

Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler:

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği

Mustafa Aytaç KARA

Yüksek Lisans Tezi

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğretim Üyesi Simla GÜZEL

2019

T.C.
TEKİRDAĞ NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler:
Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği

Mustafa Aytaç KARA
Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğretim Üyesi Simla GÜZEL

TEKİRDAĞ- 2019

Her Hakkı Saklıdır

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

27 / 05 / 2019

Mustafa Aytaç KARA

ÖZET

Kurum, Enstitü : Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
ABD : Maliye Anabilim Dalı
Tez Başlığı : Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler:
Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği
Tez Yazarı : Mustafa Aytaç KARA
Tez Danışmanı : Dr. Öğretim Üyesi Simla GÜZEL
Tez Türü, Yılı : Yüksek Lisans Tezi, 2019
Sayfa Sayısı : 110

Küreselleşme hareketine bağlı olarak yerelleşme hareketi de aynı şekilde hız kazanmaya başlamıştır. Bu sürecin bir sonucu olarak merkezîyetçi yapıların sahip olduğu güç ve imkânların bir kısmı yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu yetki ve görev devrinin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin kendi mali ve idari sorumlulukları oluşmuştur. Bu çalışmada Tekirdağ Büyük Şehir Belediyesi'nin mali disiplin içerisinde yürütmüş olduğu faaliyetler kapsamında 2014-2018 yılları arası mali bütçe bilançosu analiz edilmiştir. Genel itibariyle Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir ve giderleri karşılıklı olarak incelendiğinde gelirlerin giderleri karşılamadığı görülmektedir. Bunun neticesinde oluşan bütçe açıklarını ise borçlanma ile kapatma yoluna gitmişlerdir. Bu durum Tekirdağ Büyükşehir Belediyesini mali açıdan devamlılığı çok güç olan bir borç yükü altına sokmuştur. Böylece belediye bir borç döngüsü içine girmiş ve borç ödemekte sıkıntıya düşmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Mali Tevzin, Mali Özerklik, Hizmet sunumu, Gelir paylaşımı

ABSTRACT

İnstution, İnstutite : Tekirdağ Namık Kemal University, İnstutite of Social
Sciante,
Department : Department of Finance
Title : Financial Relations between Central Government and
Local Administrations : The Case of Tekirdag
Metropolitan Municipality
Author : Mustafa Aytaç KARA
Advicer : Lecturer Dr. Simla GÜZEL
Type of Thesis, Year : MA Thesis, 2019
Total Number of Pages : 110

Due to the globalization movement, the localization movement started to accelerate. As a result of this process, some of the power and facilities owned by centralist structures have been transferred to local governments. As a result of this transfer of powers and duties, local administrations have their own financial and administrative responsibilities. In this study, the financial budget balance between the years 2014-2018 has been analyzed within the scope of the activities carried out in the financial discipline of Tekirdağ Metropolitan Municipality. When the income and expenses of the Tekirdağ Metropolitan Municipality are examined in mutual terms, it is seen that the revenues do not cover the expenses. As a result of this, they started to close the budget deficits by borrowing. This situation has put the Metropolitan Municipality under a financial burden which is very difficult to sustain. Thus, the municipality has entered into a debt cycle and has trouble to pay the debt.

Keywords: Local Governments, Fiscal Federalism, Financial Autonomy, Service Delivery, Revenue Sharing

ÖNSÖZ

Akademik anlamda Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü, kısaca Mali Tevzin olarak adlandırılan olgu Lisans Üstü çalışmalarda günümüze dek yeterli sayıda olmasa da çeşitli şekillerde ve tarihlerde incelenmiştir. Bu çalışmada daha önce üzerinde ayrıntılı olarak durulmayan konular Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği verilerek incelenmiştir.

6030 Sayılı kanuna dayanarak Büyükşehir olarak faaliyetine devam eden Tekirdağ Belediyesi'nin son 5 yıllık faaliyet raporları ve Sayıştay Denetleme Raporları kaynakları kullanılarak Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Arasındaki Mali Paylaşımın Esasları, Kullanılan Mali Araçlar ve Sonuçları gözden geçirilmiştir.

Neticede "Mali Tevzin" Teorileri de göz önüne alınarak yapılan çalışmalar, önümüze sayısal kontrol mekanizmalarının da kullanımıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olması gereken mali ilişkilerinin nasıl ve ne ölçüde olması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Literatürde benzer çalışmalar bulunmasına karşın sürekli değişen mevzuat ve özellikle önceki yasaya göre önemli değişiklikler getiren 6030 sayılı Kanunu'nu ele alması nedeniyle bu araştırma güncellik bakımından önem taşımaktadır.

Bu anlamda çalışma başından sonuna dek bilimsel etik ve akademik anlamda kesintisiz destek aldığım, insancıl açıdan da karşılaştığım tüm yönetsel ve idari konularda elinden gelen yardımı esirgemeyen danışmanım Sayın Dr. Öğretim Üyesi Simla GÜZEL hocama sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM BEYANI.....	ii
TEZ ONAY SAYFASI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLO LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ	1
1. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİME İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
1.1 Genel Olarak Üniter Devlet Modeli.....	3
1.1.1 Üniter devletin temel özellikleri	4
1.1.1.1 Devletin unsurlarında teklik.....	4
1.1.1.2. Devletin organlarında teklik	5
1.1.2 Üniter devletin idari yapısını belirleyen ilkeler	6
1.2 Merkezi Yönetim Tanımı.....	9
1.3 Yerel Yönetim.....	11
1.4 Yerel Yönetimlerin Özellikleri	13
1.5 Yerel Yönetimin Var Olma Nedenleri.....	17
1.5.1 Hukuki Nedenler.....	17
1.5.2 Siyasal Nedenler	18
1.5.3 Ekonomik Nedenler	20
1.6 Türkiye'deki Yerel Yönetim Birimleri	22
1.6.1 İl Özel İdaresi	23
1.6.2 Belediye	26
1.7 Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi	31
1.7.1. Yetki Genişliği.....	32
1.7.2. Yerel Özerklik	33
1.7.3. Desantralizasyon (Yerelleşme).....	35
1.8 Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Arasındaki Görev Paylaşımının Esasları	37

1.8.1. Görev Paylaşımının Tarihsel Süreci	37
1.8.2 Görev Paylaşımının Esasları.....	39
2. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM ARASI MALİ FİNANSMAN VE TEVZİN	44
2.1 Yerel Yönetim Gelirleri	44
2.2 Yerel Yönetimlerde Mali Tevzin.....	47
2.1.1. Mali Tevzin Kavramı.....	47
2.1.2. Mali Tevzinin Konusu	50
2.3. Mali Tevzinin Sebepleri	51
2.3.1. Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler	52
2.3.2. Kamu Harcamalarındaki Artış.....	53
2.3.3 Vergilendirme Yetkisi	54
2.3.4 Gelir ve Giderlerin Merkezîleştirilmesi.....	55
2.3.5 Aynı Tür Olmayan Tercihler	55
2.3.6. Hesapların Tek Kaynaktan Sağlaması Zorunluluğu.....	56
2.4 Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde Mali Örgütlenme	57
2.5 İdareler Arası Gelir Paylaşımı.....	60
2.5.1. Mali Paylaşımın Sebepleri.....	61
2.5.2. Mali Paylaşım Türleri.....	65
2.5.3. Mali Paylaşım Sistemleri.....	66
2.5.4 İdareler arası Mali Transferler	69
2.6. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişki.....	70
2.6.1 Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkinin Düzenlenme Nedenleri	72
2.7. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkinin Boyutu	77
3. TBB'NİN GELİR VE GİDER BÜTÇELERİNİN ANALİZİ	83
3.1. TBB'nin Gelir Bütçelerinin Analizi	86
3.2. TBB'nin Gider Bütçelerinin Analizi	89
3.3. TBB'nin Bilançolarının Oran Analizi	90
3.3.1. Bilançoların Mali Durumu ve Bütçe Sürdürülebilirliklerini Ölçmede Kullanılan Rasyolar	93
3.3.2. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin Mali Durumu ve Bütçe Sürdürülebilirlik Analizi	95
SONUÇ.....	100
KAYNAKÇA.....	104

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyenin Görev Alanları	30
Tablo 2: Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesi ve Bu Bütçeye Tabi Kamu İdareleri... 44	
Tablo 3: TBB’nin 2014-2018 Yılları Gelir Gerçekleşmeleri ve Bütçe Dengesi.....	84
Tablo 4: TBB’nin 2014-2018 Dönemi Bütçe Gerçekleşmeleri	86
Tablo 5: TBB’nin 2014-2018 Dönemi Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri	86
Tablo 6: TBB’nin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Almış Olduğu Paylar	88
Tablo 7: TBB’nin 2014-2018 Dönemi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri.....	89
Tablo 8: TBB’nin 2014 ve 2018 Yılları Bilançoları	91

KISALTMALAR

AB Avrupa Birliği

AYYÖŞ Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı

BÜMKO Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

CDLR Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi

DMK Devlet Memurları Kanunu

DPB Devlet Personel Başkanlığı

DPT Devlet Planlama Teşkilatı

KHK Kanun Hükmünde Kararname

KMYKY Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası

KSA Kurumsal Sınıflandırma Anahtarı

MHB Mali Hizmetler Birimi

MHU Mali Hizmetler Uzmanı

ÖSYM Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi

SGB Strateji Geliştirme Birimi

sy sayı

TBB Tekirdağ Büyük Şehir Belediyesi

TESKİ Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İşleri Daire Başkanlığı

v.d. ve diğerleri

VHB Vilayetler Hizmet Birliği

GİRİŞ

20. yüzyılların başlarından itibaren küreselleşmenin de etkisiyle ekonomik, sosyal ve kültürel alanda dönüşümler ve gelişmeler yaşanmıştır. Sermaye ve emek uluslararasılaşmış ve buna bağlı olarak ise ulusal sınırların önemi daha da artmıştır. Yaşanan gelişmelere tepki olarak yerelleşme kavramı gittikçe önem kazanmaya ve merkezi yönetim yapıları da değişime uğramaya başlamıştır.

Kamu yönetimlerinin yapısında meydana gelen bu dönüşümler ile birlikte merkeziyetçi ve oligarşinin ön planda olduğu yönetimlerden âdem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Geleneksel temsil yöntemlerinden faydacı bir kopuş yaşanarak demokratik, katılımcılığın daha yüksek olduğu yönetim anlayışı benimsenmiştir. Yeni yönetim anlayışının temelinde şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık esas alınmaktadır. Bundan dolayı merkezi yönetimler ellerinde tutmuş oldukları imkân ve gücün bir kısmını yerel yönetimlere devretmiştir. Verilen kısmi özerklik sayesinde kendi mali disiplini ve idaresini elinde bulunduran yerel yönetimlerin öneminin daha da arttığı görülmektedir. Bu bakımdan yerel yönetimler günümüz dünyasında ayrı bir erk olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetimler kendi sınırları içerisinde bir üst otoritenin koymuş olduğu kanunlar çerçevesinde kendi karar alma mekanizmalarının devreye koyarak geniş katılımcı ve temsiliyetin yüksek olduğu bir uzlaşma doğrultusunda faaliyetlerini icra etmektedirler. Merkezi yönetimlerden farklı olarak yerel yönetimlerde halkın karar alma sürecine dâhil olması daha aktif olarak işletilmektedir. Yerinden yönetimler sayesinde halkın bu sürece dâhil olması artı bir avantaj olarak görülmektedir.

Yerel yönetimlerin, halka en yakın hizmet birimi olmaları, halkın karar verme mekanizmasına erişimde geleneksel temsil yöntemine göre daha aktif olabildiği, karar vericilere hesap sorma anlamında daha etkin davranabildiği yapılar olmaları itibariyle önemleri gittikçe artmıştır.

Bu çalışmanın ilk bölümünde merkezi ve yerel yönetime ilişkin kavramsal çerçeve verilmiştir. Bu kapsamda üniter devlet modeline ilişkin genel bilgilere değinildikten sonra, merkezi yönetim ve yerel yönetime ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkiler ve görev paylaşımı konularına ilişkin bilgi verilmiştir.

Mali Tevzin konusunun finansman açısından incelendiği ikinci bölümde, aynı zamanda konunun anlamsal içeriği, tarihi, siyasi ve iktisadi nedenleri ve sonuç ilişkileri, mali tevzin konusunda vergilendirme ve kamu harcamalarının etkisi, hesapların kontrolü ve hesap kaynaklarının kontrolünün şekil bakımından önemi, yerel yönetimlerde örgütlenme yapısı, mali paylaşımın nedenleri, türleri ve sistemleri incelenmiştir. Merkezi ve yerel idarelerin arasındaki mali ilişkilerin düzenlenme nedenleri ve boyutları konusu üzerinde çalışılmış ve gerekçeleri ortaya konmuştur.

Tez konusunun önemli bölümünü oluşturan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısının, gelir ve gider bütçelerinin analiz edildiği üçüncü bölümde belediye çalışmalarına ait olan ve son 5 yılı içeren bilançolar üzerinden çeşitli iktisadi ve mali yöntemlerle testler uygulanmış, bu rasyolara göre bütçe sürdürülebilirlik analizi yapılmıştır.

1. BÖLÜM

1. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİME İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 Genel Olarak Üniter Devlet Modeli

Üniter kelimesi, Fransızca “unitaire” kelimesinin karşılığı olup “siyasal düzlemde birlikten yana, birlikçi, birleştirici; merkezîyetçi” anlamlarına gelmektedir (TDK). Fransa’da 19’uncu yüzyılda ortaya çıkmış bir devlet modeli olan üniter devletin; kelime anlamıyla bağlantılı olarak ve devletin unsurları ve organları açısından tekliği ifade ettiği için “tekil devlet veya tek yapıli devlet” olarak da adlandırıldığı görülmektedir (Kozanoğlu, 2015, s. 5).

Üniter devlet, literatürde belli başli kriterler göz önünde bulundurularak tanımlanmaya çalışılmıştır. Gözübüyük’e göre üniter devleti siyasal otoritenin tek merkezde toplandığı, tek bir anayasanın ve tek bir yasama ve yürütme organının bulunduğu devlet olarak tanımlarken, Teziç ise üniter devleti hukuk ve yasa birliğiyle birlikte ülke sınırları dâhilinde yasama, yürütme ve yargı birliğinin mevcut olduğu devlet şeklinde tanımlamıştır. Gözübüyük ve Teziç’in tanımlarına göre üniter devlet, devlet organlarında birliği ifade etmektedir (Teziç, 2009, s.129). Yine Nalbant’a göre üniter devlet, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütünlük oluşturması olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle, devletin unsurlarını oluşturan ülke, millet ve egemenlik açısından bir tekliği içermektedir. Son olarak Gözler’e göre üniter devlet; ülke, millet ve egemenlik unsurları açısından ve yasama, yürütme ve yargı organları açısından teklik özelliği gösteren devlettir. Bu açıdan üniter devletin, devletin unsurları ve organları açısından teklik arz ettiği söylenebilir (Gözler, 2013, s. 184-185).

Yukarıda yer alan tanımlar çerçevesinde üniter devleti, ülkenin, milletin ve egemenliğin tek ve bölünmez nitelikte olduğu, tek bir yasama, yürütme ve yargı organının bulunduğu; dolayısıyla ülke genelinde tek bir yönetimin ve hukukun hâkim olduğu devlet olarak tanımlamak mümkündür (Teziç, 2009, s. 135).

1.1.1 Üniter devletin temel özellikleri

Üniter devlet, devletin unsur ve organlarında teklik özellikleri çerçevesinde tanımlanabilir. Bu noktada devletin unsurlarında teklik ülkenin, milletin ve egemenliğin tekliği ve bölünmezliği; devlet organlarında teklik yasama, yürütme ve yargı organlarının tekliği olmak üzere üçer alt unsuru bünyesinde barındırır (Gözler, 2013, ss. 184-189).

1.1.1.1 Devletin unsurlarında teklik

Üniter devlet, öncelikle devletin varlık koşulları, yani devletin unsurları ile ilgilidir. Devlet ülke, millet ve egemenlik unsurlarından oluşmaktadır. Devlet birtakım kurallar koyar ve bu kuralların uygulanmasında egemenlikten kaynaklanan kamu gücünü kullanır. Ayrıca, devletin koyduğu kurallar, devletin etkinlik ve yetki sahası olan belirli bir coğrafi alanda geçerlidir ve bu kurallar, bu coğrafi alanda yaşayan halk üzerinde etkili olur. Sonuç olarak devletin; ülke, millet ve egemenlik unsurlarıyla var olduğu ve onlar olmadan işlevselliğinden ve mevcudiyetinden bahsedilemeyeceği değerlendirilebilir.

Üniter devlet ise tek ülkenin, tek milletin ve tek egemenliğin bulunduğu devlettir. Diğer bir ifadeyle üniter devlet, bir milletin tek bir ülke üzerinde, tek bir egemenliğe bağlı olduğu devlettir. Dolayısıyla üniter devlet, devletin unsurları açısından, üç alt unsurdan meydana gelmektedir. Bunlar ülkenin tekliği ve bölünmezliği, milletin tekliği ve bölünmezliği ve egemenliğin tekliği ve bölünmezliğidir (Özer, 2010, s. 65).

- Ülkenin tekliği ve bölünmezliği: Üniter devlette ülke, “ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği ilkesi” uyarınca tek ve bölünmez bir niteliktedir. Dolayısıyla devletin ülke bütünlüğünü bozacak nitelikte olan “ülkeden ayrılma hakkı” üniter devletlerde söz konusu olamaz. Bununla birlikte üniter devlet, idari yapısı içerisinde il, ilçe gibi basit idari bölümlerden meydana gelebilir. Ancak bu birimler merkez tarafından gerçekleştirilen anayasa ve yasalara bağlı olarak basit idari yetkilere sahip olup, yasama ve yargı yetkileri bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu idari bölümlerin ülkenin bölünmezliği bağlamında ayrılma hakları

bulunmamaktadır. Sonuç olarak üniter devletin il, ilçe gibi idari bölümlere ayrılması ülkenin tekliği ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır (Tan, 2015, s. 93).

- Milletin tekliği ve bölünmezliği: Üniter devlette millet, “milletin bölünmezliği ilkesi” uyarınca tek ve bölünmez bir niteliğe sahiptir. Üniter devletlerde milleti oluşturan insan toplulukları herhangi bir ayrıma tabi tutulamaz.
- Egemenliğin tekliği ve bölünmezliği: Son olarak üniter devlette egemenlik, “egemenliğin bölünmezliği ilkesi” uyarınca tek ve bölünmez bir niteliktedir. Bir devletin üniter devlet olarak kabul edilmesi, devlet yetkisinin herhangi bir düzeyde bir diğer devlet veya devletlerle paylaşılmamasına bağlıdır. Çünkü devletin iç ve dış egemenliğini başka bir devletle paylaşmaması ve ülkesi üzerindeki herkesin tek bir egemenliğe tabi olması durumunda üniter devletten bahsedilir. Ayrıca üniter devletin sahip olduğu egemenliğin kaynağı tek bir millettir ve bu egemenlik, ülkenin tamamı üzerinde geçerlidir. Bu yüzden devlet içerisinde yerel nitelikte bir topluluğun egemenliğin kaynağını oluşturması veya herhangi bir yerel birimin egemenliğe sahip olması beklenemez.

Bu bağlamda, devlet dışında herhangi bir birimin egemenlikten kaynaklanan yasama, yürütme veya yargı yetkilerini kullanması söz konusu değildir. Devletin organlarında teklik unsurunun, bu açıdan egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesiyle doğrudan ilişki içerisinde olduğu söylenebilir. Ayrıca devlet içerisinde tek bir siyasal iktidarın varlığı da egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü egemenliğin kaynağını oluşturan milletin devrettiği yetkiyi, siyasal iktidar millet adına kullanır (Çavuşoğlu, 1995, s. 259-260).

1.1.1.2. Devletin organlarında teklik

Devlet yasama, yürütme ve yargı gibi üç önemli yetkiyi elinde tutar. Bu yetkiler de yasama, yürütme ve yargı organları eliyle kullanılmaktadır. Üniter devletler elinde bulundurduğu bu yetkiyi tek bir yasama, yargı ve yürütme organı eliyle kullanır. Bu kapsamda üniter devlet, devletin organları açısından yasama organının tekliği, yürütme organının tekliği ve yargı organının tekliği olmak üzere üç alt unsurdan meydana gelmektedir (Gözler, 2013, s. 184-185).

- Yasama organının tekliği: Üniter devletlerde yasama yetkisi, tek bir yasama organı tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla kanun yapma yetkisi, yani yasama iktidarı, merkezde bulunan yasama organı eliyle kullanılır ve yasama organı tarafından çıkarılan kanunlar herkes için geçerlidir. Üniter devletlerde bir idari birim olan yerel yönetimlerin yasama yetkisi bulunmamaktadır.
- Yürütme organının tekliği: Üniter devletlerde kural olarak yürütme yetkisi tek bir yürütme organı eliyle kullanılır. Ancak devletin büyüklüğüne göre yürütme görevini yerine getiren merkezi yönetimin bu yetkiyi tek başına kullanması beklenemez. Bu yetkinin kullanılacağı daha geniş bir idari örgütlenmeye ihtiyaç duyulabilir. Bu noktada taşra teşkilatları ve yerel yönetimler devreye girecektir.
- Yargı organının tekliği: Üniter devletlerde yargı yetkisi, teklik özelliği gösteren yargı organı tarafından kullanılır. Ancak yargı organının niteliği gereği tek bir mahkemeden oluşması beklenemez. Bu nedenle üniter devletlerde yargı organı, birden fazla ilk derece ve yüksek mahkemelerden oluşur. Ayrıca söz konusu ilk derece mahkemeleri, ülkenin her yerinde mevcuttur (Gözler, 2013, s. 184-190).

1.1.2 Üniter devletin idari yapısını belirleyen ilkeler

Üniter devlette idari yapıyı belirleyen ilkeler, anayasal niteliktedir ve hukuki olmaktan çok, yönetim politikasıyla ilişkilidir. Üniter devlette idari yapıyı belirleyen ilkeler, günümüzde tek başına kullanılmayıp birbirlerini tamamlayıcı nitelikte uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu ilkeler incelenirken, birbirinden bağımsız nitelikte ilkeler olarak değerlendirilmemelidir. Söz konusu ilkeler, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleridir (Çavuşoğlu, 1995, s. 259-260).

- **Merkezden yönetim ilkesi**

Merkezden yönetim, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin devlet merkezinde ve tek elden yürütülmesidir. Diğer bir ifadeyle ülke düzeyinde kamu hizmetlerinin merkezi yönetim eliyle yürütülmesi halinde merkezi yönetim ilkesinden bahsedilir Merkezden yönetim ilkesi, dar ve geniş anlamda ifade edilebilmektedir. Dar anlamda merkezden yönetim, idari yetki ve fonksiyonların merkezde toplanmasını, geniş anlamda merkezden yönetim ise siyasi, idari ve hukuki

yetki ve fonksiyonların merkezde toplanmasını ifade eder (Çavuşoğlu, 1995, s. 259-263).

Merkezden yönetimde kamu hizmetleri konularına göre bölünerek, ülke düzeyinde bakanlıklar tarafından yürütülür. Bu bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur ve devlet tüzel kişiliğine dâhildir. Kamu hizmetleri yürüten bakanlıklar, kamu hizmetlerini devlet adına yürütür ve bakanlıkların sahip olduğu yetki, devlete ait yetkidir. Ancak ülke genelinde yürütülecek olan tüm hizmetlerin, merkezdeki belirli sayıda bulunan bakanlıklar tarafından etkin şekilde yerine getirilmesi beklenemez. Dolayısıyla merkezde yer alan bakanlıklar dışında ülke geneline yayılmış bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulur. Bu örgütlenme, devletin merkezi idari yapısını meydana getirir. Bu kapsamda devletin merkezi idari yapısı; merkezdeki bakanlıklardan oluşan başkent teşkilatı ile ülke geneline yayılmış olan taşra teşkilatından meydana gelir (Günday, 2013, s. 66).

Merkezi idarenin taşra teşkilatında yer alan birimler; idari hizmetlerin yerine getirilmesinde yetkisizdir ve merkez tarafından atanarak, merkezin emir ve talimatlarını yerine getirmekle yükümlüdür. Ayrıca bu birimler; merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alır ve hukuki bağ ile merkeze bağlıdır. Bu durum “katı, aşırı merkeziyetçilik” olarak ifade edilir. Söz konusu aşırı merkeziyetçiliği ve getirdiği sakıncaları gidermek amacıyla, yetki genişliği ilkesi uygulamaya konmuştur (Gözler, 2013, s. 184-190).

Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olarak kabul edilen yetki genişliği ilkesi, merkezin elinde bulunan yetkilerden uygun gördüklerini, merkezi hiyerarşi içinde yer alan alt birimlere devretmesidir. Yetki genişliğine göre merkez, taşrada yer alan kuruluşlarına belirli konularda merkeze danışmadan karar alma yetkisi vermektedir. Ancak bu kararlar, merkezi yönetim adına merkezin taşrada bulunan görevlisi tarafından alınmaktadır. Yetki genişliği; devlet yönetiminin ve kamu hizmetlerinin tek elden yürütülmesinin getirdiği zorlukların üstesinden gelinmesi, yönetimde tıkanıklığın giderilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması ve kamu hizmetlerine yönelik alınacak kararların hizmetin gerekleri doğrultusunda alınması amacıyla oluşturulmuştur (Gözler, 2009, s. 144).

Yetki genişliğinde yetkiyi merkez adına kullanan yönetici, merkez adına hareket ettiğinden dolayı merkezin hiyerarşisine tabidir. Ancak yetki genişliğinde yerel düzeyde görevlendirilmiş yetkililere karar yetkisi devredilmekle birlikte, kararlarda sorumluluk merkezi yönetimde bulunur. Bununla birlikte, yetki genişliğinin tanındığı yönetici yetkisini merkez adına kullanırken yerel kamu hizmetlerinin değil, ulusal kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile mükelleftir. Ayrıca yöneticilerin merkezin hiyerarşisinde yer almaları dolayısıyla yürütülen hizmetlerin gelirleri merkezi bütçeye yazılır, giderleri merkezi bütçeden karşılanır. Bu hizmetlerin yürütülmesi için kullanılan malların da merkezi idarenin malvarlığında olduğu kabul edilir (Günday, 2013, s. 68).

- **Yerinden yönetim ilkesi**

Yerinden yönetim ilkesi, topluma sunulacak kamu hizmetlerinin bir kısmının merkezi yönetim tarafından değil, merkezi teşkilat ve hiyerarşisi içerisinde yer almayan özerk kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir. Diğer bir ifadeyle yerinden yönetim, kanunlar çerçevesinde oluşturulmuş yönetim birimlerinin, kanunlarla belirlenen ve merkezi yönetimin elinde bulunmayan görevleri yürütmek için bazı yetkilerle donatılmasıdır. Yerinden yönetim, merkezin denetiminin devam etmesiyle birlikte, idari açıdan özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlara bazı görev ve yetkilerin devredilmesi olarak da ifade edilebilir (Gözler, 2009, s. 144).

Uygulamada merkezden yönetim tek başına bir ülkede uygulanmayıp, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleri ile birlikte uygulanır. Dolayısıyla yerinden yönetim ilkesi, merkezden yönetimle birlikte vardır. Sonuç olarak bunların birbirinin tamamlayıcısı olması dolayısıyla birlikte düşünülmesi gerektiği söylenebilir.

Yerinden yönetim ilkesinin temel özelliği, merkezin idari vesayet denetimine tabi olarak faaliyetlerin yürütülmesi ve belirli bir özerkliğin var olmasıdır. Bu kapsamda bir kuruluşun özerk bir yerinden yönetim birimi olarak kabul edilebilmesi için bazı özellikleri taşıması gerekir. Bunlar; söz konusu birimlerin ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin, personel bağımsızlığının, kendilerine ait

gelir kaynaklarının ve bütçesinin olması; diğere bir ifadeyle idari ve mali özerkliğe sahip olmasıdır.

Yerinden yönetim, merkeziyetin bir türü olan idari âdemimerkeziyet'i ifade eder. Bu noktada yerinden yönetim ilkesinin, siyasi âdemimerkeziyet ve federalizm ile karıştırılmaması gerekir. Siyasi âdemimerkeziyet, federe devletlere idari yetkiler ile birlikte belirli ölçülerde yasama ve yargı yetkilerin devrini öngörürken; aksine yerinden yönetim ilkesi merkez tarafından idari vesayet denetimine tabi tutulan kamu tüzel kişilerine sadece bazı idari yetkilerin devrini öngörmektedir. Bununla birlikte federalizm, yerinden yönetim ilkesinin siyasi boyutunu ifade etmez. Çünkü federalizm ile anlatılmak istenen, birden fazla devletin bir araya getirilmesidir (Yıldırım, 2005, s. 36).

1.2 Merkezi Yönetim Tanımı

Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir. Bu yönetim şeklinde, tüm idari hizmetler devlet merkezinde bulunan birkaç yetkili tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülmektedir. Merkezi yönetimin başlıca özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözübüyük, 2000, s. 42):

- Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. O da devlet yani merkezi yönetimdir.
- Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin özelliklerine göre bölünerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Ancak bakanlıkların tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bakanlıklar, kamu hizmetlerini devlet adına ve devletten aldığı yetkiye göre yerine getirmektedir.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli gider ve varsa bu hizmetlerden elde edilen gelir merkezde toplanmaktadır.
- Kamu hizmetleri, merkezde bulunan kişi ya da kişilerce planlanır, düzenlenir ve yürütülmektedir. Bunun neticesinde meydana gelebilecek sorumluluk da bu kişiye ya da kişilere aittir.

- Merkezden tüm hizmetleri yürütmek mümkün olmadığından, başkent dışında tüm ülkeye yayılmış bir taşra teşkilatı vardır. Bu taşra teşkilatındaki görevliler merkezden atanır ve bu görevlilerin kendilerine has yetkileri bulunmamaktadır. Görevliler merkezden aldıkları emir ve talimatlar doğrultusunda hareket etmektedir.
- Her ne kadar merkezi yönetim hizmetlerin yerine getirilmesi için bakanlıklara ve taşra teşkilatına ayrılmış ise de, merkezi yönetim bir bütündür. Merkezi yönetim içindeki tüm görevliler birbirlerine hiyerarşik bir bağ ile bağlıdır.

Merkezi yönetimin faydaları şunlardır (Yayla, 2009:234):

- Kararlar merkezden alındığı için devlet otoritesinin siyasi ve idari olarak güçlü olmasını sağlar.
- Gelir ve giderler merkezde topladığı için mali kontrol kolaydır
- Taşra teşkilatındaki görevliler, emir ve talimatlar merkezden alındığı için yerel baskılardan kurtulur ve tarafsızlık sağlanmış olur.
- Kamu hizmetleri tek elden yürütüldüğünden bölgeler arasındaki eşitsizlik varsa merkezi yönetim eşitliği sağlar.
- Kamu görevlileri hiyerarşi ile sürekli bir denetime tabi olduğundan hizmetler tarafsız ve rasyonel bir şekilde yürütülür.

Merkezi yönetimin sakıncaları şunlardır (Yayla,2009:235):

- Taşra teşkilatındaki görevliler, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde her hangi bir yetkiye sahip olmadığı için, her türlü sorun için merkeze başvurmak zorundadır. Bu durum, hizmetlerin merkezde birikmesine, gecikmelere ve verimsizliğe neden olabilir. Bu nedenle bürokrasi ve kırtasiyecilik artar.
- Her yörenin, bölgenin ihtiyaçları farklılık gösterebileceğinden hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara göre yürütülmesi güçleşir.
- Halk kendini ilgilendiren konularda pasif kaldığından giderek her şeyi merkezden bekler duruma gelir. Bu da demokrasi kültürünü zedeler.

Mülki idare bölümleri, 18.06.1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre düzenlenerek; Türkiye illere, iller ilçelere, ilçelerde bucaklara ayrılmıştır. İllerin başında vali, ilçelerin başında kaymakam, bucakların başında ise bucak müdürü adı verilen mülki idare amirleri bulunmaktadır. Vali, il genel idaresinin başıdır, illerdeki merkezi görevlilerin amiridir ve hem devletin hem de hükümetin ildeki temsilcisidir. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisi ve ilçe genel idaresinin başıdır. Bucak müdürü, bucakta en büyük hükümet memuru olup hükümetin temsilcisidir (Gözübüyük, 2000, s: 63).

Merkezi yönetim ile tüm ülke düzeyinde hizmetleri yürütülmesi oldukça zor olduğundan başkent dışında tüm ülkeye yayılmış bir yönetime ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetim veya yerinden yönetim olarak da ifade edilen bu yönetim, devlet idaresinin merkezi yönetim üzerinden yerel yönetimlerde yürütülmesini sağlamaktadır.

1.3 Yerel Yönetim

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yasalarla belirlenmiş görev ve yetkileri bulunan, organları (karar ve/veya yürütme organları) yerel halk tarafından seçilen, kendi malvarlığı, bütçesi ve personeli olan hukuk düzeni içinde oluşturulmuş kuruluşlardır. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulan ve organları yerel halkın seçimiyle göreve gelen ve yerel halkı temsil eden kamu idari birimleridir. Yerel yönetimler; yerinden yönetim ilkesinin, diğer bir ifadeyle idari âdemi merkezîliğin, yer bakımından uygulanmasını ifade eder. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yer aldığı devlette, kural olarak bu yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin bazı yetkileri bulunur (Kaya, E., 2005,s.15).

Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere kurulan, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yönetsel, siyasal ve toplumsal kurumlardır. Yerel yönetimler, merkezî yönetimin sakıncalarını gidermek amacıyla oluşturulan ve halkın gündelik ihtiyaçlarının daha rasyonel bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla oluşturulan

birimlerdir. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi tarafından çıkarılan Kamu Yönetimi Sözlüğünde, yerel yönetim, “merkezî yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme” olarak tanımlanmaktadır (TODAİE,2008, s.342).

Bilgiç (1998) yerel yönetimlerin niteliklerini şöyle sıralamaktadır:

- Yerel seçime dayanırlar,
- Yerel halka karşı sorumludurlar,
- Vergilendirme yetkileri vardır,
- Çok amaçlı kuruluşlardır,
- Kanunla kurulurlar,
- Kimliklerini kuruldukları bölgeden alırlar,
- Çok taraflı ilişkileri olan kuruluşlardır.

Türkiye “de modern anlamda yerel yönetimler 19.yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimle ilgili düzenlemeler Anayasada mahalli idareler başlığı altında yer almış ve yerinden yönetimden 123“üncü maddesinde ismen bahsedilmiştir (Bilgiç, 1998,s. 68). Anayasamızda il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimleri sayılmıştır.

Türkiye “de 81 il özel idaresi, 2.949 belediye, 34.404 köy bulunmaktadır.

Yerel yönetim sistemi içinde kırsal kesimde yaşayan topluluklara hizmet götüren ve tüzelkişiliğe sahip olan il özel idarelerinin görev ve yetkileri 13.03.1913 tarihli idare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile düzenlenmiştir. Bu yasa ile kamu hizmetleri ilk kez merkezi ve yerel yönetim arasında paylaştırılmış; bayındırlık, tarım, ormancılık, ekonomi, ticaret, eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanlarını kapsayan çok geniş yetkiler il özel idarelerine verilmiştir. Ancak il özel

idarelerinin mali yetersizlik içinde bulunması nedeniyle burada belirtilen görevlerin birçoğu yasalarla merkezi idareye verilmiştir. Bugün itibariyle il özel idarelerinin teşkilat yapısı, organları, görevleri, gelir ve giderleri vb. hususları düzenleyen ve idare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatini (İl Özel idaresi Kanunu) yürürlükten kaldıran 5302 sayılı il Özel idaresi Kanunu yürürlükte bulunmaktadır (Bilgiç, 1998,s.26).

Türk Dil Kurumu'nun tanımına göre belediye; il, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerini gören, başkan ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti anlamına gelmektedir. Belediyenin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin temel hükümleri içeren 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder (Bilgiç, 1998,s.26).

En eski yerel yönetim birimimiz olan köy yönetimi, diğer yerel yönetim birimlerimizin aksine, tarih boyunca pek az düzenlemeye tabi tutulmuştur. Hatta Cumhuriyetin ilânından sonra neredeyse hiçbir değişikliğe uğramamıştır. 1924 yılında kabul edilen 442 Sayılı Köy Kanunu, aradan geçen onca yıla rağmen hâlâ yürürlüktedir (DDK, 1996, s.23-24).

442 sayılı Köy Kanunu, 1. maddesinde, nüfusu 2.000'den aşağı olan yerleşmeleri "köy" olarak tanımlamaktadır. Kanunun 7. maddesinde ise köy şu şekilde tanımlanmaktadır: "bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır". Tanımdan da anlaşılacağı gibi, köylere açık bir şekilde tüzel kişilik tanınmıştır (DDK, 1996, s.23-24).

1.4 Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel nitelikteki ihtiyaçlar doğrultusunda kamu hizmetlerini sunmaları için oluşturulan yerel yönetimler, - yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere - belirli özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları kendine özgü özellikleri ile önemli ölçüde merkezi yönetimlerden ayrılmaktadır ve merkezi yönetimden ayrılan bu özellikleri dolayısıyla, merkez karşısında belirli bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu söz konusu özellikler; belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterme, kamu tüzel kişiliğine sahip olma, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürütme, karar organlarının seçimle göreve gelmesi, görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi, özerkliğe sahip olma ve son olarak vesayet denetimine tabi olma şeklinde sıralanabilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin özelliklerini maddeler halinde ele almak doğru olacaktır (Carr, J., 2006, 482) :

a) Belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterme: Yerel yönetimler, sınırları hukuki metinlerle çizilmiş belirli bir coğrafi alanda kurulur ve faaliyetlerini yürütür. Yerel yönetimler, belirlenmiş olan alan dhiline yerel ihtiyaçları karşılamak ile görevli ve yetkilidir.

b) Kamu tüzel kişiliğine sahip olma: Yerel yönetimler öncelikli olarak, devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği, merkezi yönetim tarafından bu yönetimlere tanınmıştır. Yerel yönetimlerin sahip olduğu bu tüzel kişilik; bu yönetimlerin kendi görevlerine sahip olmasının somutlaşması anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları kamu tüzel kişilikleri dolayısıyla kendi gelir ve giderleri, bütçeleri, personeli, alacak ve borçları, hak ve yükümlülükleri vardır. Ayrıca yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının iki temel sonucu vardır. Bunlar, yerel yönetimlerin seçilmiş veya atanmış otoritelerle yaptıkları işlemlerin yerel yönetim birimi adına yapmaları ve yerel yönetimlerin mahkemeler önünde davalı veya davacı olabilmesidir.

c) Yerel nitelikteki kamu hizmetleri yürütme: Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçların giderilmesi için kamu hizmetlerini yürütmekle görevlidir. Bu

birimler, kendi kuruluş alanlarıyla sınırlı olarak, kamu hizmetlerini yürütmek üzere yetkilendirilmiştir

d) Karar organlarının seçimle göreve gelmesi: Yerel yönetimler yerel halkın oyları ile göreve gelen karar organlarına sahiptir. Bu özellik, yerel yönetimlerin demokratik esaslara uygunluğu ve halkın katılımıcılığı açısından önemlidir.

e) Görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi: Yerel yönetimler, hizmetlerini kanunlarda belirlenmiş görev ve yetkilere bağlı olarak yürütür. Dolayısıyla bu yönetimler, kanunlarda yer verilmemiş bir görevi yerine getiremez veya yetkiyi kullanamaz. Yerel yönetimlerin sahip olacağı görev ve yetkiler iki şekilde belirlenebilir. Bunlar; sınırlı sayı kuralı ve genel yetki kuralıdır. Bu görev ve yetkilerin, kanunda tek tek belirlenerek yerel yönetimlere aktarılabildiği hallerde sınırlı sayı kuralından söz edilir. Söz konusu görev ve yetkiler kanunda genel bir ilkeye dayanarak da aktarılabilir. Bu durumda görev ve yetkiler tek tek sayılarak yerel yönetimlere devredilmez. Bu ise genel yetki kuralıdır.

f) Belirli bir özerkliğe sahip olma: Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetimlerin merkezin müdahalesi olmaksızın, kendi iradeleriyle karar alabilmelerini ve kendi kendilerini yönetebilmelerini ifade eder. Bu kapsamda bir yerel yönetimin kendi kendini yönetmesinden bahsedebilmek için öncelikli olarak özerk olması ve bu özerkliğin sağlanması için de belirli görev ve sorumluluklarının olması ve bu görev ve sorumlulukları kendi organları eliyle yerine getirmesi gerekir. Ancak bu özerkliğin kamu yararının aşılmasına, ülke birlik ve bütünlüğünün bozulmasına ve kanunların dışına çıkılmasına yol açmaması için sınırları hukuk çerçevesinde belirlenmektedir.

g) Vesayet denetimine tabi olma: Yerel yönetimler, ülke yönetiminin idari bütünlüğü içerisinde yer alır ve bu bütünlük merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi ile sağlanır. Bu yetki, merkezi idarenin taşra teşkilatlarında olduğu gibi hiyerarşik denetim değil, vesayet denetimidir. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ile özerklik arasında bir uyumsuzluk olduğu düşünülebilir. Ancak üniter devlet

yapısı, ulusal çıkarlar ve devletin üstünlüğü ilkesi dolayısıyla vesayet denetiminin gerekliliği, bu tereddüdü ortadan kaldırmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Sınıflandırma aşağıdaki gibi belirtilmektedir (Sandalow, T., 1971, s. 769).

a) Genel amaçlı yerel yönetimler: Yerel bir topluluğun yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamakla görevli yerel yönetimlerdir. Fransa'da komünler, Almanya'da belediyeler, Amerika Birleşik Devletleri'nde kasabalar ile Türkiye'de belediyeler, il özel idareleri ve köyler buna örnek olarak gösterilebilir.

b) Özel amaçlı yerel yönetimler: Eğitim, sağlık gibi sadece belirli bir kamu hizmetinin ya da birkaç kamu hizmetinin yerine getirilmesiyle görevli kılınan yerel yönetimlerdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde özel okul bölgeleri veya elektrik, doğalgaz işletmesi gibi teknik amaçlar güdülerek kurulan birimler buna örnek olarak gösterilebilir.

Yerel yönetimler, nitelikleri bakımından ise temsil ilkesine dayalı olup olmamalarına göre sınıflandırmaya tabi tutulabilir (Çağlayan, R., 2015, s.91):

a) Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler: Karar organları seçimle oluşan yerel yönetimlerdir. Bu yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yasalarla belirlenmiştir. İspanya, İtalya, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'deki yerel yönetimler buna örnek olarak gösterilebilir.

b) Temsil ilkesine dayalı olmayan yerel yönetimler: Karar organları seçimle teşkil ettirilmeyen, atama yoluyla meydana gelen yerel yönetimlerdir ve bu yönetimler modern anlamda ve yerel demokrasi çerçevesinde kabul gören yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmaz. Bu tür yerel yönetimler, atama yoluyla göreve gelip, genellikle yetki genişliğine göre faaliyet gösterir. Afrika, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya'daki bazı yerel yönetimler buna örnek gösterilebilir.

Bu sınıflandırmalar ışığında yerel yönetimlerin üniter devletlerde, amaç ve işlevi itibariyle genel amaçlı; niteliği itibariyle ise temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler olduğu değerlendirilebilir. Dolayısıyla üniter devlet modeli açısından yerel

yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geldiği ve yerel ihtiyaçların karşılanmasıyla görevli oldukları değerlendirilebilir (Atay,E., E, 2014, 222).

1.5 Yerel Yönetimin Var Olma Nedenleri

Kamu idaresi adı verilen sisteminin kendisinden ayrılamaz en önemli parçalarından biri durumundaki yerel yönetimler ve var olma gerekçeleri zaman içinde halen de sürmekte olan tabii bir değişim ve gelişim içinde olmuştur. Yerel yönetimlerin var olma gerekçeleriyle onların kurulma amaçları birbiri içine girmiş ve sonuçta birbirlerine dönüşmüş durumdadır. Dolayısıyla yerel yönetimler ilk kuruluş zamanlarından bugüne türlü değişim ve dönüşüm safhaları göstermişlerdir. Sonuçta yerel yönetimlerin var olma sebepleri dönemden döneme değişiklik göstermiş durumdadır. Yerel yönetimlere olan gereksinimin büyük oranda yükselmesinin en mühim sebebi olarak, merkezî yönetimlerin şikâyetlere sebep olan hususlardaki sakıncalarını ortadan kaldırmak olduğu ifade edilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010: 45). Yerel yönetimlere bağlı birtakım kurum ve kuruluşların varoluş nedenleri olarak, hukuki, ekonomik ve siyasi sebepler diye üç kategori söz konusudur. Burada söz konusu üç kategoride sıralanan sebepler daha geniş olarak incelenmektedir.

1.5.1 Hukuki Nedenler

Yerel yönetimlerin var olma sebepleri konusunda sayılabilecek olan hukukla ilgili etmenler, esasen bir sebep değil, daha çok bir sonuç durumundadır. Çünkü yerel yönetimlerin neden var olduğu ve neden gerekli olduğu hususları aslında siyasi ve ekonomik bazı etmenlerin varlığı ile açıklanabilir durumdadır (Nadaroğlu, 1994, s.19).

Ulusoy ve Akdemir'in bu konudaki tespitlerine göre ise kamu ile ilgili hizmetlerden kimilerinin merkezi yönetimler dışındaki kamu tüzel kişilerince karşılanıyor olması yerinden yönetim diye ifade edilen olguyu meydana çıkarmış ve yerel yönetimlerce yerinden yönetim ilkesinin söz konusu bölgesel çevre bazında gerçekleştirilmesi durumunu meydana getirmiştir. Bu sebeple idari bakımdan yerel

yönetimlerin varoluşunun, bir sebep değil de, bir sonuç olduğu dile getirilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010, s. 51).

Sonuç itibariyle bazı maliyecilerin ilgili kaynak ve referanslarında yerel veya yerinden yönetimin var olma sebeplerinden biri olarak hukuki hususlar ifade edilmekte ise de aynı maddeler idari veya yönetsel gerekçeler olarak kategorize edilmektedir. Yerel yönetimlerin hukuki veya idari bakımdan gerekliliğini izah edebilmek adına aşağıda sıralanan kavramların tanımlanıp açıklanmasında yarar görülmektedir.

1.5.2 Siyasal Nedenler

Yerel yönetimlerin varoluş sebeplerini izah etmeye yönelik başka bir görüş de siyasi açılardan olaya yoğunlaşmaktadır. Bireylerin ve toplumun çeşitli gereksinimlerinin giderilmesi için lazım olan mal veya hizmetler hem kamu ekonomisi hem de piyasa ekonomisi marifetiyle sağlanır. Bir başka ifadeyle kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi tarafından üretilen mal ve hizmetler tüketicilerin ihtiyaçları anlamında kendilerine sunulur. İşte bu konuda önemli mesele şudur ki hangi mal ve hizmetin ne oranda ve kimin için üretileceğinin tespit edilmesi gerekir (Öncel, 1998, s.14).

Özel malların üretimini bireylerin, tüketici durumunda olan kişilerin tercihleri belirlemektedir; bir başka deyişle üretim, tüketicilerin talepleri tarafından düzenlenir. Kamu ekonomisinde bu düzenleme farklılık arz etmektedir. Çünkü kamu ekonomisi denilen olgu merkezi bir otoriteye bağlı üretim birimlerinden meydana gelmektedir. Buna ek olarak kamu kesimi tarafından üretilmiş olan malların özel mallarda olduğu gibi ne piyasası vardır ne de ilgili talepleri tespit edilebilmektedir. Bu koşullarda merkezi yönetimin kendine bağlı olan üretici birimleri marifetiyle ortaya koyacak olduğu malların türlerinin ve miktarlarının kimin tarafından saptanacağı ve bu saptamada hangi göstergelerin esas alınacağı konuları önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu kesimi için bu işlevi siyasal güç ve onun denetiminde bulunan süreç ortaya koyar. Siyasal süreç, özgürlükçü demokrasi modeli

için, siyasal partiler ve seçmen kitlesi olarak ortada durmaktadır. Siyasal partiler ve seçme kitlesine ek olarak baskı gruplarını da saymak gerekir. Anlaşıyor ki kamu ekonomisi için arzı belirleyen etmen siyasi bir nitelik göstermektedir. Oysa özel ekonomide arz denilen olguyu belirleyecek olan tek etmen talep olmaktadır. Bu demektir ki özel ekonomide arzı belirleyen şey ekonomik bir nitelik göstermektedir (Nadaroğlu, 1994, s.27-28).

Özgürlükçü demokratik yönetimlerin söz konusu olduğu siyasal süreçlerde siyasi partiler seçmenler ve baskı grupları belirleyici aktörler olarak karşımıza çıkar ve toplumun üyeleri kamusal mallar ve hizmetler konusunda ilgili taleplerini bu süreç içinde ve siyasal talepleri vasıtasıyla ortaya koyup belirleme yoluna giderler. Sonuçta ilgili ulusal sınırlar içinde bulunan toplumun ortak gereksinimleri yine o toplumun ortak tercihlerini yansıttığı varsayılan parlamentoları marifetiyle belirlenmektedir.

Sözü edilen belirlemeyi parlamentolar bütçe marifetiyle gerçekleştirmektedirler. Hangi mal ve hizmetin ne kadar üretilmesi gerektiği saptanarak bunlar için gereken finans kaynakları da temin edilmeye çalışılmaktadır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008, s. 310-311).

Teorik olarak kabul edilmiştir ki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi konusunda üretici durumundaki ilgili birimlerin faaliyet alanları ne denli küçük olursa toplum üyelerinin ilgili tercihlerini belirlemek de o denli kolay ve verimli olmaktadır. Bir başka söylemle, kamu hizmetlerini üretecek olan birimlerin faaliyet alanları ne kadar dar olursa halkın tercihlerini ifade etmesi o derece kolay olmakta ve aynı zamanda halkın yönetimdeki etkinliği de en üst seviyeye çıkmaktadır. Bu aynı zamanda katılımcı demokrasinin en tabii bir gereği sayılmaktadır. Bu realite sonuçta tabii bir olgudur; çünkü seçmen durumundaki bireyler, yani halk seçtiği kimselerin almış oldukları kararların kendilerine vaat edilmiş olanlarla ne derece paralel olduğunu ve bunların sonuçlarını yaşadıkları yerel sınırlar bağlamında kolaylıkla izleyebilmekte ve aynı zamanda bütün bunları etkin bir biçimde denetleyebilmektedir. Sonuç olarak ifade edilecek olursa bu amaç dâhilinde kurulmuş olan yerel yönetimler o bölgede yaşayan bölge sınırları dâhilindeki müşterek gereksinimlerini yine kendilerinin

belirleyip gerçekleştirmelerine nispi olarak daha çok imkân tanımaktadır. Böyle bir sonuç da demokratik anlayış ve ilkelere daha çok uyan bir hareket tarzı olmaktadır (Nadaroğlu, 1995:29).

Yerel yönetimlerin bir başka önemli ve çok değerli işlevi de siyaset kurumunun okulu olmaları ve demokrasiyi geliştirici en önemli ögeler olarak görev yapmalarıdır. Bu yönü dikkate alındığında yerel yönetimlerin yalnızca hizmet üreten yönetsel birimler olarak tanımlanması eksik olmaktadır. Sonuçta yerel yönetimler için kamu hizmeti üretmek olgusu onların işlevlerinden sadece biridir ve hangi hizmetin üretilmesi gerektiğini karar vermek veya bu hizmetlerin öncelik sırasını düzenlemek ve bunu temsili bir örgüt sistemi içinde ortaya koymak yerel yönetimler için diğer işlevsel boyutlar durumundadır. Bunlar da çoğulcu siyasi sistemin ve demokratik düzenin temel dinamiklerini meydana getirmiş olmaktadır.

1.5.3 Ekonomik Nedenler

Bilindiği üzere ekonominin can alıcı temel sorunlarından biri ve belki de birinci olanı kaynakların kıt ve buna karşılık ihtiyaçların ise sonsuz oluşudur; bu durumda söz konusu kıt kaynakların alternatif kullanım alanları için en üst düzeyde yararı sağlayacak şekilde kullanımı çok önemli bir olgu olarak önümüze gelmektedir. Bir başka söylemle söz konusu kıt kaynakların optimum derecede kullanımı gerçekleştirilmeli ve her tür kaynak israfı mutlaka önlenmelidir; bu açılardan toplumun gereksinimi olan mal ve hizmetlerin üretimi merkezi otorite tarafından veya yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilirken en fazla yararın sağlanabilmesi konusu birinci dereceden önemli sorun olarak karşımıza gelmektedir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008, s. 309).

Samuel, kamusal malı şu şekilde tanımlamıştır: ‘Kamusal mal bireylerden birisinin ihtiyacı nedeniyle tükettiği ve diğer kimselerin de o malı tüketmek imkân ve ihtimalinde azalmanın söz konusu olmadığı, dolayısıyla toplumca eşit ve birlikte tüketilen hizmetler manzumesidir.’

Özet olarak ifade edilebilir ki kamusal mal toplumun tüm fertleri tarafından birlikte ve eşit biçimde tüketilen mal ve hizmetlerin bütünüdür. Yarar bakımından bir

ülke sınırları içinde yayılmış kamusal mallara ‘ulusal kamusal mallar’ adı verilir. Ulusal kamusal mallar bağlamındaki dışlanamazlık özelliği yalnızca ülke sınırları dâhilinde geçerli olmaktadır. Bu kategoride yer alan hizmetleri ilgili ülkenin merkezi hükümeti yine merkezi bütçe imkânları dâhilinde karşılamak durumunda olup hizmetlerin düzeyinin ne olacağı, bir başka söylemle bütçe büyüklerinin ne olacağı siyasal düzey ve süreçlerde alınacak bir karar olmaktadır (Kirmanoğlu, 2009, s.132).

Burada unutmamak gerekir ki söz konusu edilen hizmetlerin üretim ve tüketiminden elde edilen yararlar ilgili ülkenin belirli bir bölgesini içerir, diğer bir söylemle söz konusu yararlar bir bölgeyle sınırlı olmaktadır. Örneğin belirli bir yöredeki hastalıkla mücadele gibi, bataklıkların kurutulması gibi, su baskınlarının önlenmesi gibi veya deprem bölgelerini kapsayan birtakım tedbirlerin alınması gibi veyahut da burada söz konusu edilen kamusal mal ve hizmetlerin benzerlerinin bir şekilde gerçekleştirilmesi gibi olgular devlet aygıtı marifetiyle, diğer bir söylemle merkezi yönetim tarafından da gerçekleştirilebilir.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken hususlar söz konusudur: Üretilen kamusal mal ve hizmetlerin hem miktarı hem de kalitesi söz konusu görevi yaşayan bireylerin istek ve tercihlerine dönük olarak uygun olmalı ve yine aynı şekilde ilgili konularda en uygun değerlere ulaşılmalıdır ki bu önemli ve büyük bir sorundur. Yerel düzeyde ortaya çıkmış bulunan gereksinimler merkezi yönetime oranla yerel yönetimler tarafından çok daha rahat ve hızlı içinde belirlenebilmektedir. Buna ek olarak belirli bir bölgede yaşayan bireyler istek ve gereksinimlerini yerel yönetimlere kolayca iletebilmektedirler. Sonuçta bütün bunlar söz konusu hizmetin verimlilik ve etkinliğini arttıran etmenler olarak önümüze gelmektedir. Yine aynı şekilde yerel yönetimler merkezi yönetime göre çok daha az kaynak kullanarak aynı hizmeti daha kısa süreler içinde ortaya koyabilmektedir ki bu da kaynak kullanımında muhtemel kayıpları ve israfları önlemektedir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008, s.309).

Kamusal mallar kategorisine yeni kamusal mallar da dâhil edilir. Kamu ekonomisi kategorisinin içinde üretilmiş mal ve hizmetlerin kayda değer bir bölümünü ifade eden yarı kamusal mal ve hizmetlerin kişilere getirdiği yararları ölçmek ve buradan giderek de fiyatlandırma yapmak mümkün olmaktadır. Buradan hareketle ifade edilebilir ki yarı kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör marifetiyle pazarlanması mümkün olabilir. Fakat bütün mal ve hizmetlerin üretiminde veya tam rekabet şartlarında kayda değer sapsmalar söz konusudur veya aynı şekilde dışsal fayda ve zararlar gündeme gelmektedir. Bazı durumlarda da azalan marjinal maliyetlerle çalışmakta olan sanayi dalları için ya ekonomik ya teknolojik etmenler üretimin kısıtlanması olgusuna sebep olabilmektedir. Böyle bir süreç içinde söz konusu mal ve hizmetlerin üretilmesinde piyasa için en uygun kaynak dağılımı realize edilememektedir. Çünkü söz konusu mal ve hizmetlerin özel kişisel yararlarına ilaveten getirdiği sosyal yararları da söz konusudur (Aksoy, 2011, s.59).

Bir kısım yarı kamusal mal ve hizmetin üretilmesi ve tüketilmesi olgularının yol açtığı dışsallıklar ilgili bölge sınırları içinde kalmaktadır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park gibi yerel karakterli yarı kamusal mal ve hizmetler bu bağlamda örnek olgular olarak sıralanabilir. Yerel yönetimler bu tür hizmetleri merkezi yönetime nazaran daha etkili ve hızlı biçimde gerçekleştirebilir (Ulusoy, Akdemir, 2010,s. 49-50).

1.6 Türkiye’deki Yerel Yönetim Birimleri

Yerinden yönetim adı verilen anlayış ve sistemi belli bir yere çeviri itibarıyla uygulaması demek olan yerel yönetimler Anayasa’nın 127. Maddesi açısından “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” diye tarif edilmiştir (Günday, M., 2003, s. 419).

Burada sözü edilen anayasal tanımdan hareketle yerel yönetimler kategorisinde yer alan kuruluşların özellikleri şu şekilde tanımlanıp açıklanabilir (Günday, M., 2003, s. 419):

- Yerel yönetimlere bağlı kuruluşların tüzel kişilik olduğu kabul edilir.
- Yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar özerk yapıdaki kuruluşlar kabul edilir.
- Yerel yönetimlerin bünyesindeki kuruluşların karar organları seçimlerle belirlenip işbaşı yaparlar.
- Yerel yönetimlere bağlı kuruluşların seçilmiş olan organları yasal organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmeleri için denetimleri yargı mercilerince gerçekleştirilir.
- Yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yetkileri yasalarla belirlenir.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üstünde vesayet yetkisi söz konusudur.
- Yerel yönetimleri görevleri ile orantılı biçimde gelir kaynakları temin edilir.
- Yerel yönetimler Bakanlar Kurulu karar ve izniyle kendi aralarında birlikler oluşturabilirler.
- Büyük yerleşim birimleri için ilgili yasalarla özel yönetim biçimleri ortaya konabilir.

Sıralanan bu özellikler ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ başlığı altında toplanan ilkelerle büyük oranda paralellik arz ederler.

Anayasanın 127. Maddesinden de anlaşıldığı gibi yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olarak üç tür olarak ifade edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında ülkemizde 81 il özel idaresi, 2.950 belediye ve 304.395 köy vardır. Bu demektir ki Türkiye’de toplam 371.426 adet yerel yönetim birimi söz konusudur (MİGM 2011).

1.6.1 İl Özel İdaresi

Merkezi yönetimin taşra bazındaki örgütü demek olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. Bir yerel yönetim birimi olarak il, merkezi yönetimden farklı olarak devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliktir. Yerel yönetim kategorisinde önemli bir birim olarak il, merkezi yönetimin taşra örgütü anlamındaki ilin kurulmasına ilişkin olan yasa ile kurulur ki bu ayrı bir yasaya gerek olmadığını da ifade eder ve merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetimin söz konusu olduğu il aynı toprak parçasını paylaşır durumdadırlar. Fakat merkezi yönetimden farklı olmak üzere yerel yönetim, il sınırları içinde yaşayan bireylerin ortak birtakım ihtiyaçlarını gidermek için kurulmuş durumdadır. Merkezi yönetimin taşra örgütü olarak ilin asli görevi, söz konusu ilin sınırları dahilinde yaşayan bireylerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak değil, merkezi yönetimin bütün ülke bazında yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları dahilinde de gerçekleştirilmesini ve böylece buradaki insanların da bu hizmetlerden faydalanmasını gerçekleştirmektir (Pehlivan, O., 2011, s. 196).

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere yerel yönetim birimi anlamındaki ili, merkezi yönetimin taşra örgütü durumundaki ilden ayırt etmek gibi bir husus söz konusudur; işte bu ayrımı ortaya koyabilmek üzere yerel yönetimin bir birimi durumundaki il idaresine ‘il özel idaresi’ adı verilmiştir. İl özel idarelerinin ortaya çıkıp biçimlenmesi bağlamında 1864 tarihini taşıyan Tuna Vilayeti Nizamnamesi önemli bir ilk adım olarak kabul edilir. Adı geçen bu nizamname ile söz konusu yerde yöreye özgü işlerde söz sahibi ve işlerden sorumlu bir il yönetimi meydana getirilmiş ve aynı zamanda o ilde yaşayan kişilerin, halk olarak, birtakım işlere katılıp o bağlamda sorumluluk almaları amaçlanmıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ilkin pilot uygulama anlamında ve Mithat Paşa döneminde Tuna Vilayeti yerelinde uygulanmış olup daha sonra da 1865 yılından itibaren Osmanlı İmparatorluğu bünyesinde diğer bazı bölgeler için de uygulanmasına geçilmiştir. Söz konusu uygulamalar sırasında nizamnamenin uygulandığı yörelerin toplumsal yapı ve nitelikleri göz önünde bulundurularak çok kapsamlı olmayan birtakım değişikliklerin yapılması yoluna da gidilmiştir (Coşkun, B., ve Uzun, T., 2005, s.158).

İşbu 1864 tarihli Nizamname'ye Osmanlı İmparatorluğunun tamamında uygulanabilecek bir yapı ve nitelik kazandırılarak 1867 yılından itibaren "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi" adı ile uygulamaya konulması sağlanmıştır. Takip eden yeni ve esas düzenleme ise 1871 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Nizamname ile vilayet umumi meclisine birtakım yetkiler verilmiş olup bu bağlamda nahiye yönetimleri daha ayrıntılı ve geniş bir düzenleme konusu olmuştur.

Burada adı anılan düzenlemeler bağlamında ortaya çıkmış bulunan ve ağırlıklı olarak istişari bir statü taşıyan vilayet umumi meclisleri, farklı bir statü ve süreçler dâhilinde 1913'te çıkarılmış bulunan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı marifetiyle il özel idarelerinin karar organı haline getirilmiştir. 1913 tarihli söz konusu kanun il yönetimini genel ve özel yönetim diye ifade ederek ikiye ayırmış, böylece bugüne kadar gelmiş ve sürmekte olan yerel yönetim sisteminin temeli oluşturulmuştur. İşbu kanunla vilayetler hem merkezi yönetimin önemli bir parçası kabul edilirken, aynı zamanda hükmi şahsiyeti haiz yerel bir yönetim diye kabul edilmiş bulunmaktadır. Adı geçen kanun il özel idarelerini belirleyip düzenleyen temel bir metin olarak imparatorluktan cumhuriyete miras kalmış önemli yasalardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005, s.158).

- ***İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri***

İl özel idaresine verilen görev ve yetkiler 5302 Sayılı Yasa'nın 6 ve 7 nci maddelerinde yer almaktadır. İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla gençlik ve spor, tarım, sanayi, ticaret, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar ile eğitim ve öğretim alanlarında yasada belirtilen sınırlar içinde görevlendirilmektedir. Bunun yanında, belediye sınırları dışında il özel idaresi, imar, yol, su, ağaçlandırma gibi hizmetlerin verilmesinden de sorumlu olacaktır. Yine aynı maddede merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerini il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir (Yıldırım, R., 2006, s. 32).

5302 Sayılı Yasa'nın 7 nci maddesine göre il özel idaresinin başlıca yetkileri şunlardır (Yıldırım, R., 2006, s. 32):

□ Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

□ Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

□ Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.

□ Borç almak. Bağış almak.

□ Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar TL'na kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

□ Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

□ Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

1.6.2 Belediye

(“Osmanlı'da Tanzimat dönemine kadar belediye teşkilatına rastlanmamaktadır”)19. yüzyıla kadar bugünkü anlamıyla hiçbir yerel yönetim birimi bulunmamaktadır. En eski yerleşim birimi olan köyler bile, eskiden beri var olmasına rağmen, ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile tüzel kişilik kazanmıştır. Tanzimat'ın ilanı sonrasında mahalli idareler arasında ilk örgütlenme, belediye alanında olmuştur. Osmanlı'da ilk belediye örgütü, 1854 yılında İstanbul'da (kurulmuştur). O dönemde İstanbul Şehremaneti olarak kurulan belediyenin başında, hükümet tarafından atanmış bir şehremini bulunmaktadır. 1868 yılında çıkarılan bir

talimatla İstanbul dışında da vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Fakat belediyeler, en büyük atılımı Cumhuriyet döneminde gerçekleştirmişlerdir (Öner, 2005, s. 58).

Belediye kelimesi Arapça da kent ve büyük köy anlamındaki beled ve belde kelimelerinden gelmektedir. Ülkemizde belde kelimesi ile kent değil, bir yerel yönetim şekli olan belediyeler anlatılmak istenmektedir. (Öner, 2005, s. 58).

Belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesi, halk ile iç içe olmaları ve halkın istediğinde belediye yönetimine katılması, belediyelere olan ilgiyi arttırmaktadır. Hızlı kentleşme ve nüfus artışıyla birlikte köy ve il özel idarelerine kıyasla belediyelerin önemleri artmakta ve en popüler yerel yönetim birimi haline gelmektedirler. (Öner, 2005, s. 58).

Belediyeler halka en yakın olan, halkın daha fazla benimsediği kuruluşlardır. Bu nedenle son yıllarda uluslararası düzeyde, yönetime ilişkin kaydedilen demokratik ve katılımcı açılımlara bağlı olarak, yerel yönetimlerle ve özellikle de belediyelerle ilgili yeni düzenlemeler yapılmaktadır. Belediyeler; demokrasi ile yönetilen ülkelerde demokrasinin vazgeçilmez yerel hizmet birimleri olma özelliğini taşırlar. Bu hizmet birimleri yönetsel açıdan ne kadar güçlü olursa ülkenin demokratik özelliği de o kadar güçlü olmuş olur (Kılıçkaya, A., H., 2007, s.1).

Yerel yönetimlerin önemli bir unsuru durumunda olan belediyeler bir beldenin ve o belde insanların bölgesel anlamdaki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenleyerek karşılamak maksadıyla hizmet sunan tüzel kişiler durumundadırlar. Belediye denilen yapı il özel idarelerinden farklı olarak insanların toplu biçimde oturdukları, sınırları belli olan yerlerin yönetim birimleri olmaktadır. Ülkemiz dâhilindeki belediye sayılarında 1950 tarihinden başlayarak kayda değer artışlar görülmüştür. 1980'li yıllardan itibaren ise bu artış çok daha hızlı olmuştur. 2008 yılı esas alındığında belediye sayısının 3.225 olduğu görülür. Bu rakam 5393 Sayılı Yasanın 8. ve 11. Maddelerine uygun olarak gerçekleştirilen düzenlemeler ve 6.3.2008 Tarih ve 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe

Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun maddelerinin uygulanması sonucunda 2010 yılı itibariyle 2.950 olarak değişmiştir (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2010, s.7).

- ***Belediyenin Görev ve Yetkileri***

5393 Sayılı Belediye Kanunu ve onun 14. Maddesinde belediye denilen yerel yönetim organına ‘mahalli müşterek’ nitelikte olması şartı ile imar, sosyal yardım, ekonomik, sağlık, eğitim ve kolluk hususlarında değişik vazifeler belirlenip yüklenmiştir. Bu noktada belediyenin görev sorumluluk ve yetki alanları belediye sınırları içinde olan yöreyi içermektedir. Ancak kendi meclisinin kararı yoluyla belediye, mücavir alanlar için de hizmet üretip sunma yetkisine sahiptir (Altan, Y., Aktel, M. ve Kerman, U., 2002, Cilt 18, Sayı 1, s. 48).

Adı geçen yasanın 15. Maddesinde belediye denilen yerel yönetimlerin yetki ve imtiyaz konuları şu şekilde açıklanmaktadır (Altan, Y., Aktel, M. ve Kerman, U., 2002, s. 48):

- İlgili yasaların belediyelere verdiği yetkiler çerçevesinde yönetmelikler düzenlemek, belediye yasaları koymak ve bunları uygulamak ve yine yasalarda belirtilmiş bulunan cezaları vermek. İhtiyaçları karşılamak.

- Gerçek ve tüzel kişiler için, onların muhtelif faaliyetleri ile ilgili olarak, yasalarda belirtilip açıklanmış olan izin veya ruhsatları vermek.

- Özel yasaları gereği belediye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılım paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini gerçekleştirmek; vergi, resim ve harç dışında kalan özel hukuk hükümleri çerçevesinde tahsili icap eden doğalgaz, atık su ve muhtelif hizmetler karşılığı alacak durumda olan gelirlerinin tahsilini bizzat gerçekleştirmek veya gerçekleştirilmesini sağlamak.

- Müktesep hakları saklı kalmak kaydı ile içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık suların ve yağmur sularının bölgeden tahliyesini gerçekleştirmek ve bu anlamda gerekli olan tesisleri yapmak veya yaptırmak işletmek veya işlettirmek.

- Toplu taşıma olgusunu gerçekleştirmek; bu maksatla da otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem gibi her tür toplu taşıma yapılarını kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

- Katı atık maddelerin toplanıp taşınması, bunların ayrıştırılma işlemi, geri kazanımları, ortadan kaldırılmaları, depolanmaları gibi olgularla ilgili bütün hizmetleri gerçekleştirmek veya gerçekleştirilmesini sağlamak.

- Mahalli müşterek nitelik gösteren hizmetlerin gerçekleştirilmesi maksadıyla belediye ve mücavir alan sınırları dâhilinde taşınmaz alımı veya bunların kamulaştırılması veya satılması veya kiralanması veya kiraya verilmesi veya trampa edilmesi veya tahsis edilmesi veya bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis edilmesi.

- Borç bulunması. Bağış kabulü.

- Toptancı halleri, perakendeci halleri, otobüs terminalleri, fuar alanları, mezbahalar, ilgili mevzuat çerçevesinde yat limanları ve iskeleler kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek veya bu gibi yerlerin gerçek veya tüzel kişilerce açılması konusunda ilgili izinleri vermek.

1580 sayılı eski yasada “liste ilkesi” uygulanırken, 5393 sayılı yeni yasa ile belediyelerin görevlerinin belirlenmesinde “genellik” ilkesinden de yararlanılabilecektir. Yeni yasa belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağını belirterek “subsidiarite” ilkesi ve alternatif hizmet sunma yöntemlerine de yer vermektedir. Bu yasada özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirli vatandaşlara durumlarına uygun yöntemlerle hizmet verilmesi benimsenmiştir (Turan, D., 2001, s. 27).

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyenin gelirinine bağı olarak belirlenen zorunlu görevler ve bu zorunlu görevler tamamlandıkça üstlenilebilecek isteğe bağı görevler biçimindeki ayırım yerini 5393 Sayılı Yeni Yasa ile belediyenin mali durumu ve hizmetin önceliğine bırakılmıştır.

Çizelge 1:

Tablo 1. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyenin Görev Alanları (Turan, D., 2001, s. 27)

Belediyenin Öncelikli Görev Alanları 14/1-a	Belediyenin Gelirine Bağı Görev Alanları 14/1-b
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kentsel altyapı ✓ Coğrafi ve kent bilgi sistemleri ✓ Çevre ve çevre sağığı ✓ Temizlik ve katı atık ✓ Zabıta ✓ İtfaiye ✓ Acil yardım ✓ Kurtarma ve ambulans ✓ Şehir içi trafik ✓ Defin ve mezarlıklar ✓ Ağaçlandırma ✓ Park ve yeşil alan ✓ Konut ✓ Kültür sanat ✓ Turizm ve tanıtım ✓ Gençlik ve spor ✓ Sosyal hizmet ve yardım ✓ Nikah ✓ Meslek ve beceri kazandırma ✓ Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, ✓ Kadın ve çocuklar için koruma evleri açma (BŞB ve nüfusu 50.000'i geçen belediyeler) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Okul öncesi eğitim kurumları açmak ✓ Okul binalarının inşaatı, bakım ve onarımı, malzeme ihtiyaçlarının karşılanması, ✓ Sağık tesisi açma ve işletme ✓ Kültür ve tabiat varlıklarının korunması, bakımı ve onarımı, yeniden inşası ✓ Öğrencilere ve amatör spor klüplerine destek ✓ Amatör spor karşılaşmaları düzenlemek ✓ Başarılı sporculara ödül vermek ✓ Gıda bankacılığı yapmak

1.7 Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi

Tüm devlet işlerinin ve faaliyetlerinin tek elden yürütülmesi için yapılan çalışmalar devlet aygıtının bir uzantısıdır. Bu sürecin nihai amacı devlet işlerini merkezin yönetimin kontrolünde yapılmasını sağlamak ve ortaya güçlü bir merkezi yönetim modeli koyma fikrini tabana yaymaktır. Zamanla tek elde toplanan güç ve yetkinin yerel yönetimlere dağıtılması merkezi yönetim ile âdem-i merkeziyet fikrinin çatışmasına sebebiyet vermiştir (Onar, 1966: 589, Aktaran: Karaarslan, 2007: 5).

Günümüzde hemen hemen tüm ülkelerde kamu hizmetleri merkezi ve yerel yönetimlerin kontrolü altında sürdürülmektedir. Ancak uygulamada merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümü ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde yetkilerin büyük ölçüde merkezde toplandığı merkeziyetçi bir yönetim şekli benimsenirken; bazılarında ise, merkezi ve yerel yönetimler arasında daha etkin bir hizmet ve dolayısıyla yetki ve kaynak bölüşümüne gidildiği görülmektedir (Öztürk, 1997: 46, Aktaran: Türkoğlu, 2009: 9-10).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, her ülkenin kendi tarihi, siyasi, ekonomik ve kültürel yapısına göre değişmekle birlikte, bu ilişkilerin idari ve mali olmak üzere iki boyutu vardır. Mali boyut, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü oluşturmaktadır. Yönetimler arası mali bağlantıların süreklilik kazanmasında, kamusal hizmet ve gelirlerinin ayrılarak “merkezi yönetim hizmet ve gelirleri” ve “yerel yönetim hizmet ve gelirleri” halini alması önemli bir faktör olmuştur. Buna dayanarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında öncelikle hizmet paylaşımı çalışması gerçekleşmiş, bunun sonucunda mali kaynakların paylaşılması söz konusu olmuştur.

Merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetleri, ayrılamaz ve dışlanmama niteliğinde olan müdafaa, uluslararası ilişkiler, eşitlik sağlama gibi hizmetlerdir. Bu hizmetler merkezi yönetim tarafından sunulmak zorundadır. Devlet, tam kamusal mal ve hizmetlerin yanında, tamamı kamuya ait olmayan mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin faaliyetlerin tamamını salt merkezi idareler aracılığı ile

başaramamaktadır. Bu faaliyetlerden bazılarının yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesi çeşitli ve geçerli nedenlerden dolayı daha akılcı olarak kabul edilmektedir (Dönmez, 1999: 47, Aktaran: Sezer, Vural, 2010: 209).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkide değinilmesi gereken bazı kavramlar bulunmaktadır. Yetki genişliği, idari vesayet, yerel özerklik gibi kavramların yanı sıra yerelleşme kavramı bu ilişkinin anlaşılması için açıklanması gereken kavramlar olarak ifade edilebilir. Aşağıda bu kavramlarla ilgili bilgilere yer verilmektedir.

1.7.1.Yetki Genişliği

Merkeziyetçi yapıya sahip devletlerde bütün kararlar merkezi yönetim tarafından alınmaktadır. Kararların tek bir merkezden alınması, zaman içerisinde birtakım sorunlara yol açmıştır. Kararların merkezi yönetimce hızlı alınmaması ve yerel ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından tam olarak bilinmemesi gibi sorunlar nedeniyle tam bir merkeziyetçiliğin uygulanamayacağı düşüncesi hâkim olmuştur. Bu çerçevede, merkeziyetçiliğin sakıncalarını hafifletmek için “yetki genişliği” ilkesi kabul edilmiştir. Yetki genişliğinin kurumsal bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmasıyla birlikte, merkezi yönetimin sahip olduğu yetkilerin bir kısmı taşradaki görevlilere bırakılmıştır (Günday, 2004: 60, Aktaran: Karaarslan, 2007: 115).

Merkezi yönetimin taşra teşkilatının başındaki yöneticilerin, yani valilerin, merkeze danışmadan ve merkezin emir ve talimatlarını beklemeden kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkisine yetki genişliği denilmektedir (Talat Arslan, 2005: 191).

Yetki genişliği ilkesinde, yetkilerin bir kısmı daha alt kademede bulunan yönetim birimlerine devredilirken, bir kısmı da merkezi yönetim tarafından atanan memurlara devredilmekte ve bu memurlar merkez adına karar alma yetkisine sahip olmaktadır. Bu çerçevede yetki genişliği ilkesi, merkezden yönetim sistemine esneklik kazandırmak için, merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı olan merkez ve taşra birimlerine yönetim sürecine katılım imkânı vermektedir.

Yetki genişliği ilkesi, sadece merkezi yönetimi ilgilendiren ve merkezi yönetime ilişkin bir ilke olmakla beraber; bu ilkenin bir yerel yönetim kuruluşunda ya da kamu kurumu içerisinde uygulanmasına engel olan herhangi bir durum bulunmamaktadır. Dahası, bu ilke üniter devletler ile özdeşleşmesine rağmen federal yapıya sahip devletlerde de uygulanabilmektedir (De Forges, Aktaran: Karaarslan, 2007: 26).

Yetki genişliği ilkesi, fonksiyonel ve coğrafi yetki genişliği olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği, herhangi bir kamu kurumunun karar alma ve yürütmeye ilişkin birtakım yetkilerini hiyerarşik olarak daha alt düzeydeki yönetim birimlerinin başındaki yöneticilere aktarmasıdır. Bu tür yetki genişliği, merkez kuruluşlarında ya da yerel yönetim birimlerinde de uygulanabilmektedir. Coğrafi yetki genişliği ise, merkezi yönetimin karar alma ve yürütmeye ilişkin birtakım yetkilerinin taşradaki birimlerin yöneticilerine devredilmesidir. Bu tür yetki genişliği, merkezi yönetimin taşradaki tek temsilcisi olan valiye verilebileceği gibi, çeşitli bakanlıkların taşra teşkilatlarının başlarındaki yöneticilere (bölge müdürü gibi) de verilebilmektedir. Bu yetki genişliğinde, valinin veya taşradaki yöneticinin yetkileri, coğrafi alan olarak değişmemekte ancak hukuki açıdan ve etkililik açısından genişlemektedir (Eryılmaz, 2011: 94).

1.7.2. Yerel Özerklik

Yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran özerklik kavramı genel olarak; bir topluluğun, tüzel kişiliğin, kurum, kuruluş ya da idari veya siyasi bir organın belli sınırlar dâhilinde idari ve mali işlerinde serbest hareket edebilmesi olarak ifade edilebilir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı ise özerk yerel yönetimleri, “yerel yönetimlerin (makamların), yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve olanağı” olarak tanımlanmıştır (Geray, 1998: 342, Aktaran: Alodalı, Özcan, vd., 2007: 2).

Yerel özerklik ilkesi yerel yönetimleri, kendi kaynaklarını yaratabilme, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi konularda güçlendirmeyi hedeflerken üç temel amaca hizmet etmektedir (Yıldırım 1993, Aktaran: Aydemir, 2001):

1. Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılamak için yerel yönetimlere yetki ve esneklik vermek,
2. Yerel yönetimlere kendi koşul ve ihtiyaçlarına göre yönetim yapısı ve biçimi belirlemelerine olanağı tanımak,
3. Yerel yönetimleri merkezi yönetimin karmaşasından korumak.

Yerel yönetimlerde özerklik bazı koşulları gerektirmektedir. Bunlar; yerel yönetimlerin seçimle gelen karar organlarına sahip olması, bu organların herhangi bir makamın iznine tabi olmadan karar alabilmesi, yeterli düzeyde mali kaynağa sahip olması olarak açıklanabilir. Bu noktada önemli olan bir husus, bu koşulların bir arada düşünülmesi gerektiğidir. Aksi takdirde, tam anlamıyla bir özerklikten bahsetmek mümkün değildir.

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının uygulandığı sistemlerde, yerel yönetimlerin, yetki ve görevlerini kullanırken, merkezi yönetimin kontrolünden bağımsız olarak hareket edebilme yetkisine sahip olması ve merkezi yönetime ihtiyaç duymadan kendi kendini yönetebilmesidir (Wolman, Goldsmith, 1992: 45, Aktaran: Koyuncu, 2000). Federal yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin hem siyasal hem de idari açıdan özerkliğe sahip olmalarına rağmen, üniter yapıya sahip ülkelerde ise yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahiptir. Üniter devletlerdeki özerklik yerel yönetimlerin başboşluğu ya da bağımsızlığı anlamına gelmemektedir.

Yerel özerklik, idari ve siyasi özerklik olmak üzere iki boyuttadır. İdari özerklik, mali özerkliği de içermektedir. İdari özerklikle siyasi özerklik birbirinden tamamen farklı kavramlardır. İdari özerklik ve onun tamamlayıcısı olan mali özerklik, yerel yönetim birimlerine kamu hizmetlerinin sunumunda yetki ve sorumluluğun verilmesi ve idari ve mali işlerde daha serbest hareket edebilmeleri,

daha fazla kaynağa sahip olmaları ve kaynak oluşturabilmelerini içermektedir. Bu kapsamda idari özerklik ve mali özerklik üniter yapıya sahip devletlerde söz konusu olmaktadır. Siyasi özerklik ise, siyasi yerinden yönetimin uygulandığı, kendine ait yasama, yargı organları olan federe birimlerin olduğu ülkelerde uygulanmaktadır

Mali özerklik, merkezi yönetimlerin mali yetkilerinin ve vergi toplama işlerinin bir bölümünün yerel yönetimlere devredilmesidir. Geniş anlamda mali özerklik; yerel yönetimlere vergilerin konuları, yükümlüleri, matrahları, oranları ve diğer koşulları belirleme yetkisinin verilmesidir. Sınırlı mali özerklik ise; merkezi yönetimin vergilendirme konusunda yasama yetkisini devretmeden, bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsilini yerel yönetimlere devretmesidir (Yayman, 2009).

1.7.3. Desantralizasyon (Yerelleşme)

Küreselleşme süreci ile birlikte, devletin rol ve fonksiyonlarında önemli değişimler yaşanmış; pek çok ülkede yerel kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimleri tarafından sunulması ve yönetimde âdemi merkezîyetçi bir yapının benimsenmesi eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu sürecin devlet anlayışında meydana getirdiği değişimlerden birini de yerelleşme kavramı oluşturmuştur.

Yerelleşme, Batı'da ortaya çıkmış bir düşüncedir. Klasik anlamda yerelleşme, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade etmektedir. Modern anlamda yerelleşme ise, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmının taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek, vakıf vb.) aktarılmasıdır. Kısacası, merkezi yönetimin küçültülmesi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2011: 103).

Yerelleşme (desantralizasyon) olgusu kamu yönetimi sözlüğünde şu şekilde tanımlanmaktadır: “İdarî kararların alınması ve ilgili görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak, merkezi hükûmet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu.”

Litvack ve Seddon ise yerelleşme olgusunu şu şekilde tanımlamaktadır: “Kamu hizmetleri sorumluluk ve yetkilerinin merkezi hükümetten yarı bağımsız hükümet veya organizasyonlara veya özel sektöre ya da alt yönetsel birimlere devri.”

Ülkeler açısından merkezileşme yerleşme eğilimlerini izah eden üç esas motif söz konusudur. Bu motiflerin birincisi geleneklerin ve devlet-toplum ilişkilerinin geçmişi, yani o güne dek olan tarihidir. Bu bağlamda ülkelerin tarihi ve o tarihi süreç içindeki geleneksel değerleri devlet-toplum ilişkisini çizen ve tanımlayan önemli bir öge olarak karşımıza çıkar. Bu alandaki ikinci motif ise siyasi görüştür. Bu açıdan bakıldığında görülecektir ki halk kesimlerinin demokratik istekleri ve bu bağlamdaki gelişmeler ve kentli nüfusun artması merkezi yönetimler karşısında kentli toplumun siyasi taleplerini son derede artırıp yoğunlaştırılmış ve bu yoğunlaşma da merkezi yönetim açısından bir karşı gücün meydana gelmesi sonucunu doğurmuştur. Bu konuda üçüncü motif ise gelişmişlik düzeyi olmaktadır. Giderek yerel yönetimlerin daha gelişmesi, merkezi yönetimden daha çok sorumluluk üstlenmesi ve mali kaynakları daha yoğun olarak kullanması ekonomik gelişmişlik düzeyi ile orantılı biçimde meydana çıkmaktadır (Sakıncı, 2012: 27-28).

Yerelleşme ile ilgili çalışmalar yapan Eryılmaz yerelleşme olgusunu gerektiren nedenleri şu şekilde ifade etmiştir (Eryılmaz, 2011: 104):

1. Merkezi idarenin gerçekleştirdiği iş ve işlemlerin gittikçe daha çok karmaşıklaşması ve dolayısıyla iş yükünün de giderek artması,
2. Çeşitli hizmetler konusunda etkinlik ve verimliliği gerçekleştirmek adına bilgi toplama işlevlerinin ve isabetli karar alma sorumluluğunun ilgili alt birimlere aktarılması gereksinimi,
3. Yerel özerklik ve bunu geliştirmek adına giderek daha yoğunlaşan siyasi talepler,
4. Genel politikaların yerel koşullara ve gereksinimlere adapte edilmesi gereksinimi.

Yerleşme olgusu siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutta ortaya çıkmaktadır. Siyasi yerleşme olgusu vatandaşlara ve seçilmiş kimselere kamusal anlamdaki kararların oluşturulup uygulanmasında daha çok katılım yetkisi vermeyi amaçlamaktadır. İdari yerleşme ise yetki sorumluluk ve kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi diye tanımlanmaktadır. Mali yerleşme ise merkezi idareye ilişkin olan harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin bir bölümünün yerel yönetimlere devredilerek onlar tarafından kullanılmasını ifade eden bir kavramdır.

Yerel yönetimlerin gelirlerini çoğaltma ve harcamalarına ilişkin kararları alabilme doğrultusunda kendilerine yetkiler verilmesi olgusu mali yerleşme denilen olgunun temelini teşkil etmektedir. Ancak yerel yönetimler gelir kazanma ve bunları harcama konusunda merkezi yönetimce sınırsız serbestlik içinde yetkilendirilmezler; aksine söz konusu işlemler için belirli sınırlamalar ve kısıtlar içinde hareket etmeleri yönünde merkezi yönetimin denetimine tabi kılınmaktadır.

1.8 Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Arasındaki Görev Paylaşımının Esasları

1.8.1. Görev Paylaşımının Tarihsel Süreci

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yönetsel yapısının esasları Osmanlı Devleti'nin yönetsel yapısına dek uzanır. On dokuzuncu asırda Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat Fermanını ilan etmesiyle başlamış kabul edilen reform hareketleri ile beraber devletin idari yapısında ve bürokrasi bünyesinde yeniden yapılanma düşünce ve eylemleri de başlamıştır. Sözü edilen bu dönemde gerçekleştirilmiş olan düzenlemeler Yeni Türk Devleti'nin kuruluşunun ilk yıllarına dek sürmüştür. Tanzimat dönemi boyunca en başta maliye örgütü olmak üzere, eğitim alanında, yargı alanında ve orduda çok yoğun bir reform süreci yaşanmış olup merkeziyetçi bir karaktere sahip olan bürokrasi, hukuk devleti, yerel yönetim gibi çağdaş düşünce ve modern kavram ve kurumlar Türk yönetsel yapısına girmiş oluyordu (Ortaylı, 1983:113-116).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yönetsel yapı ve niteliğindeki düzenlemeler ise her anayasa değişim ve düzenlemelerinde yeniden şekillendirilmiş olup giderek şu andaki durumunu meydana getirmiştir.

Tarihsel gelişim sürecine bakıldığında görülür ki ilkin 1921 Anayasası'nda merkezi ve yerel yönetimler arasında belirli bir görev paylaşımı gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Anayasanın 11. Maddesinde “Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili siyaset, şer'i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekâlifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi'nce vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dâhilindedir.” Biçiminde ifade olunmuş bulunan bir düzenleme söz konusudur. Bu açıklama esas alındığında görülecektir ki vilayet, tüzel bir kişiliğe sahip olan özerk bir yapı kabul edilmekle beraber, iç ve dış siyaset, adli ve askeri uluslararası sorumluluğu söz konusu olabilecek işler haricinde; vakıflar, medreseler, Milli Eğitim, sağlık, ekonomi, ziraat, bayındırlık ve sosyal dayanışma işlerinin düzenlenmesi ve yönetilmesi yetkilerini vilayet meclislerinin kendilerine vermiştir. Diğer bir söylemle ifade etmek gerekirse 1921 Anayasası genel yetki prensibini vilayet meclisleri bağlamında uygulayarak merkezîyetçi bir yapıdan uzaklaşıp yönetsel anlamda âdem-i merkezîyetçi bir yapı kurma yoluna gitmiştir.

Görev paylaşımına ek olarak yetki genişliği prensibi de 1924 Anayasasının 91. Maddesinde şu ifadelerle yer almıştır: “Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur.” Bu düzenlemeyle birlikte vilayetler özerk bir yapı niteliklerini kaybetmiş oluyorlardı. Aynı zamanda anayasada merkezi yönetim ile vilayetler arasındaki görev ayrımları tanımlanmamıştır.

Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerini bir bütün olarak ele alan yaklaşım 1961 Anayasası ile beraber anayasal özünü ve dayanağını kaybetmiş oluyordu. Diğer yandan anayasa; idare, kuruluş ve görevleri itibari ile bir bütündür prensibini kabul etmiş; böylece, “görev ayrımı” teriminin varoluş temeli ve dayanağı ortadan kaldırılmış oluyordu. 1961 Anayasası'nda kendine yer bulan bu yaklaşım halen

yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda da benimsenmiş durumdadır (Güler, 2000: 20-21).

1982 Anayasası' nın 127. Maddesine göre mahalli ortak ihtiyaçları karşılamak üzere yerel yönetim birimleri kurulabileceği belirtilmiştir. Bu yerel yönetim birimleri İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olmak üzere üç grupta toplanır. Bu birimlerin sorumluluğunda olan görevlerin neler olduğu kanunla düzenlenmiştir.

1.8.2 Görev Paylaşımının Esasları

Görev bölüşümü ile kastedilen husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin saptanmasıdır. Yerel yönetimler yerel hizmetleri yerine getirmek için vardır. Merkezi yönetim ise ulusal hizmetlerin yerine getirilmesi için vardır. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımının yapılması bu hizmetlerin etkin şekilde yerine getirilmesini sağlamaktadır. Farklı bir ifadeyle kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için devlet iradesinin ve kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimlere olmak üzere ikiye ayrılıp yürütülmesi gerekmektedir.

Batı ülkelerinin çoğunda, yerel nitelikteki hizmetler merkezi yönetimden yerel yönetime aktarılmaktadır. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren kentsel nüfusun hızla arttığı ülkemizde ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev paylaşımı yapılmamıştır. Ülkemizde merkeziyetçi gelenek hâkim bulunmaktadır. Bu nedenle bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devri zor olmaktadır. Kamusal hizmetlerde etkinliği arttırmak için gerekli olan görev paylaşımında önemli olan husus, bu paylaşımın hangi ölçütlere uygun olarak yapılması gerektiğidir.

Yerel hizmetlerin kimler tarafından ve nasıl yapılacağı konusu sürekli tartışmıştır. Örneğin; yönetimler arasındaki ilişkinin düzenlenmesi ve görev bölüşümleri tartışmanın ana merkezinde yer almaktadır. Görev bölüşümü ve dağılımının çok keskin kuralları bulunmamaktadır. Çünkü her ülkenin kendine özel bir işleyiş tarzı ve normatif kuralları bulunmaktadır. Bundna dolayı uluslararası bir görev dağılımı ya da paylaşımı standartından bahsedilemez (Üstünişik, 1992: 2).

Görev paylaşımının ne şekilde yapılacağı, hangi ölçüte göre yapılacağını belirten ve öncelikle incelenmesi gereken kaynak şüphesiz 1982 Anayasası' dır . 1982 Anayasası'nın 123. Maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti idaresi “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanmaktadır. Yine anayasanın 126. maddesi merkezi yönetimin, ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre bölümlere ayrılacağını belirtmektedir. Ayrıca Anayasa' nın 127. Maddesine göre “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”

Yerel yönetimler eliyle hangi kamu hizmetlerinin yürütülmesi icap ettiği kararının kabul edilmesi hususunda 1982 Anayasası'nın ifade ettiği bir tek ölçütten söz edilebilir ki o da söz konusu hizmetlerin yerel halkın ‘mahalli müşterek ihtiyaçlar’ına ait olması halidir. Müşterek ihtiyaçlar kavramı esasen kamusal hizmetlerin aşağı yukarı tamamını ifade etmektedir. Bu hizmetlerin içinden yerel nitelikli olanların saptanması ise apayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında milli savunma ve diploması gibi o ülkede yaşayanların tamamının ortak olarak yararlandıkları hizmetler merkezi idareler tarafından ve buna karşılık yalnızca yerel sınırlar içinde yaşayan kimselerin yararlandıkları hizmetler ise yerel yönetimlerce üstlenilmiş olmalıdır.

Yerel ve merkezi yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımında esas olarak kabul edilebilecek ölçütleri dört ana başlıkta değerlendirmek olasıdır (Eryılmaz, 1998: 3):

- Ekonomik verimlilik ölçütü: Bu olgu bir hizmetin hangi yönetim birimince daha düşük maliyet çerçevesinde üretilip halka sunulabileceğini değerlendirir. Bu sonuca göre de söz konusu görevin ilgili hizmeti daha az harcamayla halka sunabilecek olan yönetim birimine verilmesini esas alır.

- Mali adalet ölçütü: Bir bölge halkının ödediği vergilerin toplam tutarı ile o bölgeye sunulan mal ve hizmetlerin toplamı arasında bir paralelliğin veya bir karşılıklı dengenin bulunması durumudur.

- Siyasal sorumluluk ölçütü: Kamu hizmeti sunma durumunda olan yönetim birimlerinin, söz konusu hizmetten yararlanma durumunda olan halka karşı siyasi bir sorumluluk taşıması durumudur.

- İdari etkinlik ölçütü: Kamu hizmetlerini en etkin biçimde hangi yönetim biriminin yerine getirmesi söz konusu olabilecekse ilgili hizmet görevinin de o birime verilmesi durumudur.

Görevlerin paylaşımı hususunda en çok ekonomik verimlilik ölçütü üzerinde durulmakta ve doğal olarak bu ölçüte odaklanılmaktadır. Aynı zamanda hemen ifade etmek gerekir ki görev ve yetki bölüşümünün düzenli bir esasa dayandığını ifade edebilmek şimdilik mümkün görünmemektedir. Mesela nikâh törenleri ve cenaze işleri yerel hizmet babından sayılarak yerel yönetimlerin uhdesine bırakıldığı halde; doğum, ölüm, evlenme kayıtlarının tutulması merkezi idarenin görevleri dâhilinde sayılmaktadır (Eryılmaz, 1988: 165).

Yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında hizmetlerin bölüşümü hususunda her zaman ve her yerde geçerli olabilecek kesin ölçütlere göre düzenlemeler gerçekleştirmek kolay görünmemektedir. ***Yerel yönetimleri gerekli kılıp sonra da meydana gelmesine dayanak olan temel, türlü yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi gerçeği ve gerekliliğidir.*** Belediyeler tarafından sunulmakta olan kamu hizmetlerinin yararları bölgesel planda bölünemez niteliktedir. Dolayısıyla yalnızca belli bölgede yaşayan kimseler bu hizmetten yararlanırlar. Söz konusu yerel hizmetleri nitelik ve finansman durumlarına göre iki kategoride incelemek mümkündür (Eryılmaz, 1988: 165):

- Ağır bir donanımı ve büyük bir sermaye birikimini zorunlu kılan yerel kamu hizmetleri:

Bu kategori içinde genellikle sanayi ve ticari nitelikteki su idaresi, çöp, gaz, elektrik, kentsel merkezi ısınma, toplu ulaşım yerel kamu hizmetleri gibi hususlar sayılmaktadır. Bu hizmetlerin devamlılığı, kayda değer oranda, kullanıcıların ödemekte olduğu ücretlerle sağlanmaktadır.

- Büyük ölçekte emeği zorunlu kılan yerel kamu hizmetleri: Bu kategori içinde ise, genellikle sosyal ve kültürel alanlar içinde kabul edilen yaşlılara bakım, gündüz bakım merkezleri, kütüphaneler, spor merkezleri gibi kamu hizmetleri sayılır. Kullanıcılardan talep olunan katılım payı çoğunlukla çok düşük olmaktadır.

Anayasamız yerel yönetimlere özel bir önem atfetmiş ve bu yönetimlerin işleyişini biçimlendirip yönlendirecek birtakım ilkeler ortaya çıkarmıştır ki bunlar şu şekilde sıralanabilir (Dönmez, 1996:15):

- Mahalli idareler veya diğer bir söylemle yerel yönetimler kamu tüzel kişiliği sahip kurumlardır.

- Yerel yönetim kurum ve kuruluşlarının seçimle işbaşı yapmış organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da bu sıfatlarını kaybetmelerine yol açan denetimler yargı marifetiyle gerçekleştirilir.

- Yerel yönetimlere ilişkin seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esasları uygulanarak yargı yönetim ve denetimi altında gerçekleştirilir.

- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ilgili yasalarda belirtilen esas ve usuller dâhilinde idari vesayet yetkisi söz konusudur.

- Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulunun izni ile kendi aralarında birlikler oluşturabilirler.

- Yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yetkileri ilgili yasalar çerçevesinde düzenlenip ifade edilir.

- Yerel yönetimleri kendi görevleri ile orantılı olacak şekilde gelir kaynakları temin edilir.

Ülkemiz için üç tür yerel yönetim kuruluşundan söz edilebilir. Söz konusu yerel yönetim kuruluşları ve ilgili organları şu şekilde sıralanabilir:

- İl Özel İdareleri: Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni.

- Belediye İdareleri: Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni.

- Köy İdareleri: Muhtar, Köy Derneği ve İhtiyar Meclisi.

2. BÖLÜM

2. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM ARASI MALİ FİNANSMAN VE TEVZİN

2.1 Yerel Yönetim Gelirleri

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden il özel idarelerinin ve belediyelerin mali özerkliğe sahip oldukları ilgili kanunlarda belirtilmiştir. Yerel yönetimler mali özerklik çerçevesinde; gelir, harcama, bütçe ve borçlanma boyutlarıyla düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu kapsamda Türk yerel yönetim sisteminde yer alan yerel yönetimlerin gelir yapısı, harcamaları, bütçe ve borçlanma usulleri önem kazanmaktadır (Çavuşoğlu,1995, s. 259-260).

Türkiye’de yerel yönetimlere, ilgili kanunlar ile pek çok görev yüklenmiştir. Bu görevlerin yerine getirmek için de yerel yönetimlere harcama yetkisi verilmiştir. Ancak yetki sınırsız değildir. Nitekim Türkiye’de yerel yönetimler, sadece kendi bütçelerinde verilen yetki ile sınırlı olarak harcama yapabilir (Carr, 2006, 450).

Tablo 2. Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesi ve Bu Bütçeye Tabi Kamu İdareleri (Çavuşoğlu,1995, s. 259-260):

GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ				
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ			MAHALLİ İDARELER BÜTÇELERİ	SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇELERİ
Genel Bütçeli İdareler:	Özel Bütçeli İdareler:	Denetleyici ve Düzenleyici Kurumlar:	Yerel Yönetimler:	Sosyal Güvenlik Kurumları:
<i>TBMM,</i>	<i>YÖK,</i>	<i>RTÜK,</i>	<i>İl Özel İdareleri,</i>	<i>SGK,</i>
<i>Cumhurbaşkanlığı,</i>	<i>ÖSYM,</i>	<i>SPK,</i>	<i>Belediyeler,</i>	<i>TİK Genel Müdürlüğü.</i>
<i>Başbakanlık,</i>	<i>Üniversiteler,</i>	<i>BDDK,</i>	<i>Köyler.</i>	
<i>Bakanlıklar,</i>	<i>TODAİE,</i>	<i>Rekabet Kurumu vd.</i>		
<i>Anayasa Mahkemesi,</i>				
<i>Yargıtay vd.</i>				

Türkiye’de genel yönetim bütçesi; Tablo 2’den de anlaşılacağı üzere, merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler bütçeleri ve sosyal güvenlik kurumu bütçeleri olmak üzere üç ayrı bütçeden oluşmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimlerin bütçeleri, merkezi yönetim bütçesinden ayrı tutulmuş olup, “mahalli idareler bütçeleri” adı altında toplanmaktadır. Mahalli idareler bütçeleri ise her bir yerel yönetim (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) tarafından hazırlanan bütçeleri ihtiva etmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin bütçeleri, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren ve gelirlerin toplanması ile harcamaların yapılmasına izin veren belgelerdir. İl özel idareleri ve belediyeler için bu belge, onay mercii il genel meclisi/belediye meclisi olması itibariyle birer meclis kararı iken; köyler için onay mercii köyün bulunduğu idari mülki amiri olmasından dolayı kararname niteliğindedir (Carr, 2006, 450).

Yerel yönetimlerin, ancak görevleriyle orantılı, mali kaynaklara sahip olması durumunda yeterli ve kaliteli hizmeti sunmaları ve yönetimde başarı olabilmeleri mümkündür. Uygulamada yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadığı söylenebilir.

Anayasa’nın 73. Maddesinde, “Herkes, kamu giderini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü tutulmuştur. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konular, değiştirilir ve kaldırılır hükmü yer alır. Ayrıca, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebileceği” belirtilmiştir (Carr, 2006, 450).

Anayasada da belirtildiği gibi yerel yönetimler vergi koyma veya kaldırma yetkisine sahip değildirler. Ancak kanuni sınırlar içerisinde olmak şartıyla vergi, resim, harç ve buna benzer gelirleri tahsil edebilirler (Nadaroğlu, 1994, 24).

Yerel yönetimlerin sürekli ve arızı gelir kaynakları vardır. Bunlar arasında önemli olan sürekli gelir kaynaklarıdır. Bu sürekli kaynaklar, ister yerel yönetimler tarafından belli bir serbestlik sınırında uygulansın, ister merkezi yönetim gelirlerinden pay verilmek suretiyle sağlansın, vergi ve benzeri şekildeki mali yükümlülük uygulamaları, sürekli sayılabilecek gelir kaynaklarıdır. Bunun yanında teşebbüs gelirleri ve mülklerden sağlanacak olan gelirleri de yine sürekli gelir kapsamında değerlendirilebilir. Sürekli gelirler, nitelik itibarıyla her yıl tekrarlanıyor olmaları ve güvenilir, sağlam kaynaklara dayanıyor olmaları nedeniyle, yerel yönetimlere uzun vadeli planlar yapma olanağı sağlar (Nadaroğlu, 1994, 24).

Anayasal düzenlemeye rağmen yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynak sağlanamamıştır. Sağlanan kaynak gelişmiş ülke yerel yönetimlerinde sağlanan kaynağın çok gerisinde kalmıştır (Ulusoy, Tekin A., 2010, s 29).

Kaynak kullanımında gelişmiş ülkelerin yerel yönetimleri, genel bütçe ödeneklerinin % 40-60'ını kullanırken, ülkemiz yerel yönetimleri genel bütçe ödeneklerinin % 15'ini kullanmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimler, GSMH'nın % 5-25'ini kullanırken, ülkemizde % 3'ünü kullanmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali durumuyla ilgili yapılan çalışmalarda sürekli olarak yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından sağlanan gelirlerin arttırılması gerektiği tezi üzerinde durulmuş, alternatif gelir kaynakları oluşturulması ve öz gelirlerinin çeşitlendirilerek arttırılması gerektiği görüşü ihmal edilmiştir. Yerel yönetimlerin tamamen merkezi yönetime bağımlı olmaları belediyelerin aktif hareket etmelerini engellediği göz ardı edilmiştir (Ulusoy, Tekin A., 2010, s:29).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediye ve il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarında önemli genişlemeler yapılmıştır. Belediye ve il özel idarelerinin gelirlerine ilişkin 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay

Verilmesi Hakkında Kanun ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, mali açıdan ilgili yönetimleri tatmin edemez duruma gelmiştir (Ulusoy, Tekin A., 2010, s:29).

Türkiye de yerel yönetim birimlerinin gelir kaynaklarını temelde dört ana kaynak oluşturur. Bunlar;

- 1- Yerel yönetimlerin öz gelirleri.
- 2- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldıkları paylar.
- 3- Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan transferler.
- 4- Şerefiye, harç ve harcamalara katılım.

Bunun yanında yine yerel yönetimlere gelir kaynağı oluşturan unsurlar arasında aşağıdaki kaynakları da sayabiliriz.

- İktisadi teşebbüslerden elde edilen gelirler.
- Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler.
- Mülk gelirleri.
- Para cezaları

2.2 Yerel Yönetimlerde Mali Tevzin

Bu bölümde kavramsal ve içerik olarak incelenen mali tevzin konusunda gerekliliği ve sebepleri konusunda bilgi verilmiştir.

2.1.1. Mali Tevzin Kavramı

Tevzin kavramının kelime olarak geldiği anlam denkleştirme ve dengeleme dir. Mali tevzin de mali işlerdeki dengelemedir. Literatürde merkezden yerel yönetime kadar aralarında görev ve kaynak dağılımını karşılayan kavram mali tevzindir. Yani mali tevzin, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ve kaynak paylaşımıdır (Gökçe ve Bayrakçı, 2003, s:33).

Mali Tevzin, Alaybek'e göre, "kamu hizmetlerini görmek ve kamu hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş ve kamu hükmi sahipleri (devlet, vilayet, belediye, gibi kamu idareleri) arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdikleri giderlerinin, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirin uygun esaslar dairesinde sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden bir mali sistemdir (Alaybek, 1961,s: 7).

Ernst Reuter ve Necmettin Ergin mali uyuşmayı, " devletle mahalli idare teşkilatları arasındaki mali ilişkilerin tanzimi" olarak açıklamıştır (Reuter ve Ergin, 1945: 23). Johannes Popitz için mali tevzin "merkezi veya federatif karakterli bir devlet de mali ilişkilerin düzenlenmesini konu alan ilişkilerin tümüdür" . Wilhelm Bickel de mali tevzini; "Mali tevzin sistemini oluşturan katmanlar arasında belirli sorunların ifası; bu sorunların gerektirdiği harcamaların yapılması ve bütün bunlar için ihtiyaç duyulan yükümlülüklerin ve hakların paylaşılması olarak tanımlamıştır (Reuter ve Ergin, 1945: 23).

Nadaroğlu'na göre mali tevzin tanımı şöyledir: Kamu kanunları çerçevesinde kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla oluşmuş kamu sahipleri (devlet, vilayet, belediye gibi kamu idareleri) arasında, hizmetleri sağlayıp bu hizmetin karşılığını ödeyebilmek ve bu ödeneklerin temin edildiği gelir kaynaklarının belirli şartlarla sistematik bir biçimde paylaşılması kavramıdır (Nadaroğlu, 1964: s. 175).

Federal devletler için geçerli olan iki basamaklı mali ilişkileri kapsama anlamına gelen "Intergovernmental fiscal relations" terimi aynı zamanda Mali Tevzin kavramının İngilizcesi olarak kullanılmaktadır. Ancak son zamanlarda "fiscal federalizm" Mali Tevzin'in yerini almış, İngiltere'de ise geliri bölüşmek anlamına gelen "Revenue Sharing" terimi kullanılmaktadır. Geray'ın tanımı da şu şekildedir; hem merkez ile yerel yönetimler arasında ki bölüşüm hem de yereldeki yönetimlerin kendi aralarındaki görev paylaşımı aynı zamanda da geliri bölüşmek anlamını da taşır (Geray, 1999, s: 32).

İletişim ve ulaşımın hızla ilerlemesinin sonucunda kaynakların merkezileşmesi de aynı hızla yükselmiştir. Ekonomide önemli bir verimlilik

meydana gelmesine karşın servet ve bireysel gelirlerde günden güne dengesizlik oluşmaya başladı. Oluşan bu eşitsizlik yalnızca bireysel gelirleri kapsamakla kalmayıp bölgelere de sirayet etmiştir. Bir yandan da verimliliği yüksek olan yerlerde yüksek gelire sahip olan bireyler kapalı olarak merkezileşmeye başlamış olması bireysel gelir farklılıklarını günden güne büyütüştür. Bunun sonucunda da bölgeler arasında oluşan kaynak ve gelir farkı kamuya da aynı oranda yansımış bu da kamusal hizmetlerin bölgeden bölgeye farklılaşmasına sebep olmuştur (Geray, 1999, s: 32).

Mali tevzin iki boyutlu bir kavramdır. Bunlardan birincisi, görevlerin yani kamu hizmetlerinin yönetimlere bölüştürülmesi; diğeri de, bu görev dağılımının otomatik sonucunda oluşan gelir kaynağının paylaşılmasıdır. Kamudan elde edilen gelirin ve kaynakların bölüşülmesi şarttır, çünkü merkezdeki yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılmış görevlerin yerine gelmesi kendince bir ödenek gerektirir (Geray, 1999, s: 32).

Bazı bölgelerde kaynak bakımından fazlalık olabilir, sanayileşme diğğerlerine oranla daha büyük ölçüde gerçekleşebilir ve bu da nüfusun o bölgede toplanmasına yol açabilir. Böylece bu üç unsurun aynı yerde yoğunlaşması o bölgeyi diğğerlerinden daha avantajlı hale getirir. Birbirlerine yakın olan bölgeler aynı kaynağı talep edebilir ve bu da karmaşaya sebep olabilir. Tam da bu nokta da devreye gene Mali Tevzin sistemi girerek bölgeler arasındaki mali ilişkilerde denge ve adaleti sağlar. Yani Mali Tevzin yalnızca merkez ile yerel yönetimler arasındaki dikey ilişkiyi düzenlemekle kalmaz, bir yandan da yakın ilişki içindeki bölgeler arasında düzenlemeyi sağlayan yatay hareketli bir sistemdir (Buchanan, 1991,s:169).

Mali tevzinde yönetimler arasındaki mali ilişkiyi düzenlerken merkezdeki hükümetin koyduğu gelir vergisinin oranlarını coğrafi bölgelere göre farklılaştıran mali ayarlama sistemi de kullanılabilir. Bölgeler arasındaki gelir farkını dengeleyebilmek amacıyla merkezdeki yönetim gelir vergisi oranlarını kapasitelerine uygun olarak bölgeden bölgeye farklı şekilde koyabilir. Bu mali ayarlamayla oldukça avantajlı denebilir; çünkü merkezi yönetimin toplam gelirinde herhangi bir yükselişi

olmasına gerek duymadan bölgeler arası fon aktarımının doğal olarak yolunu açar (Buchanan, 1991,s:169).

Aynı kaynaktan elde edilen gelirler, hem merkezi idare hem de yereldeki yönetim tarafından aynı anda kullanılabilir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler tarafından kullanılan gelirler, tek ve aynı kaynaktan elde edilir. Ulusal servet ve zenginlik konumunda olan bu kaynak yönetimin kademelere ayrıldığı federal şekilde örgütlenmiş devletlerde "paylaşma", üniter devletlerde ise merkezi idarenin dağıtması yöntemiyle oluşur. Asıl olarak federalist terminoloji bu paylaşma ve dağıtma süreçlerinin ilke ve usullerini kavramlaştırmıştır. Ancak yine de bu terminoloji, federal / üniter devlet ayırımı olmadan yaygınlık kazanmıştır. Bu durum günümüzde yaşanan tartışma ve çalışmalarda önemli bir karmaşanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

2.1.2. Mali Tevzinin Konusu

Mali literatürde kamu hizmeti ve gelir kaynağının “merkezi idare” ile “yerel yönetimler” arasında paylaşılması konusuna genişçe yer verilmiştir. Zaman içindeki gelişimle yerel kuruluşların birleşip devletlere dönüşmesiyle oluşan bu yapılar, mali çalışanları, tüm detaylarıyla inceleyerek belirlemeye yöneltmiş ve sonucunda teorisini geliştirmişlerdir. Almanya, Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre gibi eyalet, vilayet kantonların bir araya gelmesiyle oluşan devletlerde bu sorun yereldeki muhtariyetlerle birlikte ele alınmış ve hem gelir toplama hem de harcama yapma serbestliği hususlarında ciddi mücadeleler ortaya çıkmıştır (Özer, 1986,s: 246).

Mali tevzin kavramının ortaya çıkması ve gelişmesinde federal - üniter farklılıklardan kaynaklanan karmaşa, Türkiye'de anayasal bir ilke olarak benimsenmiş olan mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır hükmü üzerinde de durmayı gerektirmektedir (Ergün, 2004,s:64). Mali tevzin kavramı dar anlamda, vergilerden gelen kazançların merkez ve yerel yönetimler arasında ya da devlet ile mahalli yönetimler arasında (ayrıca bölgesel idareler ile mahalli idareler arasında) bölüşülmesi konusunu da içerir. Mali tevzin, kamu idarelerinin üstlendikleri hizmetleri gerçekleştirebilmeleri için ihtiyacı olan mali

kaynakların bu idarelere sağlanabilmesi maksadıyla, gelir paylaşımında meydana gelen dengesizliğin giderilmesi için tekrardan kaynak bölüşümü yapılmasını sağlar (Özer, 1986,s: 246).

Kamu hizmetinin devlet ve yerel olarak kollara ayrılması, bu yönetimler arasında yakın bir mali ilişkiyi de doğurmuştur. Toplum biçiminde yaşamının getirdiği ihtiyaçların bir bölümünü yerel idareler üstlenirken, bu hizmetten doğan kamu giderlerini karşılayacak kaynakların da kendisine sağlanması gerekmektedir. Başka bir deyişle, kamu alanındaki görevlerin paylaşılmasına doğru orantıyla kamu kaynaklarının da devlet idaresi ile yerel idareler arasında paylaşılması şarttır. Yerel yönetimlere görevler verilirken bir yandan da bu görevler icra edilirken gereken maliyetin hangi kaynaklardan sağlanacağı konusunun da hesaplanması gerekir. Kamu gelirlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında mali bir paylaşımına tabi tutulacağı belli kurallara bağlanması, zorunluluğunu ortaya çıkarır. Esasen, kamu hizmetinin ve kamu gelirin bölüşülmesi ya da dağıtılması aynı konunun yönetim ve mali kollarını aynı anda düzenleme zorunluluğunu kendiliğinden oluşturur (Ülkümen, 1960, s: 35–36).

2.3. Mali Tevzinin Sebepleri

Federal düzendeki devletlerin görev ve yetkileri tabii ki üniter devletlere oranla çok daha yoğun ve etkin biçimdedir. Yereldeki idarenin görev ve yetkinliğinin bütün ülkelerde aynı olması mümkün değildir; çünkü her ülke kendine has kültürüne sahiptir, kendi tarihi, ekonomik ve sosyal yapısı ve diğer ülkelere farklı bir siyasi durumu vardır. Her ülkenin kendi durumuna göre hükümet ile yerel idareler arasındaki ilişki şekillenir. Örnek verilecek olursa; İngiltere'deki hükümet yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini kendi gücüne bırakarak bağımsız kılarken, eski Sovyet Rusya'nın merkezi yönetimin kolları şeklindeki bir yerel yönetim anlayışından tamamen farklıdır (Aydın, 1977: 6).

Kamu gelirleri merkez ile yerel yönetimler arasında bölünürken birçok unsura bağlı olarak hareket edilmektedir. Bunlardan en önemlileri de; ekonomi, mali

ve siyasal durum, toplumsal sebepler ve yönetimle alakalı olgulardır (Bülbül, 2003: 33).

2.3.1. Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler

Tarihi çok eski yıllara dayanan toplumlarda mali alandaki yapılanmalar merkezdeki hükümetin egemen olduğu bir imparatorluk veya ulusallaşma çabasının yansımalarını taşır. Bu tarzda mali tarihi olan ülkelere örnek olarak İngiltere, Fransa ve Türkiye gösterilebilir. Dolayısıyla bir ülkenin mevcut siyasi durumu, bu durumu doğuran çatının tarih süresince geçirdiği serüvenler sonucu oluşmuş idari sınırları, etkin mali yapıların gelişmesinde gözetilecek ilkeler belirlenirken göz önünde bulundurulması şart olan unsurlardır (Musgrave, 1991: 92).

İdari ve yerel yönetim arasındaki mali paylaşımı gerektiren nedenlerden biri, yerel yönetimler arasında bir dengesizlik söz konusu olmasıdır. Bunun da sebebi her bölgenin ayrı ayrı gelişim düzeyi ve potansiyeli vardır ve oluşan bu dengesizliğin çözümlenmesi gerekliliğidir. Merkezdeki yönetim de, yereldeki yönetim de aynı kaynaklardan beslenmek durumundadır. Bu kaynaklar söz konusu idarelerin ait olduğu ülkenin milli servetidir. Bireyler ve iktisadi hareketler, karşısında devlet ve yerel idare olmak üzere iki alacaklı bulacaktır. Bu alacaklılar belirli koşul ve kurallar çerçevesinde vergileri tarh, tahakkuk ve tahsil ettirmeleri gerekir. Gelir sağlanan kaynaklarının veriminde düşüş yaşanmaması için yani ulusal üretimde azalmaya neden olmamak için alınacakların ne şekilde ve neye göre yapılacağı detaylıca hesaplanıp belirtilmesi gerekir (Keles, 2000: 60).

Yönetimdeki görev ve kaynak paylaşımı büyük ölçüde iktisadi, tarihi, siyasi ve sosyal unsurlar doğrultusunda yapılır ve tüm yerel yönetimlere aynı yetkileri vermek söz konusu değildir. Nüfus ve kaynak bakımından yoğun olan bölgelerde halkın geliri de genel olarak aynı oranda yüksektir; bu da tüm bölgeler aynı yetkinliğe sahip olduğunda bu zengin bölgelerin geliri artarken, nispeten fakir olan bölgelerin ise yükü daha da artmaktadır, hatta tüm yük onların omuzlarına yıkılmaktadır dense yeridir. Söz konusu bu bölgelerdeki yönetimin üzerine düşen görevleri layığıyla yerine getirmesi kendi imkânlarıyla olabilecek bir şey değildir.

Demokrasinin gerektirdiği ise, kamu hizmetlerinden her bölgenin adil bir biçimde faydalanmasıdır. Vergilendirmeye gelince de yalnızca gelir grupları arasında değil, bölgeler arasında da denge kurmak lazımdır. Bunu sağlamak içinde bilimsel yollara oluşturulmuş bir sistemle zengin bölgelerin gelirlerinden bir bölüm fakir kalan bölgelere aktarılmalıdır (Keles, 2000: 60).

2.3.2. Kamu Harcamalarındaki Artış

Geçmiş yüzyıllarda devletin kamuya hizmeti ve etki alanları o kadar sınırlıydı ki kamu harcamalarının ekonomiye ve sosyal yaşama etkilerinden söz konusu değildi. Devletin, toplumun güvenliğini sağlamak, dışarıdan gelecek tehdit unsurlarına karşı korumak ve önlem almak, sosyal yaşamda düzen ve adaleti sağlamak, can ve mal güvenliğini sağlamak gibi belli başlı görev ve sorumlulukları vardı. Ekonomide, sosyal hayatta ve siyasetteki durumun değişmesi ile devletin fonksiyon alanı da değişime uğradı ve bambaşka bir boyut aldı. Bu değişim sosyal devlet anlayışının hâkim olmaya başladığı dönemlerde meydana gelmeye başlamıştır (Akdoğan, 1997: 38).

Kamu alanındaki harcamalar sürekli olarak artış göstermektedir ve bu devamlı artışın sonucu olarak bir kanun şeklinde ortaya çıkmıştır. Ünlü Aman Maliyecisi ve devlet adamı olan Adolph Wagner de, 19. Yüzyıl'dan beri söz konusu bu kanunla ilgilenen ve ilk incelemelerini yapan mali yazarlardan biridir. Wagner, kamu harcamalarındaki artışın nedenini devlet faaliyetlerinin artışı olarak açıklamıştır ve bunu "Siyasi iktisadın Temelleri" adlı eserinde dile getirmiştir. Bu eserde Wagner, on yıl, yirmi yıl, gibi zaman aralıklarını temel alarak bakıldığında bütün ülkelerdeki devlet faaliyetlerinin artış gösterdiğinin altını çizmektedir. Bu açıdan "Devlet Faaliyetlerinin Artış Kanunu", Wagner Kanunu olarak da adlandırılmaktadır. Kamudaki harcamaların devamlı olarak artmasıyla, Wagner' in anlatmaya çalıştığı; milli ekonomide kamu kesiminin payının sürekli yükselişte olmasıdır (Devrim, 1995:115).

Devletin fonksiyon alanındaki genişlemeyle beraber kamudaki giderlerin hem miktar hem de oran bakımından genelde artışta olması, ekonomik süreçle sıkı sıkıya bağlıdır. Bu süreçle beraber sosyal, ekonomik, siyasi alanlarda da değişmeler

meydana gelmektedir (Bülbül, 2003: 97). Devlet fonksiyonlarının yaşadığı bu değişim yereldeki idarelerin görev ve giderlerinde de zorlayıcı bir faktör olmuştur.

2.3.3 Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisi devletin kamu alanındaki harcamalarını karşılayabilmek için reel ve tüzel kişilere yüklediği tüm mali yükümlülüklerle ilgili yetki anlamına gelir. Devlet bu yetkisi sayesinde elde ettiği geliri farklı amaçlar için kullanabilir. Bu yetkinin iki amacı vardır, biri "fiskal" diğeri "extra fiskal" mali amaç olarak düşünülebilir. Vergi koyma yetkisinin asıl amacı kamu için yapılacak hizmetlerin çıkardığı masrafları karşılayabilecek finansmanı elde etmektir. Ekonomide ve sosyal alandaki gelişime paralel biçimde yükselme ve genişleme gösteren günümüz sosyal devletlerinin sorunlarının başında gelen konulara ekonomik gelişme ve refah penceresinden bakılmaktadır (Eker ve Tüğen, 1990:s:30).

Federal devletlerde merkez ve yerel idareler kendi sınırları içindeki gelir ve kurumlar vergisi tahsil edebilmelerine karşın, yine de en ciddi vergi koyma yetkisi devletindir. Federal hükümetlerdeki en önemli gelir kaynağı gene vergilerdir. Aile ekonomisi tek piyasadan oluştuğundan bu vergiler federal sistemle yönetilen devletlere daha uygun bir gelir kaynağıdır. Başka bir deyişle federal hükümetin gelirlere vergi koyma yetkisi, federe devletlere ve yereldeki idarelere nispeten daha büyük ve etkindir. Zaten ülkenin küçük bir bölümü olan yerel yönetimlerin yükümlünün gelir vergisi matrahına girmesi gereken diğer bölgelerdeki yatırımlarından elde ettiği mali kazançlardan haberdar çok zordur (Buchanan ve Flowers, 1987: 325).

Vergilendirme yetkisi iki esas ölçüt ile belirlenir. İlk olarak merkezi yönetim tarafından vergi matrahı belirlenir daha sonrasında ise federe devletler bu vergi matrahına uyma yoluna giderler. İkinci olarak; federe devletler vergi matrahına kendi oranları ölçüsünde oranlar belirlerler ve tahsilatı da kendileri yaparlar ve bunun neticesinde de toplanan vergilerden bir üst yönetime yani federal pay verirler. (a pare tax varyasyonu) Bunun diğeri bir seçeneğin ise üst yönetimin belirlemiş olduğu vergi matrahına tam uyum sağlayarak vergilendirme yaparlar ve bunun neticesinde de toplanan vergiden pay alırlar (the tax piggyback) (Herber, 1979: 361).

2.3.4 Gelir ve Giderlerin Merkezileştirilmesi

Üniter sistemle yönetilen devletlerde büyük vergi kaynakları merkezin elinde toplanır bu da yerel yönetimlerin gelirinde yetersizlik yaşanmasına sebep olur ve merkezi idareden yerele pay aktarılması durumunu gerektirir. Bu pay aktarımı da ilkelere dayalı bir mali ilişki ihtiyacını beraberinde getirir (Öncel, 1992: 26).

Üniter devletlerde gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV türünde muamele vergileri, gümrük vergisi ve çeşitli servet vergileri olduğu gibi merkezi idarenin elindedir. Türkiye'de ise bir yerel vergi çeşidi olan emlak vergisi dahi 1972 yılında merkezi yönetime devredilmiş, ancak 1985'te bu uygulamadan vazgeçilerek belediyelere verilmiştir (Nadaroğlu, 1994: 70).

Günümüzde gelirlerin merkezileşmesiyle maliyetler de merkezileşmiştir. Bunun yanı sıra daha önceleri yerel idareler tarafından yürütülen bazı hizmet ve görevler de kamu alanından çıkarak ulusal boyut kazanmıştır. Hem merkezdeki idarenin harcamalarına hem de yerel idarelerin harcama eğilimleri incelendiği zaman açıkça görülür ki, hizmetler merkezileşmeye doğru gitmektedir. Mesela, Türkiye'den bir örneğe bakacak olursak; yıllarca kent içme suyu hizmetini belediyeler vermiştir, elektrik hizmeti de devlet bünyesinde yürütülmüştür. Daha önceleri kanunlarla, okul, hastane hayvancılık, yol yapımı ve tarım alanları il özel idarelerine bırakılmışken; Cumhuriyet'in kurulduğu dönemlerde yine kanunlarla merkezi yönetime verilmiştir (Nadaroğlu, 1994: 70).

2.3.5 Aynı Tür Olmayan Tercihler

Zaman içinde ortak kültüre sahip toplumların güçlenmesi sonucunda birey ve hizmetlerin talepleri farklılıklar gösterebilir. Diğer yandan da, aynı coğrafi bölgede yaşayan bireylerin aynı şeyleri tercih etmemesi de mümkündür. Çoğu zaman da merkezdeki yönetim ile yerel idareler arasındaki gelir farkı, o idareler altında yaşayan bireylerin beklentilerini de farklılaştırabilir. Bir bölgede yaşayan insanlar okul, hastane, sağlık gibi hizmetleri beklerken diğer bölge otoyol, çevre düzenlemesi gibi taleplerde bulunabilir ve yönetimler de bu talepleri karşılamak durumundadır.

Farklı bölgelerde yaşayan insanların kamu hizmeti birimlerinden olan beklentilerinin eşit derecede olması ve yaşadıkları bölgelerin ekonomik, sosyal ve mali yapılarının da farklı olması, adaletli olmak için etkin bir mali paylaşımı zorunlu hale getirmektedir. Tüm bu unsurlar ele alındığında bireyler ve gruplar arasında, mali farklar (kamu harcamalarının faydaları ile vergi maliyetleri arasındaki eşitsizlikler) meydana gelmektedir. Homojen biçimde olmayan tercihler gelirin dağılımı konusunda sıkıntı çıkarır ve bu hizmetlerin sağlanması hususunu zorlaştırabilir, yalnızca merkezi idarenin sorumluluğu altında olması ilkesinden ayrılmaya neden olabilir (Moore, 1981: 28).

2.3.6. Hesapların Tek Kaynaktan Sağlanması Zorunluluğu

Merkezdeki yönetim ve yerel yönetimlerin aralarında kararlaştırarak belirledikleri görev dağılımı sonrasında bu görevlerin yerine getirilebilmesi için yeterli bir gelir kaynağının yerel idareye tahsis edilmesi gerekir ki bunun sonucunda her iki yönetimin de başvuracağı kaynak milli gelirler olacaktır. Genelde merkez yönetim de, yerel yönetim de doğal olarak aynı kaynağa yönelirler. Bu durumda, merkezi yönetimin üzerine düşen zorunlu bir başka görev de kendisine devrolunmuş kaynaktan, yerel yönetime tahsis edilecek payın belirlenmesidir. Eğer bu ayırım yapılmazsa; bazı kolay gelir kaynakları üstünde gruplaşma meydana gelir ve bu da kaynakları ve sahiplerini adil olmayacak biçimde zor durumlara sokabilir (Akdoğan, 1985: 335).

Bireylerden alınan vergiler ve milli kaynaklar olmak üzere merkezi idare ile yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yaparken başvuracağı iki ana finansman vardır. Bu kaynaklardan faydalanmak adına bireyden alınan verginin mükerrer biçimde olmasını önüne geçmek için merkezin ve yerel idarenin, hangi vergiyi alacağı ve hangisini de toplamayı şart koşacağını önceden hesaplaması lazımdır. Bu hesaplama sağlıklı biçimde yapılmaz ve bireylerin üstüne ağır vergi bindirilir ise, milli gelirdeki verimliliği düşürür, tüketimi körükler, bölgeler arası göçün fitilini ateşler ve kayıt dışı ekonomiye sebep verir. Böyle durumlara meydan vermemek için yapılan hizmetlere paralel gelir kaynağı oluşturup, mutlaka yerel idare ile paylaşılmalıdır.

2.4 Belediyelerde ve Bağı İdarelerinde Mali Örgütlenme

Yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesi gözetilerek kuruluş ve teşkilatlandırılmasına ilişkin çabalar 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile başlatılmış olup, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte hız kazanmıştır. Yerel yönetim birimlerinin kıt kaynakları ile yerel halka en iyi hizmeti götürebilmeleri için bütçe yapma ve uygulama araçlarını kullanma kapasitelerinin geliştirilmesi kurumsal yapı ile yakından ilgilidir. Bu amaçla, bütçe hazırlanması, raporlanması, muhasebe sisteminin değerlendirilmesi, ihale, satın alma, yatırım planlaması, proje yönetimi ve mali yönetimin geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bilgi iletişim teknolojileri kullanımına yönelik teknik altyapı tesisi ile eğitim ve beceriyle donatılmış yerel yönetim personelinden müteşekkil bir örgüt yapısı da önem taşımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 378).

5018 sayılı KMYKY ile yasal çerçevesi çizilmeye çalışılan yeni mali yönetim anlayışına göre örgütlenme performans, etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik, saydamlık, stratejik düşünme – geniş görüşlülük / görev kavramları üzerine inşa edilmiştir.

Yeni kamu mali yönetimi anlayışı örgütlenme konusunda, kamu kuruluşlarındaki geleneksel örgütlenme sisteminden farklı bir yapı önermektedir. Dikey yerine yatay organizasyon yapılarını önermekte, bu bağlamda çeşitli şube müdürlükleri yerine daha geniş ana hizmet fonksiyonları altında örgütlenmeye gidilmesini, orta kademe yöneticiliği pozisyonlarının kaldırılarak hiyerarşik kademelerin azaltılmasını hatta kimi durumda sıfırlanmasını gündeme getirmektedir. Yalın ve esnek bir yapılanmaya, kadroya bağlı olmaksızın yetkilendirmeye, çeşitli uzmanlıklara ya da niteliklere sahip kişilerden birimlerin yararlanabilmesine olanak tanınmakta ve koordinasyon öne çıkarılmaktadır. Bu çerçevede, örneğin belediyelerde müdür yardımcılığı unvanı kaldırılmıştır. Gerek yasalardaki üslupla gerekse daha sonraki alt düzenlemelerle (norm kadro yönetmeliği gibi) hiyerarşik unvanlarda yerel yönetimlerin ölçeğiyle orantılı bir sadeleşme yapılmaya çalışılmıştır (Arıkboğa, 2007: 64).

Yerel yönetimler, dikey örgütlenme yapısı içinde, bir anlamda daha yalın organizasyon yapılarını gerçekleştirebilme imkânlarına kısmen sahiptir. Örneğin yasal olarak en fazla hiyerarşik kademelerin bulunması öngörülen büyükşehir belediyelerinin bile, eğer isterlerse ve başarabilirlerse, sadece üç kademeye sahip bir organizasyon yapısı kurmaları mümkündür. Aslında uygulamada fiili bazı hiyerarşik unvanların da (müdür yardımcısı ve şef gibi) kullanılıyor olması nedeniyle eski örgütlenme hayli dikeydi. Örnek olarak mali hizmetler birimi, asıl üst yöneticiye değil de ara kadrolara veya yardımcılara bağlandığından, ayrıca, çoğu idarede Mali Hizmetler Birimi kendi iç örgütlenmesinde de, halen geleneksel hiyerarşik düzende yapılandığından dikeylik sürmektedir. Görülen o ki, asıl sorun uygulamada düğümlenmekte olup, organizasyon yapısına ilişkin sorunlar yasal düzenlemelerden ziyade idarelerin kendi örgütsel iç düzenlemeleriyle daha kolay çözümlenebilecektir. Nitekim halen yürürlükteki yerel yönetim yasaları iç örgütlenme yapılarını düzenleyici kararlar alabilme yetkisini yerel meclislere bırakmıştır. Fakat bu yetkinin norm kadro yönetmeliğindeki sınırlar çerçevesinde kullanılabilceğini de belirtmek gerekir. Yine de zamanla daha etkin işleyişe imkân verecek örgüt yapılarının kurulması mümkün olabilecektir (Arıkboğa, 2007: 64-65).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası açısından, kamu idarelerinin hiyerarşik olarak üst yöneticileri yasanın 11. Maddesi ile ikinci mevzuatı kapsamındaki 1 Nolu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de belirlenmiştir: Yerel idarelerden belediyelerde belediye başkanı, il özel yönetiminde ise vali üst yönetici olarak sayılmıştır.

Büyükşehir belediye teşkilatı, genel sekreter yönetiminde, daire başkanlıkları, müdürlükler, şeflikler ve memurlardan oluşur. Büyükşehir belediye personeli norm kadro esaslarına uygun olarak büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Müdür ve üstü unvanlı olanların atamaları büyükşehir belediye meclisine sunulur. Yasanın 22. maddesine göre, yasada belirtilen durumlarda sözleşmeli personel alınabilir. Daire başkanları belediye başkanı tarafından atanır (Torlak ve Sezer, 2005: 101).

Daha önceki uygulamalarda; büyükşehir belediye hizmet birimlerinin kurulmasında, büyükşehir belediye meclisin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gereklidir. 5216 sayılı yasa belediye hizmet birimlerinin kurulmasında, İçişleri Bakanlığının onaylaması usulünü kaldırmıştır. Yeni düzenlemeye göre, belediye hizmet birimleri, hizmet gereğine göre, meclis kararı ile kurulabilir veya kaldırılabilir (Torlak ve Sezer, 2005: 101).

Yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik ve kalitenin sağlanması, kısıtlı mali kaynakların en uygun değerlendirilmesi, yerel idarenin ölçeğine göre gerekli sayıda, nitelikte ve unvanında personel istihdamını gerçekleştirmek üzere Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik 2007 yılında yürürlüğe konulmuştur. Belediyeler ve bağlı idareleri ile yerel yönetim birliklerinde görevli memurların, sözleşmeli personelin, sürekli işçilerin ve geçici iş pozisyonlarında çalışanların yerel idarelere göre unvan-sayı bazında dağılımları bu yönetmelik eki cetvellerde gösterilmektedir. Bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde memurlar için, ilgisine göre Devlet Memurluğu Kanunu, yerel yönetimlerin kuruluş yasaları, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, görevde yükselme yönetmelikleri veya kamu personel seçimine ilişkin yönetmeliğin ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Organizasyon yapısı ve görevlere değinen kontrol ortamı standardına göre birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmeli, personele duyurulmalı ve idarede uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır. İdare birimleri ve alt birimlerince yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmalıdır. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmalıdır.

Daha önce yürürlükte bulunan 3030 sayılı yasada olduğu gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasınının 21. maddesi büyükşehir belediyelerinde teşkilatı düzenlemiş olup, buna göre büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacaktır. Diğer belediyelerde olduğu gibi, birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisi kararıyla olacaktır.

Büyükşehir belediyesinde 5216 sayılı yasanın 21. maddesi gereğince, hizmetlerin yürütümü görevi ve yetkisi, başkan adına genel sekreter ve yardımcılara verilmiştir. Bununla birlikte, genel sekreter ve yardımcılarının görevlerini yerine getirirken başkanın direktifleri ve mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edecekleri vurgulanmıştır.

2.5 İdareler Arası Gelir Paylaşımı

Bir birime devredilen hizmetlerin varlığı aynı zamanda bu hizmetlerin finansmanına yönelik kaynakların tahsis edilmesini de zorunlu hale getirmektedir. İdareler arası ilişkiler sadece hizmetlerin bölüşülmesinden ibaret değildir. Hizmet ve gelir arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Her hizmetin yerine getirilebilmesi için o hizmet için tahsis edilmiş bir gelir kaynağı olmalıdır. Bu anlamıyla idareler arası ilişkiler gelir ve hizmet bölüşümü olarak iki yönlü bir ilişkiyi ifade eder (Buchanan, 1991,s:169).

İdareler arası gelir paylaşımı hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan gelirlerin belirli kurallar çerçevesinde uygun olarak dağıtılması ve bölüşülmesidir. Bu anlamı ile idareler arası gelir paylaşımı sadece genel bütçe vergi gelirlerinden belli bir payın yerel yönetimlere aktarılmasından ibaret değildir (Buchanan, 1991,s:169).

- Mali Paylaşım Kavramı

Mali Paylaşım bakımından idareler arası ilişkiler mali tevzin kavramı ile açıklanmaktadır. İdareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi olarak mali tevzin konusunda terminolojik açıdan bir karmaşıklık mevcuttur. Birçok yazar mali tevzin yerine, mali denkleştirme, mali uyuşma, mali uzlaşma, akçal denkleştirme vb. kavramları kullanmaktadır.

Mali tevzin kavramının içeriği aslında devletlerin yönetim yapısına göre şekillenmektedir. Federal devletlerde “Intergovernmental fiscal relations” olarak kabul gören mali tevzin iki kademeli mali ilişkilere atıfta bulunmaktadır. Burada mali tevzin federal devlet ile federe devletlerarası mali ilişkileri kapsamakla beraber

federe devletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri de kapsadığı açıktır. Yine üniter yapıya sahip olan İngiltere’de mali tevzin, gelirin bölüşümü anlamına gelen “revenue sharing” terimi kullanılmaktadır. Aynı kavram Fransızca’da “Compromis Fiscal”, Almanca’da ise “Finanzausgleich” terimleri ile kullanılmaktadır. Terim Almanca kökenli olup “ausgleich” takas, mahsup, anlaşma, uyuşma gibi anlamlara gelmektedir (Musgrave, 1991: 92).

Bu terim Alman Birliği’nin kurulma sürecine denk düşmekle beraber gelişimi Bismarck Almanya’sının politikaları içinde tanımlanmış ve federal devlet yapılanmasının kurucu terimlerinden biri olma özelliğine sahiptir. Üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa’ya terim sadece mali boyutu ile taşınmış, federal yapılardaki devlet örgütlenmesinde aşağıdan yukarıya bir pazarlık üzerine yükselme içeriği dışlanmıştır. Türkçe çevirisinde de yine Fransa’da olduğu gibi kapsam sadece mali boyut ile sınırlandırılmış “mali tevzin” deyimini kullanılmıştır.

2.5.1. Mali Paylaşımın Sebepleri

Mali paylaşımın sebepleri ülkelerin yönetim yapılarına göre farklılıklar arz etmektedir. Örneğin federal yönetim yapısına sahip olan devletlerde federe devlet oldukça geniş yetkilerle donatılmışken, üniter yönetim yapısına sahip olan devletlerde ise var olan yerel yönetimler federe devletlere oranla daha az yetkilere sahiptirler. Ülkelerin tarihi, ekonomik ve sosyal yapıları birbirinden farklılıklar gösterdiğinden yerel yönetim yapısı her ülkede aynı olmamakta ve yerel yönetimler ile merkezi hükümet arasındaki ilişkiler her ülkenin kendi özel şartlarına göre şekillenmektedir (Musgrave, 1991: 92).

Kamu gelirlerinin yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki paylaşımı aynı idari birimler arasında hizmet paylaşımının bir sonucu olmakla beraber birçok nedene dayanmaktadır.

- Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler

Tarihi, siyasi ve sosyal ve ekonomik faktörler idari ve mali paylaşımı önemli derecede etkilemiştir. Bu faktörler aynı zamanda yerel yönetimlerin gelişimine de etki eden faktörlerdir.

Mali paylaşımında var olan gelir ve kaynakların ne şekilde dağıtılacağı önemlidir. Genel idare ve mahalli idareler açısından gelirin ve kaynakların ne şekilde dağıtıldığı veya paylaşıldığı ayrıntılı bir şekilde belirtilmelidir.

- Kamu Harcamalarındaki Artış

Klasik iktisat anlayışının hâkim olduğu dönemlerde devletin fonksiyonları oldukça sınırlıydı. Devlete yüklenen adalet, savunma, güvenlik gibi görevlerin dışında ekonomik yaşam içinde devlet mekanizmasından fazlaca söz edilmemekteydi. Bu anlamda o dönem itibariyle devletin ekonomik ve sosyal etkilerinden söz edilemez.

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte devletin ekonomik ve sosyal yaşam içindeki rolünde de belirgin değişimler gözlenmiştir. Devlet sınırlı fonksiyonlarından sıyrılarak toplumsal yaşama aktif bir şekilde müdahale eden bir yapıya dönüşmüştür. Kamu hizmetlerinin boyutu da devletin yüklendiği sınırlı fonksiyonlardan sıyrılmasına olanak sunan teknik gelişmeler, ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler neticesinde önemli derecede değişmiştir (Carr, J., 2006, 482) :

Klasik dönemde sadece adalet, savunma ve güvenlik gibi kısıtlı görevlerle donatılmış olan devlet anlayışının yerini ekonomik ve sosyal hayata daha aktif katılan bir devlet anlayışının alması ile birlikte klasik döneme göre kamu harcamalarında da bir artışa sebep olmuştur. Devletin fonksiyonlarında meydana gelen değişimle birlikte kamu harcamalarında gerek oransal gerekse de miktar bakımından meydana gelen artışlar yerel yönetimleri de etkilemiştir.

- Vergilendirme Yetkisi

Devletlerin ekonomik ve sosyal fonksiyonlarının giderek artması sonucunda ortaya çıkan kamusal ihtiyaçların karşılanması sorunu daha çok gelir elde etme

ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Toplumsal ihtiyaçlardaki artış neticesinde devlet bu ihtiyaçları karşılamak adına finansman kaynakları bulmak zorunda kalmıştır.

Vergiler kamu kuruluşlarının kullandığı finansın elde edildiği en önemli kaynaklardır. Vergi koymanın asıl amacı gelir dağılımının yeniden düzenlenmesi ve devlete finansman sağlamasıdır. Diğer amaçları da; enflasyona meydan vermemek, ekonomide istikrar sağlamak ve milli sanayiye korumak gibi görevlerdir. Devlet vergiye tabi tutma yetkisini kullanarak mali kaynaklar elde ettiği mali gelirler ile birlikte bu amaçları gerçekleştirebilir. Devlet bu amaçlar adına vergi koyma yetkisini kullanması aynı zamanda da vergilendirme sistemlerinde değişiklik yapmalarına yol açar (Carr, J., 2006, 482).

Devletin vergi alma hususundaki hukuki ve fiili gücünü kısaca vergilendirme yetkisi olarak kavramlaştırabiliriz. Devlet, kamuya hizmet ederken ihtiyaç duyduğu finansmanı vergilendirme yetkisine dayanarak elde eder. Söz konusu bu yetkinin hukuki boyutu zaman içinde devletin anlayışına ve biçimlenmesine bağlı olarak değişebilir. Bu yetkinin mutlak ve sınırı olmayan şekli jandarman devlet türüdür. Liberal devlet sisteminde vergi koyma karşılıklı yararlanma olarak açıklarken; kollektivist devlet anlayışında da, bireyin ulusu için yaptığı fedakârlığı ve ulusal bir görev olarak görmüştür. Günümüz bakış açısında ise vergi toplama yetkisi devletin egemen olduğu temele dayanır (Carr, J., 2006, 482).

Vergi koyma yetkisini dar ve geniş olarak iki şekilde ele alınabilir. Dar anlamı incelendiği zaman, devletin ya da devlet adına bu yetkiyi kullanabilen tüzel kişilerin kamudan elde edilen gelirlerin arasında yalnızca vergi koymakla ilgili yetkisidir. Dar anlamdaki vergi koyma yetkisiyle devlet, yerel yönetim kuruluşları, parafiskal kurumlar ve aldıkları yetki sonucu diğer kamu kuruluşları; şerefiye, resim, vergi, harç, parafiskal gelirler ve başka isimlerle ilgili kişilerden iktisadi değerler elde etmektedir. Kamu giderleri için gerekli olan harcamaların karşılanması adına bireylerden ve tüzel kişilerden alınan her türlü vergi de geniş anlamda vergilendirme yetkisidir.

Vergi sürecinin farklı katmanlarına ayırarak, vergi koyma yetkisi sınıflandırılabilir. Vergi koyma yetkisinin içine dâhil olarak, vergiden muaf etme veya istisna belirtme, değiştirme ve tamamen kaldırma da yapılabilir. Vergilendirme yetkisi diğer anlamıyla da bireysel ve sübjektif nitelikli vergilendirme işlemleriyle alakalı tarh, tahakkuk, tahsil yetkilerini açıklamak için kullanılır. Böyle bir sınıflandırma sayesinde federal sistemle yönetilen devletlerde; federal ile federe devletler arasında, merkeziyetçi devlet ile de yerel yönetimler arasındaki yetkilerin paylaşılması bakımından önemlidir (Carr, J., 2006, 482).

- Hizmetlerin yerelleşmesi

Federal yönetim sistemlerine oranla üniter sistemlerde vergi kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi idarece toplanmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlere yüklenen görevlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde bir finansman sorununu doğurmaktadır. Finansman sorununu giderebilmek adına genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay aktarılması gerekmektedir.

Son yıllarda yaşanan hızlı yerelleşme ve âdem-i merkeziyetçilik neticesinde yerel yönetimlere yüklenen sorumluluklar artmıştır. Artan bu sorumluluklar neticesinde de yerel yönetimlere aktarılması gereken gelirlerin yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Carr, J., 2006, 482) :

- Tercihlerdeki Farklılıklar

Tarihi, kültürel, geleneksel ve coğrafi özellikler bireylerin hizmet tercihlerinde farklılıkların oluşmasına sebep olmuşlardır. Bireyler kamu hizmetlerinden yararlanma konusunda eşit olmalarına rağmen yaşadıkları bölgelerin ekonomik, sosyal ve mali yapılarının farklı olmasından dolayı bireyler arasında kamu harcamalarının faydaları ile vergi maliyetleri açısından eşitsizlikler ortaya çıkmaktadır. Bu durum daha etkin bir mali paylaşımı zorunlu kılmaktadır. Tercihlerin farklı olması gelir dağılımında da sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu sebeple tercihlerin göz önüne alınarak ilgili fonksiyonların merkezi ve yerel idareler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesi sağlanmalıdır (Carr, J., 2006, 482) :

- Hesapların Tek Kaynaktan Sağlanması Zorunluluğu

Merkezi idare ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşılması neticesinde hizmette etkinliği sağlamak adına yeterli miktarda gelirin de hizmetler orantısında yerel yönetimlere aktarılması gerekmektedir.

Hizmetlerin yerine getirilmesi açısından en önemli kaynak milli gelirdir. Merkezi ve yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmetlerin finansmanında bireylerin mükerrer vergilendirilmesinin önüne geçmek için her iki idarenin hangi vergileri toplayacağı açıkça ortaya konulmalıdır (Carr, J., 2006, 482).

2.5.2. Mali Paylaşım Türleri

Hizmetlerin merkezi ve yerel idareler tarafından paylaşılması o yönetimler altında yaşayan insan topluluğunun ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan giderlerin paylaşımını da beraberinde getirmektedir.

Mali paylaşım federal ve üniter yönetim sistemlerinde farklılıklar arz etmesinin yanı sıra ülkeler arasındaki idari ve mali farklılıklar neticesinde de idareler arası gelir paylaşım türlerinde farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. İki idare arasında kaynakların net olarak paylaşıldığı ülkeler olduğu gibi merkezi idare tarafından gelirlerin toplanıp merkez eliyle paylaştırıldığı ülkeler de vardır. Yerel yönetimlerin hizmet finansmanı yerel yönetimlerin otonom mali kaynakları, yerel yönetimlere verilen paylar ve istikrazlarla yapılmaktadır (Sandalow, T., 1971, s. 769).

- Dikey Mali Paylaşım

Dikey mali paylaşım federal devletlerde; federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler, üniter devletlerde ise; merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında uygun bir gelir bölüşümünün sağlanmasını ifade etmektedir.

- Yatay Mali Paylaşım

Yatay mali paylaşım kavramı mali olarak güçlü olan ve bu yönü ile ödeme gücüne sahip birimlerin mali güçleri ile mali bakımdan daha zayıf durumda olan

birimleri desteklemeyi ifade etmektedir. Yatay mali paylaşım aynı görevleri üstlenen idarelerden güçlü olanın mali kapasitesi yetersiz olan idareye yaptığı tahsistir. Yatay mali tevzinde mali açıdan güçlü bir belediyelerden alınan vergilerden mali bakımdan zayıf belediyelere pay vermek şeklinde de uygulanabilmektedir.

2.5.3. Mali Paylaşım Sistemleri

- Rekabet Sistemi

Sistem daha çok ABD ve İngiltere’de uygulama alanı bulmuştur. Rekabet sisteminde merkezi idare ve yerel yönetimlerin sonsuz vergilendirme yetkisi vardır. Bu sistemde merkezi ve yerel idareler istedikleri vergi kaynaklarından yararlanabilmektedirler. Sistem mahalli idarelere mali bakımdan tam bir özerklik tanımaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin hizmet sunumunda ihtiyaç duydukları mali kaynaklara kolayca erişimi sağlamaktadır (Sandalow, T., 1971, s. 769).

Yerelleşme ve küreselleşme eğilimleri ile birlikte yerel yönetimler ve büyük şehirlerin mali yapıları vergi yükleri bakımından bölgeler arasında farklılıklar meydana getirebilmektedir. Rekabet sisteminin etkili olduğu bir yapı içerisinde mali açıdan özerk olan yerel birimlerin bazıları vergi vermeme eğiliminde olabilme durumu kaçınılmazdır. Bu durum yüksek vergi basıncı altında kalan bölgeler ortaya çıkarak ve hizmet yönünden eşitsizliklerin doğmasına yol açacaktır. Bu sistemin en önemli sorunsalı ise merkezi ve yerel birimlerin sonsuz vergilendirme yetkisinin var olmasından kaynaklı olarak mükerrer vergilendirmeye açık olmasıdır (Sandalow, T., 1971, s. 769).

- Ayırma Sistemi

Ayırma sisteminde devletin idareleri arasında var olan vergilerin paylaşılması esasına dayanmaktadır. Merkezi ve yerel idareler belirli vergilerin kazancını tek başına alır. Sistemin, yapısından dolayı mükerrer vergilendirmenin önüne geçtiği söylenebilir. Sistemin en gerçek anlamda uygulandığı ABD’de mali yapı çeşitli idare kademeleri arasında vergi kaynaklarının ayrılması şeklinde ve aynı

zamanda sistem kendi içerisinde serbest ayırma sistemi ve bağı ayırma sistemi şeklinde uygulanmıştır.

Serbest ayırma sisteminde merkezi yönetim yerel yönetimlere vergi kaynakları tahsis eder. Yerel yönetimler bu kaynaklar üzerinde tam tasarrufa sahiptir ve verginin konusunu belirleme ile vergi toplama yetkileri bulunmaktadır.

Bağı ayırma sisteminde ise yerel yönetimlerin verginin matrahını belirleme yetkisi sınırlandırılmış veya tamamen ortadan kaldırılmıştır. Verginin kaynağını tespit etme yetkisi merkezi idarededir. Vergi oranlarını merkezi idare belirlemekte ve belirlenen oranlar üzerinden yerel yönetimler vergiyi toplamaktadırlar (Sandalow, T., 1971, s. 769).

- Bağılık Sistemi

Bu sistemde merkezi idare ile yerel yönetimlere kendilerine özgü vergiler tanınmış olmakla beraber bu vergilerin dışında ise bazı vergileri müşterek olarak kullanılmaktadırlar. Bağılık sisteminde çeşitli usuller uygulanabilmektedir;

- Yerel yönetimlerin merkezi idareye ait vergilerin matrahları üzerinden kendilerine vergi tarh etmesi

- Yerel yönetimlere devlet vergileri üzerine kendi adlarına munzam kesir eklemek yetkisinin verilmesi

- Merkezi idarenin bir veya birkaç verginin gelirinin belli bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi şeklinde olabilmektedir.

Bağılık sisteminde bütün vergiler merkezi idare tarafından bütçe oluşturulur ve hizmetlerin büyük bir bölümü de yine merkezi idarece yerine getirilmektedir. Yerel yönetimlere bir kısım tali hizmetler için gerekli gelirler, merkezi idare tarafından verilmektedir. Bir dönem Fransa, İtalya Almanya ve İsviçre'de uygulanan bu sistem yerel yönetimleri mali yükten yoksun bıraktığı için günümüzde uygulanmasına pek rastlanmamaktadır (Sandalow, T., 1971, s. 769).

- Karma Sistem

Bağıllık sisteminin eksikliklerinden dolayı beklentilere cevap olamaması neticesinde uygulama alanının kalmaması sebebiyle karma sisteme geçiş olmuştur. Sistem ilk olarak Fransa'da uygulama alanı bulmuş ve kısmen de ülkemizde uygulanmaktadır. Karma sistemde vergi kaynaklarının yerine toplanan vergi gelirlerinin merkezi idare ve yerel yönetimler arasında paylaşılması öngörülmektedir. Üç şekilde uygulanmaktadır (Sandalow, T., 1971, s. 769) :

Ekleme Sistemi: Vergi oranını belirleme ve vergi toplama yetkisi merkezi idarenin kendisindedir. Merkezi idare yerel yönetimlere kendi tespit ettiği vergiler üzerinden munzam vergi kesme yetkisi vermiştir. Merkezi idareler kendi vergi oranlarına alt idareler için bir ek bir vergi oranı koyar ve onlar adına vergi tahsil ederek topladığı hâsılatı ilgili idareye aktarır. Almanya'da gelir vergisine ek olarak yerel yönetimlerin defterdarlıkları tarafından "Kilise Vergisi" tahakkuk ettirilerek kiliselere devredilmektedir.

Sistem yerel yönetimlere mali özerklik sunarken aynı vergi matrahına üst üste iki oranın uygulanması gerek idare gerekse de mükellefler açısından zorluklar ortaya çıkarmakta ve vergiden kaçınmayı teşvik etmektedir. Sistem artan oranlı vergilerde aşırı yüke neden olur.

Paylaşım Sistemi: Bu sistemde merkezi idareler verginin konusunu belirleme ve vergiyi yönetme yetkisini tek başına kullanmaktadır. Toplanan vergi hâsılatının bir kısmı merkezi idarede kalır ve kalan kısmı da yerel yönetimlere dağıtılır. Paylaşım sisteminde verginin tahsili merkezi idarelerce yapılmasına rağmen bazen bu durumdan sapmalara da rastlamak mümkündür. Özellikle federal yönetimlerin var olduğu ABD ve Almanya'da eyaletler topladıkları vergilerden merkezi idareye pay vermektedirler.

Vergi Torbası Sistemi: Bu sistemde yerel yönetimler devletin tüm vergilerine iştirak edebileceği gibi bazen de önemli vergilere belirli bir oran dâhilinde iştirak etmektedir. Sistem bugün birçok ülkede idareler arası gelir paylaşımı ilişkilerinde kullanılmaktadır.

2.5.4 İdareler arası Mali Transferler

İdareler arası transfer ve yardımlar tahsisli yardımlar, tahsisi olmayan yardımlar, zorunlu bağış ve yardımlar, ihtiyari bağış ve yardımlar, eşleştirme yardımları, eşleştirme olmayan yardımlar, mevcut yardımlar ve sermaye yardımları şeklinde türlere ayrılmaktadır. İdareler arası transferler kabaca genel amaçlı (koşulsuz) ve özel amaçlı (koşullu) transferler olarak iki kategoride incelenebilir.

- Genel Amaçlı Transferler

Bu transferler genel bütçe desteği olarak çoğunlukla vergi gelirlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimlere paylaşımı şeklinde verilmektedirler. Genel olarak merkezi yönetim tarafından toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi şeklinde uygulanabildiği gibi federal yönetim yapısına sahip Almanya gibi ülkelerde eyaletlerin topladığı vergilerden federal devlet olan merkezi yönetime pay verilmesi şeklinde de uygulama alanı bulabilmektedir.

Bu transferler genel olarak yasa ile zorunlu kılınmalarına rağmen bazen de özel amaçlı olarak veya ihtiyari nitelikte de olabilmektedirler. Bu tür transferler, yerel özerkliği korumak ve yerel yönetimlerin yetkilerini artırmak gibi amaçlara sahiptir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9.maddesi “ mümkün olduğunca, yerel yönetimlere sağlanan hibeler, özellikli projelerin finansmanı için tahsis edilmeyecektir. Hibe sağlanmış olması, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde politikalar üretmesi özgürlüğünü ortadan kaldırmamalıdır” denilmektedir.

Genel amaçlı transferler genel olarak idareler arası yatay ve dikey dengesizlikleri gidermeye yönelik olarak yapılan transferlerdir. Genel transferlerin amacı geliri merkezi yönetim ve alt yönetimler arasında paylaşmaktır. Bu sebeple merkezi idare ve alt kademedeki yönetimler arasında belirlenmiş olan bazı vergi gelirleri paylaşılabilir gibi bazen de vergi gelirlerinin belli bir yüzdesinin idareler arasında paylaşılması şeklinde de olmaktadır.

Vergi gelirlerinin paylaşımı ülkelerin kamu yönetim yapısına göre farklılıklar göstermektedir. Bazen uygulamalarda vergiler toplanıp belirli bir formül

çerçevesinde dağıtımı yapılırken bazen de vergilerin toplanması yerine vergilerin paylaşılması şeklinde uygulanmaktadır.

- **Özel Amaçlı Transferler**

Özel amaçlı transferler dediğimiz koşullu transferler daha çok belirli faaliyetleri ve hizmetleri sunmak için sağlanan teşvik niteliğindeki yardımlardır. Bu transferler genel olarak şartlı veya şartsız bağış ve yardımlar şeklinde olmaktadır. Bu transferlerin geri ödeme zorunluluğu olmamakla beraber mahalli idareler belli faaliyetleri finanse etmek için yeterli kaynağa sahip olmadıkları durumlarda yapılmaktadır. Koşullu transferlerde genel olarak finanse edilecek olan harcama türü bellidir.

Bu uygulamada merkezi idarenin öncelikleri önem kazanırken, yerel yönetimlerin hangi alanlarda faaliyet ve hizmet sunmak istedikleri göz ardı edilmektedir. Merkezi idare şartlı bağış ve yardımlarda bulunurken yerel idarenin önceliklerinden ziyade kendi önceliklerine önem verir.

2.6. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişki

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiyi ifade etmek için çeşitli kavramlar kullanılmıştır. Fransa'da "compromis fiscal", Almanya'da "finanzausgleich" gibi kavramlar kullanılırken, Türkiye'de en yaygın kullanılan kavram "mali tevzin" olmuştur (Mutluöner, Öner, 2009: 9). Anglo-Sakson maliye literatüründe uzun yıllar "intergovernmental fiscal relations" kavramı kullanılırken, son yıllarda bu tanımlama yerine "fiscal federalism" kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Nadaroğlu, Keleş, 1991: 25).

Mali tevzin kavramı ilk olarak Alman yazar A. Hansel'in 1922'de yayımlanan eserinde kullanılmış, daha sonra Almanya'da vergilerin devlet ve diğer kamu yönetimleri arasında bölüşülmesi ile ilgili kanunu tanımlamada kullanılmıştır (Özer, 1986: 253, Aktaran: Ulusoy, Akdemir, 2004: 59).

Yönetim birimleri arasındaki mali ilişkiler dikey ve yatay mali ilişkiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yerel, bölgesel ve merkezi yönetim gibi farklı

yönetim kademeleri arasındaki mali ilişkiler dikey mali ilişkiler olarak adlandırılmaktadır. Yerel, bölgesel yönetim veya daha büyük düzeydeki bir uluslararası topluluk içinde yer alan ulusal hükümetler gibi aynı yönetim kademeleri arasındaki mali ilişkiler ise yatay mali ilişkileri ifade etmektedir (Musgrave, 1991: 141).

Yönetim birimleri arasındaki mali ilişkiler iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda mali ilişkiler, bir ülkedeki çeşitli yönetim kademeleri arasındaki gelir bölüşümünü ifade etmektedir. Geniş anlamda mali ilişkiler ise bu yönetim kademeleri arasındaki gelir bölüşümünün yanı sıra, kamu hizmetlerinin bölüşümünü de kapsamaktadır (Arıkboğa, 2004: 19).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişki denildiğinde çoğu zaman akla sadece parasal ilişkiler ve bu ilişkilerin sonucunda ortaya çıkan gelir bölüşümüyle ilgili sorunlar gelmektedir. Ancak bu ilişki daha karmaşık ve çok yönlü bir niteliğe sahiptir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi konusunda öncelikle yetkilerin ve görevlerin –dolayısıyla giderlerin nasıl bölüşüleceğinin belli esaslara bağlanması gerekmektedir (Nadaroğlu, Keleş, 1991: 25).

Dünya üzerinde kamu hizmetleri ya merkezi yönetimler ya da yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ile gelir bölüşümünü zorunlu hale getirmektedir. Bu durumda görev dağılımları yapılırken belirli görevler merkezi yönetimin sorumluluğuna bazı görevler ise yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Yerel yönetimlere verilen bu sorumluluk ve görevler yerel yönetimlere kaynak aktarımını da zorunlu kılmaktadır (Bülbül, 2011: 1-2).

Yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesinde sadece gelir bölüşümü konusu üzerinde durulduğunda yönetim birimlerinin görev ve faaliyet alanları dikkate alınmamış olur. Oysa gelir bölüşümü konusu yönetim birimlerinin görev ve faaliyet alanlarının kapsam ve sınırı ile yakından ilişkilidir. Yönetim birimlerinin sunacağı hizmetler dikkate alınmadan yapılan gelir bölüşümü ile

kaynaklar etkin biçimde dağıtılmamış olur. Sonuç olarak, bazı yönetim birimleri kaynak sıkıntısı nedeniyle temel kamu hizmetlerini sunmakta güçlük çekebilirken, bazı yönetim birimlerinde de gelir fazlalığı sebebiyle kaynak israfı yaşanabilir. Bu nedenle, yönetim birimleri arasındaki mali ilişkiler düzenlenirken öncelikle hangi hizmetlerin hangi yönetim birimi tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi, sonrasında ise kaynakların bölüşümünün yapılması gerekmektedir (Arıkboğa, 2004: 19-20).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin “merkezi yönetim hizmet ve gelirleri” ile “yerel yönetim hizmet ve gelirleri” olarak ayrılması ile artmıştır. Bu ayrım sonucunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilk önce hizmet paylaşımı yapılmış, daha sonra ise hizmet paylaşımına uygun olarak mali kaynakların paylaşılması söz konusu olmuştur (Bülbül, 2006: 19, Aktaran: Özcan, Sezer, 2010: 207). Bu paylaşım sonucunda, yerelleşme sürecinin de etkisiyle, merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev aktarımında herhangi bir sorun yaşanmazken, gelir ve kaynakların paylaşımında önemli sorunların ortaya çıktığı görülmektedir (Özcan, Sezer, 2010: 207).

2.6.1 Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkinin Düzenlenme Nedenleri

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki mali ilişkinin düzenlenme nedenleri; ekonomik ve mali nedenler, siyasal ve toplumsal nedenler, yönetsel nedenler ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı korunma ihtiyacı başlıkları altında incelenecektir.

- Ekonomik ve Mali Nedenler

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler üstlendikleri kamu hizmetleri için gerekli olan geliri milli gelirden sağlarlar. Bir ülkede merkezi yönetim üstlenmiş olduğu hizmetleri yerine getirirken, merkezi yönetimin temel finansman kaynağı bireylerin ve teşebbüslerin gelirlerinden elde edilen vergilerden oluşan milli gelirdir.

Merkezi yönetim istediği mal ve hizmetleri üretebilmek için birey ve teşebbüsleri çeşitli şekillerde vergilendirerek kamu kesimi için kaynak yaratır. Yerel yönetimler ise, hizmetleri yerine getirebilmek için kendi başlarına kaynak yaratma imkânına genellikle sahip değildir. Yerel yönetimlerin vergi salma ve yeni kaynaklar yaratma yetkisi ancak merkezi yönetim tarafından yasa ile belirlenen sınırlar çerçevesinde mümkün olmaktadır (Keleş, 2000: 60, Aktaran: Açıkgöz, 2007: 30-31). Yine yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için milli gelirden yeterli düzeyde pay almaları gerekmektedir. Bu nedenle, milli gelirden sağlanan payın merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşümünün nasıl yapılacağı konusu oldukça önemlidir.

Devletin ekonomik alandaki nihai amacı, sınırları içindeki toplumun iktisadi refahını en yüksek düzeye çıkarmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için de merkezi yönetim ve yerel yönetimler hizmet üretmektedir. Hizmet bölüşümünde, hangi hizmetin hangi idare tarafından etkin şekilde üretileceği konusu oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri de, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak olduğu için bu birimler, mevcut kaynaklarla toplumun refahını sağlayacak en uygun malların üretimini gerçekleştirmek zorundadır. Böylece kaynakların uygun değer şeklinde kullanımı gerçekleşecektir (Nadaroğlu, 1994, Güner, 1992: Aktaran: Dayar, 2002: 3-4).

Bir ülkede temel vergi alacaklısı merkezi yönetimdir. Bununla birlikte, yerel yönetimler de merkezi yönetimin verdiği yetkiler ile bazen aynı birey ve teşebbüslerin vergi alacaklısı olabilmektedir. Bu durumda, vergi yükümlülerinin aşırı ve mükerrer vergilendirilmesi gibi birtakım olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Bu olumsuzlukları önlemek için vergi alacaklılarının verginin tarh ve tahsili konusundaki yetkilerinin belirli kurallara bağlanması gerekmektedir (Arıkboğa, 2004: 21).

İnsan ihtiyaçlarını karşılayan kaynakların sınırlı olması nedeniyle bu kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması ve israfın önlenmesi oldukça önemlidir. Bu noktada, yerel yönetimler tarafından daha etkin olarak sunulabilecek hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulmasının etkin olmayacağı ortadadır.

Ancak merkezi yönetimler genellikle, yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki üstünlüklerini (yerel koşullar hakkında daha fazla bilgi sahibi olma, hizmetleri daha düşük maliyetle sunma olanağı gibi) göz ardı etmekte ve kamu hizmetlerini merkezileştirme eğiliminde olmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2004: 61). Bu nedenle, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gerekliliği göz önünde bulundurularak düzenlenmelidir.

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerden dolayı başka yerel yönetim birimlerini etkilemeleri sonucunda ortaya çıkan dışsallıklar nedeniyle de yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir. Bir yerel yönetim biriminin sunduğu hizmetin faydasının bu hizmetin maliyetine katılmayan başka bir yerel yönetim biriminin sınırları içine yayılması durumunda, yerel yönetim birimi hizmet sunumunda sınırları dışındaki faydayı göz önünde bulundurmaz. Çünkü hizmeti üreten yerel yönetim birimi vergi v.b. yükümlülükleri salma yetkisine yalnızca kendi sınırları içerisinde sahiptir. Bu durumda, hizmet eksik üretilmiş ve kaynak dağılımında en uygun etkinlik sağlanmamış olacaktır. Merkezi yönetim ise bu durumu düzeltmek için transfer mekanizması aracılığıyla müdahalede bulunacaktır (Shah, 1997: 28, Aktaran: Arıkboğa, 2004: 21).

Yine bir yerel yönetim biriminin faaliyeti dışında başka bir yerel yönetim birimini olumsuz olarak etkilemesi sonucunda (negatif dışsallık durumunda) da merkezi yönetimin müdahalesi gerekebilir. Bu durumda, merkezi yönetim, dışsallığa maruz kalan ile dışsallığa sebep olan yönetim birimleri arasında çözüm bulmak için müdahalede bulunacaktır (Musgrave, 1991: 130, Aktaran: Arıkboğa, 2004: 22).

- Siyasal ve Toplumsal Nedenler

Bir ülkede yerel yönetim birimleri arasında nüfus, beşeri sermaye, doğal kaynaklar, vergi potansiyeli gibi çeşitli faktörlerden dolayı farklılıklar olabilmektedir (Arıkboğa, 2004: 22). Yerel yönetimlerin gelir durumlarının farklı olması nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumunda da farklılık oluşmakta, bunun sonucunda gelişmiş yerel yönetim birimleri daha fazla gelişirken, diğer yerel yönetimlerin durumu daha

da kötüleşmektedir (Talat Arslan, 2005: 194). Bu durum, yerel yönetim birimleri arasında mali kapasite ve ekonomik potansiyel açısından eşitsizliğe neden olarak, aynı ülke içinde zengin ve fakir bölgelerin ortaya çıkışına yol açmaktadır (Arıkboğa, 2004: 22).

Zengin bölgelerde gelir ve refah düzeyi fakir bölgelere göre daha yüksektir. Bu nedenle zengin bölgeler, kamu hizmetlerini yerine getirirken daha fazla mali kaynağa sahip olmaktadır. Zengin bölgelerin kamu hizmetleri yerine getirilirken daha fazla finansman imkânına sahip olması nedeniyle, hizmetlerin nicelik ve nitelikleri açısından fakir bölgelerle aralarında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Örneğin, gelir düzeyinin yüksekliği nedeniyle, hizmet üretimi için o bölgede yaşayanların üzerine yüklenen vergi yükünün oranı daha düşük olmaktadır. Fakir bölgelerde ise aynı düzeyde hizmet üretimi için o bölgede yaşayanların vergi yükü oranı daha yüksektir (Arıkboğa, 2004: 22-23). Bu farklılaşmalar sonucunda fakir bölgelerden zengin bölgelere göçler artmakta, göç veren bölgede işsizlik gibi negatif dışsallıklar ortaya çıkmaktadır (Shah, 1997: 29, Aktaran: Arıkboğa, 2004: 23).

Bölgeler arasındaki eşitsizlikler nedeniyle ortaya çıkan bu sorunlar zengin bölgelerden fakir bölgelere kaynak aktarımının sağlanması ile ortadan kaldırılabilir. Bu noktada, merkezi yönetimin vergi gelirlerini nüfus, gelişme düzeyi, ihtiyaç ve yönetim biriminin alanı gibi çeşitli faktörleri göz önünde bulundurarak çeşitli bölgelerdeki yerel yönetim birimlerine adaletli biçimde dağıtması veya genel bütçeden yapılacak yardımlarla bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi gerekmektedir (Keleş, 1993: 275).

Hizmet bölüşümü yapılırken, hizmetin verildiği idareye doğal olarak yetki de verilmektedir. Yetkiyi elinde bulunduran idarenin, birtakım siyasal, ekonomik ve kültürel avantajlardan yararlanmak için yetkinin elinden alınmasına razı olmadığı durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle hizmet bölüşümünün ve sınırlarının nasıl yapılacağı belirlenmesi oldukça önemlidir (Dayar, 2002: 4).

- Yönetimsel Nedenler

Bir ülkede kamu hizmetlerinin sunumunda birden fazla kamu otoritesinin yetkili olması nedeniyle, hangi hizmetlerin hangi yönetim birimleri tarafından sunulacağı ve hizmeti sunan yönetim birimlerinin ne gibi yetkilere sahip olacağı konusu oldukça önemlidir. Hizmetlerin hangi yönetim birimi tarafından ve nasıl sunulacağının belirlenmesi merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki karmaşasının önlenmesi için gereklidir (Talat Arslan, 2005: 194).

Herhangi bir ülkede bir yönetim birimi, kendisine ait hizmetleri ve gelirleri açık biçimde bildiği takdirde, bu yönetim birimi hizmeti gerçekleştirirken kaynak israfı, hizmet tekrarı ya da yönetim boşluğu gibi olumsuz durumlar meydana gelmeyecektir. Bu nedenle gerek görev, gerekse gelir paylaşımının daha başlangıçta rasyonel esaslara bağlanması gerekmektedir (Güner, 1992: 53).

Hizmetlerin hangi yönetim birimleri tarafından yapılacağı konusunun açık bir biçimde belirlenmemesi sonucunda kaynak israfı yaşanması kaçınılmazdır. Aynı görevin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi durumunda, aynı işin iki farklı yönetim birimince yerine getirilmesi kaynak israfına sebep olur. Yine yetkinin açıkça belirlenmemesi durumunda hizmetin, idari yapısının özelliği nedeniyle daha fazla kaynak kullanma imkânına sahip yönetim birimi tarafından yerine getirilmesi de kaynak israfına sebep olan bir diğer etkidir (Nadaroğlu, 1994: 55).

Hangi hizmetlerin merkezi yönetim, hangi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulacağının tespitinin ardından yapılması gereken diğer şey bu sürecin planlanmasıdır. Hizmetlerin iyi bir biçimde bölüştürülmesinin yanında, hizmetleri yürütecek olan yönetim birimlerinin yeterli gelir kaynağına sahip olması son derece önemlidir. Dolayısıyla, yerel yönetimlere bırakılacak hizmetlerin gerçekleştirilmesi için, yerel yönetimlere yeterli düzeyde kaynağın verilmesi gerekmektedir. Bu noktada, hangi vergilerin yerel yönetimlere verileceği veya hangi vergilerden yerel yönetimlere kaynak aktarılacağı tespit edilmelidir. Bütün bunlar yapılırken, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir yönetim çatışması ya da yönetim boşluğu yaşanmasından kaçınılmalıdır (Mutluer, Öner, 2009: 14-15).

- Yerel Yönetimlerin Merkeze Karşı Korunma İhtiyacı

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamu hukuku açısından eşit konumda değildir. Merkezi yönetim görev, yetki ve örgütlenme bakımından yerel yönetimlerden daha üstün konumdadır. Ayrıca, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak yaratma potansiyeli açısından da bir eşitlik bulunmamaktadır. Bazı yerel yönetimler kendi kaynaklarını yaratma imkânına sahipken, bazıları ise sadece merkezi yönetimin aktardığı kaynaklarla yetinmek durumundadır. Dolayısıyla, kaynak yaratamayan yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetime bağımlılığı artmaktadır (Kestane, 1996: 23). Merkezi yönetim vergi v.b. yükümlülükleri ve borçlanma gelirleri aracılığıyla gelir kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlayabilme imkânına sahipken, yerel yönetimler merkezi yönetimin belirlediği sınırlar çerçevesinde bu yetkilere sahip olabilmektedir. Bu nedenlerden dolayı, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünün rasyonel biçimde gerçekleştirilmesi oldukça önemlidir. Aksi takdirde, merkezi yönetim yerel yönetimlere gerekli gelir kaynaklarını sağlamadan yeni görevler yükleyebileceği gibi, yetkilerini kötüye kullanarak yerel yönetimleri siyasal baskı altında da tutabilir (Arıkboğa, 2004: 24-25).

Merkezi yönetimler yerel yönetimlere gelirleri devretme bakımından oldukça kısıkanç davranırken, yerel yönetimlere taşıyamayacakları derecede görevler verme eğilimindedir. Bu durum, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında çatışma yaşanmasına ve kamu düzeninin aksamasına neden olmaktadır. Özellikle yerel seçimler sonucunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden başka bir siyasi partinin eline geçmesi halinde bu çatışma kendini göstermektedir. Yine merkezi yönetime yakın olan yerel yönetimler, başka siyasi partinin yönetiminde olan yerel yönetimler üzerinde çeşitli şekillerde hâkimiyet kurmaya çalışmaktadır (Mutluöner, Öner, 2009: 11).

2.7. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkinin Boyutu

Bu başlık altında, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki mali ilişkinin boyutunu oluşturan hizmet (görev) ve gelir bölüşümü konularına değinilecektir.

- Hizmet (Görev) Bölüşümü

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin nasıl bölüştürüleceği konusu bu iki yönetim birimi arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi açısından ilk aşamadır (Nadaroğlu, 1994: 66, Aktaran: Özdenkoş, 1999: 82).

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, hangi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından, hangi hizmetlerin ise yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacağı belirlenmesi olarak tanımlanan görev bölüşümünde amaç, hizmetleri halka en iyi şekilde götürebilecek ve hizmetlerin yapılmasında etkililiği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır (Tortop 1992: 39).

Kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülerek görülmesi yöntemi hemen hemen tüm gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Fakat ülkeler arasında, hizmetlerin ve kaynakların yerel yönetimler tarafından ne ölçüde yerine getirileceği konusunda herhangi bir uzlaşma bulunmamaktadır. Küreselleşmenin de etkisiyle birlikte, yerelleşme düşüncesi ve yerellik ilkesinin oldukça önem kazanması, pek çok ülkede bu yönde yasal düzenlemeler yapılmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, genellikle güçlü demokrasi deneyimine sahip ülkelerde -vatandaşların istek ve beklentileri de dikkate alınarak- kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesine daha sıcak bakılmaktadır (Eren, 2011: 90).

Merkezi yönetimin ulusal boyutta olan kamu hizmetlerini yerine getirmesi onun varlık sebebi olarak gösterilebilir. Yine yerel yönetimler de yerel nitelikli hizmetlerin görülmesi için vardır. Merkezi yönetim tarafından sunulan kamu hizmetleri genel kamu hizmeti olarak adlandırılmaktadır. Genel kamu hizmetleri, devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimine tabi kurumlar tarafından genel-ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için toplumun geneline sunulan sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanabilir (Onar, 1992: 13, Aktaran: Özdenkoş, 1999: 80). Yerel kamu hizmeti ise, faydası yerel

düzeyde olan ve hizmetlerin etkin yürütülmesi esasına dayanarak yerel yönetimlere bırakılan kamu hizmetleridir (Özdenkoş, 1999: 81). Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birlikte hizmet sunması, bu iki yönetim birimi arasında bir hiyerarşi meydana getirmiştir. Bu hiyerarşi içerisinde merkezi yönetim, kullandığı yetki çerçevesinde yerel yönetimlerin üstünde yer almaktadır. Merkezi yönetimin hiyerarşik açıdan yerel yönetimlerden üstün olması nedeniyle yerel yönetimlerle arasındaki koordinasyonun çerçeve ve sınırlarını merkezi yönetimin kendisi düzenlemektedir. Bu noktada, bu iki yönetim birimi arasındaki ilişkileri büyük oranda merkezi yönetim belirlemektedir (Özdenkoş, 1999: 78).

Yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki görev dağılımının belirli standartlara göre yapılması oldukça önemlidir. Bu görev ayrımının ve özelliklerinin açık ve net bir şekilde tanımlanmış olması gerekmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinde olası bir görev çatışmasının önüne geçilmesi ve birimler arası uyumun sağlanması için ayrımın net ifadelerle netleştirilmiş olması beklenmektedir. Ayrıca görev dağılımdan mükerrerliğe fırsat verilmemesi de olası bir çatışmanın önüne geçilmesinde önemlidir (Mutluer, Öner: 200915-16).

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişiklik göstermektedir. Kamu hizmetlerinin sayısında ve çeşidinde yaşanan artışa paralel olarak, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin payına düşen hizmetler de giderek artmaktadır. Bu noktada, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümünün en uygun şekilde gerçekleştirilmesi konusu oldukça önem taşımaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2004: 66).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünde bazı ülkelerde merkezi yönetime verilen hizmetlerin sınırı geniş tutulurken bazı ülkelerde ise dar tutulmaktadır (Meier, 1995: 13, Aktaran: Türkoğlu, 2009: 172). Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kamu harcamalarının yaklaşık % 30-60'ını gerçekleştirirken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran % 3 ile % 20 arasında değişmektedir (Türkoğlu, 2009: 172).

Hizmet bölüşümünde birtakım ölçütler bulunmaktadır. Bunlar ekonomik ve geleneksel ölçüt olarak ikiye ayrılmaktadır. Buna göre, hizmeti yerine getirecek yönetim biriminin o hizmeti en iyi biçimde (en az maliyetle ve hizmetten yararlananların tercihlerine uygun olarak) gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu noktada, hizmetin merkezi yönetim tarafından mı yoksa yerel yönetimler tarafından mı yerine getirildiğinde daha verimli sonuç alınacağına tespiti önemlidir. Bunun yanında, hizmetin yerel yönetimlere bırakılması durumunda hangi yerel yönetim birimine bırakılacağı da önem taşımaktadır (Falay, 2003: 43).

Geleneksel ölçüte göre, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilmezlik özelliğine sahip milli savunma, adalet, iç güvenlik, diplomasi gibi kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından; genellikle bölgesel düzeydeki su, kanalizasyon, şehir içi ulaşım gibi hizmetler ise yerel yönetimler tarafından yerine getirilmelidir (Türkoğlu, 2009: 179).

- Gelir Bölüşümü

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilk önce hizmet paylaşımı yapılmış daha sonra ise hizmetlerin paylaşımına uygun olarak mali kaynakların paylaşılması söz konusu olmuştur. Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet üreten birimler oldukları için görevlerini yerine getirirken görmekle yükümlü oldukları hizmetlerin gerektirdiği mali kaynaklara sahip olmalıdır. Harcamayı yapabilmek için gelire sahip olmak gerekmektedir. Bu nedenle, giderle gelir arasında fonksiyonel bir ilişki bulunmaktadır. Gider yani hizmet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirin de bölüşülmesi gerekmektedir (Nadaroğlu, 1989: 101, Aktaran: Altıntaş, 2007: 40).

Bu paylaşımında, yerelleşme sürecinin de etkisiyle, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde herhangi bir sorun yaşanmazken, gelir ve kaynakların bölüşümünde önemli sorunların ortaya çıktığı görülmektedir.

Bunların bazıları yerel yönetimlerin mali sistemini disiplin dışı durumlarda kural dışına çıkartması ve makro düzeydeki ekonomik istikrarı da etkilemesidir.

Yerel idarelerin fahiş biçimde borçlanmaları, kontrolsüz veya yolsuz harcamaların artışı ve yönetimin yetersiz oluşuyla beraber hizmet kalitesinin düşmesi ve buna benzer olumsuz durumlardır (Sezer, Vural, 2010: 207-212, Aktaran: Koçak, Kavsara, 2012: 87).

Her ülkede farklı yöntem uygulanır, fakat temelde üç sistemin kullanımı yaygınlık kazanmıştır (Dayar, 2007: 7):

- Bağımsızlık sisteminde; merkezdeki yönetim ile yereldeki idarelerin gelir sağladığı farklı kaynaklarına sahiptir. Devletin (merkezi yönetim), yereldeki idarenin vergi tahakkuku ve tahsili konusunda rolü yoktur.

- Bağlılık sisteminde; yerel idareler devletin harcama birimleri konumundadır.

- Karma sistemde; yerel idarelere belirli kaynaklar tahsis edilmesine karşın, devlete bağlı olma durumu devam etmektedir.

Merkez ile yereldeki yönetimlerin aralarında sağlıklı bir kaynak bölüşümü yapılabilmesi için aşağıda da belirtilen bazı ilkelere uyulması gerekir (Gündüz, Agun, 235-236):

1) Yerel idarenin geliri etkin olarak yönetebilmesi için gereken kapasite ve insan kaynağı elinde olmalıdır,

2) Yerel yönetimin elde ettiği gelirden istikrar sağlanmış olmalı ve aynı zamanda da yerelde değişen ihtiyaçlara göre esneklik gösterebilmelidir,

3) Yerel gelirin fayda esaslarına dayalı biçimde düzene oturtulması gerekir. Ulaşılan gelir ve hizmet faydası ilişkisine kuvvet kazandırılmalıdır,

4) Yerel yönetimler harcama sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yeterli miktarda gelire sahip olmalıdır.

Genel itibariyle yereldeki idarelerin gelir kaynakları üç ana kola ayrılmıştır; öz gelirler, merkezden gelen destek ve borçlanmalar. Öz gelirler içinde de en yüksek

paydaya sahip olan vergiden gelen gelirdir. Dünyada genel olarak yürütülen işleyiş, yerel yönetimin merkezin gelir ve vergilerinden pay alması şeklindedir. Fakat yerel özerklik bakımından, bu ideal bir çözüm değildir. Yasa ile belirlenmiş bir kaynak miktarı ve bunun değiştirilemeyecek oluşu yerel özerkliğe aykırıdır. Diğer yandan, bu şekilde işleyen bir sistemde, vergi gelir ve oranları değişkenlik gösterebildiğinden ve bu yetkide merkezin elinde olduğundan, yerel yönetimler bu durumdan etkilenmektedir (Locatelli, 1996: 69, Aktaran: Tavşancı, 2004: 2).

Üniter sistemdeki devletlerde merkezdeki iktidar yerel idarelerin kullanacağı mali kaynakları yasalarla belirlemektedir. Vergi koyma yetkisi önemli oranda devlete ait olan bu sistemde, yereldeki idarenin bu oranı belirleme konusunda oldukça sınırlı düzeyde bir yetkisi vardır. Federal devletlerde ise, yerel idarelerin kaynaklarıyla ilgili oluşturulan düzen bu birimlerin kendi anayasalarında geçmektedir. Aynı zamanda, federal devletlerde de kamu gelirindeki paylaşım anayasalar ile garantilenmiştir (Egeli, Diril, 2012: 29-30).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TBB’NİN GELİR VE GİDER BÜTÇELERİNİN ANALİZİ

Belediyeler yapmış oldukları faaliyetler itibariyle insanların hayatlarını kolaylaştırma adına çok önemli katkılar sunmaktadır. Söz konusu birimlerin yapmakta oldukları faaliyetlerin sürdürülebilir olmasında belediyelerin güçlü mali durumlarının olması çok önemli rol oynamaktadır. Türkiye’de bu durumun sağlanmasına belediyelerin merkezden almakta oldukları vergi gelirlerinden paylar önemli derecede katkı sağlamaktadır (Sivrekli, 2015, 22).

Belediyelerin mahalli görevlerini icra etmek amacıyla bünyesinde bulunan gelir kaynaklarının aktif bir şekilde kullanılmamış olmasının yanı sıra söz konusu görevleri yerine getirmek amacıyla merkezden tahsis edilen kaynakların yapmış oldukları görevlerin yerine getirilmesinde yetersiz olması belediyelerin sürekli olarak borçlanmasında önemli derecede rol oynamaktadır (Gölçek, 2016, 68).

6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin görev tanımları genişletilmiştir. Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi aşamasında yüksek maliyetler ortaya çıkmaktadır. Maliyetlerde ortaya çıkan bu artış faaliyetlerin gerçekleştirilmesine ilişkin finansmanda bir takım sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Belediyelerin bütçelerine ilişkin rakamlar oluşan ciddi finansman sorunlarını açıkça ortaya koymaktadır (Dursun Ali,2018,92).

Belediyelere görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla merkezi yönetimden yapılan transferler belediyelerin sahip oldukları toplam gelirler içerisinde yüzde elli oranında yer teşkil etmekteyse de söz konusu kaynakların yeterli ve etkin bir şekilde kullanımının söz konusu olmadığı söylenebilir. Belediyelerin görevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmeleri için gelir kaynaklarının artırılarak mali durumlarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bunun için merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerin dağılımında belediyelerin gelişmişlik düzeyi göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Sivrekli, 2015,22).

Merkezi yönetimden yapılan transferlerin dağılımında büyükşehirlerle ilişkin gelişmişlik düzeyinin yanı sıra nüfus, konut sayısı ve yüzölçümü gibi bazı istatistikler kullanılan araçlar arasında yer almaktadır (Toksöz vd., 2009, 133).

Tablo 3. TBB'nin 2014-2018 Yılları Gelir Gerçekleşmeleri ve Bütçe Dengesi

Bütçe Kalemleri	2014 Yılı (Bin TL)	2015 Yılı (Bin TL)	2016 Yılı (Bin TL)	2017 Yılı (Bin TL)	2018 Yılı (Bin TL)
Harcamalar	133.937.279,81	461.951.556,67	559.218.522,69	651.884.946,41	789.245.266,2
Personel Giderleri	38.247.925,45	70.014.824,73	87.968.610,22	87.510.436,47	97.935.375,25
Sos. Güv. Kur. Devl. Prim	6.653.269,18	12.269.928,64	15.201.909,61	15.350.799,61	17.253.687,24
Mal ve Hizmet Alımları	23.274.848,60	124.757.236,23	167.136.840,15	173.765.819,91	230.896.817,7
Faiz Harcamaları	4.034.438,25	2.902.894,13	1.644.662,53	15.540.486,64	25.174.403,72
Cari Transferler	17.196.551,67	24.944.351,88	22.922.023,30	19.633.863,44	22.679.917,94
Sermaye Giderleri	21.439.964,61	128.716.788,48	192.028.751,16	289.004.109,39	354.633.439,2
Sermaye Transferleri	23.090.282,05	78.345.532,58	34.315.725,72	27.546.682,03	22.439.681,1
Borç Verme	-	20.000.000,00	38.000.000,00	23.532.748,92	18.231.943,94
Gelirler	321.155.825,06	504.218.809,52	392.103.895,21	602.862.347,50	704.730.022,1
Vergi Gelirleri	3.550.473,78	4.581.860,91	5.754.281,58	5.614.745,12	8.283.418,14
Teşebbüs ve Mülk. Gelirleri	17.034.646,96	61.768.643,92	40.139.410,93	33.685.867,77	35.588.694,57
Alınan bağış ve yardımlar	-	1.294.060,97	1.717.936,14	2.447.255,35	3.679.160,72
Faizler, Paylar ve Cezalar	300.854.301,23	436.048.619,52	427.970.608,76	564.171.392,93	645.500.448,4
Sermaye gelirleri	-	525.624,20	1.125.000,00	-	-
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	-283.596,91	-	-84.603.342,2	-3.056.913,67	-
Vergi Gelirleri (-)	-	-	-219.74,85	-19.961,70	-
Teşebbüs ve Mülk. Gelirleri	-	-	-170.237,23	-2.789.912,97	-

(-)					
Diğer Gelirler(-)	-	-	-84.411.130,12	-247.039,00	-
Bütçe Dengesi	187.218.545,25	42.267.252,85	-167.114.627,48	-49.022.598,91	-84.515.244,1

Kaynak: Sayıştay Denetim raporları, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İdari Faaliyet Raporu, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Mali Durum ve Beklentiler Raporları

TBB'nin Tablo 3'te bulunan 2014 ve 2018 yılları arasında gerçekleşmiş olan gelir ve gider rakamlarına göre 2014 yılından sonra gelir ve gider toplamı arasındaki fark giderek kapanmıştır. 2016 yılında gelirden ortaya çıkan büyük oranda azalma nedeniyle bütçe dengesinin (-167.114.627,48 TL) eksi yönde artışa geçtiği saptanmaktadır.

2016 yılındaki gelir kalemleri içerisinde yer alan faizler paylar ve cezalar gelir kaleminin 2015 yılına göre kıyaslandığında bir azalma olduğu görülmektedir. 2016 yılında toplam gelirlerde meydana gelen azalmanın sebebinin ise bütçe gelirlerinden ret ve iadeler kaleminde meydana gelen artıştan kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu bütçe gelirlerinden ret ve iadeler kaleminin alt başlıkları incelendiğinde ise aralarında eksi diğer gelirler kaleminin olduğu, söz konusu kalemin yerel yönetimin merkezi idareden sağlanan transferlerden iadelerden oluştuğu dikkate alınır ise merkezi yönetimden sağlanan transferlerde oluşan azalma ile birlikte bütçe dengesinde de negatif yönde bir artışa sebep olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yıllar itibarıyla bütçelere ilişkin sonuçlar merkezi yönetim tarafından Tekirdağ Büyükşehir Belediyesine sağlanan transferlerin yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir.

Diğer taraftan tabloda da görüleceği üzere, TBB'nin mevcut gelir kalemlerinin giderlerini karşılamada yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak 2016 yılından itibaren bütçe açıkları meydana gelmektedir. Gelir ya da giderler çerçevesinde reformlar gerçekleştirilmediği takdirde söz konusu bütçe açıklarına ilişkin artış trendi süreceği aşikârdır.

Tablo 4. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2018 Dönemi Bütçe Gerçekleşmeleri

YIL	GELİR BÜTÇESİ			GİDER BÜTÇESİ	
	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme %	Bütçe	Kesin Hesap
2014	387.000.000,00	321.155.825,06	82,98	400.000.000,00	133.937.279,81
2015	515.000.000,00	504.218.809,52	97,90	550.000.000,00	461.951.556,67
2016	582.000.000,00	476.707.237,41	81,91	830.000.000,00	559.218.522,69
2017	600.600.000,00	605.919.261,17	100,89	865.000.000,00	651.884.946,41
2018	698.000.000,00	704.730.022,15	100,96	998.000.000,00	789.245.266,20

Kaynak: Sayıştay Denetim raporları, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İdari Faaliyet Raporu, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Mali Durum ve Beklentiler Raporları

Tablo 4' te yer alan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin yıllar itibariyle bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında gelir bütçelerinin neredeyse tamamının sağlandığı buna karşılık gider bütçesinde ise sapmaların daha fazla olduğu görülmektedir. Özellikle 2016 ve 2017 yıllarında gider bütçelerinin sırasıyla % 67,38 ve % 75,36 olarak gerçekleşmiş olduğu anlaşılmaktadır. Gider bütçelerinde ortaya çıkan söz konusu sapmalar bütçelerin hazırlanma aşamasında samimiyet ilkesinden uzaklaşıldığını ortaya koymaktadır.

3.1. TBB'nin Gelir Bütçelerinin Analizi

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri Tablo 5'de görüldüğü gibi başlıca; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, diğer gelirler (genel bütçe vergi gelirleri payı ile kişi ve kurumlardan alınan diğer paylar) ve sermaye gelirlerinden oluşmaktadır. Diğer gelirler kalemi Genel Bütçe ve Merkezi İdare vergi gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır.

Tablo 5. TBB'nin 2014-2018 Dönemi Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri

Gelirler	2014	2015	2016	2017	2018
Vergi Gelirleri	3.550.473,78	4.581.860,91	5.754.281,58	5.614.745,12	8.283.418,14
Teşebbüs ve Mülk.	17.034.646,96	61.768.643,92	40.139.410,93	33.685.867,77	35.588.694,57

Gelirleri					
Alınan bağış ve yardımlar	-	1.294.060,97	1.717.936,14	2.447.255,35	3.679.160,72
Diğer gelirler	300.854.301,23	436.048.619,52	427.970.608,76	564.171.392,93	645.500.448,44
Faizler, Cezalar	71.984.366,21	24.126.870,63	26.437.499,16	73.955.199,73	11.678.300,28
Paylar	228.869.935,02	411.921.748,89	401.533.109,60	490.216.193,20	633.822.148,16
Sermaye gelirleri	-	525.624,20	1.125.000,00	-	-
Bütçe Gelirlerinde n Ret ve İadeler	-283.596,91	-	-84.603.342,2	-3.056.913,67	-
Vergi Gelirleri (-)	-	-	-219.74,85	-19.961,70	-
Teşebbüs ve Mülk. Gelirleri (-)	-	-	-170.237,23	-2.789.912,97	-
Diğer Gelirler(-)	-	-	-84.411.130,12	-247.039,00	-
TOPLAM	321.155.825,06	504.218.809,52	392.103.895,21	602.862.347,50	704.730.022,15

Kaynak: Sayıştay Denetim raporları, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İdari Faaliyet Raporu, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Mali Durum ve Beklentiler Raporları

Tablo 5’de yer alan gelir kalemleri incelendiğinde 2017 ve 2018 yılı hariç genel itibariyle Tekirdağ Büyükşehir belediyesinin gelirlerinin artmış olduğu görülmektedir. 2017 yılında ise toplam gelir içerisinde vergi gelirlerinin azaldığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte 2017 yılında diğer gelirler kalemine bakıldığında önceki yıllara göre önemli miktarda bir artış kaydedildiği görülmektedir. Belediyenin öz gelir kaynakları yaklaşık olarak % 10’lardayken merkezden alınan payların % 90 civarında olduğu görülmekte, bu da Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin Genel Bütçe vergi gelirlerinden alınan payın yaratılan gelire göre olmasının önemini arttırmaktadır.

Tablo 6. TBB'nin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Almış Olduğu Paylar

	2014	2015	2016	2017	2018
Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar	228.869.935,02	411.921.748,89	321.938.311,94	490.216.193,20	633.822.148,16
Toplam Bütçe Gelirleri	321.155.825,06	504.218.809,52	392.103.895,21	602.862.347,5 0	704.730.022,15
Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların toplam gelirler içindeki payı	% 71,26	% 81,69	% 82,10	% 81,31	% 89,93

Kaynak: Sayıştay Denetim raporları, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İdari Faaliyet Raporu, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Mali Durum ve Beklentiler Raporları

Tablo 6 Tekirdağ Belediyesi'nin 2014-2018 dönemi toplam gelirini ve merkezi yönetimden yapılan transfer miktarını göstermektedir. Söz konusu tabloda anlaşılacağı üzere Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı sırayla yüzde 71,26-81,69-82,10-81,31-89,93'tür. Görüldüğü gibi bu oran düşmektedir. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde en çok payı alan vergi gelirleridir.

Yukarıdaki tabloda TBB'nin 2014-2018 yıllarına ilişkin olarak merkezi yönetimden almış vergi gelir payları gösterilmiştir. Büyük şehir belediyesinin gelirinin büyük bir bölümünün merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin toplam bütçe geliri içerisindeki merkezi idare vergi gelirlerinden alınan pay oranı 2014 yılında % 71,26 iken; 2018 yılında bu oran %89,93 düzeyine yükselmiştir. Bu oran, Tekirdağ büyükşehir

belediyesinin merkezi yönetime olan mali bağımlılığın çok önemli olduğunu göstermektedir.

3.2. TBB'nin Gider Bütçelerinin Analizi

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin giderleri; personel giderleri, sosyal güvenlik giderleri, mal ve hizmet alımları için yapılan giderler, faiz, transfer ve sermaye giderlerinden oluşmaktadır. Giderler içinde en yüksek tutarı mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri oluşturmaktadır. Personel giderleri ve bununla doğrudan ilişkili Sosyal Güvenlik Kurumları prim ödemeleri istikrarlı bir seyir göstermektedir. Bu da son 4 yıl içinde personel ödemelerinde istikrarlı bir seyir olduğunu göstermektedir.

Tablo 7. TBB'nin 2014-2018 Dönemi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Harcamalar	2014	2015	2016	2017	2018
Personel Giderleri	38.247.925,45	70.014.824,73	87.968.610,22	87.510.436,47	97.935.375,25
Sos. Güv. Kur. Devl. Prim	6.653.269,18	12.269.928,64	15.201.909,61	15.350.799,61	17.253.687,24
Mal ve Hizmet Alımları	23.274.848,60	124.757.236,23	167.136.840,15	173.765.819,91	230.896.817,74
Faiz Harcamaları	4.034.438,25	2.902.894,13	1.644.662,53	15.540.486,64	25.174.403,72
Cari Transferler	17.196.551,67	24.944.351,88	22.922.023,30	19.633.863,44	22.679.917,94
Sermaye Giderleri	21.439.964,61	128.716.788,48	192.028.751,16	289.004.109,39	354.633.439,24
Sermaye Transferleri	23.090.282,05	78.345.532,58	34.315.725,72	27.546.682,03	22.439.681,13
Borç Verme	-	20.000.000,00	38.000.000,00	23.532.748,92	18.231.943,94
Toplam Giderler	133.937.279,81	461.951.556,67	559.218.522,69	651.884.946,41	789.245.266,20
Toplam Gelirler	321.155.825,06	504.218.809,52	392.103.895,21	602.862.347,50	704.730.022,15
Bütçe Dengesi	187.218.545,25	42.267.252,85	-167.114.627,48	-49.022.598,91	-84.515.244,05

Kaynak: Sayıştay Denetim raporları, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İdari Faaliyet Raporu, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Mali Durum ve Beklentiler Raporları

Bütçe giderleri ile bütçe gelirlerinin eşit olduğu duruma bütçe dengesi denilmektedir. Yapılan harcamaların gelirden fazla olması durumunda bütçe açığı; gelirlerin yapılan harcamalardan fazla olması durumunda ise bütçe fazlası oluşmaktadır.

TBB'nin 2014 yılında 133.937.279,81 TL olan gider bütçesi 2015 yılında 461.951.556,67 TL'ye 2016 yılında 559.218.522,69 TL'ye 2017 yılında 651.884.946,41 TL'ye, 2018 yılında ise 789.245.266,20 TL'ye yükselmiştir. Bütçe gelirlerinin ise 2014 yılında 321.155.825,06 TL'ye 2015 yılında 504.218.809,52 TL'ye 2016 yılında 392.103.895,21 TL'ye, 2017 yılında 602.862.347,50 TL'ye 2018 yılında ise 704.730.022,15 TL'ye yükselmiştir. Buradan da görüldüğü gibi, Gider bütçesinde geçmiş yıllara göre artış olmasına rağmen gelir bütçesinde artış miktarı bu standardı yakalayamamış ve düşük kalmıştır.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin bütçesinin 2015 yılında 42.267.252,85 TL fazla verdiği 2016 yılında ise -167.114.627,48 TL açık vererek 2015 yılında bütçe fazla vermesine rağmen 2016 yılında oluşan açığın oldukça yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir. Bütçe açıklarındaki hızlı artış nedenleri üzerinde düşünüldüğünde belediyenin diğer gelirler kalemi başlığı altında merkezi idareden almış olduğu paylarda ortaya çıkan düşüşün önemli derecede etkili olduğu görülmektedir.

3.3. TBB'NİN BİLANÇOLARININ ORAN ANALİZİ

Oran analizi metodu ile kurum ve kuruluşların mali tablolarının sürdürülebilirliğinin tespit edilmesi işlemi en çok faydalanılan analiz yöntemidir. Söz konusu analiz yöntemi sayesinde mali tablolarda bulunan her bir kalem arasında herhangi bir anlamlı ilişki olup olmadığı değerlendirilir ve sonucunda ilgili kurum veya kuruluşun mali anlamda bir resminin çekilmesi sağlanmış olur. Bu işlemin yapılmasında kullanılan çeşitli oranlar mevcuttur. Bunlar mali yapı rasyoları, etkinlik rasyoları, likidite rasyoları ve karlılık rasyoları olarak sınıflandırılabilir (Akdoğan ve Tenker,2007, 640).

Bir varlığın hızlı ve az bir maliyet ile nakit duruma dönüştürülme özelliğine likidite denilir. Likidite oranları işletmenin kısa vadeli borçlarını zamanında ödeyip ödeyemeyeceğinin tespitini yapmaya imkân verir. Bu durumun sonucu işletme ile birlikte işletmeye kredi veren diğer kurum ve kuruluşları ilgilendirmektedir. Bu sonuç her iki kurum açısından çok büyük bir öneme sahiptir. Eğer bir kurum nakit varlıklara sahip ise bu durum söz konusu kurumun borçlarını kısa vadede ödeme gücünün yeterli olduğunu gösterir. Yeterli nakit varlığı bünyesinde bulundurmeyen firmaların yeni borçlanma yoluna gidebilme ihtimalleri çok düşük olması nedeniyle bu durum firmaların ekonomik kriz ortamlarında iflasa gitmelerine sebep olmaktadır (Elmas, 2015:193).

Tablo 8. TBB'nin 2014 ve 2018 Yılları Bilançoları

AKTİF	2014	2015	2016	2017	2018
1 DÖNEN VARLIKLAR	151.105.807,73	223.780.409,96	165.881.480,31	180.302.003,86	190.842.229,67
10 Hazır Değerler	83.719.448,15	162.192.174,61	58.908.717,10	64.463.747,67	43.865.458,95
12 Faaliyet Alacakları	16.478.151,25	12.841.054,41	17.693.765,41	20.232.471,57	35.374.875,92
14 Diğer Alacaklar	59.279,49	35.314,70	22.978,58	50.728,44	46.493,29
15 Stoklar	2.618.614,73	4.775.249,82	10.558.495,07	8.418.248,13	15.911.748,31
16 Ön Ödemeler	29.687.930,76	4.496.122,00	1.544.542,30	3.760.794,68	2.720.604,05
19 Diğer Dönen Varlıklar	2.097.835,00	2.467.274,35	2.179.761,78	3.627.887,37	6.025.301,33
2 DURAN VARLIKLAR	281.516.126,63	395.331.503,89	528.900.969,04	765.402.751,40	1.262.952.277,0
22 Faaliyet Alacakları	3.085.382,92	5.698.779,11	8.816.889,79	12.125.307,60	4.278.037,10
24 Mali Duran Varlıklar	12.809.786,50	31.041.145,87	47.616.529,83	64.647.085,95	95.095.251,29
25 Maddi Duran varlıklar	265.620.957,21	357.072.035,26	470.154.562,15	686.011.294,11	1.163.578.988,7
29 Diğer Duran Varlıklar	0	1.519.543,65	2.312.987,27	71.112,52	0
AKTİF TOPLAMI	432.621.934,36	619.111.913,85	694.782.449,35	945.704.755,26	1.453.794.506,7
3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	23.944.944,66	52.134.661,54	108.626.152,45	111.853.674,31	204.262.207,49
30 Kısa Vadeli	5.977.216,41	6.634.267,09	21.035.379,11	35.176.471,36	73.990.327,05

İç Mali Borçlar					
31 Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0	0	0	0	0
32 Faaliyet Borçları	7.912.265,33	24.876.337,64	50.052.580,43	24.683.695,41	50.356.921,11
33 Emanet Yabancı Kaynaklar	3.138.387,20	6.491.690,33	12.349.135,55	16.804.218,15	16.824.997,79
36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	6.917.075,72	7.086.471,80	4.511.299,43	5.467.921,87	2.987.918,94
37 Borç ve Gider Karşılıkları	0	7.045.894,68	5.633.909,00	9.147.883,84	18.524.715,44
38 Gelecek Aylara Ait Gelir ve Gider Taah.	0	0	15.043.848,93	20.573.483,68	38.562.188,52
4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	91.732.231,00	78.781.405,53	117.486.975,03	198.245.062,26	205.233.689,62
40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	28.541.503,03	18.304.822,77	57.533.638,15	129.762.860,49	155.390.843,29
41 Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0	0	0	0	0
43 Diğer Borçlar	48.826.297,30	48.826.297,29	35.931.263,01	35.830.662,37	12.123.832,36
47 Borç ve Gider Karşılığı	0	0	0	0	0
48 Gelecek yıllara Ait Gelir ve Gider Taah.	14.364.430,67	11.650.285,47	24.022.073,87	32.651.539,40	37.719.013,97
5ÖZKAYNAKLAR	316.944.758,70	488.195.846,78	458.306.470,99	635.606.018,69	1.044.298.609,6
PASİF TOPLAMI	432.621.934,36	619.111.913,85	684.419.598,47	945.704.755,26	1.453.794.506,7
Kaynak: 2014-2015-2016-2017-2018 yılları yıllık faaliyet raporları					

Tablo 8'de yer alan Büyükşehir Belediyesi'nin bilanço kalemleri incelendiğinde Tekirdağ büyük şehir belediyesi, ulaşım ve alt yapı gibi yüksek maliyet içeren yatırımlarını gerçekleştirebilmek için gerekli ek mali kaynak ihtiyaçlarını iç borçlanma yolu ile karşılama eğilimindedir. Burada herhangi bir şekilde dış borçlanma yoluna başvurulmadığı anlaşılmıştır. Bu durum olumlu olarak karşılanabilir. Yapılan iç borçlanmalar incelendiğinde ise kısa ve uzun vadeli borçlanmaların düzenli olarak artmakta olduğu anlaşılmıştır. Söz konusu kısa vadeli

borçları ödeme gücünün zayıflığı ve bu borçların sürekli artması bütçe sürdürülebilirliğini, yaşanacak borç krizleri sonucunda zorlayacak bir durumdur.

3.3.1. Bilançoların Mali Durumu ve Bütçe Sürdürülebilirliklerini Ölçmede Kullanılan Rasyolar

Bilançoların mali durumunu ve sürdürülebilirliklerini ölçmede kullanılan çeşitli rasyolar bulunmaktadır. Bu rasyolar; cari oran, asit test, nakit ve finansal kaldıraç oranlarıdır.

Cari Oran

Cari oran likidite oranları arasında yaygın olarak kullanılan orandır. Bir işletmenin toplam likiditesi hakkında bilgi sahibi olunabilmesi için yine söz konusu işletmenin sahip olduğu dönen varlıklar ile kısa vadeli borçların arasındaki ilişki ortaya konması gerekmektedir. İşletmenin dönen varlıklarının kısa vadeli yabancı kaynaklarına bölünmesiyle cari oran ortaya çıkar (Elmas, 2015:195).

İşletmenin ödeme gücünün güvende olduğunun kabul edilebilmesi için işletmenin cari oran değerinin 1'den büyük olması gerekmektedir. Cari oran değerinin 2,00 olması genellikle yeterli olarak kabul edilmektedir. Söz konusu durum belediyeler yönüyle de uygulanma durumu vardır. Belediyelerin kamusal hizmetlerini yerine getirebilmeleri ve borç ödemelerini geciktirmeden yapabilmeleri cari oranın 2,00 değerinde çıkması gereklidir (Türkyener, 2011: 121).

Asit Test Oranı

Asit test oranının cari oran ile bir bütün olarak değerlendirilmesi söz konusu oranı anlamlı kılacaktır. Ait test oranının bulunmasında kullanılan stoklar değeri bilançoda yer alan dönen varlıklar kalemi içerisinde yer alır ve söz konusu değerlik likidite değeri en alt seviyede olan kalemdir. Stoklar nakite çevirilmesi zaman gerektiren bir durumdur. İşletme tarafından bünyesinde yer alan stokları nakite

çeviremememe durumu söz konusu olduğunda borçlarını kısa vadede yerine getirip getiremeyeceğini ortaya koyan orandır. Asit test oranı cari oran ile karşılaştırıldığında cari orana göre daha hassas bir değer olduğu kabul edilmektedir. Asit test oranının genellikle 1 olması kabul edilebilir bir değer olarak değerlendirilmektedir. Değerin 1 olarak yeterli görülmesi söz konusu oranın cari orana kıyasla daha hassas olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu oranın 1 olması herhangi bir işletmenin kısa vadeli yükümlülüklerini, stoklarını nakite çevirmeden de ödeme imkânının olduğunu ortaya koymaktadır (Elmas, 2015:196).

Asit test oranı hızlı bir biçimde nakte çevrilebilen varlıklar ile kısa vadeli yabancı kaynaklar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan orandır. Dolayısıyla hızlı bir biçimde nakte dönüştürülen dönen varlıkların kısa vadeli borçlara oranlanması neticesinde asit test oranı ortaya çıkmaktadır (Haftacı, 2015: 91).

Asit test oranının 1 olması yeterli olarak kabul edilmektedir. Belediyeler yönüyle de kısa vadeli yabancı kaynaklarının hepsinin hızlı bir biçimde nakite çevrilen değerler ile ödenebiliyor olması söz konusu değerinin 1,00 olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu oranın değerinin 1'in altında veya üstünde bir değer olması belediyenin likidite durumuna ilişkin olarak herhangi bir bilgi ortaya koymamaktadır. Bu değer yanısıra alacakların tahsil süresinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Türkyener, 2011: 120).

Nakit Oranı

Likidite oranları kıyaslandığı takdirde aralarında en hassas oranın nakit oranı olduğu görülmektedir. İşletme bünyesinde bulundurduğu stoklarını nakite çevirememesi ve alacaklarını tahsili cihetine gidemediği takdirde nakit oran yardımıyla işletmenin kısa vadeli borçlarını hangi miktarda nakit varlık ve mali yatırımlarla karşılayabileceğini ölçmeye çalışır. Söz konusu oranın değerinin yüksek olması bize işletmenin ihtiyacından daha fazla miktarda nakit varlıklara ve mali yatırımlara sahip olduğunu göstermektedir. Bu da bize işletmenin sahip olduğu varlıkları atıl durumda bekletme olduğunu ortaya koyar (Elmas, 2015:197).

Nakit oranının genel itibariyle değer olarak 0,20 seviyesinin altına düşmemesi beklenir. Aynı zamanda söz konusu oranın yüksek olması da beklenmez. Belediyeler göz önünde bulundurulduğu takdirde nakit oranının 0,20 değerinden biraz yüksek olması ise belediyenin nakit sorununun olmayacağı yönünde değerlendirilebilir (Türkyener, 2011: 120).

Finansal Kaldıraç Oranı

Genel itibariyle işletmelerin mali yapılarının analizinin yapılmasında faydalanılan oranlar işletmelerin kaynak durumu ile birlikte kısa ve uzun dönem borç ödeme performansının değerlendirilmesinde kullanılır. İşletme bünyesinde yer alan yabancı kaynakların yoğunluğuna ilişkin değerlendirme de finansal kaldıraç oranı aracılığı ile yapılır. İşletmenin kısa ve uzun vadeli borçlarının toplamı toplam yabancı kaynaklar kalemi altında gösterilir. Kısa ve uzun vadeli borçların toplamı, toplam yabancı kaynakları teşkil eder. Faiz ise borç yoluyla elde edilen finansmanın maliyetini oluşturur (Akdoğan ve Tenker, 2007, 651).

Finansal kaldıraç oranının bir diğer adı da borçlanma oranıdır. Söz konusu oranın 0,50 dolaylarında olması beklenmektedir. Diğer taraftan işletmelerin öz sermaye temininde karşılaştıkları zorluklar ile birlikte işletmelerin varlıkları içerisinde dönen varlıkların büyük bir oran teşkil etmesi Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki işletmelerde bu oranın 0,50 değerinin üzerinde olması yeterli olarak kabul edilmektedir. Buna rağmen ülkemizde genel olarak söz konusu oranın 0,60 değerinin üzerinde olduğu görülmektedir (Onat,2007,48).

3.3.2. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin Mali Durumu ve Bütçe Sürdürülebilirlik Analizi

Temel likidite rasyolarından cari oran, asit-test oranı ve nakit oranı ile kuruluşun mali durumunu gösteren finansal kaldıraç oranı Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali durumu ve bütçe sürdürülebilirliği, kısa vadeli borç ödeme gücünün analizinin yapılmasında kullanılacak rasyolar olacaktır. Analizlerde kullanılan veriler Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin kamuoyuna açıkladığı yayın ve

raporlar ile birlikte Sayıştay Başkanlığının yapmış olduğu denetimler sonucunda düzenlemiş olduğu denetim raporlarından alınmıştır. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2018 yılları bilançoları tablo 6 da gösterilmiştir. Yukarıda açıklanmış olan rasyolar kullanılarak tablo 6 da yer alan verilerek kullanılarak Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin likidite ve mali durumu hakkında değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin Cari Oranlar;

2014 yılı $151.105.807,73 / 23.944.944,66 = 6,31$

2015 yılı $223.780.409,96 / 52.134.661,54 = 4,29$

2016 yılı $165.881.480,31 / 108.626.152,45 = 1,52$

2017 yılı $180.302.003,86 / 111.853.674,31 = 1,61$

2018 yılı $190.842.229,67 / 204.262.207,49 = 0,93$

Likidite oranları içerisinde cari oranın değerinin 1'den büyük olması kuruluşun borç ödeme gücü açısından güvenli alan içinde olduğunu gösterir. Fakat söz konusu rasyonun makul değeri 2'dir.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin cari oranı en iyi 2014 ve 2015 yılında gerçekleşen 6,31 ve 4,29 değerleridir. 2016, 2017 ve 2018 yıllarında ise söz konusu oranın değerlerinin 1,52, 1,61 ve 0,93 şeklinde olduğu görülmektedir. 2016, 2017 ve 2018 yıllarında oranın değeri sadece makul değer olarak kabul edilen 2'nin altında kalmamış bununla birlikte 2014 ve 2015 yılları ile kıyaslandığında çok ciddi oranda bir azalma gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Hatta 2018 yılında 1 değerinin de altında gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla belediyenin borç ödeme gücünün gittikçe zayıflamış olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan bilançoda yer alan alacaklar kalemi içerisinde 19 Diğer Dönen Varlıklar grubu içerisinde 190 Devreden KDV hesabı bulunmaktadır. Bu

hesap mal ve hizmet alımları sırasında ödenmiş olan 191 İndirilecek KDV hesabında yer alan tutarın 391 Hesaplanan KDV Hesabındaki yer alan tutardan indirilemeyen tutarı göstermektedir. Dolayısıyla 190 Devreden KDV hesabında yer alan tutarlar nakite dönüştürülüp borç ödeme amaçlı olarak kullanılacak bir alacak kalemi değildir. Diğer Dönen varlıklar içerisinde bulunan 190 Devreden KDV Hesabı yıllar itibariyle artmış olduğu görülmektedir. Bu durum cari oranın tespit edilene göre daha da zayıf olduğunu ortaya koymaktadır.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin Asit-Test Oranları;

2014 yılı (151.105.807,73- 2.618.614,73) / 23.944.944,66 = 6,20

2015 yılı (223.780.409,96- 4.775.249,82)/ 52.134.661,54= 4,20

2016 yılı (165.881.480,31-10.558.495,07 / 108.626.152,45 = 1,42

2017 yılı (180.302.003,86-8.418.248,13)/ 111.853.674,31= 1,53

2018 yılı (190.842.229,67-15.911.748,31)/204.262.207,49= 0,85

Asit test rasyosu için kabul edilen makul değer 1'dir. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin bu oranı makul olarak kabul edilen 1 değerinden oldukça farklıdır. Söz konusu oranın en önemli noktası işletmenin kısa vadeli borçlarını ödeme durumunu yansıtmasıdır. Her ne kadar asit test oranı 1 değerinin üzerinde gerçekleşmişse de 2016 yılından itibaren değerlerde ciddi sayılabilecek bir oranda düşüş kaydedildiği açıkça görülmektedir. Hatta 2018 yılında yeterli olarak görülen değerinde altına düşmüş olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu oranın 1'den küçük veya büyük olması her zaman bu belediyenin likidite durumunun iyi veya kötü olduğu anlamına gelmemektedir.

Borçların ödenebilme kabiliyeti ile bütçe dengesi arasında anlamlı bir ilişki olduğu bilinmektedir. Bu oranın 1'in altında olması her zaman borçların geri ödenmesinde problem olabileceği şeklinde değerlendirilemez. Bunun nedeni ise

alacakların tahsilat süreleri kısa vadeli borçların ödenme süresine göre daha kısa olmasıdır. Bu şekilde ortaya çıkan sorunun giderilme imkânı olur. Söz konusu yıllarda alacakların tahsil sürelerinin hesaplanmasına ilişkin herhangi bir veri bulunamamıştır. Yukarıda belirtilen yıllarda tahsil sürelerinin yüksek çıkması halinde asit test oranı belediyenin likidite sorununun daha da kötüleştiğini ortaya koyacaktır. Söz konusu oranı iyileştirerek bütçe sürdürülebilirliğinin sağlanması için Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin kısa vadeli borçlarını azaltmasına gitmeli bu durumun mümkün olmamasında ise borçlarının vadelerini uzatma yoluna gidilmelidir (Türkyener, 2011: 120).

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin Nakit Oranları;

2014 yılı $83.719.448,15 / 23.944.944,66 = 3,49$

2015 yılı $162.192.174,61 / 52.134.661,54 = 3,11$

2016 yılı $58.908.717,10 / 108.626.152,45 = 0,54$

2017 yılı $64.463.747,67 / 111.853.674,31 = 0,57$

2018 yılı $43.865.458,95 / 204.262.207,49 = 0,21$

Kısa vadeli borçların ödenmesin de en hassas rasyo, nakit orandır. Söz konusu oranın kötü olduğu yıllarda şirketlerin sermaye yapıları güçlü olsa bile borçlarını ödemekte yaşadıkları krizden kurtulamayıp iflas anlaşması ilan etmek zorunda kalabiliyorlar. Her ne kadar belediyelerin iflasları söz konusu olmasa bile nakit oranında ortaya çıkan zayıflık bütçe sürdürülebilirliğini zorlaştırabilecektir. Bunun yanı sıra gider kalemleri içerisinde sermaye ve yatırım harcamaları azalarak faiz giderlerinin artmasına sebep olacaktır.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin nakit oranı 2014'te 3,49 ve 2015'de 3,11 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıllarda belediyede kullanılmayan kaynaklar olduğu anlamına gelmektedir. Diğer taraftan bu oran 2016'da 0,54, 2017'de 0,57 ve 2018 yılında ise 0,21 şeklinde gerçekleşmiş olduğu bununla birlikte 2014 ile 2015 yıllarına

göre sert bir düşüş meydana geldiği görülmektedir. Her ne kadar bu yıllarda makul değer olan 0,20 değerinin üzerinde gerçekleşmiş olsa da ortaya çıkan sert düşüş nedeniyle belediyenin bu yıllar içerisinde nakit sıkıntısı yaşama olasılığının arttığını söylemek mümkündür. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin nakit sıkıntısına düşmemek için likiditesi yüksek varlıklarını arttırması gerekmektedir.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin Finansal Kaldıraç Oranları;

2014 yılı (23.944.944,66+91.732.231,00) / 432.621.934,36 = 0,26

2015 yılı (52.134.661,54+78.781.405,53) / 619.111.913,85= 0,21

2016 yılı (108.626.152,45 +117.486.975,03) 694.782.449,35 = 0,32

2017 yılı (111.853.674,31+198.245.062,26) / 945.704.755,26= 0,32

2018 yılı (204.262.207,49+205.233.689,62)/ 1.453.794.506,7= 0,28

Finansal kaldıraç oranı varlıkların yüzde kaçının borçlarla karşılandığını gösteren bir rasyodur. Bu oranın 0,5'in altında olması olumlu bir durumdur. Bunun nedeni işletmenin varlığı üzerinde yabancı kaynakların öz kaynaklardan daha az etkili olduğu anlamına gelmektedir.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin finansal kaldıraç rasyosu ideal oranın üzerinde olup pozitifdir. Bu durum Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin varlık durumunun güçlü olduğunu ve yabancı kaynakların cari giderlerden çok duran varlıkların finansmanında kullanıldığını ortaya koymaktadır.

SONUÇ

Kamu hizmetleri bilindiği üzere merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Ulusal özellikte olan hizmetler merkezi yönetim, yerel nitelikte olan hizmetler de yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hangi hizmetlerin hangi yönetim birimi tarafından gerçekleştirileceğini ve bu hizmetler için hangi kaynakların tahsis edileceğinin tespit edilmesi gereklidir.

Merkezi ve yerel yönetimler arası mali ilişkiler, yönetimler arasındaki görev ve hizmet dağılımının tespit edilmesinin yanı sıra merkezi yönetim birimlerinden yerel yönetim birimlerine kaynak transferi yoluyla merkezi yönetimden yerel yönetimlere pay verilmesi hususu gerçekleştirilir. Bu şekilde merkezi ve yerel yönetim arası mali ilişkiler, mali eşitleme fonksiyonunu aracılığı ile yerine getirilir.

Bir ülke içerisinde yapılan hizmetler ile hizmetlerin gerçekleştirilmesi aşamasında kullanılan gelirler ve ülke içerisindeki kaynakların idareler arasında paylaşılması kolay bir işlem değildir. Yapılması planlanan paylaşımın gerçekleştirilmesi için çeşitli metotlar ve prensipler oluşturulmuştur.

Genel itibariyle belediyelerin karşı karşıya kaldıkları en temel sorun mali sorunlardır. Belediyelerin mali verilerine ilişkin olarak yapılmış olan oran analizleri belediyelerin mali yapı ve bütçelerine ilişkin herhangi bir sorun olup olmadığını ortaya koymaktadır.

Türkiye’de mali tevzin yönüyle genel itibariyle güçlü bir merkezîyetçi görüş mevcuttur. Yerel idareler her ne kadar kendilerine gerçekleştirilmesi amacıyla birçok

görev verilmişse de verilen görevler ile orantılı olarak gelirlerinde artışlar sağlanmamış olduğundan belediyeler kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getiremez duruma gelmişlerdir.

Genellikle Türkiye’de hem yatay hem de dikey eşitliğin sağlanmasında yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların yetmediği düşünülmektedir. Bunun nedenleri arasında vergi gelirlerinden bırakılan payların dağıtımında belediyelerin mali kapasitelerinin göz önünde bulundurulmaması ile yerel yönetimlerin yapacakları harcama miktarlarının tespitinde genel itibariyle nüfus yoğunluğu ve diğer sosyo ekonomik ve coğrafi değerlendirmeler kullanılmasıdır.

Ülkede yerel yönetimlerin borçlanma pozisyonlarının artmasında dikey mali eşitsizliklerin artmasının önemli bir etkisi vardır. Bu da uzun dönemde hizmet kalitesinin ve maliyetinin artmasına neden olmaktadır.

6360 sayılı kanunda gerçekleştirilmiş olan düzenlemeler belediyelerin vergi gelirlerinin artmasında olumlu yönde etkili olmuştur. Buna rağmen söz konusu kanun ile yapılan düzenlemeler içerisinde belediyelerin kendi gelirlerini artırmasını sağlayıcı önlemlerin olmadığı söylenebilir. Sadece belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların oranları artırılmış ve yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan bağımlılığı da bunun paralelinde artış göstermiştir.

Genel itibariyle Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir ve giderleri karşılıklı olarak incelendiğinde gelirlerin giderleri karşılamadığı görülmektedir. Bunun neticesinde oluşan bütçe açıklarını ise borçlanma ile kapatma yoluna gitmişlerdir. Bu durum Tekirdağ Büyükşehir Belediyesini mali açıdan devamlılığı çok güç olan bir borç yükü altına sokmuştur. Böylece belediye bir borç döngüsü içine girmiş ve borç ödemekte sıkıntıya düşmüştür.

Belediyelerin mali kaynak bulmaya ilişkin problemlerinin çözülmüş olması kendilerinin yapmaları gereken hizmetlerini de yerine getirmelerini imkân sağlar. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan pay, belediye gelirleri yasasına göre elde edilen gelirler, emlak ve teşebbüs gelirleri, borçlanma ve her türlü yardımlar belediyelerin elde ettikleri gelirler arasında sayılır.

Yapılan bu çalışmanın amacı Türkiye’de mali tevzinin ne olduğuna ilişkin bilgi vermekle birlikte Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi mali tevzin hususunda incelemek ve değerlendirmektir.

Bu çerçevede Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi’nin gelir ve gider bütçeleri ile bilançoları ile ilgili olarak yapılan inceleme neticesinde belediyenin gün geçtikçe merkeze bağımlılığının artmakta olduğu anlaşılmaktadır. Bundan dolayı Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin, merkezi bütçeden ayrılan para miktarınca hizmet götürmeye çalışmakta olduğu tespit edilmiştir.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin hizmet maliyetleri bir taraftan artarken diğer taraftan merkezi bütçeden aldığı vergi payları göreceli olarak düşük kalmıştır.

6360 Sayılı büyükşehir yasasıyla yapılan düzenlemeler ile hizmetlerin tek bir merkezden yürütülmesini sağlamak bunun uygulanması sonucunda ortaya çıkan ölçek ekonomisi ile yapılan hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca koordinasyonun tek merkezden sağlanması neticesinde il içinde bölgeler arasında oluşan eşitsizliklerin azalması ve hizmetlerde bütünlük elde edilmesi sağlanmış olacak. Ayrıca, gerçekleştirilen hizmetlerde daha az kaynak harcanarak daha fazla kaliteli hizmet temin edilmesi de hedeflenen amaçlar arasında yer almaktadır.

Yapılan mali analizler neticesinde Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılında cari oranının 1 değerinin de altında gerçekleşmiş olduğu dolayısıyla belediyenin borç ödeme gücünün gittikçe zayıflamış olduğu anlaşılmıştır. Bununla birlikte Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin kısa vadeli borçlarını azaltma yoluna gitmesi gerektiği tespit edilmiştir. Belediyenin 2014-2018 yılları içerisinde nakit sıkıntısı yaşama olasılığının arttığını söylemek mümkündür. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin nakit sıkıntısına düşmemek için likiditesi yüksek varlıklarını arttırması gerektiği değerlendirilmektedir. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin varlık durumunun güçlü olması durumu yabancı kaynakların cari giderlerden çok duran varlıkların finansmanında kullanıldığını ortaya koymaktadır.

Yukarıda yapılan tüm bu değerlendirmeler neticesinde büyükşehir belediyelerinin artan sorumluluklarına rağmen gelirlerinin aynı oranda artmaması nedeniyle bütçe dengesini sağlamak zorlaşmaktadır. Bu durumun devam etmesi halinde büyükşehir belediyelerinin büyük bir borç sarmalının içine girmeleri ve belediye hizmetlerini yerine getirememeye olasılığı artmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin kendilerine verilen hizmetlerin gereklerini tam olarak yerine getirebilmeleri için mali durumlarının yeterli olması gerekmektedir. Mali anlamda merkezi idare tarafından desteklenmeleri de önem taşımaktadır.

KAYNAK

Akdoğan, Nalan ve Tenker, Nejat (2007). *Finansal Tablolar ve Mali Analiz Teknikleri*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Akdoğan Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1985.

Alaybek, A., (1961), *Belediye Maliyesi Reformu*, Maliye Tetkik Kurulu Nesriyatı, Ankara, 1961

Alodalı, M. Fatih Bilal, Özcan Lütfi, vd. (2007), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik, *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı

Altan, Y., Aktel, M., ve Kerman, U., (2002) “ 5747 Sayılı Yasa ile Köye Dönüştürülen Küçük Belediyeler: Isparta Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s. 48

Arıkboga, Erbay, (2007), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, (Der.), Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve Mustafa Lütfi Şen, (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım, Ankara, ss. 42-70.

Atay, E., E., (2014) *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 222.

Aydın, Ünal, “İngiltere’de Mahalli İdarelerin Harcamaları ve Gelir Kaynakları”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1977-183, Ankara, 1977

- Bilgiç, V.,K., (1998) *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, s.26- 27
- Buchanan, M., (1991), *Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat*, Akıselim Ofset Tesisleri, İzmir
- Bülbül, Duran, “*Kamu Yönetiminde Yetki ve Kaynak Bölüşümü*”, 21. Yüzyılın Basında Kırıkkale Sempozyumu, 10 – 12 Haziran, Çelik İş Sendikası Yayını, Ankara, 2003
- Cansu Muziye, *Mali Tevzin ve Eskişehir, İzmir ve Manisa Örneği*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir 1998.
- Carr, J., (2006) “Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment”, *Political Research Quarterly*, 59 (3), 2006, 482.
- Çağlayan, R., (2015), *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 91
- Çavuşoğlu, Y.,(1995) *Genel İdare ve Mahalli İdareler*, Yeni Türkiye, 1 (4), 259-260.
- Coşkun, B., ve Uzun, T., (2005), “*İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma*”, Nobel Yayınevi, s.158
- Devlet Denetleme Kurulu, (1996) *Yerel Yönetimlerin Sorunları-Çözüm Önerileri*, Ankara: DDK Başkanlığı Yayını,1996, s.23-24
- Devrim, Fevzi, *Kamu Maliyesine Giriş*, Ram Ltd. Sti., Ankara 1995
- Dönmez, M. (1996), *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, s.15, Ankara.
- Eker, Aytaç ve Tügen, *Kamil, Kamu Maliyesine Giriş*, Akıselim ofset, İzmir, 1990
- Elmas, B. (2015). *Finansal Tablolar Analizi*. Ankara: Nobel Akademi Yayın.
- Erdem, M., Doğan Ş., İsmail T.,(2008) *Kamu Maliyesi*, 6. bs, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım

- Erdoğan T., (2009) *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul, 129.
- Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi Düşünceler/ Yapılar/ Fonksiyonlar/ Politikalar*, Okutman Yayıncılık, Ankara
- Eryılmaz, B. (2003), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul
- Giritli, İ., Bilgen, P., (2013), *İdare Hukuku*, D&R Yayınları, İstanbul, 245.
- Gölçek, Gökhan Ali, (2016). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, S.814, s.62-68.
- Gökçe, O., Bayrakçı, E., (2003), *Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları*, Konya
- Görmez Abdurrahman Halit, Kızıлтаş Uzunali Emine, Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliği: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi Cilt:12 Sayı: 62 Yıl:2019*.
- Gözler, K.,(2013) *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa
- Gözübüyük, Ş., (2000) *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Güler, B. A., (2000) Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9/2.
- Günday, M., (2013) *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 66.
- Haftacı, V. (2015). *İşletmelerde Finansal Çözümleme*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Herber, Bernard, *Modern Public Finance*, Fourth. Edition, Inwin, Georgeto wn Ontario, 1979.
- Karaarslan, Mehmet (2007), *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Kaya, E., (2005), Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu
- Keles, Rusen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994
- Kılıçkaya, A., H., (2007) “Belediye Hizmetlerinde Halkla İlişkilerin Önemi”, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, Sayı 161, s.1.
- Kirmanoglu, H., (2009) *Kamu Ekonomisi Analizi*, 2. bs, İstanbul, Beta Basım,
- Kozanoğlu, G., (2015) *Üniter Devletlerde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*, Ankara, Adalet Yayınevi,
- Koyuncu, Başak (2000), Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, sayı: 1.
- Musgrave, R. A. : "Who Should Tax, Where, and What?" *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University. Canberra, 1983
- Nadaroğlu, H., (1994) *Mahalli idareler*, 5. bs, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım,
- Onat, G. (2007). Otomotiv Sektöründe Oranlar Yöntemi Aracılığı ile Finansal Analiz, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı Muhasebe Finansman Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Ortaylı, İ. (1983), *İmparatorluğun En Uzun Yılı*, Hil Yayınları, İstanbul
- Öncel, Y. (1998) *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. bs, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.
- Öner, Ş., (2005) “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (editör), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I* (s. 57-88), Nobel Yayınevi, Ankara
- Özer, A., (2010) *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Öztürk, Namık Kemal (2012), *Yönetim Bilimi*, Albi Yayınları, İzmir.

Pehlivan, O., (2011) Kamu Maliyesi, Murathan Yayınevi, Trabzon

Reuter, E., ve Ergin, N., (1945), *Belediye Maliyesi*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, No: 1, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul,

Sandalow, T., (1971) “Local Government in Sweden”, *American Journal of Comparative Law*, 19, 769

Sezer, Özcan, Vural, Tarık (2010), Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, *Maliye Dergisi*, Sayı: 159.

Sivrekli, Esra (2015). Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki Mali İlişki: Şanlıurfa Örneği. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 46, s. 21-42.

Talat Arslan, Nagehan (2005), İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, No: 33, s. 189-208.

Tan, T., (2015), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 93

TODAİE, (2008) Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE Yayını

Toksöz, Fikret ve diğ.(2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. Ankara: TESEV Yayınları.

Torlak, S. Evinç ve Yasin SEZER, (2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, (Der.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Basım, Ankara, ss. 89 – 108.

Turan, D., (2001) “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı, Mali Sorunları ve Çözüm Önerisi”, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 001

Türkyener, C. M. (2010). *Belediyelerin Mali Tablolarının Analizi Yolu İle Mali Başarılarının Değerlendirilmesi Ve Bir Uygulama Örneği*. Gazi Üniversitesi. Ankara

Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük,(2011), *Türk Dil Kurumu Yayınları*, Ankara, 2446.

Ulusoy, A. Tekin A.(2010) Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye, 5. bs, Ankara, Seçkin Yayıncılık

Üstünişik B. (1992), *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara.

Yazıcı Dursun Ali, Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2018.

Yayla, Y., (2009) *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul

Yayman, Derya (2009), Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisi, E-Yaklaşım Dergisi, Sayı:196, s. 501-539.

Yıldırım, T., (2005) *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 36.

Yıldırım, R., (2006) “59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2