

MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİDE BELEDİYELERİN ROLÜ: KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

Hayal Yetkin

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Araş. Gör.

hayal.yetkin@gmail.com

Özet

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleridir. Hızlı kentleşme ve göç sonucunda ortaya çıkan nüfus artışıyla birlikte yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetlerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri yerine getirebilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için düzenli mali kaynağa sahip olmaları gerekmektedir. Bu noktada, pek çok ülkede yerel yönetimlere ilişkin farklı görev ve gelir paylaşımı sistemi uygulanmaktadır.

Bu çalışmada yerel yönetimlerde görev/hizmet bölüşümü ve gelir bölüşümü konuları Fransa ve Türkiye örnekleri incelenerek ele alınacaktır. Çalışmanın amacı seçilen iki ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki mali ilişkide yerel yönetimler içerisinde temel yönetim birimi olan belediyelerin merkezi yönetimle olan mali ilişkisini incelemektir.

Anahtar Kelimeler: Merkezi yönetim, yerel yönetimler, İdarelerarası mali ilişkiler, Fransa, Türkiye.

Alan Tanımı: Kamu Yönetimi (Kamu Maliyesi)

THE ROLE OF MUNICIPALITIES IN FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENTS: A COMPARATIVE STUDY

Abstract

Local governments are important and indispensable units of public administration. The number of local governments' services is increasing with

rapid urbanization and migration resulting from population growth. Local governments are supposed to have regular financial resources to fulfill their services. In many countries, there are different function/service and income distribution systems between central government and local governments.

In this study, function/service and income distribution subjects in local governments will be discussed by examining France and Turkey samples. The aim of this study is to examine the role of municipalities in financial relationship between central government and local governments.

Keywords: Central government, local governments, intergovernmental fiscal relations, France, Turkey.

JEL Code:H2

1. GİRİŞ

Bilindiği üzere, her ülkenin kendi siyasi, ekonomik ve kültürel yapısının farklı olması nedeniyle, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin de farklı uygulamaları bulunmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye ve Fransa'da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişki ve bu ilişkinin hizmet ve gelir bölüşümü boyutları incelenecektir. Çalışmada incelenecek olan ülkelerin seçilmesindeki en temel neden bu ülkelerin üniter yapıya sahip olmasıdır. Bu çerçevede, üniter yapıli devletlerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin daha iyi anlaşılabilmesi açısından bu örneklerin incelenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Seçilen ülkelerin kamu yönetimlerinde ve kamu mali yönetim sistemlerinde 1980'lerden itibaren önemli dönüşümler yaşanması bu ülkelerin incelenmesinin bir başka nedenini oluşturmaktadır.

Çalışmada her iki ülkede de en temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkideki yeri üzerinde durulacaktır. Öncelikle bu ülkelerin yerel yönetim sistemlerinden bahsedilecek ardından merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişki ve belediyeler başlığı altında her iki ülkede belediyelerde hizmet ve gelir bölüşümü incelenecektir. Sonuç kısmında ise konuyla ilgili genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. FRANSA'DA MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİDE BELEDİYELERİN ROLÜ

1.1. Yerel Yönetim Sistemi

Fransa, erken dönemde milli birliğini kurması ve ulusal merkezi monarşiye ulaşan ilk devletlerden biri olması nedeniyle, yönetim tarihinde ayrıcalıklı konuma sahip bir ülkedir. Fransa'da 1789 Devrimi ile mutlakiyetçi monarşi sona ermiş, Napolyon tarafından merkeziyetçi yönetsel model kurulmuş ve bu model başta Türkiye olmak üzere dünyadaki pek çok ülkenin yönetim ve hukuk sistemlerini etkilemiştir (Nitas, 2003: 201). 1789 Devrimi ile sınırsız ve mutlak otorite anlayışı büyük ölçüde son bularak yerini demokratik anlayışa bırakmıştır (Şinik, 2012: 109-112).

Fransa'da kamu hizmetlerinin merkez-yoğun biçimde örgütlenmesi yaklaşık iki yüzyıl boyunca -farklı düzeylerde de olsa- sürmüştür. 1982 yılından itibaren yapılan reformlar ile Fransız kamu yönetimi merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe doğru kaymaya başlamıştır (Parlak, 2006: 241).

Fransa'da 1982 yılında başlatılan reform sürecinin iki önemli aşaması bulunmaktadır. Birinci aşama, yerelleşme ilkesini uygulamaya geçirmeyi amaçlamıştır. 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende etkili olmuştur (TESEV, 2009: 58).

2000'li yılların başında gerçekleştirilen ve ikinci aşama olarak adlandırılan reformlar ise, 1982 reformlarındaki temel hedeflerin sürekliliğini vurgulamıştır (Eliçin Arıkan, 2006: 267). Bu reformlarla, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeniden görev ve yetki paylaşımına gidilmiş ve bunun sonucunda ağırlık merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru kaymıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri yapılan bu değişiklik ile açıkça belirlenmiştir (Gezer, 2004: 13). 2003 yılında yapılan son anayasa değişikliği ile yerelleşme konusunda çok önemli kararlar alınmıştır (Bilal, 2006: 300).

Fransa'nın, kendi iç dinamiklerinin gerektirdiği değişim ve dönüşüm (Keleş, 2006: 72) ve dünyada yönetim anlayışında yaşanan değişim, yerelleşme olgusunun kazandığı önem ve Avrupa Birliği'ne üyeliğin gerektirdiği birtakım düzenlemeler, Fransa'da yerinden yönetim anlayışının güç kazanmasına ve kamusal hizmet mantığının bu yönde değişimine neden olmuştur (Parlak, 2006: 241-242).

Fransa'da yerel yönetim birimleri bölgeler (région), iller (département) ve belediye yönetimleri (commune) olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Fransız yerel yönetim sisteminde köy yönetimleri yer almamaktadır. En küçük yerleşim birimleri de komün denilen belediye statüsüne tabidir (Akçakaya, 2003: 153).

1.2. Merkezi Yönetim ve Belediye Arasındaki Mali İlişki

1.2.1 Merkezi Yönetim ve Belediye Arasında Hizmet Bölüşümü

Fransa'da belediyeler oldukça dağınık bir yapı sergilemelerine rağmen, yerleşmenin temel araçları olarak görülmektedir. Bütçeleri tüm yerel yönetimlerin bütçelerinin yaklaşık üçte ikisini, sahip oldukları kamu görevlileri ise tüm yerel yönetimlerin kamu görevlilerinin %90'ını oluşturmaktadır. Belediyelerin kendi alanlarına ilişkin 'genel yetkisi' bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 107-108).

Fransa'da belediyeler ve merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümü şöyledir (Mutluer, Öner, 2009: 68-70, TESEV, 2009: 64-65, Hertzog, 2012: 213):

Genel Yönetim Hizmetleri: Güvenlik, itfaiye, sivil savunma, adalet, resmi kayıt işlemleri gibi hizmetler genel yönetim hizmetleri kategorisinde yer almaktadır. Fransa'da güvenlik, itfaiye, seçmen kayıt işlemleri belediyelere bırakılmıştır. Merkezi yönetim ise, sivil savunma, dış ilişkiler, nüfus, istatistik gibi hizmetleri yürütmektedir. Adalet hizmetleri ise merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

Eğitim Hizmetleri: Fransa'da eğitim hizmetlerinin bölüşümünde eğitim kademeleri esas alınmaktadır. Okul öncesi eğitim ve ilköğretimde belediyeler görevlendirilmiş, bu okulların personeline ilişkin hizmetler ise merkezi yönetime bırakılmıştır. Dolayısıyla, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bir işbölümüne gidilmiştir. Yükseköğretim hizmetleri ile mesleki ve teknik eğitimle ilgili hizmetler de merkezi yönetime bırakılan diğer hizmetlerdir.

Sağlık Hizmetleri: Hastane (tedavi) hizmetleri merkezi yönetime bırakılmıştır. Koruyucu sağlık hizmetleri ise merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

Sosyal Refah Hizmetleri: Fransa'da kreş ve bakımevi hizmetleri belediyelere aitken, sosyal güvenlik hizmetleri merkezi yönetime aittir.

Konut ve Şehir Planlaması Hizmetleri: Konut hizmetleri merkezi yönetim tarafından yürütülürken, şehir planlaması ile ilgili hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Büyük ölçekli mekansal ve bölgesel planlama hem merkezi yönetim hem de belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

Çevre ve Halk Sağlığı Hizmetleri: Ülkede su ve atık su ile ilgili hizmetler ile çevre koruma hizmetleri hem merkezi yönetim hem de belediyeler tarafından yürütülmektedir. Çöp toplama, mezarlıklar ve mezbahalarla ilgili hizmetler ise

belediyeler tarafından sunulmaktadır.

Kültür, Eğlence ve Spor Hizmetleri: Tiyatrolar, konserler, müzeler ve kütüphaneler ile ilgili hizmetler merkezi yönetim ve belediyeler arasında bölüşülmüştür. Parklar ve açık alanlar ile ilgili hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

Trafik ve Ulaşım Hizmetleri: Fransa'da havaalanı hizmetleri merkezi yönetime aittir. Şehir içi kara ulaşımı ise belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Ulaşım, yollar ve limanlar ile ilgili hizmetler bu iki yönetim kademesi arasında paylaştırılmıştır.

Diğer Hizmetler: Elektrik hizmetleri merkezi yönetim ile bölge yönetimleri arasında paylaştırılmıştır. Turizm hizmetleri ise merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

Fransa'da belediye giderlerinin yapısına bakıldığında; giderlerin cari giderler ve yatırım giderleri olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Cari giderler dört gruba ayrılmaktadır (Tortop, 1994: 51-52):

- 1- Personel Giderleri: Bu giderlerin kapsamına sürekli ve geçici personelin aylık ve ücretleri ile sosyal yardımlar ve çeşitli yan ödeme ve tazminatlar girmektedir. Personel giderleri zorunlu giderlerdir.
- 2- Mali Giderler: Bu giderlerin kapsamına belediyelerin almış olduğu borçların faizleri girmektedir.
- 3- Kontenjan, Katılma ve Yardım Giderleri: Belediyelerin üye olduğu yerel idare birliklerine ödenen aidatlar, iller tarafından yürütülen sosyal yardım ve yangın hizmetleri, kolejlerin işletilmesi gibi faaliyetlerin finansmanı için ayrılan kaynaklar bu giderlerin kapsamına girmektedir.
- 4- Genel Yönetim Giderleri: Yerel idarenin genel yönetimi tarafından harcanan ve başka özel bir birime mal edilemeyen giderlerdir. Belediye personelinin ulaşım giderleri, PTT giderleri gibi giderler genel yönetim giderlerinin kapsamına girmektedir. Bunun dışında, öngörülemeyen birtakım masraflar da bu giderlerin kapsamına girmektedir.

Belediyelerin yatırım giderleri dolaylı ve dolaysız olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dolaylı yatırım giderleri, daha önce alınan borçların ana paralarının geri ödemelerinden veya üçüncü şahıslara yapılan teşvik ödemelerinden oluşmaktadır. Dolaysız yatırım giderlerinin kapsamına ise, bina, arsa, taşıt, inşaat ve yol yapımı için yapılan masraflar girmektedir (Tortop, 1994: 53).

Fransa'da belediye giderlerinin bir kısmı zorunlu, bir kısmı seçimlik, bir kısmı da yasak giderlerdir. Zorunlu giderler, belediyelerin bütçelerinde yer almak zorundadır. Personel ücretleri çeşitli yan ödemeler, bina, yol yapımı ve su arıtma giderleri ile yangın, temizlik, çöplerin toplanması ile ilgili giderler ve belediyenin bağlı bulunduğu sosyal yardım kuruluşunun giderlerine katılma gideri zorunlu giderlerdir. Seçimlik giderler, belediyelerin zorunlu ve yasak giderleri kapsamına girmeyen giderleridir. Bu giderler belediyenin büyüklüğüne, gelir durumuna, siyasi tercihlerine göre değişmektedir. Yasak giderler, mevzuata aykırı giderlerdir. Ayrıca, belediyenin kapsamına girmeyen hizmet için yapılan giderler, yerel kamu hizmeti niteliğinde olmayan işler için yapılan giderler yasak giderlerdir (Tortop, 1994: 54-55).

1.2.2. Merkezi Yönetim ve Belediye Arasında Gelir Bölüşümü

Fransa'da belediyelerin gelir yapısına bakıldığında, gelirlerinin yaklaşık yarısını vergilerin oluşturduğu görülmektedir. Belediyeler kendi vergi oranlarını ayarlama konusunda büyük oranda özerkliğe sahiptir (Di Porto, Merlin, Patty, 2012: 3). Yerel vergiler dörde ayrılmaktadır (Erbay, 1999: 67):

- 1- Meslek-Kurumlar Vergisi: Bu vergi belediye sınırları içerisinde ticari faaliyette bulunanlardan alınmaktadır. Belediye vergi gelirlerinin toplam % 40'ı bu vergiden elde edilmektedir.
- 2- Arazi Vergisi: Arazi sahiplerinden alınmaktadır.
- 3- Emlak Vergisi: Emlak sahiplerinden alınmaktadır.
- 4- Kira Vergisi: Kiracılardan alınmaktadır.

Bu vergilerin yanında, belediyeler tarafından tahsil edilen bir diğer vergi de çöp vergisidir. Belediyeler, imar yoğunluk sınırının ve taban alanının katsayısının aşılması halinde alınan dolaylı vergileri de tahsil etmektedir. Şehir kalkınma vergisi, yerel kamu tesisleri vergisi, reklam panolarından alınan vergiler, alkollü içki satan tesislerden alınan vergiler, maden sularından alınan vergiler gibi vergiler de belediyeler tarafından tahsil edilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 284-285, Aktaran: Kaya, 2006: 95).

Fransa'da belediyelerin gelir kaynaklarından biri de merkezi yönetim tarafından aktarılan yardımlardır. Bu yardımların oranı belediye gelirlerinin 1/3'ünü oluşturmaktadır. Merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerin bir kısmı belirli kriterlere göre (nüfus, öğrenci sayısı gibi...) belediyelere aktarılmaktadır. Bu tür yardımlar, şartsız (kullanım yeri belli olmayan) yardımlar olduğu için belediyeler bu yardımları istedikleri gibi kullanma serbestisine sahiptir. Birtakım sosyal

projeleri ve bayındırlık projelerini gerçekleştirmek için yapılan şartlı yardımlarda ise, belediyeler istedikleri gibi harcama yapamamaktadır (Mutluer, Öner, 2009: 72). Bunun yanında, merkezi yönetim tarafından belediyelere aktarılan yardımları sabit yardımlar, dengeleme yardımları ve özel katkılar olmak üzere üç gruba ayırmak da mümkündür. Sabit yardımlar, merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerin bir kısmını belediyelere aktarması ile söz konusu olmaktadır. Vergi kapasitesi bakımından diğer belediyelerden daha zayıf olan belediyelere merkezi yönetim tarafından aktarılan yardımlara ise, dengeleme yardımları denilmektedir. Ayrıca, kültür, tarım, konut ve yolların yapımı gibi birtakım hizmetlerin gerçekleştirilmesi için merkezi yönetimin belediyelere özel katkılar yapması da mümkündür. Belediyelere yapılan bu yardımlardan en fazla oranı sabit yardımlar oluşturmaktadır. Bu yardımların merkezi yönetim tarafından dağıtılmasında birtakım kriterler bulunmaktadır. Örneğin, yardımların % 40'ı nüfus, okulların öğrenci sayıları, belediyelerin gelirlerini arttırmaya yönelik çabaları ve turistik yöre olup olmaması gibi durumlar göz önünde bulundurulurken dağıtılmaktadır (Ulusoy, Akdemir,2004: 137). Fransa'da belediyelerin öz kaynakları, gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmakla beraber, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların oranı da oldukça yüksektir.

2. TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİDE BELEDİYELERİN ROLÜ

2.1. Yerel Yönetim Sistemi

Türkiye'deki yerel yönetim sistemi, Fransa'dan etkilenilerek oluşturulduğu için Napoleonic sisteme tabidir ancak , batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir tarihi yoktur . Batı'da feodalizmden kapitalizme geçiş sürecinde bir evrim olarak ortaya çıkmış olan yerel yönetimler, Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'ne kadar ortaya çıkamamıştır . Bu nedenle günümüz mahalli idarelerinin temelleri esas itibariyle Tanzimat sonrası yapılan idari reformlarla atılmıştır. Tanzimat sonrasında gerçekleştirilen bu idari reformların asıl nedeni, demokrasiyi ve demokratik katılımı sağlamak ya da özerk bir yerel yönetim yapısı oluşturmaktan çok; ekonomik ve siyasal beklentilerle , hizmetin daha iyi görülmesi gibi gerekçeler olmuştur. Köyler ise Osmanlıdan kalma eski bir geleneğin devamıdır. Belediyeler ilk kez 1855 yılında İstanbul'da kurulmuş ve bunun ardından 1864 yılında ise il özel idarelerinin ilk örnekleri oluşturulmuştur (Tortop, Aykaç, vd., 2006: 36, 39, Aktaran: Karaarslaan, 2007: 6).

Cumhuriyet döneminde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin hukuki altyapı 1921 Anayasasından 1982

Anayasasına kadar yer almıştır. 1982 Anayasasının 127. maddesi yerel yönetimlere ilişkin esasları belirlemekte ve yerel yönetimlerin yapı, organ, işlev ve hukuki sorumluluklarına ilişkin genel bir çerçeve çizmektedir. Bu maddede, merkezi yönetimin hizmetlerin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yerel yönetimler üzerinde idari vesayete sahip olduğu belirtilmektedir. 1982 Anayasasında merkezi ve yerel yönetimlerden hangisinin daha ağırlıklı olacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmış olmakla birlikte, mevcut uygulamanın merkezi yönetim ağırlıklı bir uygulama olduğu söylenebilir (Altay, Altay, 2011: 2).

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

2.2. Merkezi Yönetim ve Belediye Arasındaki Mali İlişki

2.2.1 Merkezi Yönetim ve Belediye Arasında Hizmet Bölüşümü

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Türkiye’de, yönetim birimleri arasındaki sorumlulukların ve mali kaynakların paylaşımı ile ilgili esaslar; anayasal düzenlemeler, yerel yönetim birimlerinin kendi yasaları, Bakanlar Kurulu’na getirilen düzenleme yetkilerinin kullanılmasıyla getirilen uygulamalar, bütçe yasalarının merkezi yönetime verdiği harcama yetkileri ve vergi gelirlerinden ayrılacak paylar ile ilgili özel yasalarda belirtilmektedir (Sakınç, 2000: 119, Aktaran: Tavşancı, 2004: 3).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle mali ilişkisini belirleyen temel kanunlar:

1. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,
2. 5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,
3. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu,
4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu,
5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
6. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
7. 442 Sayılı Köy Kanunu olarak sıralanabilir.

Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin mali yapısını güçlendirmek amacıyla

Türkiye’de, 1981 yılından itibaren yerel yönetimlerin mali yapısında bir dizi düzenlemeye gidilmiştir. Yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin mali yapısı bugünkü şeklini almıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetler bu kuruluşların yasalarında açıkça belirtilmektedir. Bir yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin görevlerine de ilgili yasalarda yer verilmektedir.

Yerel yönetimlerin 2007-2011 yılları arasındaki harcamalarına bakıldığında aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 2012 yılında yayınladığı rapora göre, 2007-2011 yılları arasında yerel yönetimler içerisinde en fazla harcama belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir. 2011 yılında, belediyeler toplam konsolide harcamaların % 67.41’ini gerçekleştirirken, İl özel idareleri ise, % 16.74’ünü gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri harcamalar içerisinde en fazla payı ise sermaye giderleri oluşturmaktadır (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2012, Aktaran: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2012: 63).

2.2.2. Merkezi Yönetim ve Belediye Arasında Gelir Bölüşümü

Türkiye’de belediyeler, yerel yönetimler içerisinde üstlendikleri görevler bakımından önemli bir konumda bulunmaktadır. Ülkedeki nüfusun büyük çoğunluğunu ilgilendiren kamusal hizmetleri yerine getiren belediye yönetimlerinin mali yapısı ile ilgili olarak, son yıllarda birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun, belediyelere kaynak sağlamada yetersiz kalması sebebiyle, 1980 öncesine kadar belediyelerin gelir yapısı son derece verimsiz, etkinlikten uzak, dağınık bir yapıya sahipti (Tosuner,1995:26, Aktaran: Türkoğlu, 2009: 93). 1980’den sonra ise, birtakım düzenlemeler yapılarak , belediye gelirlerini artırma yoluna gidilmiştir . Belediyelerin gelirleri ile ilgili olarak 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkında Kanun başta olmak üzere ; Emlak Vergisi Kanunu’nda, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda ve belediye ve büyükşehir belediye kanunlarında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, 2380 sayılı Kanunun yerine 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ; 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu ; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir (Güler,1994: 29, Aktaran:

Türkoğlu, 2009: 93).

Türkiye’de belediyelerin gelirleri; öz gelirler, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, borçlanma ve diğer gelirler olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri, vergi gelirleri, merkezi yönetimden akhtarılan paylardan oluşmaktadır.

1. Öz Gelirler: Belediyelerin öz gelirleri; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda sayılan gelirler ve paylar; 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre tahsil edilen emlak vergisi; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kira, satış veya başka bir surette değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerden oluşmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenen gelirleri de kendi içinde; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücrete tabi işler ve diğer paylar olarak ayırmak mümkündür (www.migm.gov.tr).

Belediye Gelirleri Kanunu’na göre Türkiye’de belediyeler; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi olmak üzere altı tür vergiden gelir elde etmektedir. Belediyelerin vergileri içerisinde önemli bir gelir kalemi olan Emlak Vergisi ise ayrı bir kanunla düzenlenmiştir.

Belediyelerin öz gelirleri içerisinde yer alan ikinci gelir kalemini harçlar oluşturmaktadır. Bu harçlar; İşgal Harcı, Bina İnşaat Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar İle İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı), İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı’dır (2464 sayılı Kanun, 1981, madde 52-84).

Harcamalara Katılma Payları ise, belediyelerin öz gelirleri içerisinde yer alan bir başka gelir kalemidir. 2464 sayılı Kanun, harcamalara katılma payını üçe ayırmaktadır: Yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı.

Belediyelerin bir başka gelir kaynağı ise ücretlerdir. 2464 sayılı Kanun’a göre belediyeler, harç veya harcamalara katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirecekleri her türlü hizmet için ücret almaya yetkilidir. Bu ücretlerin tarifeleri belediye meclisi tarafından düzenlenmektedir (2464 sayılı Kanun, 1981: madde 97).

Bu gelir türleri dışında, belediyeye ait olan her türlü taşınır ve taşınmaz malların satış veya başka suretle değerlendirilmesi nedeniyle elde edilecek gelirler, her türlü belediye teşebbüs ve işletme gelirleri, ceza ve fahi gelirleri belediye yönetimlerinin diğer öz gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Belediyeler bu gelir kaynaklarını da serbestçe belirleyebilme yetkisine sahiptir.

Türkiye’de belediyelerin vergi gelirleri arasında en fazla oran, Emlak Vergisi’ne aittir. Bu verginin belediye vergi gelirleri içerisindeki payı % 60 dolayındadır. Bu vergiyi sırasıyla % 20’lik oranla Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, % 15’lik bir oranla da Çevre ve Temizlik Vergisi izlemektedir (Çınar, Güler, 2004: 129, Aktaran: :Çetinkaya, Demirbaş, 2010: 11).

2. Merkezi Yönetim Tarafından Yapılan Transferler: Belediye gelirleri içerisinde yer alan bir diğer kalemi de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylardır. Bu paylar, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, merkezi yönetim elde ettiği vergi gelirlerinin toplamı üzerinden her ay belediyelere % 2.85 oranında pay aktarmaktadır. Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanmakta ve payların % 80’lik kısmı belediyelerin TÜİK tarafından her yıl hesaplanan nüfus oranına, % 20’lik kısmı ise, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından tespit edilen en son gelişmişlik endeksine göre, en az gelişmiş ilçeden en fazla gelişmiş ilçeye doğru eşit sayıda oluşturulan beş gruba, nüfuslarına göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine ise, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatı toplamından % 5 ve genel bütçe vergi tahsilatı toplamından % 2.50 oranında büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan ve bu belediyelere nüfus esasına göre dağıtılan payın % 30’u ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki genel bütçe vergi tahsilatı toplamından ayrılan % 5’lik payın % 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Kalan % 30’luk kısım ise ortak bir havuzda toplanarak bütün büyükşehir belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılmaktadır (www.migm.gov.tr).

Maliye Bakanlığı, büyükşehir belediyelerinin paylarını bu belediyelere doğrudan, diğer belediyelerin paylarını ise tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası’na yatırmaktadır. İller Bankası, kendisine aktarılan payları en geç takip eden ayın 10. gününe kadar ilgili belediyelere göndermektedir (Çetinkaya, Demirbaş, 2010: 4).

Belediyeler arasında eşitliğin sağlanması ve mali dengesizliklerin ortadan kaldırılması amacıyla 5779 sayılı Kanun uyarınca Denkleştirme Ödeneği adıyla

kesinleşmiş en son genel bütçe genel vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri oranında pay Maliye Bakanlığı bütçesine konulmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu payı Mart ve Temmuz aylarında dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktarmaktadır. Bu payın % 60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, % 40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit biçimde dağıtılmaktadır (www.migm.gov.tr).

3. Borçlanma: Belediyeler, nüfus artışına bağlı olarak çağdaş kent yaşamının belirlediği hizmetlerin artması, hizmetlerin büyük sermaye yatırımlarına ihtiyaç göstermesi, bu ihtiyaçları karşılamak için gerekli öz kaynakların yetmemesi ve yeterli mali kaynak imkanının sağlanamamış olması gibi nedenlerle iç ve dış borçlanmaya gidebilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir (Acartürk ve Çakmak , 2005: 384, Doğanıyigit, 1999: 75, Aktaran: Türkoğlu, 2009: 108).

3. SONUÇ

Bu çalışmada, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişki konusu, bu ilişkinin boyutlarını oluşturan hizmet bölüşümü ve gelir bölüşümü bağlamında incelenmiştir. Çalışmada seçilen iki ülke de üniter yapıya sahiptir. Bu ülkelerden biri olan Türkiye'de hizmet bölüşümünde, üniter yapının etkisinin oldukça fazla olduğu görülmektedir. Hizmet bölüşümü, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, merkezi yönetim savunma, güvenlik, adalet, dış ilişkiler gibi bölünemeyen kamu hizmetlerini yerine getirirken; yerel yönetimler de itfaiye, ulaşım, altyapı, cadde ve sokakların temizliği gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Çalışmada incelenen bir diğer ülke olan Fransa'da, hizmet bölüşümünde üniter yapının etkisi Türkiye'deki kadar yoğun değildir. Çünkü Fransa ülkemizden çok daha önceleri, başarıyla, kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmiş, merkeziyetçilikten yerelleşmeye doğru bir dönüşüm süreci başlatmış ve günün getirdiği koşullara yönetim sistemini ve işleyişini uyarlamıştır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin hizmetlerinde bir artış yaşanmıştır. Fransa'da hizmet bölüşümünde hizmeti etkin biçimde sunacak olan idarenin yerine getirmesi esastır. Hangi hizmetin hangi yönetim birimi tarafından yerine getirileceği konusu kanunlarda açık biçimde belirtilmiştir. Buna göre, yerel yönetimlere aktarılacak hizmetlerin blok halinde aktarılması esastır. Böylece, yerel yönetimler arasında hizmet bakımından herhangi bir yetki çatışması önlenmek istenmiştir. Hizmetlerin bölüşümünde, belediyelerin yerel halkın günlük ihtiyaçlarını yerine getiren hizmetleri, il yönetimlerinin dayanışma ve yardım hizmetlerini, bölge

yönetimlerinin de geleceğe yönelik kalkınma gibi hizmetleri yerine getirdiği söylenebilir.

Her iki ülkede de merkezi yönetimler, pek çok ülkede merkezi yönetimlere bırakılmış olan savunma, dış ilişkiler gibi alanlardaki hizmetleri yerine getirmektedir. Örneğin Türkiye’de, adalet, güvenlik, eğitim hizmetleri merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Fransa’da ise, adalet ve eğitim hizmetleri merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaştırılmış, güvenlik hizmetleri ise yerel yönetimlere bırakılmıştır.

İki ülkede yapılan görev bölüşümü neticesinde, yerel yönetim harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı da farklı gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisinde en fazla paya sahip olduğu ülke Fransa’dır. Her iki ülkede de en fazla harcama belediye yönetimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin bir diğer boyutunu oluşturan gelir bölüşümü konusunda da iki ülke açısından farklı tablolar ortaya çıkmaktadır. Yerel gelirlerin toplam kamu gelirlerine oranlarına bakıldığında, en fazla payın yaklaşık % 20 ile Fransa’da olduğu görülmektedir. Türkiye Fransa’yı yaklaşık % 17 ile izlemektedir. Yerel yönetim birimlerinin gelirlerinin dağılımına bakıldığında vergi gelirleri açısından Fransa’da en fazla vergi gelirini belediyelerin elde ettiği görülmektedir. Türkiye’de de en fazla vergi geliri belediye yönetimleri tarafından elde edilmektedir.

Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar, bu yönetim birimlerinin merkezi yönetime bağımlı olup olmadığının önemli bir göstergesi olmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip olduğu öz kaynaklar ne kadar fazla olursa bu yönetim birimleri o kadar özerktir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde merkezden aktarılan payların oranı % 40 civarındadır. Fransa’da ise merkezden yapılan yardımların payı yaklaşık % 35 düzeyindedir. Yerel yönetimler içerisinde merkezden yapılan yardımlardan en fazla payın alındığı yönetim birimleri iki ülkede de belediye yönetimleridir.

Özetle çalışmada seçilen iki ülkede de birbirinden farklı hizmet ve gelir bölüşümü sistemleri uygulanmaktadır. Türkiye, merkeziyetçi yapının son yıllarda gerçekleştirilen reformlarla yumuşatılmaya çalışıldığı bir ülkedir. Yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile gelir sistemleri bu yönetimler lehine değiştirilmiştir. Ancak, yerel yönetimlerin kendi olanaklarıyla yasalarda verilen görevleri karşılayamadığı, merkezi yönetime bağımlılığın hala

devam ettiği de bir gerçektir. Bu nedenle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesi ihtiyacı hala mevcuttur. Fransa'da gerçekleştirilen reformlar, üniter yapının sembolü olan ülkede oldukça önemli dönüşümler yaşanmasına neden olmuştur. Başta bölge yönetimlerinin oluşturulması olmak üzere, yerel yönetimlere gerçekleştirilen yetki aktarımı gibi birtakım reformlar neticesinde merkeziyetçi yapı yumuşatılmıştır. Ancak yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin etkisinin de hala devam ettiği de ortadadır.

KAYNAKLAR

Akçakaya, Murat, “*Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı*”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2003, Cilt: 5, Sayı: 1, ss. 153-174.

Altay, Oğuzhan, Altay, Asuman (2011), *Türkiye’de İdarelerarası Gelir Bölüşümü ve İller Bankasının Rolü*, Yerel Yönetimler Forumu, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Nasuh_Oguzhan_Altay_Asuman_Altay.pdf, Erişim Tarihi: 17.07.2012.

Canatan, Bilal, “*Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde, Editör: Özgür, Hüseyin, vd., Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.

Çetinkaya Özhan, Demirbaş, Tolga, Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Konferansları, 53. Seri, 2010.

Ekici, Birol, Toker, M. Cem, “*Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2005, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 5-28.

Şinik, Bilal, Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, İstanbul, Türkmen Kitabevi, 2012.

Eliçin Arıkan, Yeşeren, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde, Editör: Özgür, Hüseyin, vd., İstanbul, Alfa Aktüel Yayınevi, 2006.

Erbay, Yusuf, “*Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1994, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 58-74.

Gezer, Bekir, “*Fransız ve Türk Yerel Yönetim Sistemlerinin Mukayesesi ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi*”, Yönetim ve Denetim Dergisi, 2004, Cilt: 9, Sayı: 1.

Hertzog, Robert, “*Local Government In France*”, Local Government In the Member States Of the European Union: A Comparative Legal Perspective içinde, Madrid, INAP, 2012.

IULA EMME, Yönetimler Arası İlişkiler Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul, Kent Basımevi, 1993.

Karahanogulları, Onur, Fransa’da Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri İçinde, Ankara, İmge Kitabevi, 2009.

Karaarslan, Mehmet, Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2007.

Kaya, Yeşim, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.

Keleş, Özlem, İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Organı Olarak İl Özel İdareleri, Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.

Lugan, Jean Claude, The New Face of Local Government In France, Melbourne. The Swinburne Institute For Social Research Publications, 2001.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payları ve Toplam Gelirler*, http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Genel_ButceVergiGelirlerinden_Alınan_Paylari_ve_Toplam_Gelirler.pdf, Erişim Tarihi: 11.08.2012.

www.migm.gov.tr

Mutluöner, M. Kamil, Öner, Erdoğan, Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

Özer, M. Akif, “*Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler*”, Türk İdare Dergisi, 2004, Sayı: 444, ss. 139-177.

Parlak, Bekir, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde, Editör: Özgür, Hüseyin, vd., İstanbul, Alfa Aktüel Yayınevi, 2006.

Tavşancı, Aykut, “*Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası*”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2004, Cilt: 4, Sayı, 1, ss. 1-14.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, İstanbul, Tesev Yayınları, 2009.

Türkoğlu, İrfan, Yerel Yönetimlerde 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, Ankara, 2009.

Tortop, Nuri, “İspanya’da Yerel İdareler ve Mali Olanakları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1994,Cilt: 3, Sayı: 6, ss. 57-60.

Ulusoy, Ahmet, Akdemir, Tekin, Mahalli İdareler Teori, Uygulama, Maliye, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004.

1981 Tarih ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu