

YEREL YÖNETİMLER VE MALİ ÖZERKLİK: TÜRKİYE VE OECD ÜLKELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Local Government and Fiscal Autonomy: Comparative Analysis of Turkey and OECD Countries

Ahmet ULUSOY*

Tekin AKDEMİR**

ÖZ

Araştırmanın Temelleri: Yerel yönetimlerin özerkliği, mahalli idareler teorisi ve uygulaması alanında üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu hizmeti sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesinin hedef alındığı reformlar yapılmaktadır. Bu reformların önemli bir ayağını da yerel yönetimler reformu oluşturmaktadır. Yerel yönetimler reformuna yönelik düzenlemelerde bu birimlere önemli görevler verilmekte, ancak, görevlerle orantılı gelirler sağlanamamaktadır. Bu durum pek çok ülkede yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı çekmelerine ve kendilerinden beklenen fonksiyonları etkin ve etkili bir şekilde icra edememelerine yol açmaktadır. Oysa yerel yönetimlerden beklenen fonksiyonların gerçekleşmesi bu birimlere yeterli gelir kaynaklarının sağlanması ve mali özerkliklerinin sağlanması ile mümkün olacaktır. Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerklikleri teorik çalışmalar ve OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

Araştırmanın Amacı: Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimler özerkliği alanında yazılan teorik çalışmalar ve mali özerklik ile ilgili genel kabul gören uluslararası ölçütler ışığında Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliklerini değerlendirmek ve OECD ülkelerindeki yerel yönetimlerin mali özerkliğiyle karşılaştırmaktır.

Veri Kaynakları: Çalışmanın veri kaynaklarını, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini konu alan teorik çalışmalar, AB, OECD ve *Dünya Kent Birlikleri Federasyonu ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği’nin yerel yönetimlerin mali özerkliği ile ilgili ortaya koyduğu kıstaslar ve IMF’nin yayımlanmış olduğu Government Finance Statistics verileri oluşturmuştur.*

Ana Tartışma ve Sonuçlar: Çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliği teorik çalışmalar ve Uluslararası alanda geçerliliği genel kabul gören kıstaslar ışığında OECD ülkeleriyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Çalışmada temel olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin OECD ülkelerinden oldukça düşük olduğu, öz gelirlerinin yetersiz ve gelir kaynakları açısından merkezi idareye bağımlı olduğu sonucuna varılmıştır. Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı içinde olmaları ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getirememelerinin de kısmen açıklar niteliktedir.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Mali Özerklik, Yerel Vergileme, Yerel Yönetimler, İdarelerarası Mali İlişkiler

ABSTRACT

Basic of Study, The autonomy of local governments is one of the matters on which is placed great emphasis as far as the theory of local government and its practice are concerned. Today, in many developed and developing countries, a number of reforms, one of which is concerned with local government, have been made for the improvement of democracy and the provision of efficient public service. Local governments are charged with important functions or responsibilities by the regulations related to the reforms of local governments. However, the income obtained are not proportional to the functions imposed, that is, the income is relatively lower. Hence, local governments in many countries experience an issue of financial source, resulting in a failure in carrying out their functions efficiently and effectively. Only if local governments are provided with sufficient revenue sources and financial autonomy can they carry out their functions efficiently. In this study, deals with the fiscal autonomy of local government in turkey compared to OECD countries in the light of theoretical studies.

Aim of Study : The aim of the study, in the light of theoretical studies in the field of local government autonomy and generally accepted international criteria is to evaluate the fiscal autonomy

* Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

** Yard. Doç. Dr., Giresun Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

BAÜ
SBED
12 (21)

259

of local government in Turkey and to compare the fiscal autonomy of local government in OECD countries

Sources of Data: Theoretical studies concerned with the fiscal autonomy of local authorities, the principles laid down by international institutions for the fiscal autonomy of local authorities, and the data of Government Finance Statistics issued by IMF are the data sources of the study.

Main Discussion and Results : In this study, in parallel with theoretical studies and the principles internationally adopted, the fiscal autonomy of local authorities in Turkey was evaluated as compared with that of the OECD countries. The results obtained revealed that the financial autonomy of local governments is much lower than that in OECD countries and that their own revenue were insufficient and dependent on central government for revenue sources. Such are the reasons that explain why local governments suffer from the shortage of financial sources and can not carry out their functions efficiently.

Key Words: Autonomy, Fiscal Autonomy, Local Taxation, Local Government, Intergovernmental Fiscal Relations

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleridir. Bu birimler; bir yandan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, temizlik, kanalizasyon, çöp toplama, ulaşım gibi hizmetleri sunarlar, diğer taraftan ülke kalkınması açısından büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi de yerine getirmektedirler.

Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve göç sonucu kentli nüfusun artan hizmet taleplerinin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan nüfusun yeni hizmet talepleri de yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin önemini her geçen gün artırmaktadır. Dünya genelinde hizmetlerin yerinden ve halka en yakın yönetim birimlerinde yerine getirilmesi görüşünün yaygınlık kazanması da, yerel yönetimlerin önemini giderek artırmaktadır. Bugün yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmet sunumu ile kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, işlem maliyetlerinin azaltılması, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin yerel halkın tercihlerine uygun olması gibi nedenlerle oldukça önem taşıyan birimlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2007).

Yerel yönetimlerin sürekli gündemde olmalarına rağmen ideal bir yapıya kavuşturulamamaları, hem yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları sorunların artmasına hem de modern anlamda fonksiyonel bir yapının kurulamamasına neden olmuştur.

Bugün, gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa yerel yönetimler, yerel özellik taşıyan çok sayıda kamu hizmetini etkin ve yerel halkın tercihlerine uygun olarak yerine getirmelerinin yanı sıra, demokrasiyi kurumsallaştırmanın da bir aracıdır. Her biri demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildikleri takdirde, kendilerinden beklenen fonksiyonları arzulanan düzeyde yerine getirebileceklerdir.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği yönündeki düşünce eğilimlerine paralel olarak, gündeme taşınan yerel yönetimlerin mali özerkliği konusu ele alınmıştır. Çalışmada önce yerel özerklik ve mali özerklik, kavram bazında incelenmiştir. Daha sonra yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair konuyla ilgili literatürde genel kabul görmüş bazı göstergeler ortaya konulmaya çalışılmış ve Türkiye’de yerel mali özerkliğin boyutları, evrensel kıstaslar ışığında,

istatistiki verilerin de desteğiyle ele alınmıştır. Çalışma, sonuç bölümüyle tamamlanmıştır.

2. YEREL ÖZERKLİK KAVRAMI

Özerklik, bir grup, örgüt, kurum ya da kişinin kendi kendini yönetmesi ya da kendi faaliyetlerini dış yönlendirme ya da müdahale olmaksızın düzenleyebilmesidir (Türk Dil Kurumu, www.tdk.gov.tr; Goldsmith, 1995). Latince autos (kendi/kendini) ve nomos (yönetme/kuralını koyma/karar verme) sözcüklerinden türetilmiş olan kavram (Mele, 2001), kendi kendini yönetme, kendi kurallarını oluşturma, kendi kararlarını verme, herhangi bir sınırlama olmaksızın hareket edebilme serbestisi vb. anlamlara gelmektedir (Mele, 2001).

Merkezi yönetimin ve bürokratik işleyişin sakıncalarını azaltmak için geliştirilen bu yönetim biçimini; “kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakları” (Tortop, 1996a) ya da “farklı isimler taşıyan birimlerin kendilerini yönetme hakkının anayasalarca güvence altına alınması” (Keleş, 1995) şeklinde tanımlamak mümkündür. Bir başka şekilde özerkliği, “sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisi” (Akın, 1997) olarak da tanımlamak mümkündür.

Özerkliğin, bir topluluğun ya da bir ülkenin sınırlı bir bölgesinde faaliyet gösteren yönetim biriminin sahip olduğu siyasi otorite veya kendi kendini yönetebilme ve karar alma derecesini ya da sınırları içerisinde faaliyette bulunduğu ülke ya da siyasi toplulukla ilişkisinde sahip olduğu hür iradesini ifade etmede de kullanıldığı görülmektedir (Oxford Economic Dictionary, www.oed.com).

Özerkliği, kurumların içinde buldukları çevreye bağımlı olmaksızın kendi başlarına karar alabilme ve bunu uygulayabilme serbestisi olarak tanımlamak da mümkündür (Kabaalioğlu ve Yıldırım, 1995). Ancak, yerel özerklik söz konusu olduğunda, hükümler bir devletin belirli bir coğrafi bölgesinde faaliyette bulunan yerel yönetimlerin bu tür bir özerkliğe sahip olabileceğinden bahsetmek son derece güçtür (Goldsmith, 1986). Bugün ister üniter ister federal yapıyı benimsemiş olsun bütün ülkelerde, yerel yönetimler egemen bir devletin hükümlerliği altında varlığını sürdürmektedir ve üst idarelerin birtakım güç, yetki ve sorumluluklarını kendilerine devretmesi sonucunda meydana gelmiştir. Bu güç, yetki ve sorumluluklar üst idareler tarafından geri alınabileceği gibi, üst idareler yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler yapabilmektedirler¹.

Yerel yönetimlerin egemen bir devletin hükümlerliği altında olması, yerel özerklik üzerinde çeşitli sınırlamalara neden olmakta ve yerel özerklik kavramını nispi bir kavram haline getirmektedir (Pratchett, 2004). Nitekim yerel özerklikle ilgili teorik çalışmalarda bu konuya yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı sınırlamalara dikkat çekilerek vurgu yapılmaktadır. Öyle ki, yerel özerklik literatürüne ilk katkıyı yapan kişilerden biri olan Rhodes ilk dönem çalışmalarında, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi; birbirine bağlı olan, taraflardan birinin diğerine egemen olmadığı (bir taraf kazanırken diğer tarafın kaybettiği sıfır toplamlı bir oyuna benzeyen) bir ilişki şeklinde nitelendirirken, daha sonraki çalışmalarında kaynakların her iki yönetim birimi arasında eşit dağılmadığını, merkezi yönetimin kontrolünde olduğunu belirtmiştir (Goldsmith, 1995). Ayrıca, Gurr ve King yerel yönetimlerin geleneksel, ekonomik ve sosyal birtakım sınırlamalarla karşı karşıya kaldığını ifade ederlerken², Page ve Goldsmith

¹ Nitekim, yerel yönetimlerin dayanağını oluşturan temel yasalar ya da onlara güç ve yetki tahsis eden yasalar üst idarelerce çıkarıldığı gibi, bunlarda değişiklik yapma yetkisi de üst idarelere aittir (üst idarelerden kasıt, üniter devletlerde merkezi yönetim, federal yapıyı benimsemiş devletlerde federal devlet ve eyaletlerdir).

² Gurr ve King'e göre, yerel yönetimlerin özerkliğinde iki tür sınırlama söz konusudur. Birinci tip yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde var olan sınırlamalardır. Bu sınırlamalar iki şekilde ortaya

AB üyesi 7 üniter ülkede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri ele aldıkları çalışmalarında yerel yönetimlerin yasal, finansal ve resmi olmayan sınırlamalarla karşı karşıya olduklarını belirtmişlerdir (Page ve Goldsmith, 1989). Pratchett de yerel özerkliğin anayasal ya da siyasi olarak elde edilebilecek somut bir amaç olmaktan ziyade normatif bir kavram olduğunu belirtmiş ve yerel özerklik egemenliğin devrini gerektirdiği için ulus devletler içinde tam bir özerkliğin elde edilmesinin imkânsız olduğunu ifade etmiştir (Pratchett, 2001). Bu nedenle yerel yönetimler açısından bir değerlendirme yapıldığında özerkliği, genel olarak “yerel yönetimlerin yerel nitelikteki konularla ilgili karar alma serbestisi” ya da yöre halkının refahı üzerinde bağımsız bir etki yapabilme kapasitesi³ olarak tanımlamak daha doğrudur (Goldsmith, 1986; Wolman ve Goldsmith, 1990). Yerel yönetim faaliyetlerinin amaçlarını ve bu amaçları gerçekleştirmenin önemi üzerinde yerel gücü vurgulayan bu tanımlarda (Boyne, 1993; Boyne, 1996); yerel yönetimlerin hem bağımsız olarak hem de ulusal politika hedefleri ve standartlarına uygun olarak hareket edebilmelerinin önemi belirtilmektedir (Hansen ve Klausen, 2002).

Yerel özerkliği, yerel yönetimlerin kendine özgü politika geliştirme, yenilik ortaya çıkarma ve bunları uygulamada takdir yetkisine sahip olması olarak da tanımlamak mümkündür (Boyne, 1996). Buna göre yerel özerklik, yerel yönetimlerin yerel hizmetin kalitesini ve miktarını artırabilecek şekilde rekabet edebilmesine uygun şartların varlığıdır.

Bir başka tanımla özerklik, “yerel yönetimlerin yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi, bağımsız politikalar oluşturmaları ve bunları yapmaya olanak verecek kaynaklara sahip olabilmeleridir” (Keleş, 2000). Bu açıdan yerel özerkliğin gerçekleşmesi için; yerel yönetimlerin üst idarelerin müdahalelerinden belirli derecede uzak olması, seçimle iş başına gelen yerel organların politika yapma ve gelirlerini yükseltme yetkilerinin maksimize edilmesi, yerel yönetimlerin yerel tercihlere ve yerel halkın ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet üretme serbestisinin olması, daha da ötesi yerel yönetimlerin düşüncelerini açık bir şekilde ifade etmesi ve tüm bunları hayata geçirebilmesi gerekmektedir (Pratchett, 2001; Pierre, 1990).

ABD idarelerarası İlişkiler Komisyonu’nun 1993 yılında yayınladığı rapora göre, yerel özerklik kavramı, 4 temel unsuru içermektedir (Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), 1993). Bunlardan **birincisi**, yerel yönetimlerin kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmeleridir. **İkincisi**, yerel yönetimlerin ifa edecekleri fonksiyonlara kendi karar organları aracılığıyla karar verebilmesi; **üçüncüsü** ise, gelirler, harcama ve borçlanma konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesidir. **Dördüncü** ve son unsur ise, yerel yönetimlerin kendi personelinin seçme, personelinin çalışma koşullarını belirleyebilme, personel sayısı ve niteliği konusunda özgürce hareket edebilmesidir.

Avrupa Konseyi’nce kabul edilen **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın** 3.maddesinde, yerel özerklik kavramı, “yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi

çıkarmaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin güç, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen anayasal ve yasal sınırlamalardır. İkincisi ise, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde merkezi yönetimin müdahaleleri ve kontrolü şeklinde ortaya çıkan idari sınırlamalardır. İkinci tip sınırlamalar ise, yerel sosyal ve ekonomik koşulların yol açtığı sınırlamalardır. Bu tip sınırlamalar; yerel ekonomiden elde edilebilen gelirlerle ilgili sınırlamalar, yerel çıkar (baskı) gruplarının yerel yönetimlerin politikalarına karşı direnişi (karşı koyması) ve siyasi partilerin yerel teşkilatlarının faaliyetleri ya da yerel kamu politikalarına karşı çıkan (engelleyen) veya bunların yeniden şekillenmesini amaçlayan sivil toplum örgütlerinin (sosyal baskı gruplarının) faaliyetlerinin yol açtığı sınırlamalar (Gurr ve King, 1987).

³ Refah artışı genellikle parasal gelirdeki bir artış esas alınarak ölçülür. Ancak parasal gelirdeki artış kadar yerel halka sunulan kamu hizmetinin önemi, fiziksel çevre, aile, klise ve topluluk gibi sosyal ağlar vb diğer etkenler de refah artışı açısından önem taşımaktadır (Wolman ve Goldsmith, 1990).

sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı tanınması” şeklinde ifade edilmektedir. Anılan ilkenin; “yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyma, kendi işlerini istediği gibi yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını oluşturabilme ve yerel topluluk üyelerinin genel refahına katkıda bulunabilme hak ve yetkisini sağlama” anlamına geldiğini söylemek de mümkündür (Yeter, 1996).

Özerkliğe ilişkin tanımlardan **yerel yönetimlerin özerkliğinin iki farklı anlamının** ön plana çıktığı söylenebilir (Harris, 1948; Gurr ve King, 1987).

Yerel özerkliğin **birinci anlamı**, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisini, bir diğer ifadeyle idarelerarası dikey ilişkileri konu edinmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için; merkezi ve yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının ayrılması, yerel yönetimlerin mali durumlarını güçlendirici önlemlerin alınması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırlı düzeylere indirilmesi gerekmektedir (Haris, 1948; Keleş, 2000; Gurr ve King, 1987).

Yerel özerkliğin **ikinci anlamı** ise, devlet içindeki yatay ilişkileri konu edinmektedir. Yerel özerkliğin bu anlamı; seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının, yerel nitelikteki işlerle ilgili kararlar alıp bunları uygulamaya geçirirlerken, yerel ekonomik ve sosyal koşullardan (yerel baskı grupları, siyasi partilerin yerel teşkilatları ve yerel politikayı yeniden şekillendirmeye yönelik girişimler gibi) etkilenmemesini ve yerel halk tarafından denetlenmelerini konu edinmektedir. Kısaca yerel topluluğun özerkliği ve yerel yönetimlerin özerkliği olarak nitelendirilebilecek bu iki anlam bir arada hayata geçirildiğinde yerel yönetimler demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazanır (Haris,1948; Keleş, 2000; Gurr ve King, 1987).

Yerel özerklik ile ilgili çalışmalar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan hükümler incelendiğinde özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere belli başlı üç boyutunun olduğu görülmektedir. **Siyasi özerklik**, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ve dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak tanıyan bir yapıyı ifade eder. Siyasi özerkliğin var olduğu ülkelerde eyalet yönetimleri kimi siyasal kararlar almak ve yasa çıkarmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte egemenlik yetkisi federal devletin tekelinde bulunmaktadır (Geray, 1995). **İdari özerklik**, özerk kuruluşların karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları aracılığıyla yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını ifade eder (Yüksel, 2005). Bu noktada yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olmaları idari özerkliğin ön koşulları olarak kabul edilmektedir (Geray, 1995; Yüksel, 2005). **Mali özerklik ise**, özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür (Keleş, 2000; Yüksel, 2005; Tortop, 1996a). Siyasi, idari ve mali özerklik yerel özerkliğin tamamlayıcı unsurlarıdır. Bunlardan biri olmadan diğerinin varlığından bahsedilemez. Özerk bir idarenin serbestçe karar alabilen organlara sahip olması yeterli değildir. Bunun yanında gelir kaynaklarını, bunların oranlarını ve miktarlarını saptama yetkileri de olması gerekir (Tortop, 1993).

3. MALİ ÖZERKLİK ve ÖNEMİ

Yerel yönetimlerin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara sahip olabilmeleri gerekmektedir. Ancak, pek çok ülkede merkezi yönetim; verimli ve gelir artışına karşı duyarlı gelir kaynaklarını kendi elinde toplamaktadır. Yerel yönetimlere ise, vergi matrahı dar, toplanması zor, esneklikten yoksun, verimliliği düşük ve yerel hizmetleri karşılamada yetersiz kalan gelir kaynaklarını bırakmaktadır (Mikesell, 2003; Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırmı, 1996).

Yerel
Yönetimler ve
Mali

264

Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılacak kaynaklara bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi yönetimden bağımsız olarak davranabilme yeteneklerini de önemli ölçüde sınırlamaktadır. Oysa, her biri uygulamalı birer siyaset okulu olarak nitelendirilen ve demokrasinin en geniş ölçekte uygulanabilmesine olanak tanıyan yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmeleri yeterli ve sürekli mali kaynaklara sahip olabilmelerine bağlıdır. Bu sayede kamu hizmetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı artabilecek, ulusal ve yerel ölçekte etkin ve verimli kaynak kullanımı da sağlanmış olacaktır. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacaktır. Ancak belirtilen faydaların tam olarak gerçekleştirilmesi, mali özerklikle mümkün olacaktır.

Mali özerkliği, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın harcama önceliklerini belirleyebilmesi ve gelirlerini yükseltebilme yetkisi olarak (Pratchett, 2001; Pratchett, 2004) ya da yerel yönetimlerin, yerel vergilerin oranını ve vergi matrahlarını dışardan bir etki (müdahale) olmaksızın belirleyebilmeleri ve yerel halkın tercihlerine uygun mal ve hizmet üretebilmeleri olarak tanımlamak mümkündür (Chapman, 2003).

Mali özerklik, sadece yerel yönetimlerin vergi toplamasını ya da yerel vergilerin oran ve matrahını merkezi yönetimin müdahalesinden uzak belirlemesini değil, aynı zamanda harç ve ücretlerini de kendisinin belirleyebilmesi ve bir başka kamu kurumunun denetimi ve önceden onayı olmaksızın borçlanabilmesini de ifade etmektedir (Census, 2002). Mali özerklik ayrıca, yerel yönetimlerin harcamalarını ve bunların önceliğini belirleyebilmesini ve bütçesini merkezi yönetimden uzak olarak düzenleyebilmesini de ifade etmektedir (Houten, 2003; Census, 2002).

Bir idareye özerklik tanınmasının temel amacı, özerklik tanınan idarenin etkin kararlar almasını ve toplumsal faydası daha yüksek hizmetler üretebilmesini sağlamaktır (Tortop, 1996a). Yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarına uygun etkin ve verimli hizmet sunumu, idari ve mali özerklikle yakından ilişkilidir.

İdari özerklik ile kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin sorumluluk halka daha yakın olan idarelere devredileceğinden yöre halkı demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla serbestliğe sahip olacaktır. Yöre halkının kendisini doğrudan ilgilendiren konularda daha fazla söz sahibi olması hizmetleri sunan görevlileri daha yakından denetlemesini de beraberinde getirecek ve yerel yöneticileri daha sorumlu davranmaya zorlayacaktır.

Mali özerklik sağlandığında, yerel yönetim hizmetleri merkezin müdahalesi olmaksızın yöre halkının önceliklere göre belirleneceğinden, bireyler kendi istediklerine uygun hizmetleri sunan ve daha fazla sorumluluk üstlenen idarenin sınırları içerisinde yerleşmek isteyeceklerdir. Bu da, yerel yönetimleri birbirleri ve

merkezi yönetimle daha kaliteli, fayda ve taleplere daha uygun hizmet üretme yarışına sokacaktır. Yerel yönetimlerin birbirleri ve merkezi yönetim ile olan rekabeti, kaynakların etkin dağılımı sonucunu da getireceğinden, toplum refahı bundan olumlu etkilenecektir.

Teorik çalışmalar, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesini önerdiği halde, uygulamada bu ideal modele pek yaklaşamamaktadır (DPT, 1991). Kuşkusuz bunun en önemli nedeni, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek gelirlerle donatılmamış olmalarıdır. Ayrıca, yerel yönetimlere bakış açısı da mali özerklik açısından büyük önem taşımaktadır. Örneğin, yerel yönetimlere doğal bir topluluğun ortak sorunlarını çözmek ya da ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla ortaya çıkmış yönetim birimleri olarak bakıldığında yerel yönetimlerin özerkliğine verilen önem de artmaktadır. Buna karşılık, yerel yönetimlere merkezi yönetimin kamu politikalarını uygulayabilmek için oluşturduğu yönetim birimleri olarak bakılırsa yerel özerkliğe verilen önem de bu ölçüde azalacaktır (Hansen ve Klausen, 2002). Ancak, yerel yönetimlere bakış açısı ne olursa olsun, eğer yerel yönetimlerin özerk olmaları isteniyorsa öz gelir kaynaklarının yeterli düzeyde olması esastır. Vergi koyma yetkisi için gerekli siyasi temsile sahip olan bu yönetim birimleri, yerel düzeyde vergi koyma ve oranları belirleme gibi yetkilerle donatılmalıdırlar (Eryılmaz, 1999). Bunun yanı sıra, karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve faaliyetlerini dışardan müdahale olmaksızın görebilmeleri ve tüzel kişilik taşımaları gerekmektedir (Keleş, 2000). Eğer yerel yönetimler yerel vergi oranları ile mal ve hizmet bilişimleri konusunda kendileri karar veremezlerse merkezi yönetimin taşra teşkilatından bir farkları kalmayacaktır. Böyle bir durumda karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi de fazla bir anlam ifade etmeyecektir (Goldsmith, 1995).

4. MALİ ÖZERKLİĞİN OLUMLU VE OLUMSUZ YANLARI

Yerel yönetimler maliyesine ilişkin teorik çalışmalar daha çok yerel yönetimlerin özerkliğini destekler mahiyettedir. Ancak, mali özerkliğin bir kısım olumsuz sonuçlara neden olacağı da açıktır. Mali özerklik konusunda sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek ve özerkliğin boyutunun ne olması gerektiği konusunda bir sınır çizilebilmek amacıyla; aşağıda önce mali özerkliğin sağladığı faydalar daha sonra da, olumsuzluklar konusu ele alınacaktır.

Mali özerkliğin faydaları

i. Mali özerkliğin sağladığı ilk fayda, yerel yönetimlere gelir ve harcama yapma konusunda daha fazla serbesti olanağını tanınmasıdır. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarıyla ilgili sınırlamaların azaltılması ya da kaldırılması, bu birimlerin bütçelerini yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlemelerini sağlayarak, bölgesel ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde bulunduran sosyo ekonomik politikalar geliştirmelerine olanak tanır (Linn ve Bahl, 1992).

ii. Mali özerklik yerel yönetimlere hizmetlerini yerine getirebilmeleri için gerekli kaynakları sağlamanın yanı sıra, yerel yönetimlere özerk bir kuruluş olarak varlıklarını sürdürme ve faaliyetlerini yerine getirme olanağı da sağlar.

iii. Mali özerkliğin bir diğer faydası, görev ve hizmetlerin gerektirdiği harcamaların finansmanının birlikte gerçekleştirildiği durumlarda görev ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getiremeyen politikacıların sorumluluğunu başkalarına yüklemelerinin önüne geçilmesine olanak tanınmasıdır (Houten, 1999).

iv. Yönetim birimlerinin gelir ve harcamalarının birbirinden ayrılması, hangi idarenin ne kadar vergi koyduğunun ve ne kadar hizmet sunduğunun açık bir şekilde belirlenmesini sağlar. Böylece politik sistem daha şeffaf bir hal aldığı gibi yerel yöneticilerin sorumluluk duygusu gelişir ve hesap verebilirliklerini sağlamak

kolaylaşır. Ayrıca, idareler arası görev ve gelir paylaşımı da daha net bir çerçeveye oturtulmuş olur (Goldsmith, 1995; Houten, 1999).

v. Mali özerklikle birlikte, yerel yönetimler gelirleri üzerinde daha hızlı ve etkin bir kontrol mekanizması geliştirebilir. Ayrıca, vergilemenin yerelleşmesi vergilemede yeni yaklaşım ve tekniklerin geliştirilmesini de mümkün kılar (Mikesell, 2003).

vi. Mali özerklik geliştikçe, devletin ekonomiye müdahalesi azalır. Böyle bir sistemi geliştirmek demokrasi ve özgürlüğü de geliştirir (Duverger, 1986).

vii. Mali açıdan özerk olan yerel yönetimlerde, vergi yükümlülükleri oy hakları aracılığıyla yerel meclisi ve bürokratları denetleme olanağına sahip olacağından kaynakların dağılımında daha etkin sonuçlar elde edilir (Tortop, 1996 b).

viii. Mali özerkliğin bir başka faydası da, yerel yönetimlere vergiler ve vergi dışı gelirlerini artırma olanağı tanınmasıdır. Yerel yönetimler, yerel iş çevreleri ve koşullarını daha iyi tanıyabilmekte, buna bağlı olarak yerel ekonomik faaliyetleri daha kolay vergilendirebilmektedirler (Topal, 2004).

ix. Özerklik sayesinde yöre halkının ihtiyaçları daha yakından belirlenir ve hizmet öncelikleri yerel halkın istekleri doğrultusunda sıralanabilir. Böylece kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlandığı gibi, kaynak kullanımında israflar da önlenmiş olur.

x. Yüksek düzeyde özerklik ayrıca, halkın tercihlerini karşılamada politika çeşitliliği sağlayarak, yerel düzeyde karşılaşılabilecek sorunları çözmeye farklı seçeneklerin ortaya konulmasını sağlar (Goldsmith, 1995).

xi. Mali özerkliğin bir diğer faydası da, halkın bölgesel düzeyde karar alma sürecine daha fazla katılımına ve kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olmalarına imkan tanınmasıdır.

Mali özerkliğin sağladığı bu faydalara karşı birtakım olumsuz sonuçları da olabilmektedir. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

i. Yerel yönetimlere geniş ölçüde mali özerkliğin tanınması durumunda her idare kendi vergi kaynağını aşırı ölçüde zorlayabileceğinden, kaynağın kuruması, sapmalarının meydana gelmesi, yetki çakışması gibi sonuçlarla karşılaşılabilmektedir (Tosuner, 1999).

ii. Aşırı mali özerklik ve gelir kapasitesini artırabilme olanağı, yerel politikacılara popülist politikalar uygulama fırsatı verir.

iii. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artması, makroekonomik istikrarsızlığa karşı mücadelede mali politikaların koordinasyonunu güçleştirecektir (The European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2000). Ayrıca, ülkede yaşanan ekonomik dalgalanmalardan yerel yönetimlerin gelirleri ve harcamaları da önemli ölçüde etkilenecektir. Bu durum yerel yönetimlerin makroekonomik dengesizliklere karşı korumasız kalması sonucunu da doğuracaktır (Houten, 1999).

iv. Mali özerkliğin bir diğer olumsuz etkisi, yerel yönetimlerin gelirlerinin üzerinde harcama yapmaları durumunda ortaya çıkacaktır. Şayet yerel yönetimler gelirlerinin üzerinde harcama yaparlarsa, açıklarını merkezi yönetim tarafından yapılacak transferler ya da borçlanma ile karşılayacaklardır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlere aşırı bağımlı olması durumunda merkezi yönetim transferlerinin objektif kriterlere bağlanmaması ülke kaynaklarının bölgeler arasında dengesiz dağılımına yol açacaktır. Yerel yönetimlerin borçlanmaya yönelmesi ise, oluşacak aşırı borç yükü nedeniyle öncelikle borcu alan idareden başlamak üzere ülkenin kredibilitésini olumsuz

etkileyecek, gelecek nesillere önemli oranda borç yükü devredilecektir (Singh, R. Ve Plekhanov, A., 2005).

v. Bu konuda ortaya çıkacak bir diğer olumsuz etki, mali kapasiteleri sınırlı fakat yerel hizmetlere olan talep ile hizmet maliyetinin yüksek olduğu yerlerde; yerel yöneticilerin sorumluluk almaktan kaçınmaları ya da harcamalarını borçlanmayla finanse etmelerine yol açması, bunun da bütçeden faiz ödemelerine ayrılan payı artırarak diğer kamu hizmetlerine ayrılan paylarda azalmaya neden olmasıdır (CDLR, 2000).

vi. Vergi yönetim sürecinde ölçek ekonomileri gerçekleşmeyecek, bu da vergilemenin idari maliyetlerini artırabilecektir. Ayrıca, ülkenin tümünde, denetim, kontrol, muafıklar, istisnalar, kayıt sistemi ve tahsil konusunda standart bir uygulama olmayacağından vergi mükellefleri aynı kaynaklardan gelir elde etseler dahi, farklı oranlarda vergi ödeyebilecek ve vergileme sürecinde farklı muamelelere tabi olacaklardır (Topal, 2004).

vii. Mali özerkliğin bir diğer olumsuz etkisi de, yerel yönetimlerin vergi yükümlülerinin vergi matrahına giren çeşitli gelir unsurlarından elde ettikleri gelirleri tam olarak kavrayamaması şeklinde ortaya çıkmaktadır (Tosuner, 1999).

viii. Bir ülkenin çeşitli coğrafi bölgelerinde farklı büyüklükteki yerel yönetimlerin faaliyet göstermesi nedeniyle bu idarelerin hepsinin aynı vergi ve harcama kapasitesine sahip olmaları mümkün olamamaktadır. Bölgeler arasında mali kapasite ve harcama farklılıklarının olması durumunda ülkenin tümünde aynı vergi oranları uygulanmadığında vergi kapasitesi yüksek olanlar diğerlerine oranla daha fazla gelir elde etme ve daha kaliteli hizmet sunabilme potansiyeline sahip olabilmektedirler (Goldsmith, 1995). Vergi oranlarının farklı olması durumunda ise yüksek gelir potansiyeline sahip idareler daha düşük bir oranla aynı vergi gelirlerini elde edebilirler. Bu durum, bir yandan bölgelerarası dengesizliği artırırken, diğer taraftan emek ve sermaye gibi kaynakların bölgelerarası tahsisini olumsuz yönde etkiler (Tosuner, 1999).

Mali özerkliğin yol açtığı fayda ve olumsuzluklar yerel yönetimlere tanınacak özerkliğin boyutunun ne olması gerektiği konusunda tartışmalara yol açsa da yerel yönetimler teorisinde yaygın görüş bu birimlerin özerk olmaları gerektiği yönündedir. Teoride genel kabul gören bu görüşe karşın, aşırı olmamakla birlikte çeşitli ülkelerde özerk yerel yönetim anlayışına ters düşecek uygulamalara da rastlanılabilmektedir. Bu uygulamalar temelde yerel yönetimlerin harcama ve gelirleri üzerindeki sınırlamalar getirilmesi ya da vesayet denetiminin yerindelik denetimi şeklinde olması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yerel mali özerliğe ters düşen sınırlamalardan harcamalarla ilgili olanları yerel yönetim harcamalarının toplam miktarı, merkezi yönetim eyaletler ya da federal devlet tarafından yapılan yardımların kullanımı ve borç olarak sağlanan fonların yatırım alanları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Gelirler üzerindeki sınırlamalar ise, yerel yönetimlerin vergi matrahını ve oranını belirleme yetkisinin sınırlandırılması, yerel yönetimlere yapılan yardımların tahsisli yardımlardan oluşması ve yerel borçlanmaya sınırlama getirilmesi konusu üzerinde odaklaşmaktadır (CDLR, 2000).

5. MALİ ÖZERKLİĞİN KOŞULLARI

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsedebilmek için kendi sınırları içinde vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve kamu hizmetlerini yerine getirme gibi hak ve yetkilere sahip olabilmeleri gerekir. Ancak, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması demek merkezi yönetimden bağımsız olmaları anlamına gelmemelidir. Makro ekonomik istikrarın sağlanması, bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi ve ulusal mali birliğin sağlanması gibi nedenlerle mali özerkliğin kapsamına ilişkin yasal bir çerçeve çizilmelidir. Ayrıca, yerel

yönetimlerin yasalara uyumunu sağlamak amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimlerin karar ve eylemlerinin hukuka ve mali kriterlere uygunluğunu denetleme yetkisinin olması da önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi mali özerkliklerinin önemli bir göstergesidir. Öz gelirlerin harcamaları karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri ve yerel yönetimlerin kontrolünde olan diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, yerel yönetimlerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah, oran ve nispetini belirlemedeki serbestlik derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalar diğer önemli özerklik göstergeleridir. Tablo 1’de de görüleceği üzere, yerel yönetim gelirlerinin bileşimi esas alınarak yerel yönetimlerin mali özerklikleri değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde özerklik için en elverişli gelir kaynağının matrah ve oranı yerel yönetimlerce belirlenen vergi gelirleri olduğu söylenebilir. Bu vergilerin yanı sıra, matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenen ve yerel yönetimlerin oranını belirleyebildikleri vergilerde ikinci derecede önem taşımaktadır.

Tablo 1. Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Mali Özerklik Açısından Sıralanışı

| | | |
|---|---|--|
| Yüksek Yerel Özerklik ↑ ↓ Düşük Yerel Özerklik | Yerel vergiler | Verginin oran ve matrahı yerel yönetimlerin kontrolündedir |
| | Ek vergi ve Ek oran yoluyla sağlanan gelirler | Verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenirken, oranı yerel yönetimlerin kontrolü altındadır |
| | Vergi dışı gelirler | Hizmet karşılığında alınacak ücretin tutarını yerel yönetimler belirlemektedir |
| | Paylaşılan vergiler | Verginin matrahı ve oranı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Ancak, paylaşımında uygulanan yöntemle bağlı olarak yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin artırarak paylaşım sonrası alacakları payı etkileyebilme olanağına sahiptir |
| | Genel amaçlı yardımlar | Genel amaçlı yardımlar, merkezi yönetim tarafından herhangi bir koşula bağlı olmaksızın yapılmaktadır. Bu tür yardımlarda yerel yönetimlerin yardımları herhangi bir kısıtlama olmaksızın serbestçe harcayabilmektedir |
| | Özel amaçlı yardımlar | Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak ya da belirli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla verilmektedir. Özel amaçlı yardımlarda, paranın nereye harcanacağı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir |

Kaynak: Ebel, 2003; Owens ve Panella, 1991.

Uygulamada vergi dışı gelirlerin boyutu da mali özerklik açısından önem taşımaktadır. Bu tür gelirler daha çok tarifelerini yerel yönetimlerin belirlediği kullanıcı ücretleri ve yerel yönetimlerin iktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla sağladığı gelirlerden oluşmaktadır. Öz gelirlerin mali özerklik açısından taşıdığı öneme karşın, idarelerarası yardımların genellikle yerel yönetimlerin mali özerkliğini sınırlayıcı olduğu kabul edilmektedir. Ancak, idarelerarası yardımların mali özerkliği sınırlayıcı etkisi, yardımın türüne bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, idarelerarası yardımlarda gelir paylaşımı düzenlemeleri sonucu elde edilen gelirler (paylaşılan vergiler) mali özerkliği daha az sınırlayıcıdır. Buna karşın, genel amaçlı (tahsisiz, koşulsuz, şartsız) yardımlar, gelir paylaşımı düzenlemelerine göre mali özerkliği daha sınırlayıcı, özel amaçlı (tahsisli, koşullu, şartlı) yardımlar ise idarelerarası yardımlar arasında mali özerkliği en sınırlayıcı gelir türüdür.

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerine dair değerlendirmelerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hükümleri esas alınabilir. Özerklik Şartı'nda yer

alan hükümlere göre; yerel yönetimlerin mali kaynakları, anayasa ve kanunla belirlenen sorumlulukları ile orantılı olmalıdır. Bunun yanı sıra, kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülebilmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimler korunmalı ve potansiyel kaynakların dengesiz dağılım etkileri ortadan kaldırılmalıdır. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılmalıdır. Yerel yönetimlere yapılan bağışlar mümkün olduğunca şarta bağlanmamalı, bağış ve yardımlar yerel makamların takdir haklarını sınırlamamalıdır (Council of Europe, conventions.coe.int, 2006).

Mali özerklikle ilgili kriterler ortaya koyan bir diğer uluslararası metin Birleşmiş Milletler Habitat II Bölümü, Dünya Kent Birlikleri Federasyonu ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin 1998 yılında hazırladığı ve Dünya çapında tartışmaya açtığı Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağında yer alan hükümlerdir. Taslakta yer alan mali özerliğe ilişkin hükümlere göre (United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), 2005);

- Yerel yönetimler merkezi yönetimden ayrı mali kaynaklara sahip olmalı ve bunları kendilerine verilen yetki çerçevesinde özgürce kullanabilmelidir.
- Yerel yönetimlere tahsis edilen kaynaklar, kendilerine verilen görevleri karşılamaya yeterli oranda olmalıdır.
- Yerel yönetimlere sağlanan kaynaklar kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde yerine getirilmesine imkan tanımalıdır. Ayrıca, yeterli bir finansal planlamayı mümkün kılacak şekilde düzenli ve yenilenebilir olmalıdır.
- Yerel yönetimlere mevcut görevlerinin dışında yeni görevler yüklendiğinde, bu görevleri yerine getirebilecek yeni kaynaklar da sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin finansman kaynaklarının önemli bir bölümü, oranı yerel yönetimlerce belirlenen yerel vergiler, harçlar ve ücretlerden oluşmalıdır.
- Yerel yönetimler tarafından konulan vergiler ile yerel yönetimlerce toplanan gelirlerden belirli bir pay verilen vergiler bu idarelerce yüklenen hizmetleri karşılamak üzere yeterli düzeyde olmalarının yanı sıra esnek ve istikrarlı olmalıdır.
- Mali kaynakları sınırlı olan yerel yönetimlere denkleştirici yardımlar yapılmalıdır.
- Yeniden dağıtılmış kaynakların genel paylaşımıyla ilgili kuralların oluşumuna ilişkin yasal çerçevenin belirlenmesinde yerel yönetimlerin katılımı sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlere blok bağış ve yardımlarda bulunulurken, yardım ve bağışlar belirli projelerin ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi şartına bağlanmamalıdır.

Yerel yönetimlerle ilgili uluslararası alanda geçerliliği genel kabul gören kriterler içinde, mali özerkliğin en önemli göstergesi olarak yerel yönetim vergilerinin toplam vergiler içindeki payı kabul edilmektedir. Bununla birlikte, OECD'ye göre mali özerklik daha karmaşık bir görünüm arz etmektedir. OECD'nin vergi politikası analizi çalışma grubuna göre; yerel yönetimlerin toplam gelirleri, matrahları ve oranlarında merkezi yönetimin herhangi bir sınırlaması

olmaksızın yerel yönetimler belirli bir verginin oranını ve matrahının belirlemede ne kadar özgür iseler o oranda mali açıdan özerktirler. OECD tarafından 1999 yılında yapılan “Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Vergileme Yetkisi” adlı çalışmaya göre vergileme yetkisindeki özerkliğin derecesi aşağıdaki kriterler dikkate alınarak belirlenmektedir (Organisation For Economic Cooperation and Development (OECD), 1999).

- a. Yerel yönetimlerin vergi matrahı ve oranını belirlemedeki rolü
- b. Yerel yönetimlerin sadece vergi oranını belirlemedeki rolü
- c. Yerel yönetimlerin sadece vergi matrahını belirlemedeki rolü
- d. Vergi paylaşımı düzenlemelerinde yerel yönetimlerin rolü
 - i-Gelir paylaşımının yerel yönetimlerce yapılması
 - ii-Gelir paylaşımı yapılırken yerel yönetimlerin rızasının alınması
 - iii-Gelir paylaşımı yasa ile düzenlenmekle beraber, bu konudaki değişikliğin merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak yapılması
 - iv-Gelir paylaşımının merkezi yönetim tarafından bütçe sürecinin bir parçası olarak belirlenmesi
- e. Yerel vergilerin matrah ve oranlarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi

6. OECD ÜLKELERİ ve TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ ÖZERKLİĞİNİN RAKAMSAL ANALİZİ⁴

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair değerlendirmelerde mali özerklik kriterleri kadar, uygulamada bu kriterlerin ne oranda sağlandığının ortaya konulması da önem taşımaktadır. Bu kapsamda teoride ileriye sürülen kriterlerin uygulamaya ne kadar yansıdığına ilişkin bir değerlendirme yapabilmek için yerel yönetimlerin gelir ve giderlerine ilişkin birtakım oranlardan hareket edilebilir. Ancak yerel yönetimlerin özerkliklerinin değerlendirilmesinde özellikle yerel yönetimlerin harcamalarıyla ilgili oranların yanı sıra, yerel yönetim harcamalarının türü, harcamaların zorunlu ya da ihtiyari oluşu, yerel yönetimlerin merkezi yönetim adına yaptığı harcamalar, harcamalarla ilgili merkezi yönetimin birtakım standart belirleyip belirlemediği, yerel harcamalar üzerinde merkezi yönetimin denetimi ve ortak gerçekleştirilen fonksiyonlarda yerel yönetimlerin ne tür görevleri ifa ettiği önemlidir. Söz konusu verilerin özellikle karşılaştırmalı çalışmalarda elde edilmesinde güçlükler nedeniyle ve harcamalara ilişkin değerlendirmelerin bu alanda yapılabilecek bir başka çalışmanın konusu olabileceği düşünüldüğünden bu çalışmada yerel yönetimlerin mali özerkliği konusu sadece yerel yönetim gelirleri açısından değerlendirilecektir.

Çalışmanın bu bölümünde OECD üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin gelir kriterleri açısından değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu amaçla, OECD üyesi ülkelere;

⁴ Yerel yönetimlerin mali özerkliği ile ilgili analizlerde genellikle Government Finance Statistics (GFS) verilerinden yararlanılmaktadır. Ancak GFS verileri, yerel yönetimlerin mali yapısının analizinde bazı hususları göz ardı etmektedir. Bu hususları şöyle sıralamak mümkündür: • GFS verileri vergi ve vergi dışı gelirlerin bazı ayrıntılarını vermemektedir. Bu durumda da, gelirlerin hangi kaynaklardan - paylaşılan vergiler, ek vergiler, toplam vergiler ya da yerel yönetimlerce belirlenen “öz gelirler” - temin edildiği belirlenmemektedir. Oysa ki bu veriler mali özerkliğin saptanmasında önemli bir yere sahiptirler. • GFS verileri yönetimler arası transferlerin ne kadarının koşulsuz ne kadarının koşullu olarak verildiğini ve bu transferlerin hangi şekilde dağıtıldığını (objektif kriterlere göre ya da *ad hoc* olarak) da göstermemektedir. Bu sorunlar GFS veri setinin yerel yönetimlerin gelirleri ve harcamaları üzerindeki kontrol yetkisi ve özerkliğini saptamada yetersiz kalmasını neden olmaktadır (Bkz: Ebel ve Yılmaz, 2002). Bu nedenle de, bu çalışmada daha çok OECD verilerinden yola çıkılarak Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliği OECD üyesi diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

- Yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı,
- Yerel yönetimlerin gelirlerinin alt kalemler itibariyle dağılımı,
- Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin vergileme yetkisi açısından değerlendirilmesi,
- Yerel yönetimlere yapılan yardımların türleri ile
- Yerel yönetimlerin bütçe ve borçlanmadaki özerklikleri istatistikî veriler ışığında değerlendirilecektir.

Böylece, Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin ne oranda sağlandığının ülke uygulamaları çerçevesinde değerlendirilmesi de mümkün olacaktır.

6.1 Yerel Yönetim Gelirlerinin Nispi Gelişimi

Mali özerkliğe ilişkin değerlendirmelerde en önemli göstergelerden biri, yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payıdır. Bu oran, kamusal kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ne ölçüde paylaşıldığı ve yerel yönetimlerin kullandığı kaynakların gelişimini gösterme bakımından önemlidir. Bu açıdan, bir ülkede yerel yönetim gelirlerinin yüksekliği o ülkede mali özerkliğin önemli düzeylerde olduğu konusunda bir fikir verebilir. Fakat yerel yönetim gelirleri/toplam kamu gelirleri oranının tek başına mali özerkliğin boyutunu açıklayabilecek bir gösterge olamayacağını da belirtmek gerekir.

Tablo 2’de 1998-2004 yılları arasında OECD üyesi ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı verilmektedir. Tablo 2’den de görüleceği üzere, OECD üyesi ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranında Hollanda (61,35), Danimarka (56,41), İsveç (39,24), Finlandiya (34,32) ve Polonya (%33,40) başı çekmektedir. Yunanistan (5,64), Avustralya (6,68), Belçika (13,14), Portekiz (14,08) ve İspanya (15,71) ise ele alınan dönem itibariyle yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranının düşük olduğu ülkelerdir.

Tablo 2. Yerel Yönetim Gelirleri/Kamu Gelirleri (%)

| Yerel /toplam kamu | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | ort |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ABD | - | - | 24,74 | 26,27 | - | - | - | 25,51 |
| Almanya | 29,27 | 28,64 | 16,34 | 16,05 | 15,95 | 15,68 | 16,30 | 19,75 |
| Avustralya | - | 6,65 | 6,69 | 6,62 | 6,90 | 6,64 | 6,55 | 6,68 |
| Avusturya | 19,07 | 19,26 | 18,85 | 16,43 | 16,65 | 16,58 | 16,61 | 17,64 |
| Belçika | 13,13 | 13,32 | 12,96 | 12,67 | 13,21 | 13,54 | - | 13,14 |
| Çek cum. | - | - | 21,86 | 21,27 | 24,74 | 28,96 | 27,61 | 24,89 |
| Finlandiya | 33,83 | 33,87 | 32,60 | 33,58 | 34,79 | 35,67 | 35,92 | 34,32 |
| Danimarka | 54,73 | 53,72 | 53,01 | 57,45 | 58,65 | 59,38 | 57,94 | 56,41 |
| Fransa | 19,85 | 19,75 | 19,85 | 19,71 | 20,32 | 20,98 | 21,40 | 20,27 |
| Hollanda | - | 60,60 | 60,41 | 59,29 | 60,45 | 64,96 | 62,38 | 61,35 |
| İngiltere | 24,90 | 26,09 | 25,49 | 27,75 | 29,78 | 31,29 | 31,09 | 28,06 |
| İspanya | 16,30 | 16,16 | 15,98 | 15,63 | 15,44 | 15,30 | 15,15 | 15,71 |
| İsveç | 33,44 | 33,23 | 40,94 | 40,14 | 43,87 | 43,80 | - | 39,24 |
| İsviçre | 23,28 | 23,93 | 23,08 | 26,70 | 26,35 | - | - | 24,67 |
| İtalya | 29,76 | 29,00 | 30,74 | 32,04 | 31,89 | 32,44 | - | 30,98 |
| İzlanda | 26,48 | 25,72 | 26,42 | 27,82 | 28,56 | - | - | 27 |
| Japonya | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Kanada | - | - | 16,84 | 17,74 | 17,99 | 17,87 | 17,40 | 17,57 |
| Kore | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Macaristan | - | - | 25,89 | 27,39 | 28,09 | 29,51 | - | 27,72 |
| Meksika | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Norveç | - | - | 27,32 | 28,85 | 26,27 | 25,43 | 23,71 | 26,32 |
| Polonya | - | - | - | 36,15 | 37,04 | 28,91 | 31,49 | 33,40 |
| Portekiz | 14,44 | 14,32 | 13,32 | 14,33 | 13,97 | - | - | 14,08 |
| Yunanistan | 5,55 | 5,73 | 5,64 | - | - | - | - | 5,64 |
| Türkiye | 14,8 | 14,7 | 12,7 | 12,5 | 11,8 | 11,3 | - | 12,97 |
| OECD ortalama | 23,92 | 24,98 | 24,14 | 26,20 | 26,80 | 27,68 | 27,97 | 25,36 |

Kaynak: International Montetary Fund (IMF), 2006.

1998-2004 yıllarını kapsayan dönemde ele alınan ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin/toplam kamu gelirlerine oranı ortalama 25,36'dır. Bu oran Türkiye'de 12,97'dir ve oldukça düşük bir değeri ifade etmektedir⁵. Öyle ki, Türkiye OECD ülkeleri arasında yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranının en düşük olduğu 3. ülke olduğu gibi, bu oran OECD ortalamasının hemen hemen yarısına denk gelmektedir. Tablo 2'den çıkartılabilecek bir başka önemli sonuç ise, 1998-2004 döneminde OECD üyesi ülkelerin önemli bir kısmında yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı artış eğiliminde iken, Türkiye'de azalış eğiliminde olduğudur. Türkiye'de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı 1998 yılında %14,8 iken, bu oran 2003 yılında %11,3'e gerilemiştir.

6.2 Yerel Yönetim Gelirlerinin Bileşimi

Yerel yönetimlerin gelirlerinin alt kalemler itibariyle dağılımına bakıldığında, vergi gelirlerinin İspanya (%72,66) İzlanda (%65,09) İsveç (%63,49), Avusturya (54,22), Finlandiya (52,40) ve Danimarka (%52,19) da toplam gelirlerin yarısından

⁵ Uygulamada özellikle yerel yönetimlerin gelirlerinin alt kalemler itibariyle dağılımı ve vergileme yetkisini belirlemeye yönelik değerlendirmeler tek bir yıl esas alınarak yapılmakta, seçilen yılda gelir kalemlerinden birinin diğerlerine oranla yüksek ya da düşük çıkması olasılığı genellikle göz ardı edilmektedir. Örneğin, Lijphart tarafından 1984 yılında çeşitli yönetim birimleri tarafından toplanan vergilerde merkezi yönetimin payı ölçü alınarak yapılan çalışmada 21 Batı Avrupa ülkesi içerisinde Hollanda merkezleşmenin en yüksek olduğu ülkeler grubunda yer alırken, bu çalışmadan 4 yıl sonra Sharpe toplam kamu harcamaları içerisinde merkezi yönetimin payını esas alarak yaptığı incelemede Hollanda'yı 19 Batı Avrupa ülkesi içerisinde yerinden yönetimin ağırlıklı olduğu 2. ülke olarak bulmuştur (Fleurke ve Willemse, 2004).

fazlasını oluşturduğu, Hollanda (%8,81), Yunanistan (%13,51) ve İngiltere (%13,65)'de ise, %20'lerin altında olduğu görülmektedir. Tablodan 3'den de görüleceği üzere vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının düşük olduğu Hollanda (%68,62), İngiltere (%66,94), Macaristan (60,22) ve Yunanistan (%39,46) gibi ülkelerde merkezi yönetimden yapılan yardımlar toplam gelirler içerisinde önemli bir ağırlığa sahiptir.

Ele alınan ülkelerde 2000-2004 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin ortalama %42,21'i vergi gelirlerinden, %37,08'i yardımlardan, %20,71'i ise borçlanmalar, ücretler, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

Tablo 3. Yerel Yönetim Gelirlerinin Çeşitli Kaynaklar Arasında Dağılımı (2000 - %)

| Ülke adı | Vergi gelirleri | | | | Yardımlar | | | | Diğer gelirler | | | | | | |
|---------------|-----------------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| ABD | 37,57 | 38,46 | - | - | - | 39,38 | 40,30 | - | - | - | 23,05 | 21,24 | - | - | - |
| Almanya | 37,30 | 37,19 | 35,74 | 35,58 | 37,46 | 35,36 | 34,87 | 35,75 | 35,24 | 34,64 | 27,34 | 27,94 | 28,50 | 29,19 | 27,90 |
| Avustralya | 37,61 | 37,32 | 37,89 | 37,72 | 38,0 | 16,40 | 17,44 | 14,45 | 14,85 | 13,2 | 45,99 | 45,24 | 47,66 | 47,42 | 48,8 |
| Avusturya | 49,58 | 58,11 | 55,71 | 53,70 | 54,00 | 20,97 | 19,46 | 21,79 | 22,20 | 22,76 | 29,45 | 22,43 | 22,49 | 24,09 | 23,24 |
| Belçika | 31,92 | 33,50 | 34,38 | 34,50 | 33,6 | 47,13 | 46,56 | 46,44 | 46,86 | 47,6 | 20,95 | 19,95 | 19,18 | 18,63 | 18,9 |
| Çek Cum. | 55,06 | 48,08 | 48,58 | 41,66 | 45,04 | 26,47 | 36,42 | 37,82 | 47,34 | 44,89 | 18,47 | 15,50 | 13,60 | 11,00 | 10,07 |
| Filandiya | 55,70 | 56,32 | 52,00 | 49,59 | 48,38 | 21,81 | 21,91 | 25,77 | 27,04 | 28,16 | 22,49 | 21,77 | 22,24 | 23,36 | 23,46 |
| Danimarka | 51,87 | 52,68 | 52,38 | 52,31 | 51,71 | 38,21 | 37,42 | 37,67 | 37,67 | 38,30 | 9,92 | 9,90 | 9,95 | 10,02 | 10,00 |
| Fransa | 42,71 | 41,75 | 42,02 | 41,91 | 43,98 | 37,26 | 38,43 | 37,89 | 37,75 | 36,31 | 20,03 | 19,83 | 20,09 | 20,34 | 19,72 |
| Hollanda | 8,74 | 8,27 | 8,71 | 8,80 | 9,52 | 67,70 | 68,85 | 68,47 | 69,64 | 68,45 | 23,56 | 22,88 | 22,81 | 21,56 | 22,04 |
| İngiltere | 14,23 | 13,32 | 13,54 | 13,46 | 13,71 | 66,87 | 66,40 | 66,57 | 66,93 | 67,92 | 18,90 | 20,28 | 19,89 | 19,61 | 18,37 |
| İspanya | 66,03 | 65,94 | 75,54 | 76,68 | 79,12 | 24,85 | 24,98 | 17,46 | 16,98 | 15,01 | 9,12 | 9,08 | 7,01 | 6,33 | 5,87 |
| İsviçre | 62,36 | 64,05 | 63,35 | 64,22 | 64,8 | 15,86 | 20,66 | 20,40 | 19,60 | 18,7 | 21,78 | 15,29 | 16,25 | 16,19 | 16,5 |
| İsviçre | 48,81 | 49,69 | 48,73 | - | - | 17,58 | 17,67 | 16,70 | - | - | 33,60 | 32,64 | 34,57 | - | - |
| İtalya | 37,07 | 37,69 | 46,44 | 46,82 | 45,5 | 46,92 | 47,60 | 40,63 | 40,82 | 40,8 | 16,01 | 14,71 | 12,93 | 12,36 | 13,7 |
| İzlanda | 64,78 | 63,47 | 67,02 | - | 73,2 | 8,20 | 8,91 | 8,70 | - | 10,3 | 27,02 | 27,62 | 24,28 | - | 16,5 |
| Japonya | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Kanada | 40,48 | 40,48 | 40,18 | 40,64 | 41,12 | 40,21 | 40,18 | 40,58 | 40,15 | 40,06 | 19,31 | 19,35 | 19,23 | 19,21 | 18,82 |
| Kore | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Macaristan | 20,37 | 20,96 | 20,35 | 20,56 | 22,3 | 59,95 | 59,89 | 59,08 | 61,94 | 61,0 | 19,68 | 19,15 | 20,57 | 17,50 | 16,7 |
| Meksika | 58,37 | - | - | - | - | 27,30 | - | - | - | - | 14,33 | - | - | - | - |
| Norveç | 40,22 | 42,08 | 38,26 | 44,40 | 44,86 | 39,84 | 37,75 | 43,33 | 36,67 | 37,15 | 19,94 | 20,17 | 18,41 | 18,93 | 18,00 |
| Polonya | 36,22 | - | - | - | 31,4 | 42,95 | - | - | - | 49,8 | 20,83 | - | - | - | 18,8 |
| Portekiz | 40,09 | 35,96 | 37,37 | - | 34,7 | 37,92 | 46,95 | 46,71 | - | 47,7 | 21,99 | 17,09 | 15,92 | - | 17,6 |
| Yunanistan | 13,51 | - | - | - | - | 39,46 | - | - | - | - | 47,03 | - | - | - | - |
| Türkiye | 6,85 | 6,55 | 7,55 | 10,75 | - | 67,2 | 65,15 | 63,25 | 59,05 | - | 25,95 | 28,3 | 29,2 | 30,2 | - |
| Belediye | 11,3 | 10,8 | 14,7 | 20,3 | - | 56,2 | 57,1 | 53,0 | 45,5 | - | 32,5 | 32,1 | 32,3 | 34,2 | - |
| İl özel idare | 2,4 | 2,3 | 0,4 | 1,2 | - | 78,2 | 73,2 | 73,5 | 72,6 | - | 19,4 | 24,5 | 26,1 | 26,2 | - |

Kaynak: OECD, 2002; OECD, 2003; OECD, 2004; OECD, 2005; OECD, 2006 ve Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 2005.

Tablo 3'teki verilerden yola çıkarak Türkiye'ye dair bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'de 2000-2003 yıllarını kapsayan dönem itibarıyla belediye gelirlerinin yaklaşık % 53'ünün il özel idaresi gelirlerinin ise 74,4'ünün idarelerarası transferlerden (özel yardım ve fonlar + genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar) oluştuğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı oldukça düşük seviyelerde olup, belediyelerin toplam gelirlerinin %14,3'ü, il özel idarelerinin ise, 1,6'sı vergi gelirlerinden elde edilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı OECD ülkeleri ortalamasının 1/3'ü düzeyindeyken, yardımların yerel yönetim gelirlerine oranı, OECD ülkelerinden %41,75 daha fazladır. Bu veriler, Türkiye'de yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğinin yanı sıra, mevcut kaynakları bakımından da merkezi yönetime bağımlı olduklarının bir göstergesidir. Öyle ki, öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payının düşük olması bu bağımlılığı açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin harç ve vergi türü gelirlerinin önemli bir kısmı maktu esaslara dayandırıldığından, yüksek enflasyonist süreçte söz konusu tutarlar anlamsız kalabilmektedir. Bu nedenle de zaman zaman toplanacak gelirlerin tahsil maliyetleri bile karşılanamamıştır (Öner, 1997: 218-219). Yerel yönetimlerin kurdukları iktisadi teşebbüsler pek çok ülkede önemli bir gelir kaynağı iken, Türkiye'de devletin sağladığı araç ve imkânları kullanarak belediye çalışanları ve özel kişilere yarar sağlama aracı olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler (Karaman ve Özgür, 1993: 32). Bu da yetersiz olan kaynakların dahi etkin kullanılmadığını, israf edildiğini göstermektedir.

6.3. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Yerel mali özerkliğe ilişkin bir başka değerlendirme, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi esas alınarak yapılabilir. Vergilendirme yetkisi aynı zamanda siyasi özerklikle de paralellik arz etmektedir. Vergilendirme yetkisi ifadesi, bir anlamda yerel yönetimlere merkezi yönetimden bağımsız vergi koyma ve oran belirleyebilme yetkisinin tanındığı bir yapıyı çağrıştırmaktadır. Ancak, buradaki bağımsızlık mutlak bir bağımsızlık değildir. Yerel vergilemedeki bu bağımsızlık daha çok; idari etkinlik, yerel sınırlar, bir veya bir kaç vergi ile ilgili sınırlı olmaktadır (Rowland, 1975: 464; Tekin: 1977: 133). Vergilendirme yetkisinin sahibi olan devlet, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlere devretmektedir (Öncel vd., 2006: 37). Böylece yerel yönetimler: yerel vergileri toplama, vergileme ile ilgili işlemleri kendi sorumluluklarında gerçekleştirme ve yerel vergilerin matrah ve oranını yasaların belirlediği çerçevede belirleme yetkisine sahip olabilmektedir (McLure, 2001: 20'den aktaran Akdemir, a.g.t., s.36).

Tablo 4'te OECD vergi politikası analizi grubunca hazırlanan eyalet ve yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi adlı çalışmada belirtilen kriterlerden yola çıkarak OECD üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin değerlendirmeler yer almıştır. Tablo 4 ten de görüleceği üzere yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi hususunda uygulamasına en çok rastlanan yöntem, vergi matrahının merkezi yönetimce belirlendiği, buna karşın, vergi oranını belirlemede yerel yönetimlere serbestliğin tanındığı sistemdir. Özellikle, Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere İsveç, İsviçre gibi ülkelerde uygulanan bu sistemde, yerel yönetimler genellikle merkezi yönetimin belirlediği sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını belirlemekte ve bu oranların dışına çıkamamaktadır.

Vergi oranlarını yerel yönetimlerin belirlediği bu yöntemin yanı sıra, Avusturya, Belçika, İspanya ve Portekiz'de yerel yönetimlere vergi matrahını belirleme konusunda da önemli serbesti tanındığı görülmektedir. Mali özerklik

açısından büyük önem taşıyan bu iki yöntemle elde edilen gelirler yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin 3/4'ünü oluşturmaktadır.

Tablo 4'ten yola çıkarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimle paylaştığı vergiler açısından bir değerlendirme yapıldığında ise, Almanya, Avusturya ve İspanya'da gelir paylaşımında uygulanan yöntemde bir değişiklik yapılırken yerel yönetimlerin rızasının arandığı, Belçika, Finlandiya, Portekiz, İsveç ve Türkiye'de gelir paylaşımı yasa ile yapılmakla birlikte, bu konuda değişiklik yapma yetkisinin merkezi yönetime ait olduğu görülmektedir.

Tablo 4. Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri/ Toplam Vergi Gelirleri (%)

| Ülke Adı | Yönetim Birimi | Yerel vergiler/ toplam vergi gelirleri | (a) | (b) | (c) | (d1) | (d2) | (d3) | (d4) | (e) | Toplam* |
|-----------------------------|--|---|------|------|-----|------|------|------|------|------|---------|
| ABD (1995) (2002) | Yerel yön. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Almanya (1995) (2002) | Yerel yön. | 7 | 1 | 52 | - | - | 47 | - | - | - | 100,0 |
| | | 7 | 17,6 | 33,6 | - | - | 47,6 | - | - | 1,1 | 100,0 |
| Avusturya (1995) (2002) | Yerel yön. | 8 | 9 | 11 | - | - | 81 | - | - | - | 100,0 |
| | | 9,6 | 2,7 | 5,4 | - | - | 66,5 | - | - | 20 | 100,0 |
| Avusturya (1995) (2002) | Yerel yön. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | 3 | 100 | - | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| Belçika (1995) (2002) | Yerel yön. | 6,0 | 13,0 | 84,0 | - | - | - | 2,0 | 1,0 | - | 100,0 |
| | | 5,0 | 10,0 | 86,4 | - | - | - | - | - | 3,6 | 100,0 |
| Çek cum. (1995) (2002) | Yerel yön. | 13 | 2 | 5 | 3 | - | - | 90 | - | - | 100,0 |
| | | 12,5 | 5,5 | 4,1 | - | - | - | 88,8 | - | 1,5 | 100,0 |
| Danimarka (1995) (2002) | Belediyeler County'ler | 22,0 | - | 96,0 | - | - | - | 4,0 | - | - | 100,0 |
| | | 9,0 | - | 93,0 | - | - | - | - | - | 7,0 | 100,0 |
| Finlandiya (1995) (2002) | Yerel yön. | 35,6 | - | 90,7 | - | - | - | 2,9 | - | 6,4 | 100,0 |
| | | 22 | - | 89 | - | - | - | 11 | - | - | 100,0 |
| Fransa (1995) (2002) | Yerel yön. | 21,5 | - | 89,9 | - | - | - | - | 9,9 | - | 100,0 |
| | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Hollanda (1995) (2002) | Yerel yön. | 10 | 72,1 | 8,5 | 9,1 | - | - | - | - | 3,6 | 100,0 |
| | | 2,0 | - | 100 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| İngiltere (1995) (2002) | Yerel yön. | 3,6 | - | 99,2 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | 4,0 | - | 100 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| İspanya (1995) (2002) | Yerel Yön. Bölgeler | 4,5 | - | 100 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | 9,0 | 33,0 | 51,0 | - | - | 16,0 | - | - | - | 100,0 |
| İsveç (1995) (2002) | Yerel yön. | 5,0 | 15,0 | 7,0 | - | - | 78,0 | - | - | - | 100,0 |
| | | 8,5 | 58,3 | 0,1 | - | - | 41,6 | - | - | - | 100,0 |
| İsviçre (1995) (2002) | Belediyeler | 18,1 | 27,2 | 51,4 | - | - | 21,4 | - | - | - | 100,0 |
| | | 32,0 | 2,0 | 98,0 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| İtalya (1995) (2002) | Bölgeler Yerel yön. | 32,1 | - | 100 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | 16 | - | 97 | - | - | - | 3 | - | - | 100,0 |
| İzlanda (1995) (2002) | Yerel yön. | 16,2 | 2,9 | 97,1 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Japonya (1995) (2002) | Yerel yön. | 11,3 | - | 58,8 | - | - | 23,7 | 17,6 | - | - | 100,0 |
| | | 5,2 | 27,1 | 50,4 | - | - | - | 13,1 | - | 9,3 | 100,0 |
| Kanada (1995) (2002) | Yerel yön. | 20 | 8 | 92 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | 25,2 | - | 91,2 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| Kore (1995) (2002) | Yerel yön. | 24 | - | 88,5 | - | - | - | - | - | 11,5 | 100,0 |
| | | 26,0 | 0,1 | 79,7 | - | - | - | - | - | 20,2 | 100,0 |
| Macaristan (1995) (2002) | Yerel yön. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | 8,6 | 1,8 | 95,6 | - | - | - | - | - | 2,3 | 100,0 |
| Meksika (1995) (2002) | Yerel yön. | 18,9 | - | 64,3 | - | - | - | - | - | 35,7 | 100,0 |
| | | 6 | - | 30 | - | - | - | - | 70 | - | 100,0 |
| Norveç (1995) (2002) | Yerel yön. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | 4 | - | - | - | - | 74 | - | 26 | - | 100,0 |
| Portekiz (1995) (2002) | Yerel yön. | 1 | 100 | - | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | 20 | - | 2,5 | - | - | 0,5 | 97 | - | - | 100,0 |
| Polonya (1995) (2002) | Yerel yön. | 12,9 | 3,3 | 96,7 | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | | 5,2 | - | 43,8 | - | - | 22,8 | - | 33,5 | - | 100,0 |
| Türkiye (1995) (2002) | Belediyeler İl özel idare. Belediyeler İl özel idare. | 6,0 | - | 44 | - | - | - | 18,5 | - | 37,3 | 100,0 |
| | | 7 | - | 45 | 1 | - | 54 | - | - | - | 100,0 |
| Yunanis. (1995) (2002) | Yerel yön. | 17,5 | - | 23,2 | - | - | - | 76,4 | - | 0,4 | 100,0 |
| | | - | - | - | - | - | 76,9 | - | 23,1 | - | 100,0 |
| Ortalama (1995) (2002) | Yerel yön. | - | - | - | - | - | 88,0 | - | 12,0 | - | 100,0 |
| | | - | - | - | - | - | 77,3 | - | 22,7 | - | 100,0 |
| Ortalama (1995) (2002) | Yerel yön. | - | - | - | - | - | 91,6 | - | 8,4 | - | 100,0 |
| | | 0,9 | - | 64,6 | - | 35,4 | - | - | - | - | 100,0 |
| Ortalama (1995) (2002) | Yerel yön. | 10,16 | 11,6 | 62,4 | - | - | 17,1 | 1,3 | 0,05 | 7,6 | 100,0 |
| | | 12,4 | 15,4 | 57,3 | 0,4 | 1,5 | 5,6 | 8,3 | 0,4 | 5,9 | (5,9) |

Kaynak: OECD, 1999; Blöchliger ve King, 2006; DİE, 2004.

Not: (a)Yerel yönetimlerin matrah ve oranını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını, (b) Yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını, (c) Yerel yönetimlerin sadece matrahını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını, (d1) paylaşımı yerel yönetimlerce yapılan gelirlerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını, (d2) Gelir paylaşımı yapılırken yerel yönetimlerin rızasının alındığı vergi

gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını, (d3) Gelir paylaşımı yasa ile düzenlenmekle beraber, bu konudaki değişikliğin merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak yapılması vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını (d4) Gelir paylaşımının merkezi yönetim tarafından bütçe sürecinin bir parçası olarak belirlenmesi, vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını (e) matrah ve oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen vergilerden elde edilen gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını göstermektedir.

: Toplam gelirlerin Avusturya'da %5,5'i, Almanya'da %0,2'si, Çek Cumhuriyeti'nde %0,1'i, Finlandiya'da %0,1'i, Hollanda'da %0,8'i, İzlanda'da %8,8'i, Portekiz'de %0,2'si, Kanada'da %0,3'ü, Fransa'da %6,6'sı diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Tablodaki verilerden yola çıkarak Türkiye açısından bir değerlendirme yapıldığında ise, Türkiye'de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yaklaşık 4/5'ini paylaşım yoluyla, 1/5'ini ise matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergilerden elde ettikleri görülmektedir. Vergi gelirlerinin birleşimi yerel yönetim türleri itibarıyla değerlendirildiğinde ise, belediyelerin toplam vergi gelirlerinin %77'sinin, il özel idarelerinin ise %90'larının paylaşım yoluyla elde edildiği söylenebilir. Bu çerçevede Türkiye'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin yok denecek kadar az ve merkezi yönetime bağımlı olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Türkiye'de yerel yönetimlerin Emlak Vergisi ile bazı tali vergiler dışında yerel düzeyde vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere oran ekleme yetkileri bulunmamaktadır. Yerel yönetim gelirleri verimsiz olduğu gibi, fiyat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az matrahlardan oluşmaktadır (Falay vd., 1996: 12). Yerel yönetimlerin yerel vergi ve harçların oran ve matrahlarını belirleme yetkisinin olmaması öz gelirlerinin sınırlı düzeyde kalmasının önemli nedenlerinden biridir.

6.4. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların Bileşimi

Buraya kadar anlatılanlardan yola çıkarak, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin ele alınan ülkelerle kıyaslandığında oldukça düşük düzeylerde gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Ancak, yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için daha detaylı bilgilere ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin tablo 2' deki veriler ele alındığında Hollanda da yerel yönetimlerin özerkliğinin oldukça yüksek seviyede olduğunu söylemek mümkünse de tablo 3 verileri ele alındığında bu ülkede yerel yönetimlerin öz gelirlerinin düşük olduğu, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin 2/3'ünün yardımlardan oluştuğu görülecektir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin değerlendirmelerde yardım türü gelirlerin toplam gelirlere oranı ile yerel yönetimlerin yardım türü gelirlerinin tahsisli (koşullu) ve tahsissiz (koşulsuz) yardımlar arasında dağılımının da değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

Tablo 5'te OECD üyesi ülkelerde yerel yönetimlere yapılan yardımların türleri verilmiştir. Tablo 5'ten de görüleceği üzere, OECD üyesi ülkelerde yerel yönetimlere yapılan yardımların toplam yerel yönetim gelirlerine oranı 2000 yılında %35,75 iken, 2004 yılında %41,13 olarak gerçekleşmiştir. Yardımların türleri itibarıyla dağılımına bakıldığında, Avustralya, Finlandiya, Fransa, İzlanda ve Portekiz gibi ülkelerde yerel yönetimlerin özerkliği açısından daha az zedeleyici olan tahsissiz yardımların, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Hollanda, İsviçre, Kanada gibi ülkelerde ise tahsisli yardımların payının yüksek olduğu görülmektedir. Tahsisli yardımlar içerisinde, Avusturya, Belçika, İsviçre ve Kanada'da zorunlu yardımların, Çek Cumhuriyeti ve Türkiye'de ise isteğe bağlı yardımların payı yüksektir. Tahsisli olmayan yardımlarda ise Türkiye dışındaki tüm ülkelerde yardımı veren üst idareler ya da kurum veya kuruluşlarının tek taraflı iradesine dayalı olarak değiştiremeyeceği zorunlu yardımlar ağırlıklı bir paya sahiptir.

Tablo 5. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların Türleri 2000, 2004

| | | Tahsisli yardımlar | | | | | | Tahsisli olmayan yardımlar | | | Toplam | |
|-----------------------|------|---------------------------------|--------------------------------------|-------|--|-------|------------------------|----------------------------|--------------|----------------------|--------|-------|
| | | Zorunlu yardımlar | | | | | | Zorunlu yardımlar | | İsteğe bağlı yardım. | | |
| | | Yard. / yerel yönetim gelirleri | Eşitleyici (Denkleştirici) yardımlar | | Eşitleyici (Denkleştirici) olmayan yardım. | | İsteğe bağlı yardımlar | Genel Amaçlı yardım. | Blok yardım. | | | |
| | Cari | Serm. | Cari | Serm. | Cari | Serm. | | | | | | |
| ABD | 2000 | 39,38 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2004 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Almanya | 2000 | 35,36 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2004 | 34,64 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Avusturya | 2000 | 20,97 | 38,6 | 9,0 | 4,9 | 35,0 | 1,5 | - | 10,9 | 0,1 | 0,0 | 100,0 |
| | 2004 | 22,76 | 39,3 | 3,5 | 7,4 | 34,8 | 1,2 | - | 13,7 | 0,1 | 0,0 | 100,0 |
| Avustralya | 2000 | 16,40 | - | - | - | - | 7,1 | 0,5 | 92,4 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | - | - | - | - | 16,7 | - | 83,3 | - | - | 100,0 |
| Belçika | 2000 | 47,13 | 87,1 | 3,2 | 0,1 | - | 2,5 | 0,7 | 6,4 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 71,6 | - | 0,1 | - | 0,5 | 23,8 | 4,0 | - | - | 100,0 |
| Çek Cum | 2000 | 26,47 | 29,2 | - | - | - | 40,4 | 30,5 | - | - | - | 100,0 |
| | 2004 | 44,89 | 12,4 | - | - | - | 74,1 | 13,6 | - | - | - | 100,0 |
| Finlandiya | 2000 | 21,81 | 9,8 | - | - | - | 1,6 | 3,1 | - | 84,1 | 1,4 | 100,0 |
| | 2004 | 28,16 | 5,7 | - | - | - | 1,8 | 1,6 | 16,3 | 74,0 | 0,6 | 100,0 |
| Danimarka | 2000 | 38,21 | 39,8 | - | 0,6 | - | 4,1 | 0,1 | 55,3 | - | 0,0 | 100,0 |
| | 2004 | 38,30 | 37,9 | - | 0,8 | - | 4,9 | 0,1 | 56,2 | - | 0,0 | 100,0 |
| Fransa | 2000 | 37,26 | 7,7 | - | 0,1 | - | 2,4 | 4,9 | 75,2 | 9,7 | - | 100,0 |
| | 2004 | 36,31 | 6,5 | - | 0,1 | - | 1,3 | 3,8 | 81,9 | 6,4 | - | 100,0 |
| Hollanda ³ | 2000 | 67,70 | 68,6 | - | - | - | - | - | 31,4 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | 68,45 | 73,6 | - | - | - | - | - | 26,4 | - | - | 100,0 |
| İngiltere | 2000 | 66,87 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2004 | 67,92 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| İspanya | 2000 | 24,85 | 43,4 | 4,5 | - | - | 0,9 | 0,6 | 50,9 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | 15,01 | 15,8 | 13,4 | 2,5 | - | - | - | 68,3 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | 15,01 | 8,1 | 5,4 | - | - | 0,9 | 0,5 | 85,2 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 14,3 | 16,4 | 3,1 | - | - | - | 66,2 | - | - | 100,0 |
| İsveç | 2000 | 15,86 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2004 | - | - | - | - | - | 0,7 | 28,1 | 71,3 | - | - | 100,0 |
| İsviçre | 2000 | 17,58 | 73,6 | 10,8 | - | - | - | - | 15,7 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 71,7 | 8,7 | - | - | - | - | 19,6 | - | - | 100,0 |
| İtalya ¹ | 2000 | 46,92 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2004 | - | - | 4,7 | - | 4,7 | 10,6 | 8,7 | 71,4 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | - | - | - | - | 39,4 | 36,1 | 24,5 | - | - | 100,0 |
| İzlanda | 2000 | 8,20 | 18,4 | - | 7,2 | - | 17,8 | 2,4 | 54,2 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 3,0 | - | 8,4 | - | 6,5 | 3,1 | 79,0 | - | - | 100,0 |
| Kanada | 2000 | 40,21 | - | - | 91,8 | 4,5 | - | - | 3,7 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | 40,06 | - | - | 91,4 | 4,3 | - | - | 4,3 | - | - | 100,0 |
| Kore | 2000 | - | 9,3 | - | - | - | 10,5 | 11,5 | 66,7 | - | 2,1 | 100,0 |
| | 2004 | - | 6,4 | - | - | - | 11,2 | 10,2 | 69,9 | - | 2,4 | 100,0 |
| Macaristan | 2000 | 40,6 | 9,1 | - | - | - | 5,1 | 5,0 | 35,9 | - | 4,4 | 100,0 |
| | 2004 | 59,95 | 40,1 | 7,4 | - | - | 3,8 | 5,6 | 41,9 | - | 1,1 | 100,0 |
| Meksika ² | 2000 | 27,30 | 50,1 | - | - | - | 5,7 | - | 44,2 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 53,9 | - | - | - | 5,3 | - | 40,8 | - | - | 100,0 |
| Norveç | 2000 | 39,84 | 20,9 | - | 1,0 | - | 17,2 | 3,2 | - | 57,7 | - | 100,0 |
| | 2004 | 37,15 | 12,2 | - | 9,4 | - | 19,4 | 3,9 | - | 55,1 | - | 100,0 |
| Polonya | 2000 | 42,95 | 32,5 | 6,4 | - | - | - | - | 61,1 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 24,1 | 5,4 | - | - | - | - | 70,5 | - | - | 100,0 |
| Portekiz | 2000 | 37,92 | - | - | - | - | 16,5 | - | 83,5 | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | - | - | - | - | 11,4 | - | 85,0 | - | 3,6 | 100,0 |
| Yunanistan | 2000 | 39,46 | 53,6 | 46,4 | - | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| | 2004 | - | 61,3 | 38,7 | - | - | - | - | - | - | - | 100,0 |
| Türkiye | 2000 | 67,2 | - | - | - | - | - | 64,9 | - | - | 35,1 | 100,0 |
| | 2004 | - | - | - | - | - | - | 77,3 | - | - | 22,7 | 100,0 |
| OECD ort | 2000 | 35,75 | 26,5 | 4,8 | 5,0 | 1,9 | 7,8 | 9,7 | 35,6 | 7,4 | 1,5 | 100,0 |
| | 2004 | 41,13 | 22,9 | 3,8 | 5,7 | 1,9 | 9,2 | 9,9 | 38,8 | 6,5 | 1,5 | 100,0 |

Kaynak: Blöchliger ve King, 2006; Bergvall, Charbit, Jan ve Merk., 2006. verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir. ¹: 2002 yılı itibarıyla, ²: Eyaletlere yapılan yardımları da içermektedir. ³: 2003 yılı itibarıyla

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinin az olması nedeniyle merkezi yönetim mali yardımlar vasıtası ile yerel yönetimleri desteklemek zorunda kalmaktadır. Merkezi yönetimce yerel yönetimlere aktarılan bu kaynakların en önemli bölümünü genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylar oluşturmaktadır⁶. Anılan payların yerel yönetim gelirleri içerisindeki ağırlığının

Balikesir
Üniversitesi Sosyal
Bilimler Enstitüsü
Dergisi
Cilt 12 Sayı 21
Haziran 2009
ss.259-287

⁶ Genel Bütçe vergi gelirlerinden belediyelere, %5, İl Özel idarelerine %1,12 ve Büyükşehir belediyelerine, %5 pay verilirken, 02. 07.2008 Tarih ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’la pay hesaplamasına esas olan havuz genişletilerek, Genel bütçe

yanı sıra, merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktarılacak pay oranlarında zaman zaman çeşitli gerekçelerle değişiklikler yapabilmektedir. Merkezi yönetimin tek taraflı olarak yaptığı bu değişiklikler, yerel yönetimlerin gelirlerinin istikrarsız bir görünüm arz etmesine neden olmaktadır. Genel bütçeden aktarılan payların istikrarsızlığının yanı sıra, merkezi yönetimce yerel yönetimlere yapılan isteğe bağlı yardımların da zaman ve miktarının belirli olmaması yerel yönetimlerin mali planlama yapmasını engellemektedir⁷.

6.5. Yerel Yönetim Borçlanma Ve Bütçe Açıklarına İlişkin Düzenlemeler

Yerel
Yönetimler ve
Mali

278

Yerel yönetimlerin özerkliği konusunda bir başka değerlendirme, yerel yönetimlerin borçlanma ve bütçe açıkları konusundaki özerkliğinden yola çıkılarak yapılabilir. Yerel yönetimlerin borçlanma ve bütçe açıkları konusundaki özerkliğini değerlendirebilmek amacıyla, Tablo 6'da OECD tarafından 2006 yılında yayınlanan yerel yönetimlerin mali özerkliği adlı çalışmada yer alan verilerden yararlanılmıştır.

Tablodan da görüleceği üzere, bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliği, İzlanda, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Japonya ve Türkiye de yüksek, Almanya, Danimarka, Hollanda, İspanya, gibi ülkelerde ise düşüktür. Bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliğinin yüksek olduğu ülkelerden İzlanda'da mali disiplinin sağlanması için merkezi yönetimle yerel yönetimler birliği arasında düzenli istişari toplantılar yapılmaktadır. Polonya'da yerel yönetimlerin taslak bütçelerini merkezi yönetimin bir temsilcisi olan Bölgesel Kliring Daireleri'ne sunmaları gerekmektedir. Bölgesel Kliring Daireleri taslak bütçeleri her bir yerel yönetim biriminin bütçesinde öngördüğü açığını kapatabilmesi için gereken araçlara sahip olduğunu temin etmek üzere ve yerel yönetimlerin yükümlülüklerini sürdürebilirlikleri üzerinde kapsamlı bir değerlendirme yapmaktadır. Eğer Bölgesel Kliring Dairesi'nin yerel yönetim bütçesi üzerindeki görüşü negatif ise, bütçedeki kuşuların onun direktifleri doğrultusunda değiştirilmesi gerekmektedir. İsviçre'de, yerel yönetimlerin uygulayacağı mali politikalar yerel halkın halkoylaması aracılığıyla uygun bulmasına tabidir. Çek Cumhuriyeti'nde eğer belediyeler bütçe açıklarını kapatabilecek garantiler verebiliyorlarsa ya da belediyelerin verdikleri garantileri tamamlayabilecek ilave garantiler söz konusu ise bütçe açığı da verebilirler. Türkiye'de yerel yönetimlerin bütçelerini hazırlarken, önce gelirlerini sonrada gelirlerine uygun olarak giderlerini belirlemeleri ve bütçelerini denk olarak bağlamaları gerekmektedir. Japonya'da yerel yönetimlerin onaylanmış cari bütçelerinin denk olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin kendileri de bütçe dengesini sağlamaya yönelik düzenlemeleri benimseyebilmektedir. Finlandiya'da ise, 2001'de uygulamaya giren bir kanunla, yerel yönetimlerin orta vadede denk bütçeyi sağlamaları öngörülmüştür. Bu amaçla belediyeler herhangi bir bütçe açığını nasıl kapatacaklarına dair bir plan yapmak zorundadır (Joumard ve Kongsrud, 2005).

Bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliğinin düşük olduğu ülkelerden Almanya'da, yerel yönetimler ve diğer yönetim birimlerinin uyguladığı politikaların koordinasyonu İdarelerarası Finansal Planlama

vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'inin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'inin büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'inin il özel idarelerine ayrılması öngörülmüştür.

⁷ Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payların yanı sıra, Maliye Bakanlığı bütçesinden yerel yönetimlere koşulsuz yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımların yanı sıra, DPT tarafından kalkınmada öncelikli yörelere, Kültür ve Turizm Bakanlığının tarafından Kültürel ve Türkiye'nin tanıtımı'na yönelik faaliyetlere yardım yapılmaktadır. Ayrıca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, DSİ, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün de yerel yönetim birimlerimize yardımları söz konusudur (Yılmaz ve Beriş, 2006).

Konseyi tarafından sağlanmaktadır. Anılan Konseye tüm yönetsel birimlerin mali durumlarındaki gelişmeleri denetleme ve mali disiplini sağlamalarına yönelik önerilerde bulunabilme yetkisi verilmiştir. İç İstikrar Paketi ile 2003 ve 2004 yıllarında harcamaların azaltılmasına yönelik önlemler uygulamaya geçirilmiştir. Danimarka'da yerel yönetimler denk bütçe uygulamak zorundadır. Hollanda da yerel yönetimler bütçelerini denk olarak gerçekleştirerek zorundadır. Yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olarak gerçekleşip gerçekleşmediği merkezi yönetim tarafından kontrol edilmekte ve denetlenmektedir. Bu ülkede ayrıca, belediyeler bütçe açığı verir ve onu izleyen yıllarda da sürdürürse, il yönetimleri belediyeleri finansal olarak kontrol etmek zorundadır. İspanya'da 2001 yılında kabul edilen Bütçe İstikrar Kanunu'na göre, yerel yönetimlerin en azından denk bir bütçeyi sürdürmesi gerekmektedir. Avustralya'da, pek çok eyalette denk bütçe kuralları benimsenmiştir. İsveç'te yerel yönetimlerin bütçelerinin açık vermesine izin verilmemektedir. Eğer yerel yönetim bütçeleri açık verirse, açığın 2 yıl içinde kapatılması gerekmektedir. Norveç'te yerel yönetimlerin operasyonel bütçe açığı vermesine izin verilmemektedir. Eğer başlangıçta denk olarak hazırlanan bütçe, yılsonunda açık verirse açığını izleyen iki yıl içinde kapatılması gerekmektedir (Joumard ve Kongsrud, 2005).

Tablo 6. Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği

| Ülke adı | Bütçe ve açık özerkliği | Borçlanma özerkliği | Ülke adı | Bütçe ve açık özerkliği | Borçlanma özerkliği |
|-----------------|-------------------------|---------------------|-----------------|-------------------------|---------------------|
| ABD | - | - | İtalya | - | - |
| Almanya | 0,0 | 62,5 | İzlanda | 100,0 | 62,5 |
| Avustralya | 10,0 | 62,5 | Japonya | 70,0 | 50,0 |
| Avusturya | 40,0 | 100,0 | Kanada | - | - |
| Belçika | - | - | Kore | 60,0 | 12,5 |
| Çek Cumhuriyeti | 70,0 | 62,5 | Macaristan | - | - |
| Danimarka | 0,0 | 25,0 | Meksika | - | - |
| Finlandiya | 60,0 | 75,0 | Norveç | 40,0 | 50,0 |
| Fransa | 60,0 | 37,5 | Polonya | 80,0 | 37,5 |
| Hollanda | 0,0 | 75,0 | Portekiz | 60,0 | 37,5 |
| İngiltere | - | - | Yunanistan | - | - |
| İspanya | 0,0 | 37,5 | Türkiye | 70,0 | 25,0 |
| İsveç | 40,0 | 100,0 | Ortalama | 45,6 | 52,8 |
| İsviçre | 60,0 | 37,5 | | | |

Kaynak: Blöchliger ve King, 2005.

Tablo 6'daki verilerden yola çıkarak yerel yönetimlerin borçlanmaları konusundaki özerklikleriyle ilgili bir değerlendirme yaptığımızda ise, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Hollanda, İzlanda ve Almanya da yerel yönetimlerin borçlanma özerkliğinin yüksek, Kore, Danimarka, Türkiye, Fransa, İspanya ve İsviçre gibi ülkelerde ise düşük olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanma konusunda özerkliğinin yüksek olduğu ülkelere, Avusturya'da yerel yönetimlerin borçlanmaları eyaletlerin çıkardığı kanunlarla düzenlenmekte ve borçlanma konusundaki düzenlemeler eyaletten eyalete değişmektedir. Bu ülkede yerel yönetimlerin borçlanmalarına olağanüstü harcamalarını finanse etmek üzere izin verilmektedir. İsveç'te yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde bir sınırlama söz konusu değildir. Finlandiya'da yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde açık bir sınırlama yoktur. Yerel yönetimlerin tüm borçlanmaları belediye organizasyonu tarafından koordine edilmektedir. Bu ülkede merkezi yönetimin yerel yönetim borçlarına garantisi söz konusu değildir. Hollanda'da yerel yönetimlerin bütçeleri yıllık bazda denk olduğu müddetçe, yerel yönetimler borçlanma konusunda serbesttirler. İzlanda'da yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda herhangi bir sınırlama söz konusu değildir. Bu ülkede yerel düzeyde mali disiplini sağlamak üzere merkezi yönetim ve yerel yönetimler birliği arasında düzenli işi

toplantılar yapılmaktadır. Çek cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde açık bir sınırlama söz konusu değildir. Borçlanma konusunda piyasa disiplini öngörülmüştür. Yerel borçlanma konusunda merkezi yönetimin garantisi söz konusu değildir. Almanya'da yerel yönetimler diğer finansman olanakları uygun değilse, eyaletlerin onayı ile sadece sermaye yatırımlarını finanse etmek üzere borçlanabilirler. Avustralya'da ise, Ulusal Borçlanma Konseyi tarafından yerel yönetim borçlarını da içerecek şekilde eyalet borçlanmalarına bir sınırlama getirilmektedir (Joumard ve Kongsrud, 2005).

Yerel
Yönetimler ve
Mali

280

Yerel yönetimlerin borçlanma konusunda özerkliğinin düşük olduğu ülkelerden Kore'de yerel yönetimlerin tüm borçlanmaları merkezi yönetimin onayına tabidir. Danimarka'da yerel yönetimlerin genel olarak borçlanmaya gitmeleri (yetkisi) söz konusu değildir. Ancak bu genel kuralın bazı istisnaları vardır. Countiler yıllık toplam net yatırım harcamalarının %25'ine kadar borçlanabilirler. Belediyelerin ise, belirli sektörlerle yönelik yatırımlarını finanse etmeleri için borçlanmalarına izin verilmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin dış borçlanmaları Hazine Müsteşarlığı'ndan izin almalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin Hazine Müsteşarlığı'nın onayı olmaksızın Hazine garantili dış borç sağlamaları söz konusu değilken, Hazine Müsteşarlığı'ndan izin alınmaksızın alınan Hazine garantisiz borçlarda Dış Finansman Bilgi Sistemine kaydedilmektedir. Ayrıca, bunlara ilişkin borç servisi ödemeleri de gerçekleştirilmemektedir. Dış borçlarda var olan Hazine onayı ya da önceden izin mekanizmasının yanı sıra, belediyeler, il özel idareleri ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz (bu oranlar büyükşehir statüsündeki belediyeler ve büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idarelerinde bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır). İç borçlanmada ayrıca, yerel yönetimlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçen borçlanmaları ilgili yerel yönetim birimlerinin meclislerinin salt çoğunluğunun kararının yanı sıra İçişleri Bakanlığı'nın onayını gerektirmektedir⁸. Fransa'da yerel yönetimlerin borçlanmalarına sermaye yatırımlarını finanse etmeleri amacıyla izin verilmektedir. İspanya'da yerel yönetimlerin borçlanmaları sermaye harcamalarının finansmanı için kullanılabilir. Eğer yıllık borç servisi geri ödemeleri cari gelirlerin %25'ini aşarsa borçlanma Maliye Bakanlığı'nın onayına tabidir. Merkezi yönetim ayrıca, makroekonomi politikalarının bir gereği olarak yerel borçlanma üzerinde ilave sınırlamalara gidebilir. Fransa'da İsviçre'de yerel yönetimlerin borçlanması yatırım projeleri ile sınırlandırılmıştır ve yerel borçlanmanın gerçekleşmesi halkoylaması ile onay verilmesine bağlıdır. Polonya'da, Anayasa toplam kamu borçlarının GSYİH'ye oranının %60'ı geçmesini yasaklamıştır. Bu ülkede, kamu maliyesi kanunu, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin toplam borçlarının GSYİH'ye oranının %50'nin altında tutmalarını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin ilave bir takım sınırlamalarla karşı karşıya kaldığı bu ülkede, yerel yönetimlerin toplam borçlarının toplam gelirlerine oranı %60'ı, borç servisi harcamalarının toplam gelirlerine oranının ise %15'i geçmemesi gerekmektedir. Portekiz'de yerel yönetimler sabit sermaye yatırımlarını gerçekleştirebilmek amacıyla borçlanmada serbesttirler (Joumard ve Kongsrud, 2005).

⁸ Belediye Kanunu (Madde:68), Kanun No: 5393, Kabul Tarihi:03.07.2005, 13.07.2005 Tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.; İl Özel İdaresi Kanunu (Madde:51), Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, 04.03.2005 Tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete.

7. SONUÇ

Yerel yönetimlerin önemli sorunları bulunduğu ve bunlara çözüm aranması gerektiği akademik, idari ve siyasi platformlarda sürekli dile getirilmektedir. Yerel yönetimler reformu konusunda var olan ihtiyaç karşısında, kamu hizmetlerinin arzının halkın tercihlerine uygunluğunu ve halkın yönetime katılımını sağlamak amacıyla pek çok ülkede yerel yönetimlerin varlığını güçlendirme ve onların yönetim sistemi içerisindeki konumunu kuvvetlendirme ve korumaya yönelik adımlar atılmaktadır. Bu amaçla yerel yönetimlere önemli gelir ve görev devri söz konusu olmakta, aynı zamanda yerel yönetimlerin özerkliğini artırıcı düzenlemeler yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin önemini ve özerkliğini artırıcı nitelikteki bu düzenlemelerde amaç, kamu hizmetlerinin etkin ve etkili sunumunu gerçekleştirmenin yanı sıra, halkın yönetime katılımını sağlayarak demokrasinin kurumsallaşmasını sağlamaktır.

Bugün pek çok ülkede kamu hizmeti sunumunda merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görev ve yetki devri, hizmetlerin halkın tercihlerine uygun sunumunu sağladığı gibi, merkezileşmenin yol açtığı aşırı bürokrasiyi ve hizmet sunumundaki gecikmeleri önlemektedir. Ancak, yerinden yönetimin ve yerel yönetimlere görev ve gelir devrinin kendisinden beklenen faydaları sağlaması bu birimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları tahsis edilmesi ve mali özerklikleriyle yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin mali açıdan özerklikleri olmaksızın, bunlara görev ve yetki devri bir anlam ifade etmeyecektir. Çünkü karar alma serbestisi olan bu idareler, almış oldukları kararları uygulayabilme gücünden yoksun olacaklardır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin bu birimlerin mali özerkliğinin artırılması ile mümkün olacağı düşüncesinden hareketle, OECD ve Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin farklı yönleri dikkate alınarak mali özerkliğin değerlendirildiği bu çalışmada Türkiye’de mali özerkliğin hemen hemen bütün göstergeler itibarıyla son derece düşük seviyede olduğu sonucu karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının yanı sıra, yerel yönetim gelirleri içinde öz gelirlerinin payı da düşüktür. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi çok düşük olduğu gibi, merkezi yönetimden gelecek mali yardımlara önemli ölçüde bağımlıdırlar.

Mali özerklikle ilgili ortalama göstergelerin düşüklüğü yanında incelenen göstergelerdeki dönemsel gelişmelerde gelecekle ilgili olumlu mesajlar vermemektedir. Şöyle ki, yerel kamu gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı 1998 yılında %14,8 düzeyinde iken, 2003 yılında %11,3’e gerilemiştir. Oysa aynı dönemde OECD ülkelerinde söz konusu oranının dönem içinde arttığı görülmektedir. Benzer şekilde yerel yönetim gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı bakımından Türkiye’deki yerel yönetimlerin OECD ülkelerinin ortalamasının gerisinde kaldığı görülmektedir. Söz konusu gösterge itibarıyla Büyükşehir belediyeleri ile il belediye gelirlerinde yıllar itibarıyla mali özerkliği destekleyici gelişme varken, küçük ölçekli belediyeler ile il özel idaresi gelirleri için aynı şeyleri söylemek mümkün değildir.

OECD ülkeleri arasında merkezi yönetimden yapılan yardımların en yüksek olduğu ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere yapılan koşullu (tahsisli) ve koşulsuz (tahsissiz) yardımların isteğe bağlı yardımlardan oluşması mali özerkliği zayıflatan diğer bir yapısal özelliktir. Merkezi idarenin mali yardımlar konusunda keyfi muameleleri yerel yönetimleri kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya bıraktığı gibi, yerel yöneticilerin önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olduğu bir idari yapıyı da ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye’de 1981’den sonra belediyelere yönelik nispi birtakım iyileştirmelerin yapılması ve 59. hükümetin belediye, büyükşehir belediyeleri ve il özel idaresi kanunlarında değişiklik yaparak yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile denetimleri konusunda olumlu sayılabilecek adımlar atmış olmasına karşın, yerel yönetimlerin gelirleri konusunda yapılması düşünülen değişiklikler aradan geçen 3 yıla rağmen yürürlüğe konulamamıştır.

2008 yılı Temmuz ayında yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması amacıyla il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun da değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklikte, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payın artırılması, payların dağıtımında nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksinin de dikkate alınması ve nüfusu 10.000’in altında kalan belediyelerin gelirlerinin iyileştirilmesi amacıyla "mali denkleştirme" adı altında bir mekanizmanın getirilmesi hedeflenmiştir. Ancak yapılan düzenleme ile, bazı büyükşehir belediyeleri ile aynı hatta daha fazla nüfusa sahip olan, buna karşın büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerin, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarla ilgili olarak mağdur olduğu ve bu uygulama ile belediyelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkın kapanmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Ayrıca, kanuna eklenen geçici 2. madde ile, 1/7/2008 ilâ 31/12/2012 tarihleri arasında büyükşehir belediye paylarının hesaplanmasında, petrol ve petrol ürünleri hasılatından tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi tutarlarının, bu dönemle sınırlı olmak üzere büyükşehir belediyesi pay hesabına dâhil edilmeyeceği ve pay hesabına dâhil edilmeyecek tutarın miktarını ve süresini azaltmaya Bakanlar Kurulu yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bu durum Büyükşehir belediyelerinin alacağı paylardaki artışın bir kısmın 4,5 yıllık bir süre boyunca mahrum olmasına yol açacağı gibi, süre uzatmaya Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğu ifadesi de geleceğe yönelik bir belirsizlik doğurmaktadır.

Pay dağıtımında, nüfus kriterinin yanı sıra, gelişmişlik endeksi, köy sayısı, yüzölçümü ve kırsal alan nüfusu gibi yeni kriterler belirlenmesine karşın, nüfus hala belirleyici bir göstergedir. Mevcut düzenlemede, yerel yönetimlerin gelir kapasite farklılıkları, nüfusu yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus ve turistik özellikler gibi yerel yönetimlerin harcama miktarına etki edecek faktörler göz önünde bulundurulmamıştır. Özellikle büyükşehir belediyelerine dağıtılan paylarda o yörede tahsil edilen vergiler esas alındığından, bu durum Ankara, İstanbul, İzmir gibi illerin kamu iktisadi teşebbüsleri, bankalar ve büyük mükelleflerin merkezi olması sebebiyle pay dağıtımında adaletsizliğe yol açacaktır. Oysa, söz konusu işletmeler sadece anılan büyükşehirlerde değil diğer illerde de gelir elde etmektedir.

Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın artırılması hedeflenmiştir. Yerel yönetim yasalarında çeşitli zamanlarda özellikle de 2004 yılı ve sonrasında yapılan değişiklikler nispi birtakım iyileştirmeler sağlasa da yerel yönetimlerimizin öz gelir kaynaklarını artırıcı, yerel mali özerkliği güçlendirecek düzenlemeler hayata geçirilmemiştir. Oysa çağdaş yerel yönetim anlayışı yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarına sahip olmalarını, yerel hizmetlerin önceliklerini belirlerken seçimle işbaşına gelen organları aracılığıyla serbestçe karar verebilmelerini, harcamalara ilişkin kararlarında merkezi yönetimden bağımsız davranabilmelerini ve yerel yönetimlerin kendi personellerini atayabilmelerini gerekli kılmaktadır. Diğer bir ifadeyle gerçek manada özerk yerel yönetimlerden bahsedebilmek için yerel yönetimlerin kendi hizmet alanlarında idari ve mali özerklik ilkesine uygun olarak çalışabilmeleri gerekmektedir. Bu nedenle yerel yönetim gelirleri ile ilgili düzenlemelerde, öz gelir kaynaklarını artırıcı önlemlere önem verilmesi gerekmektedir. Ancak, merkezi yönetimle güçlü bir eşgüdüm içinde çalışmayan yerel yönetim sisteminde aşırı mali

özerklik söz konusu olduğunda vergi kaynaklarının aşırı zorlanması, kaynak kuruması ve yetki karmaşası ortaya çıkabileceği unutulmamalı, idarelerarası ilişkilerde esnek bütçe sınırlamaları sonucunu doğuracak düzenlemelerden kaçınılmalıdır.

KAYNAKÇA

- ACIR (1993). *Local government autonomy needs for state constitutional statutory, and judicial clarificatio.*, Washington, DC: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- Akdemir, T. (2006). *Yerel yönetimlerin finansman sorunları ve borçlanma: Türkiye örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Akın, C. (1997), Türkiye’de yerel özerkliğin anlamı. *Türk İdare Dergisi*, 69 (414), 111-124.
- Belediye Kanunu (Madde:68), Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.
- Bergvall, D., Charbit C., Jan D. ve Merk O. (2006). Intergovernmental transfers and decentralised public spending. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4), OECD, Paris, 111-158.
- Blöchliger, H. and King, D. (2006). Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Economic Studies*, No:2, OECD, Paris, 193-235.
- Boyne, G. A. (1993). Central policies and local autonomy: the case of wales. *Urban Studies*, 30 (1), 87-101.
- Boyne G. A. (1996). Competition and local government: a public choice perspective. *Urban Studies*, 33 (4-5), 703-721.
- CDLR (2000). Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at european level on public debt, steering committee on local and regional democracy. No:71, *Council of Europe Publishing*, June 2000.
- Census (2002 December). *Government organization*, 1(1), US Census Bureau, 1-105.<www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf> (2007, March 12).
- Chapman J. I. (2003). Local government autonomy and fiscal stress:the case of california Counties. *State and Local Government Review*, 35 (1), 15–25.
- Council of Europe (15.X.1985) *European Charter of Local Self-Government*, *European Treaty Series*, No: 122, Strasbourg, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/122.doc>>, (2006, September, 08).
- Devlet İstatistik Enstitüsü (2003). *Mali istatistikler:1980-2001*, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (2003). *Kesin hesaplar (2001): belediyeler ve il özel idareleri*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası,
- Devlet İstatistik Enstitüsü (2004). *Kesin hesaplar (2002) belediyeler ve il özel idareleri*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Nisan 2004.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (2005). *Kesin hesaplar (2003): belediyeler ve il özel idareleri*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.

- Devlet Planlama Teşkilatı (1991). *VI. Beş yıllık kalkınma planı mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması özel ihtisas komisyonu raporu*. Yayın No: , Ankara: DPT:2245-OİK:370
- DPT, (2005). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2004, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>> (20.05.2007)
- Duverger M. (1986). *Siyasi rejimler*. (Çev:Teoman Tunçdoğan), 1. Baskı, DKKD:14, Sosyal Yayınlar.
- Ebel, R. ve Yılmaz, S. (2002). On the measurement and impact of fiscal decentralization. *Policy Research Working Paper 2809*, Washington D.C.: The World Bank.
- Ebel, R. D. (2003). Subnational tax policy design and fiscal decentralization. *The World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, World Bank Institute, Washington D.C.
- Emil M. F., ve Yılmaz H. H. (2005). Avrupa birliği Türkiye arasında yerel yönetimlerin finansman ve yönetim uyumlaştırması, içinde: Türkiye’de yeniden mali yapılanma. *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt-Pamukkale., 258-273.
- Eryılmaz, B. (1999). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- Geray, C. (1995). Yerel demokrasi özerklik ve halk katılımı. *Yeni Türkiye*, 1 (4), 72-75.
- Falay, N., Kalaycıoğlu, E. Ve Özkırmı U.(1996). *Belediyelerin mali yönetimi: iktisadi ve siyasal bir çözümleme*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı Yayını.
- Fleurke, F. ve Willemse, R. (2004). Approaches to decentralization and local autonomy. a critical appraisal. *Administrative Theory and Praxis*, 26(4), 523-544.
- Goldsmith, M. (1986). Local autonomy: theory and practice, in: desmond, S. K. ve Jon P. (Eds), *Challenges to Local Government*, , London: Sage Publications, 15-36.
- Goldsmith, M.(1995). Autonomy and city limits, in: Judge D., Stoker G. ve Wolman H. (Eds), *Theories of Urban Politics*, London,: Sage Publications, 228-252.
- Gurr, T. R. ve King, D.S. (1987). *The state and the city*. London: MacMillan.
- Güner, Ayşe (2005). Mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimlerin gelirleri üzerine bir değerlendirme. içinde: Türkiye’de yeniden mali yapılanma, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt-Pamukkale., 220-229.
- Hansen T. ve Klausen J. E. (2002). Between the welfare state and local government autonomy, *Local Government Studies*, 28 (4), 47-66
- Haris, G. M. (1948). *Comparative local government*. Great Britain: Hutchinson.
- Houten Pieter van (2003). Fiscal autonomy and party politics in catalonia. *PSA Conference*, Leicester: 2003.
- Houten Pieter van (1-2 May, 1999). The politics of fiscal autonomy demands: regional assertiveness and intergovernmental financial relations in Belgium and Germany, caspic macarthur scholar’s conference “relocating the state, university of Chicago, Chicago: 1999. <http://www.home.chicago.edu/~pjvanhou/fiscout2.pdf>, (20, December 2004).

- İl Özel İdaresi Kanunu (Madde:51), Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, 04.03.2005 Tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete.
- International Monetary Fund (2006). *Government finance statistics. CD-Rom Version*, Washington D.C.: International Monetary fund Publications.
- Joumard I. and Kongsrud Per M. (2005). Fiscal relations across government levels. *OECD Economics Department Working Papers*, Working Papers No: 375, OECD, Paris, s.50-57.
- Kabaalioğlu, H. ve Yıldırım, T. (1995). *Türkiye'nin idari teşkilatı*. İstanbul: Kazancı Yayınları.
- Karaman, Z. Toprak ve Özgür, H. (1993). *Belediyelerin ekonomik işletmeleri ve işlevleri*. İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayını.
- Keleş R.(1995). *Üniter ve federal devletlerde yerel yönetimler adlı uluslararası yerel yönetimler seminerinde yapılan konuşma*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayını.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. (Genişletilmiş 4. Basım), İstanbul: Cem Yayınevi.
- Linn, J. F. ve Bahl R. W. (1992). *Urban public finance in developing countries*. New York: Oxford University Pres.
- Mikesell John L.(2003). international experiences with admibnistration of local taxes: a review of practices and issues. *Prepared for the World Bank Thematic Group on Taxation and Tax Policy, 1-44.*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/Mikesell.pdf>, Erişim: 03.03.2007
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1999). *İsveç'te mahalli idareler, içinde: dünyada mahalli idareler*. Yayın No. 27, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Mele, A.R. (2001). *Autonomous agents-from self control to autonomy*. New York: Oxford University Pres.
- Norton, A. (1994). *International handbook of local and regional government: a comparative analysis of advanced democracies*. Great Britain: Edwar Elgar Publishing Company.
- OECD (1999). Taxing powers of state and local governments. *OECD Tax Policy Studies*, No.1, Paris: OECD Publications.
- OECD (2002). *Revenue statistics:1965-2001*. Paris: OECD.
- OECD (2003). *Revenue statistics:1965-2002*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Revenue statistics:1965-2003*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *Revenue statistics:1965-2004*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Revenue statistics:1965-2005*. Paris: OECD.
- Oxford University, *Oxford English Dictionary*, Oxford University Pres, <www.oed.com>, (2007, March, 05).
- Owens, J. Ve Panella, G. (1991). *Local government:an international perspective*. New York: Elsevier Science Publishers B.V.
- Öner. Ş. (1997). Türkiye'de merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerin yasal-siyasal ve ekonomik analizi. *Türk İdare Dergisi*, 69 (414), 211-225.
- Page, E. C. ve Goldsmith M. J. (1989). Centre and locality: functions, access and discretion, in: Page, E. C. ve Goldsmith, M.J. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage Publications.

- Pierre J. (1990). assessing local autonomy, in: king, d.s. ve pierre j. (eds), challenges to local government. London : Sage Publications,
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the new localism. *Political Studies*, 2004 (52). 358-375.
- Pratchett Lawrence (2001). Towards a separation of local autonomy and local democracy. *ECPR Joint Sessions of Workshops*, 1-16., <<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws21/pratchett.pdf>>, (2007, June 06)
- Sutherland D., Price R. ve Joumard I. (2005). Fiscal rules for sub-central governments: design and impacts. *OECD Economics Department Working Paper*, Working Papers No: 465, Paris: OECD.
- Singh, R. Ve Plekhanov, A. (2005). how should subnational government borrowing be regulated? some cross-country empirical evidence. *IMF Working Paper*, WP/05/54, 2005, 1-34.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı (2007, February). *Kamu borç yönetimi raporu*. No: 19, <http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Subat07.pdf> (2007, June 6).
- TDK, *Türk Dil Kurumu Genel Sözlük*, <www.tdk.gov.tr> (2008, March 27).
- Topal, A. K. (2004). Belediyelerin öz gelirlerinin artırılmasında vergilendirme yetkisi: ülkelerarası bir karşılaştırma. *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (3-4), 119-142
- Tortop, N. (1993). Güçlü mahalli idare anlayışının gelişmesi, çağdaş yerel yönetimler. 2 (2), 3-10.
- Tortop, N. (1996a). *Yerel yönetimler maliyesi: görev ve kaynak bölüşümü*. Ankara: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Yayın No: 263.
- Tortop, N. (1996b). Yerel yönetimler ve mali özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (5), 3-13.
- Tosuner, M. (1999). Mahalli idarelerde vergilendirme yetkisi. *DEU İİBF Dergisi*, 10 (II), s.a.
- Ulusoy. A. ve Akdemir, T. (2007). *Mahalli idareler: teori-uygulama-maliye*. (Güncellenmiş 5. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. ve Topal A.K. (1997). Yerel yönetimlerin mali sorunları ve çözüm önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 69 (414), 203-209.
- UNCHS (1998). Towards a world charter of local self government, *joint consultation document*, united nations centre for human settlements (HABITAT II), <<http://www.unchs.org/unchs/english/feature/charter.htm>> (2005, April 20).
- Wolman, H. ve Goldsmith, M. (1990). Local autonomy as a meaningful analytic concept: comparing local government in the united states and in the united kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, 26 (1), 3-27.
- Yeter, E. (1996). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı karşısında Türkiye: anayasa ve ilgili yasalarda durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (1), 3-13.
- Yılmaz, S. ve Beriş, Y. (2006). *Yönetimlerarası mali transferler: teorik çerçeve ve Türkiye uygulaması*. içinde: Güner, A. Ve Yılmaz, S., Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 95-119.
- Yüksel, F. (2005). *Yerel özerklik kavramı üzerine bir inceleme*. İçinde: *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Özgür H. ve Kösecik, M. (Eds) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY

1962 yılında Trabzon'un Of ilçesinde doğan ULUSOY, 1980 yılında eski adı Trabzon Ticari İlimler Akademisi olan Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesine girdi ve 1984 yılında mezun oldu. 1986 yılında KTÜ İİBF İktisat Bölümüne Araştırma Görevlisi olarak atanan ULUSOY, 1987-88 döneminde Boğaziçi Üniversitesinde 1 yıl İngilizce hazırlık sınıfına devam etti.1988-89 döneminde KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünde Yüksek Lisansını, yine aynı enstitüde 1989-1993 döneminde "Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Finansman İhtiyacı, Dış Borçlanmaları ve Dünya Borç Krizi" isimli doktora tez çalışmasını tamamlayarak İktisat Doktoru unvanını aldı. 26.02.1993 tarihinde KTÜ İİBF Maliye Bölümü Mali İktisat Anabilim dalına Yrd.Doç.Dr. olarak atandı. 19 Kasım 1998 yılında girdiği doçentlik sınavında başarılı olarak Maliye Teorisi Anabilim dalında doçent oldu ve aynı anabilim dalına doçent olarak atandı. 2003 yılında Profesör olan ULUSOY'un çok sayıda bilimsel makalesi ve ders kitabı vardır.

Yard. Doç.Dr. Tekin AKDEMİR

1972 yılında Erzurum ili Narman ilçesinde doğan AKDEMİR, 1997 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nden mezun oldu. AKDEMİR, yüksek lisansını 2001 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE Maliye Programında, Doktorasını ise 2006 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye programında tamamladı. 2007 yılında Giresun Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümüne Yardımcı Doçent olarak atanan AKDEMİR, halen bu bölümde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Tekin AKDEMİR'in başlıca ilgi alanları; yerel yönetimler maliyesi, bütçe teorisi ve politikası ve kamu borçlanmasıdır.

BAÜ
SBED
12 (21)

287