 milyar TL iken 2024’te 32,5 milyar TL’ye çıktığı, bu anlamda yaklaşık 5,5 katlık bir artışın meydana geldiği görülmektedir. Artış oranı, bu anlamda aynı dönemdeki birçok öz gelir kaleminden daha hızlıdır. Örneğin, vergi gelirleri 23,4 milyar TL’den 84 milyar TL’ye çıkarak 3,5 kat artmıştır. Yani merkezi idareden alınan yardımların artış hızı öz gelir artışının üstündedir.

Bu tablolardaki veriler ışığında mahalli idarelerin transfer gelirlerinin öz gelirlerden daha fazla olduğu, transfer gelirleri içerisinde de hazine yardımlarının da içinde bulunduğu merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımların önemli bir yerde olduğu gözlemlenmektedir. Nitekim yıllara göre diğer gelir kalemlerinde olduğu gibi bu bağış ve yardım gelirlerinde de ciddi bir artışın olduğu açıkça ortadadır. Yerel yönetimlerin gelir kalemleri içerisinde merkezi idareden aktarılan kaynakların bu derece önemli bir yer tutması, ileriki başlıklarda da ifade edileceği üzere mali bağımlılığın artmasına, hizmet sunumunun değişmesine, mali yönetimin kırılğan hale gelmesine gibi birtakım sonuçların oluşumuna zemin hazırlamaktadır. Bu bakımdan mali bağımlılığın yerel idarelerin özerkliği hususunda değerlendirmelerde bulunmak icap etmektedir.

C. Mali Bağımlılığın Yerel Özerklik Üzerindeki Etkileri

Özerklik kavramı kişilerin, kurumların, örgütlerin ve devletlerin ulusal ve uluslararası hukuk gereğince ilgili alanlarda karar alabilme yetkisini ifade etmekte olup halkın yararına olan kamu hizmetlerinin sağlanması adına Anayasa ve kanunlarda yer alan hususlarda yerel yönetimlerin sorumluluğunu gerçekleştirebilmesine imkân tanımaktadır⁴⁹. Yerel özerklik kavramı da bu çerçevede ortaya çıkmakla birlikte geçmişten günümüze merkezi yönetimler tarafından verilmiş bir haktan ziyade yerel yönetimlerin meşakkatli uğraşları sonucunda edindikleri

49 ÇELİK, Vasfiye/ÇELİK, Fikret/USTA, Sefa: “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2), 2008, s.94-95.

bir hak olarak değerlendirilmekte, amacının yerel yönetimleri, kendilerine ait temel kuralları oluşturabilme, kendilerine ait faaliyetlerini istekleri yönünde gerçekleştirebilme, merkezi yönetimin yerel işlere müdahalesini mümkün olduğu kadarıyla engelleyebilme, kendilerine ait yerel kaynaklarını oluşturabilme ve bilhassa yerel toplumun mutluluk ve refah düzeylerinin artmasını sağlayabilme olduğu ifade edilmektedir⁵⁰.

Yerel özerkliğin belli başlı özellikleri olduğundan bahsedilmiş olup özerk yerel yönetim ilkesinin temel ilkeleri ile anayasada ve yasalarda yer alması, yerel yönetimlere serbestçe harcayabilecekleri kendilerine has mali kaynak sağlanması, standartları merkezi yönetim tarafından belirlense bile yerel yönetimlerin kendi içyapılarını etkin hizmet üretimi oluşturacak şekilde serbestçe belirleyebilmesi ve merkezi vesayetin kaldırılması karşısında denetimin sıkı bir şekilde sağlanması bu özellikler arasında sıralanmıştır⁵¹. Yerel özerklik bir yandan idareler arası dikey ilişkiyi başka bir tabirle yerel idare ile merkezi idare arasındaki ilişkiyi ifade ederken diğer yandan yerel idare organlarının, yerel nitelikteki işlerle ilgili kararlar alıp bunları uygulamaya geçirirken yerel baskı grupları, siyasi partilerin yerel teşkilatları ve yerel politikayı yeniden şekillendirmeye yönelik girişimler gibi faktörlerden etkilenmemesini ve yerel halk tarafından denetlenmelerini belirten yatay ilişkiyi ifade etmektedir⁵².

Mali bağımlılık, yerel özerklik ilkesinin uygulanabilirliğini zedeleyen en önemli unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasanın 127'nci maddesinde ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan hususlar gereğince yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9'ncü maddesinde yer alan “*Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.*” ibaresi bu durumu desteklemekte olup yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması yönünden hizmeti en iyi şekilde halka ulaştırabilmek için yerel yönetimlerin yerel özerklik ve bu minvalde mali özerkliğe kavuşmaları gerektiğini belirtmektedir⁵³. Ancak Türkiye’de uygulama, bu ilkenin yeterince hayata geçirilemediğini göstermektedir. Yerel yönetimler, mali kaynaklarının büyük kısmını merkezi idareden sağladıkları için özerk hareket etme kabiliyetini fiilen kaybetmektedir.

Yerel yönetimlerin mali açıdan bağımsız olmaması, karar alma süreçlerinin de merkezi idareye bağlı hale gelmesine yol açmaktadır. Örneğin, merkezi idareden gelen yardımların kısıtlanması ya da geciktirilmesi, yerel projelerin ertelenmesine neden olmaktadır. Bu durum, seçilmiş yerel yöneticilerin vatandaşlara karşı hesap verebilirliğini de önemli ölçüde olumsuz etkilemektedir. Nitekim karar alma süreçleri üzerinde doğrudan etkili olan merkezi idare, yerel yönetimi bir nevi gölgede bırakmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin merkeze bağlı ve yetersiz gelir sistemine sahip olmaları, rasyonel ve tutarlı mali planlama yapılmasını imkânsız kılmakta, vatandaşların yerel yönetimlere karşı sorumluluk duygularının, katılım bilincinin gelişmesinin ve yerel yönetimlerin harcamaları ile hizmet üretimi üzerindeki denetiminin istenen etkinliğe ulaşmasına mâni olmaktadır⁵⁴.

D. Hazine Yardımlarında Vesayet Denetimi ve Merkezi İdarenin Rolü

Merkezi idare tarafından yerel yönetimlere hazine yardımı adı altında yapılan yardımların yerel yönetimlerin hareket alanlarını sınırlayan bazı sonuçlar doğurduğunu belirtmek mümkündür. Nitekim belediyelere genel

50 KOÇ, Firdevs/YATKIN, Ahmet: “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları”, The Journal of Academic Social Science Studies, 5(8), 2012, s.1278-1279; TOSUN, Ali: “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yönelik İdari Vesayet İlkesinin Yerel Demokrasi Açısından Değerlendirilmesi”, Uluslararası Akademik Birikim Dergisi, 7(1), 2024, s.30-31.

51 ÇELİK/ÇELİK/USTA, s.96-97.

52 ULUSOY, Ahmet/AKDEMİR, Tekin: “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21), 2009, s.263.

53 KÜÇÜK, Hülya/ALAN, Çağatay: “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik”, in Güler, Mahmut/Turan, A. Menaf (ed.), Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar II. Cilt, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul 2017, s.36; YOKUŞ, s.10.

54 HAN, s.6; KOÇ/YATKIN, s.1276.

bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar bahsinde de ifade edildiği üzere yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının çeşitlenmesine ve hizmetleri sağlıklı bir şekilde sunabilmesine olanak sağlamakla birlikte mali hareket alanı kısıtlanmakta, bu yolla yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmasına sebebiyet vermektedir.

Hazine yardımlarının yerel yönetimlere aktarım biçimi, merkezi idarenin bu alandaki denetim gücünün belirlenmesinde önem teşkil etmektedir. Bilhassa belli başlı alanlarda koşullu olarak yerel yönetimlere verilen hazine yardımlarında yardımların hangi ölçütlere göre dağıtılacağı, kullanım alanlarının neler olacağı ve aktarım süreçleri gibi konularda merkezi idare doğrudan söz sahibidir. Bu durum, yerel yönetimlerin mali kaynakları üzerindeki tasarruf alanını daraltmakta ve uygulamada vesayet denetimini güçlendiren bir unsur haline gelmektedir. Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yeterli olmamasından da kaynaklanan bu durum neticesinde yerel yönetimlerin kendi organları yoluyla aldıkları kararların uygulanabilmesi ile merkezi idareden bağımsız olarak davranabilmesi ihtimalini ortadan kaldırmaktadır⁵⁵.

Merkezi idarenin hazine yardımları üzerindeki kontrolü, yalnızca aktarım süreciyle sınırlı kalmamakta; bu kaynakların kullanımına ilişkin idari mekanizmalar da denetim kapsamında işlemektedir. Özellikle proje bazlı ödeneklerin dağıtımında, merkezi idarenin önceliklerinin temel alınması, yerel yönetimlerin iradelerinin sınırlandırılmasına dolayısıyla merkezi idarenin vesayet denetiminin güçlenmesine yol açmaktadır. Bu çerçevede hazine yardımları yerel yönetimlere ne kadar yapılacağı belirlenirken yerel yönetimlerin öz gelir yaratma potansiyelleri, hizmet sorumlulukları gibi unsurları da içerecek şekilde dikey ve yatay mali analizler yapılmadan mali destek olmaktan ziyade merkezi politikaların yerelde uygulanmasını sağlayan araçlara dönüşmektedir⁵⁶.

Hazine yardımlarının dağıtım ve kullanımında ortaya çıkan bu vesayetçi yapı, esasında yerel yönetimlerin mali bağımsızlığına sekte vurmakta, yerel yönetimlerin mali yapısının zayıf olmasına bağlı olarak öz gelirlerinin gelişim göstermesine karşın merkezi aktarımlara duyulan ihtiyaç, yerel yönetimleri merkezi idareyle sürekli bir ilişki içinde tutma mecburiyetine sürüklemekte ve yerel yönetimlerin kendi hizmet alanlarındaki bazı görevleri merkezi yönetime devretmesine neden olmaktadır⁵⁷. Bu halde hazine yardımları gibi merkezden aktarılan kaynakların ağırlığının artması, yerel karar alma süreçlerinin giderek daha fazla merkezi politikalarla uyumlu hale gelmesine neden olmaktadır. Bunun dışında mali vesayetin bu biçimi, yerel yönetimlerin siyasal özerkliği açısından da sınırlayıcı bir etki doğurmakta, bu çerçevede yerel aktörler, merkezi idareden sağlanan yardımları kaybetmeme kaygısıyla hareket etmekte; bu da kendi politika tercihlerini ikinci plana atarak geri plana itebilmektedir. Böylece mali bağımlılık, idari özerklik üzerinde dolaylı ancak önemli bir baskı unsuru olarak ön plana çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını geliştirme noktasındaki gayretlerinin yeterli olmaması, hazine yardımlarının vesayet aracı olarak daha etkin kullanılmasını da beraberinde getirmektedir. Nitekim merkezi idare, yardımlar aracılığıyla yerel hizmetlerin yönünü belirleyebilmekte; aynı zamanda denetim mekanizmalarıyla bu hizmetlerin kendi belirlediği ölçütlere uygun yürütülmesini sağlamaktadır. Bu durum aynı zamanda yerel halk üzerinde de etkisini göstermekte olup “mali illüzyon” olarak adlandırılan bu halde yerel halkın yerel kamu mallarının maliyetini olduğundan daha düşük algılamasına ve neticede yerel kamu mallarına olan talebinin giderek artmasına ve yerel yönetimlerin harcamalarının da aynı oranda yükselmesine neden olduğu ifade edilmektedir⁵⁸.

55 GENÇ, s.283.

56 ARIKBOĞA, s.294.

57 EGELİ/DİRİL, s.28.

58 ÇUKUR, Asuman: “Mali Yerelleşmenin Yerel Yönetimlerin Mali Disiplini Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği”, Maliye Dergisi, 184, 2023, s.119.

V. SONUÇ

Yerel yönetimler, mahalli müşterek niteliğindeki kamusal hizmetlerin ifasında önemli rol oynayan ve merkezi idare ile birbirini tamamlayan yönetim kademeleridir. Yerel yönetimlerin merkezi idare ile olan ilişkileri her ülkenin kendi yönetsel ve siyasi kültürü çerçevesinde şekillenmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler, 1982 Anayasası’nın 123. ve 127. maddesi ile yerinden yönetim ilkesine uygun olarak, idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında, mali özerklikten yararlanarak mahalli müşterek niteliğindeki kamusal nitelikli faaliyetlerde bulunan kamu tüzel kişileridir. Aynı zamanda AYYÖŞ’e taraf bir ülke olarak özerk yerel yönetim anlayışı, uluslararası bir anlaşma kapsamında yeniden teyit edilmiştir. Bununla birlikte, yerel yönetimi ilgilendiren Türkiye’nin güncel yönetsel sorunları arasında belki de hiç eskimeyen sorun başlığı olarak yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı öz gelire sahip olmadıklarından bahisle, mali özerklik sorunu yer almaktadır. Çalışmada genel bir sorun başlığı olarak ele alınan bu durum, idari vesayet ve merkezi idare ile olan ilişkiler genel bağlamından kopararak, doğrudan yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan yapılan kesintiler ve hazine yardımı uygulamasının yerel yönetimlerin mali özerkliklerine etkisi bağlamında değerlendirilmiştir.

Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan yapılan kesintiler, kamu alacaklarının güvence altına alınması ve mali disiplinin sağlanması bakımından önemli bir mekanizma olmakla birlikte, mali vesayet kavramıyla da doğrudan ilişkili olmaktadır. Nitekim pay kesintisi uygulaması, borçlu idarelerin bütçe tasarruf alanını daraltarak merkezi idarenin mali kontrolünü güçlendirmekte ve belediyelerin mali özerkliğini zayıflatmaktadır. Bu nedenle öz gelir üretiminde sınırlı kapasiteye sahip olan yerel yönetimlerin bu tür kesintilerin olması itibarıyla hizmet sunumunda aksamalar yaşaması kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu durum, yerel hizmetlerin sürekliliği üzerinde olumsuz etkiler doğurmakta ve yerel yönetimlerin daha kırılgan bir mali yapıya sahip olmasına neden olmaktadır.

Hazine yardımları ise yerel yönetimlerin halka hizmet noktasındaki yatırımlarına kaynak sağlamak noktasında mali yapısını desteklemek amacıyla oluşturulmuş bir transfer aracı olmakla beraber, uygulamada vesayet denetimini güçlendiren bir işlev görmektedir. Yardımların belirli bir koşulla ve merkezi idarenin öncelikleri doğrultusunda dağıtılması halinde yerel yönetimlerin mali bağımsızlığı noktasında zafiyet meydana gelmekte ve merkezi politikaların yerelde uygulanmasına yönelik bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Mali özerkliğin zayıfladığı ve buna bağlı olarak mali vesayetin hâkim olduğu yapı, yerel yönetimlerin kendi politika tercihlerini geri plana itmelerine yol açarken, mali bağımlılığı artırarak idari özerklik üzerinde dolaylı fakat güçlü bir etki oluşturmaktadır. Dolayısıyla hazine yardımlarının etkinliği, yalnızca mali katkısı ile değil, aynı zamanda yerel özerklik ve mali vesayet dengesine yaptığı etkiyle de bilahare değerlendirilmelidir.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Mali Destek | Financial Support: ve, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | VE who is the author has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yukarıdaki yazarlar tarafından birlikte hazırlanmıştır. | This article was prepared jointly by the above authors.

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | No conflict of interest or common interest has been declared by the author.

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazarlar, makalenin tüm süreçlerinde İnÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde İnÜHFD'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın İnÜHFD'den başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedirler. | The authors declare that they complies with the scientific, ethical, and quotation rules of InULR in all processes of the paper and that they do not make any falsification of the data collected. In addition, they declare that Inonu University Law Review and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than Inonu University Law Review.

Kaynakça

- Abakar, M. (2020). Türkiye’de yerel özerklik açısından idari vesayet’in yerel yönetimler üzerine etkileri. *Journal of Institute of Economic Development and Social Researches*, 6(21), 40–48.
- Akçe, T. (2014). Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların analizi. *Sayıştay Dergisi*, 94, 29–51.
- Akılmaz, B. (2000). Mahalli idarelerde özerkliğe yönelik tehditler ve merkezileşme eğilimleri. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8(1–2), 142–147.
- Akılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2024). *Türk idare hukuku* (18. baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Anbarlı Bozatay, Ş., & Kızılkaya, K. (2016). Merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmalarının odağında bir düzenleme: 6360 sayılı yasa hakkındaki değerlendirmeler. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(1), 609–637.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276–297.
- Aytaç, F. (1994). *Merkezi idareden mahalli idarelere devredilecek hizmetler*. Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi.
- Boschmann, N. (2009). *Fiscal decentralization and options for donor harmonisation*. Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization (DPWG-LGD).
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye’de yerel yönetimlerde idari özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 30(1), 391–416.
- Çelik, V., Çelik, F., & Usta, S. (2008). Yerel demokrasi ve yerel özerklik ilişkisi. *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 87–104.
- Çukur, A. (2023). Mali yerelleşmenin yerel yönetimlerin mali disiplini üzerine etkisi: Türkiye örneği. *Maliye Dergisi*, 184, 116–144.
- Derdiman, R. C. (2012). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin ve bu belediyelerin yapılarındaki yeni değişikliklerin anayasaya uyumu sorunu. *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 51–87.
- Egeli, H., & Diril, F. (2012). Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 84, 25–44.
- Genç, E. (2015). Demokratikleşme sürecinde Türkiye’de yerel yönetimler. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10(1), 267–290.
- Halişçelik, E. (2025, July 19). Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardan yapılan kesintiler sorunu. Erişim adresi: <https://12punto.com.tr/yazarlar/ergul-haliscelik/belediyelere-genel-butce-vergi-gelirlerinden-verilen-paylardan-yapilan-kesintiler-sorunu-65100>
- Han, E. (2018). Yerel yönetimlerdeki mali problemler üzerine bir değerlendirme. *Enderun Dergisi*, 2(1), 1–8.
- Kaplanhan, F., & Korkut, C. (2014). Merkezi yönetimin vergi gelirlerini yerel yönetimlere dağıtımı: Küreyerelleşme. In *International Conference on Eurasian Economies 2014 Conference Book*. Üsküp.
- Koç, F., & Yatkın, A. (2012). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye’de yerel özerklik tartışmaları. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 5(8), 1273–1302.
- Küçük, H., & Alan, Ç. (2017). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı bağlamında yerel yönetimlerde mali özerklik. In M. Güler & A. M. Turan (Eds.), *Belediyelerin geleceği ve yeni yaklaşımlar* (Cilt 2). Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Marmara Belediyeler Birliği. (2017). *Belediyelerin mali sorunları ve çözüm önerileri çalıştay raporu*. <https://www.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/7d174b70-19d6-4e93-a8e6-2559cce259d9.pdf>
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2025, October 10). <https://muhasebat.hmb.gov.tr/>
- Murtazaoğlu, F. (2004). Acarahlıların siyasi özerklik hakkının süjesi haline gelmeleri ve Türkiye’nin bu sürece etkisi. *Bilgi*, 29, 41–82.
- Özel, M. (1998). Yerel yönetimlerimizin temel ayakbağı: İdari vesayet denetimi. *Öneri*, 2(10), 81–90.

- Öztunç, H. (2018). Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde kentsel dönüşümde yetki unsuru. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 9(36), 265–311.
- Pıçak, Ş. (2023). Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların gönderilme süreci ve muhasebe sorunları. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 62–67.
- Şahin İpek, E. A. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 1–19.
- Taştekin, A., & Akça, H. (2020). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına Türkiye’nin koyduğu çekincelerin yeniden değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(3), 594–609.
- Tekin, F. (1977). Mali tevzin. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 13(1), 116–163.
- Tosun, A. (2024). Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik idari vesayet ilkesinin yerel demokrasi açısından değerlendirilmesi. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 7(1), 23–40.
- Türk Dil Kurumu. (2025, July 24). Sözlükler. <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel yönetimlere mali reform arayışları*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259–287.
- Ulusoy, A., & Demir, M. A. (2018). İdarelerarası transferlerin rasyonel tasarımı. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(13), 263–277.
- Ulusoy, A., & Tekdere, M. (2019). Türkiye’deki belediyelerin mali sorunları ve muhtemel etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 167–182.
- Yetkin, H. (2013). Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki mali ilişkide belediyelerin rolü: Karşılaştırmalı bir inceleme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 77–92.
- Yıldız Akgül, Ş. (2024). Yerel yönetimlerin mali özerkliği çerçevesinde konaklama vergisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 73(4), 2517–2570.
- Yılmaz, H., Emil, M. F., & Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel yönetimler maliyesi*. Mali Hizmet Yayınları.
- Yokuş, S. (2024). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin sorunlar. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(50), 3–24.
- Yüksel, C. (2016). Yerel yönetimlerde kaynak paylaşım sistemleri ve 6360 sayılı kanun’la Türkiye’deki değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 731–756.