

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI ÇERÇEVESİNDE MALİ ÖZERKLİK
AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER VE İLLER BANKASININ ROLÜ**

Ayşe Nur TOPCU KÜRKÇÜOĞLU

UZMANLIK TEZİ

HAZİRAN 2018



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI ÇERÇEVESİNDE MALİ ÖZERKLİK
AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER VE İLLER BANKASININ ROLÜ**

Ayşe Nur TOPCU KÜRKÇÜOĞLU

UZMANLIK TEZİ

Tez Danışmanı (Kurum)
Hazercan HELVACI

Tez Danışmanı (Ankara Üniversitesi)
Korkut ÖZKORKUT

Ayşe Nur TOPCU KÜRKÇÜOĞLU tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği Mevzuatı Çerçevesinde Mali Özerklik Açısından Yerel Yönetimler ve İller Bankasının Rolü” adlı tez çalışması aşağıdaki Yeterlik Sınav Kurulu tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvan	Adı ve Soyadı	İmzası
Başkan	Genel Müdür Yardımcısı	Salih YILMAZ	
Üye	Daire Başkanı	Hüseyin TÖREN	
Üye	Daire Başkanı	Hakkı ÇIRAK	
Üye	Daire Başkanı	Orhan IŞIK	
Üye	Daire Başkanı	Doç. Dr. Birol KAYRANLI	

Tez Savunma Tarihi: 19 Haziran 2018

ETİK BEYAN

“İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kuralları”na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Ayşe Nur TOPCU KÜRKÇÜOĞLU

19 Haziran 2018

Avrupa Birliği Mevzuatı Çerçevesinde Mali Özerklik Açısından Yerel Yönetimler ve İller
Bankasının Rolü

(Uzmanlık Tezi)

Ayşe Nur TOPCU KÜRKÇÜOğLU

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

Haziran 2018

ÖZET

Yerel yönetimlere Avrupa Birliği Ülkeleri tarafından demokratik sisteme katılımın birinci basamağı olması, kamusal mal ve hizmet için ayrılan kaynakların tahsisinin daha iyi sağlanması, bölgesel ekonomi politikalarının büyümeye olan katkısı gibi sebeplerden ayrı bir önem atfedilmiş ve bu konu hakkında gerek Avrupa Birliği Ülkeleri'nde, gerek Avrupa Birliği üyesi olmak isteyen Türkiye'de çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan belki de en önemlilerinden biri 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Yerel yönetimlerin özerkliğinde güçlü ve bağımsız mali yapı gereklidir. Bu çalışmanın amacı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde Türkiye'de mali özerklik açısından yerel yönetimlerin durumunun değerlendirilerek İller Bankası A.Ş. ile yerel yönetimlerin mali özerkliği arasındaki ilişkinin irdelenmesidir. Bunu yaparken de yerel yönetimler açısından mali özerklik ve mali özerklik kavramının uygulama mevzuatı olarak da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenmiştir. Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler gözden geçirilerek güncel mevzuat ve uygulamalara bakılmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında köprü görevi gören İller Bankası A.Ş.'nin mali özerklik ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından bulunduğu konum ve görevleri değerlendirilerek ülkenin içinde bulunduğu koşullara uyum sağlamış benzersiz çalışma yapısı üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Mali Özerklik,
Yerelleşme, Yerel Yönetimler, İller Bankası.

Sayfa Adedi : 82

Tez Danışmanları : Hazercan HELVACI (Kurum)
Korkut ÖZKORKUT (Ankara Üniversitesi)

Local Governments in Terms of Financial Autonomy within The Framework of European
Union Legislation and Role of Iller Bank
(Expertise Thesis)

Ayşe Nur TOPCU KÜRKÇÜOĞLU

ILLER BANKASI INC.

June 2018

ABSTRACT

Local governments had been given a special importance by the European Union countries because of several reasons such as, their participation in the democratic system, their allocation of the resources that are reserved as public goods and for public services, their contribution to the development of regional economic policies, and several studies about this matter had been carried out within both European Union countries and Turkey, who also wanted to be a European Union country itself. Perhaps the most important one of these studies is the European Charter of Local Autonomy which was signed in 1985. The autonomy of local governments requires a strong and independent financial structure. The aim of this study is examining the relationship between the Iller Bank Inc. and financial autonomy of local governments by evaluating the status of the financial autonomy of local governments in Turkey from the view of European Charter of Local Self-Government. While examining the financial autonomy of the local governments, European Charter of Local Self-Government had been taken into account as the legislation for the implementation of the concept of financial autonomy. The articles which were annotated by Turkey has been reconsidered according to current legislation and practices. The Iller Bank Inc., which acts as a bridge between the central government and the local administrations, has been assessed for its financial autonomy and the position and duties according to the European Local Autonomy Charter in order to emphasize the unique working structure that has been adapted to the conditions of the country.

Key Words : European Charter of Local Self-Government, Financial
Autonomy, Decentralization, Local Government, Iller
Bank Inc.

Page Number : 82

Supervisors : Hazercan HELVACI (Corporate)
Korkut ÖZKORKUT (Ankara University)

TEŞEKKÜR

Tez yazım sürecinde bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan “Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde” görev yapmakta olan akademik danışmanım Sayın Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT ve “İller Bankası A.Ş.’de” görev yapmakta olan kurum danışmanım Sayın Hazercan HELVACI’ya;

Başta “İller Bankası A.Ş. Yatırım Koordinasyon Dairesi’nde” görev yapmakta olan Müdürüm Nuray BERBERER olmak üzere tüm bu süreçte yardım ve destek için ellerinden geleni yapan, günde 10 saatimi bilfiil beraber geçirdiğim Yapım İhale Grubu çalışanı arkadaşlarım ve ayrıca teknik danışmanım Emre AYTAÇ ve hukuki danışmanım Erdem GÖK’e;

Sabrını ve desteğini esirgemeyen eşim Şevket Özer KÜRKÇÜOĞLU, her zaman, her koşulda yanımda olduklarını bildiğim, hissettiğim ailem Nermin TOPCU ve Mehmet Cezmi TOPCU ve ne zaman yorulsam ya da tökezleşsem varlığı ile bana devam etmem gerektiğini hatırlatan kızım Ecedem Cemre KÜRKÇÜOĞLU’na en içten teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
1. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER.....	3
1.1. Yerel Yönetim.....	3
1.2. Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim.....	5
1.2.1. Merkezi yönetim	6
1.2.2. Yerinden yönetim.....	6
1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler	9
1.3.1. Türkiye’de yerel yönetimlerin dünü ve bugünü.....	12
1.4. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	20
1.4.1. Belediyelerin gelir kaynakları	20
1.4.2. Belediyelerin öz gelirleri.....	21
1.4.3. Transfer gelirleri.....	24
1.4.4. Borçlanma, bağış ve diğer gelirler	27
1.4.5. Yerel yönetimlerin gider kalemleri	28
2. MALİ ÖZERKLİK VE AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI... ..	31
2.1. Mali Özerklik	31
2.1.1. Teorik yaklaşımların zaman içinde gelişimi	32
2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	34
2.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın maddeleri.....	37
2.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye özelinde incelenmesi	46
2.3. Mali Özerklik Uygulamaları	50
2.3.1. AB ülkelerinde mali özerklik uygulamaları	51
2.3.2. Türkiye’de mali özerklik uygulamaları.....	55
2.4. Yerel Yönetimler ve Özerklik Üzerine Değerlendirme	55
3. İLLER BANKASI’NIN MALİ ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ	59
3.1. İller Bankası A.Ş.	59
3.1.1. İller Bankası A.Ş.’nin mali yapısı: gelir ve giderler	62

3.1.2. İller Bankası A.Ş.'nin faaliyet alanları.....	63
3.2. İller Bankası A.Ş.'nin Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik Açısından Rolü	70
SONUÇ	73
KAYNAKLAR	77
ÖZGEÇMİŞ	82

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri.....	9
Çizelge 1.2. 2007-2016 arası yerleşim birimi nüfus istatistikleri.....	11
Çizelge 1.3. Belediyelerin tahsil ettikleri vergi türleri.....	22
Çizelge 1.4. Büyükşehir Belediyelerinin GBVG.....	25
Çizelge 1.5. Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG payları.....	26
Çizelge 1.6. Büyükşehir dışındaki belediyelerin GBVG payları.....	27

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 3.1. Kredilendirme süreci	65
Şekil 3.2. Uluslararası Kuruluşlardan Sağlanan Kredilerin Kullanılması.....	66

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BBK	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BGK	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
BK	5393 sayılı Belediye Kanunu
CEMR	The Council of European Municipalities and Regions
GBVG	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
İBAŞHK	6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirket Hakkında Kanun
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
TDK	Türk Dil Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Sanayi Devrimi, I. ve II. Dünya Savaşları, Ekonomik Buhran, tıp ve teknoloji alanındaki gelişmeler, ekonomik ve sosyal alanlardaki değişim ve ilerlemeler, kişi başına düşen gelirin artması ve diğer birçok sebepten dolayı insanların yaşam tarzı, ihtiyaç algısı, yaşam standartları ciddi bir değişime uğramıştır. Şehirler büyümüş, tek elden yönetim, kontrol ve hizmet sağlama zorlaşmış, beklentiler değişmiştir.

Yerel yönetim birimlerinin ve nüfusun bu kadar artması ile yerel yönetimlerin sorumluluk alanı, bu alanda yaşayan insan sayısı, verilen yetkiler artmış ve çeşitlenmiştir. Bu da yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır.

“Demokrasinin beşiği” ya da “Demokrasi okulu” olarak kabul edilen yerel yönetimlerin özerkliği, son yıllarda popülerliği oldukça artmakta, tartışılmakta ve değerlendirilmekte olan bir konudur. Kişi başına düşen gelirin artması, küreselleşme, demokrasi kavramının derinleşmesi gibi sebeplerin de etkisiyle, mali açıdan özerk ve kendi kendine yetebilen yerel yönetimler hemen hemen tüm ülkelerin uzun vadeli planlarında kendine bir yer edinmiştir.

Türkiye, yüz elli yılı aşkın zaman önce başlattığı yerel yönetimlerin batılı anlamda yönetilmesi sürecinde, gerek daha öncelikli konularının olması, gerekse merkeziyetçi yapının alışkanlıklarını kolay değiştirememesi sebebiyle aynı düzenlemeleri kullanmıştır. Yapılan çalışmalar ile bu düzenlemelerin, içinde bulunduğumuz çağın gereklerine ve yerel yönetimlere verilmiş sorumluluklara uydurulmaları zaman almıştır.

Bu süreçte çok önemli bir rol oynayan İller Bankası A.Ş. merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında köprü görevi görmesi ve yerel yönetimlere sağladığı hizmetler ile yerel yönetimler ile ilgili yapılan tüm çalışmalarda yer almıştır.

Bu çalışma ile geçmişten günümüze yerel yönetimlerin gelişimine tarihi ve teorik açılardan bakılarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile 1988 yılında Türkiye tarafından imzalandığı sırada çekince koyulan maddeler ile özellikle son yıllarda mevzuatta yapılan değişiklikler incelenmiştir. İller Bankası A.Ş.’nin yerel yönetimler ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından konumu değerlendirilerek yapılacak değişikliklerin İller

Bankası A.Ş. tarafından sağlanan hizmetlerin verimliliğine katkısı olup olamayacağı ve uygulanabilirliğinin incelenmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimler, merkezi yönetim, yerinden yönetim ve çeşitleri gibi temel kavramlar üzerinde durulmuş ve Türkiye’de yerel yönetimler ve tarihçesi, mali yapısı, gelir ve giderleri açıklanmıştır.

İkinci bölümde mali özerklik kavramı ve Avrupa Birliği’nin (AB) özerklik konusunda rehber niteliğinde metni olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), maddeleri ile açıklanarak Türkiye’nin özellikle çekince koyduğu maddeler değerlendirilmiştir. AB ülkelerinden seçilen örnekler ile Türkiye’de mali özerklik konusunda mevcut uygulamalar anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde, İller Bankası A.Ş.’nin yapısı, gelir ve giderleri, temel olarak çalışma şekli ve özellikle yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren çalışmaları anlatılmış, İller Bankası A.Ş.’nin faaliyetleri AYYÖŞ çerçevesinde değerlendirilmiştir.

1. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER

1.1. Yerel Yönetim

AB ülkelerinin demokratikleşme ve çağdaş değerler anlamında sahip çıkmaya çalıştıkları değerlerin başında, halka en yakın, en alt düzeydeki kuruluşlar olarak yerel yönetimler gelmektedir. Yerel yönetimleri birleştirici bir unsur olarak görmekte ve demokratik sistemin işlemesi, devamlılığı ve halkın katılımı açısından baş tacı etmektedir (Keleş, 1995b: 3, 4). Yerel bilinç, merkeziyetçi bilince oranla daha önce oluşur ve yönetime katılım, siyasi haklar ile ilgili deneyimler, önce yerel düzeyde gelişen ve yerel yönetim ile ilgili bir durumdur. Yerel yönetimler sahip oldukları gücü merkezi yönetimden devralmamış, birlik olabilmek için özgürlüklerinin bir kısmını merkezi yönetime devretmişlerdir (Eryılmaz, 2002: 6).

Yerel yönetim, şehir, kasaba, ilçe gibi küçük bir coğrafi alan için gerekli kamu hizmetlerini sağlayan idari bir organdır. Yerel bir hükümet, genelde yalnızca belirli coğrafi ya da idari bölge üzerinde kontrol sahibi olabilir ve daha geniş bir alan etkileyecek ya da kendisi için uygulanmakta olan yasaların sınırlarını zorlayacak şekilde hareket edemez. Yerel yönetimler yetkililerini seçebilir, vergilendirme yapabilir ve merkezi hükümetin yapacağı birçok işi daha küçük ölçekte olmak üzere yapabilir (Business Dictionary, 2018).

Yerel yönetimler, ilk başta farklı sebeplerle ortaya çıkmış olsalar dahi, onlara duyulan ihtiyaç ve yanıt verdikleri gereksinimlerin değişmesiyle, bugün yüklenen anlam ve varlıklarının önemini artmaktadır. Günümüzde, çok küçük ülkeler ya da şehir devletleri hariç, merkezi yönetimin, sağlaması gereken tüm kamu hizmetlerini tek bir merkezden tüm ülkeye vermesi mümkün değildir (Keleş, 2014: 25, 26). Bu nedenle devletler, hem ülke çapında halka verilmesi gereken kamu mal ve hizmetlerinin en uygun ve etkili biçimde sağlanabilmesi hem de demokrasinin bir gereği olarak yerel yönetimlere bir takım yetki ve sorumlulukları devrederler. Yerel yönetimler de bir yandan sorumlu oldukları bölgedeki yerel halka, su, kanalizasyon, atık toplama, çevre temizliği, ulaşım gibi hizmetleri sunarken, diğer yandan ülke kalkınması için çok gerekli olan altyapı, eğitim, sağlık, imar gibi birçok görevi de yerine getirmektedirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260).

Bu kadar önemli görevler üstlenmiş olan yerel yönetimlerin, demokrasi, eşitlik, bağımsızlık, katılımcılık gibi kavramlara verdikleri önem, yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler (Keleş, 2014: 27-29). Siyasi özgürlükler yerel özgürlüklerden güç almıyorsa kalıcı değildir (Mill, 1997: 215, 216; Aktaran: Eryılmaz, 2002: 7).

Gerçek anlamda demokrasiden bahsedebilmek için halkın doğrudan ve dolaylı olarak seçimlere katılımının yanı sıra başka şartlar da sağlanmalıdır (Muratoğlu, 2011: 742). Halkı temsil eden organların serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetiminde yapılması gerekir (T.C. Anayasası, Md. 67). Anayasal organların görev süresi sınırlı olursa, halk, seçim hakkını belirli aralıklarla kullanabilir. Kamusal faaliyetlerde bulunan tüm devlet ve kamu idare organlarının halk tarafından ya da halk tarafından seçilen başka organlarca iş başına getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, halk, yerel düzeyde yönetime katılabilmelidir (Muratoğlu, 2011: 742).

Yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması öncelikli olarak en uygun yerel yönetim büyüklüğünün (etki alanının) tespit edilmesi, yerel yönetim birimlerinde işlevi az ya da etkililiği tartışmalı birimlerin azaltılması ve yerel yönetimlerin, en verimli biçimde yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılmasıdır (Keleş, 2014: 27).

Yirminci yüzyılda, yerel yönetimler ile ilgili belirli eğilimlerde artmalar gözlemlenmiştir. Bunlar, zaman içerisinde Türkiye'deki yerel yönetim anlayışını da etkilemiştir (Keleş, 2014: 40, 41):

- Toplumdaki refah düzeyi ve sosyolojik değişimler, gelişen teknoloji gibi sebeplerle yerel yönetimlerin görev alanları ve tanımları gelişmiş, merkezi yönetim, ekonomiyi etkileyebilmek için yerel yönetimlerin imar çalışmalarını destekleyerek yatırımları özendirmeye çalışmışlardır. “En düşük ulusal yaşam düzeyi¹” kavramı ile ülkedeki her bireyin, kamusal mal ve hizmetlerden asgari belirli bir oranda faydalanması gerektiği savunulmuştur. Böylece, refah düzeyleri farklı yerel birimler arasında gelir aktarımları ile bölgeler arası fark azaltılmaya çalışılmıştır.

¹ national minimum level of living

- Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişini henüz tamamlamamış ülkeler sayılmazsa hemen hemen tüm dünya ülkelerinde kentsel nüfus oranı, kırsal nüfus oranını geçmiştir. Bu değişim, yerel yönetimler açısından çok önemli yönetsel sonuçlar doğurmaktadır.
- Bu değişimler ışığında, yerel yönetimlerde etkililiği ve verimliliği arttırmak için bazı değer yargıları bir kenara bırakılarak, daha faydacı yaklaşımlar sergilenmeye başlanmıştır. Mevcut görev ve sorumluluklarının yanı sıra yerel yönetimlerin ekonomi üzerine etkileri de değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1.2. Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim

Dünya üzerinde var olan her ülkede hem merkezi hem de yerel yönetim farklı oranlarda da olsa birlikte kullanılmaktadır. Bazı ülkeler yerel yönetimlerine daha geniş yetki ve sorumluluk verirken, bazıları daha fazla merkezden yönetimi tercih etmektedir. Merkezden yönetimin de, yerinden yönetimin de kendine göre avantaj ve dezavantajları mevcuttur ve birbirlerinin eksikliklerini tamamlayacak şekilde çalışırlar (Keleş, 2014: 27).

Yerel yönetimler başlangıçta sivil toplum örgütleri gibi başlamıştır. Önce yerel olarak gelişen demokrasi çalışmaları, vatandaşların katılımı ile mikro seviyeden makro seviyeye çıkarak daha sağlam temellere oturur ve kalıcılaşır. Yönetimin çeşitli seviyelerinde deneyimlerle zenginleşir ve çeşitlenir. Merkezi ve yerel yönetim birbirinin rakibi değil, anlamlı ve gerekli bir iş bölümünün ve yönetime katılımın çeşitlendirilmiş halidir (Eryılmaz, 2002: 7) .

Sınırları net belirlenmemiş ve fazla geniş bırakılmış bir yerinden yönetim sisteminin çeşitli riskleri olduğu gibi, merkezden yönetim sisteminin de tek başına uygulanması çok da mümkün değildir. Kamu mal ve hizmetleri çok çeşitlidir ve değişen ihtiyaçlar neticesinde de gün geçtikçe artıp çeşitlenmektedir. Vatandaşlara sunulacak tüm bu kamusal mal ve hizmetlerin sadece merkezden yürütülmeye çalışılması halinde merkezde aşırı bir yoğunluk, evrak trafiği ve karışıklık yaratacak, bu da kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasından sıkıntı ve aksaklıklara yol açabilecektir (Muratoğlu, 2011: 745).

Yerinden yönetim ile ilgili kaynaklar incelendiğinde, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali özerkliklerinin farklı yapılanmalarından kaynaklı olarak, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin ve yerelleşme düzeyinin farklı olduğu görülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının ve/veya vergi oranlarının belirlenmesinde ve harcamalarında ne kadar söz sahibi olduklarına göre yerel yönetimlerin özerkliği ya da yerelleşme düzeyinin farklılaştığını görülmektedir.

1.2.1. Merkezi yönetim

Devletin, ülkedeki vatandaşlarına sunacağı kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasının tek bir merkezden, kendi eli ile yürütmesi ve mevcut gücün tamamını kendinde toplamasıdır (Türkoğlu, 2009: 9). Merkezi yönetimde toplanmış olan yetkinin merkezin uzağındaki bir birime aktarılması da yerinden yönetim değil, yetki genişliği¹ ile merkezi yönetimin bir türüdür (Serter, 2016: 2). Yetki, sorumluluk ve sağlanan imkânlar açısından, yerel yönetimler, merkez teşkilatına göre daha zayıftır ve çok katmanlı bir yönetim hiyerarşisine sebep olmaktadır (Türkoğlu, 2009: 9).

Merkezden yönetimin en önemli avantajlarından biri, standardizasyonun sağlanmasıdır. Böylece, aynı ülkedeki tüm vatandaşların aldığı belirli kamu hizmetlerinin kalitesinin, merkezi yönetim tarafından uygun görülen asgari bir düzeyde olmasını, yeterli olmayanların da bu düzeye gelmesini sağlamaya çalışır. Bu hizmetin, asgari düzeyin altında olduğu bölgelere öncelik tanınabilir ya da daha fazla kaynak aktarılabilir. Bu şekilde, bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi merkezi yönetimin görevlerinden biridir. Ülkeye daha geniş bir perspektiften bakma şansı olduğu için elde mevcut sınırlı kaynakların daha akılcı dağıtımını yapabilir ve ölçek ekonomisinde de optimizasyonu sağlar (Keleş, 2014: 27 - 29).

1.2.2. Yerinden yönetim

Adem-i merkeziyetçilik (yerelleşme²), siyasi gücün, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, birbirlerinin yeterli olmadıkları alanlarda destekleyecek şekilde bölünmüş halidir.

¹ deconcentration, delegation

² decentralization

Merkezi yönetimin elinde bulundurduğu bazı temel fonksiyonlara ilişkin yetki ve sorumlulukların yerel yönetimler, yarı özerk kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör gibi alt birimlerine devretmesidir (World Bank, 2013).

Yerel yönetimlerin başlıca iki şekli mevcuttur. Yetki genişliğinde, merkezi yönetim tarafından sadece belirli görevleri yerine getirmek üzere yetki, merkezi yönetim adına kullanılmak üzere devredilir. Böylece, merkezi yönetimin birimleri tarafından yerel yönetim birimlerinde o görevler yerine getirilir. Bu tip yönetim, yerinden yönetimden ziyade merkezi yönetim kavramının altında sınıflandırılması gereken bir durumdur. Yasalar çerçevesinde oluşturulan yerel yönetim organlarının yasalar çerçevesinde kendilerine bırakılan ya da merkezi yönetim tarafından yerine getirilen görevler dışında kalan görevleri yerine getirmek üzere yetkilendirilip gerekli mali kaynakların sağlanmasıdır (Keleş, 2014: 23).

Yerinden yönetim, bir takım yönetsel kararların, merkezi yönetim ya da hiyerarşisine dâhil olmayan organlarca alındığı, başka bir deyişle bir takım kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetimden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatına ya da onun hiyerarşisine dâhil olmayan birtakım kamu tüzel kişileri tarafından yürütüldüğü bir sistemdir. Merkezi yönetim şekli ile kamu hizmetinden yararlananlar pasif konumda iken yerinden yönetim sisteminde, kişiler, seçtikleri temsilciler aracılığı ile yönetim ve karar mekanizmasına dâhil olurlar (Muratoğlu, 2011: 743).

AYYÖŞ 3. maddesinin 1. fıkrasında özerk yerel yönetim¹ kavramı “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme hakkı ve imkânı anlamını taşır” şeklinde tanımlamıştır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı [AYYÖŞ], 1985: 2).

Yerinden yönetimin en önemli avantajlarından biri, bürokratik mesafe ve karmaşıklığın daha az olmasından dolayı, söz konusu bölgede bulunan vatandaşlara verilecek kamu hizmetlerinde daha hızlı ve kolay olmasıdır. Yönetenlerin, yerel halkın seçtiği insanlar olması ve önceliklerinin o bölge olması sebebiyle, öncelikleri kendilerini seçen yerel halkın istek ve ihtiyaçlarıdır (Keleş, 2014: 27 - 29). Bu tür hizmetlerin, merkezi

¹ local self-government

yönetim tarafından, tek elden yürütülmesi kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında gecikmelere ve ya aksaklıklara yol açabilmektedir. Hizmetin verileceği bölgeye en yakın birimler tarafından sağlanması ile bürokratik çalışmanın sakıncaları azaltılabilir, bölgeye ve işe daha aşina kişilerle yapılan çalışmalarla daha yerinde kararlar alınabilir, sağlanan mal ve hizmet açısından verimlilik artırılarak maliyet düşürülebilir (Tortop, 1996: 3). Yerel düzeydeki hizmetlerin söz konusu bölge halkı tarafından yürütülmesi özgürlükleri geliştirdiği kadar yenilik, çeşitlilik ve deneyimlerin de zenginleşmesini sağlayacaktır (Mill, 1997: 215, 216; Aktaran: Eryılmaz, 2002: 7).

Her ne kadar yerinden yönetimin çeşitli ülkelerdeki uygulamalarına bakıldığında farklılıklar bulunsa da, genel anlamda tutarlılık göstermekte ve örtüşmektedir. Bu farklılaşmalar, genel anlamda, siyasi, idari, mali ve ekonomik olarak başlıklar altında toplanabilir (Litvack ve Seddon, 1999: 2).

Merkezi yönetimin gücü federe devlet ya da devletlerarasında paylaşılıp, idari yetkilerin yanı sıra kısmen yasama ve yargı yetkilerinin bir kısmı aktarılması *siyasi yerinden yönetim* ya da federalizmdir (Muratoğlu, 2011: 744). Bu tip yapılar daha ziyade köken ve kültür olarak farklılaşmanın daha çok olduğu toplumlarda, yasal düzenlemeler ile söz konusu bölgelerdeki bölge halkına daha fazla yönetime katılma ve söz hakkı verir (Serter, 2016: 2). İsviçre, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri siyasi yerinden yönetim ya da federalizme örnektir (Muratoğlu, 2011: 744).

İdari yerinden yönetimde ise, yerel yönetimlerin yasama ya da yargı yetkileri olmamakla birlikte, birtakım idari yetkiler verilmekte ve merkezi yönetimin hiyerarşisine dâhil olmamaktadırlar (Muratoğlu, 2011: 744). Yerel yönetime sağlanan bir takım kamu hizmetleri merkezden bağımsız bir kuruluş tarafından yerine getiriliyorsa bu hizmet yönünden idari yerinden yönetim olarak tanımlanabilir. Belli bir bölgede yaşayan vatandaşlar yerel nitelikteki “mahalli ve müşterek ihtiyaçları”nı karşılamak için kendi organlarını seçebiliyorsa yer yönünden idari yerel yönetimdir (Keleş, 2014: 25).

Mali yerinden yönetim, yerel yönetimlerin kendilerine atanmış sorumlulukları yerine getirmeye yetecek, merkezi yönetim tarafından sağlanmış ya da kendi imkânları ile sağladıkları mali kapasitelerinin olup, bu görevleri kendi mali imkânları ile yerine getirebilmeleridir (Serter, 2016: 3).

Merkezi yönetim, sağlamakla yükümlü olduğu bazı kamusal mal ve hizmetler ile ilgili sorumluluklarını özel gruplar, bazı sivil toplum örgütleri, gönüllü dernekler ya da özel şirketler gibi kuruluşlara devretmesine *ekonomik yerinden yönetim* denir (Litvack ve Seddon, 1999: 4).

Yukarıda bahsi geçen yerinden yönetim türlerinin ortak özelliği yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden bağımsız bir yapıda olması ve bu yerel yönetimlerin, bölgesel ihtiyaçlarının karşılanması için gereken yetkinin verilmiş olmasıdır (Muratoğlu, 2011: 744).

1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Ülkemizde, cumhuriyet sonrasında yapılan ilk nüfus sayımı 28 Ekim 1927 yılında yapılmıştır ve nüfus 13 648 270 kişi iken, Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine (ADNKS) göre 31 Aralık 2016 tarihi itibarıyla 74 911 343’ü belediye sınırları içinde olmak üzere toplam 79 814 871 kişi olmuştur. 2016 yılı itibarıyla 30 büyükşehir, 51 il ve 919 ilçe olmak üzere köy ve beldelerle beraber 1397 yerleşim yeri vardır.

Çizelge 1.1. Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri (İçişleri Bakanlığı, 2016)

Türkiye Mülki İdare Envanteri			
İl Sayısı	81	Büyükşehir Belediyesi Sayısı	30
İlçe Sayısı	921	İl Belediyesi Sayısı	51
Mahalle Sayısı	32054	Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı	519
Köy Sayısı	18331	İlçe Belediyesi Sayısı	402
Bağlı Sayısı	26063	Belde Belediyesi Sayısı	396
		Toplam Belediye Sayısı	1398

Çizelge 1.1’de görüldüğü üzere; 1927 yılında 63 il ile başlayan sayı; asayiş, ekonomik sebepler, doğal afetler, sınır güvenliği gibi sebeplerle 1960 yılı itibarıyla 67, 1990 yılı itibarıyla 73, 2000 yılı itibarıyla de 81 olmuştur (Çapar, 2015: 10). Devlet topraklarının temel alt bölümü olan iller, merkezi yönetim tarafından atanan valilerce yönetilir (Toksöz, 2013: 96).

Türkiye’de 1398 adet belediye mevcuttur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na (BK) göre belediye “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”

2014 yerel seçimlerinden sonra Türkiye’de mevcut büyükşehir belediye sayısı 16’dan 30’a çıkartılmıştır. Büyükşehir belediyeleri “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu [BBK], Md.3).

79 814 871 nüfusunun 54 237 586’sı, yani nüfusunun %68’i 15-64 yaş aralığında olan oldukça genç bir yapıdadır. (TÜİK, Yıllara ve cinsiyete göre il/ilçe merkezleri ve belde/köyler nüfusu, 1927 - 2016.)

Ekonomik ve sosyal sebeplerle kırsal alanlardan kentlere göç artmış ve belediye nüfusu ile belde ve köylerdeki toplam nüfus oranı arasındaki uçurum gittikçe büyümüştür. Bu süreç içerisinde yerel yönetimlerin sayısı artmış, niteliği değişmiştir.

İç göçün sebep olduğu öncelikle Marmara bölgesi ve daha sonra Ege ve Akdeniz bölgelerindeki hızlı kentleşme ve nüfus artışına yerel yönetimler ellerinde mevcut olan ve daha sonradan sağlanan kaynaklar ile yetişememiştir. Ayrıca, ekonomide yaşanan değişimler, merkezi yönetimin sağlamakla sorumlu olduğu kamu mal ve hizmetlerinde yetersiz kalması, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin artması gibi sebepler yerel yönetimler ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli hale getirmiştir (Toksöz, 2013: 90, 91).

1984 yılında çıkarılan yasa ile 3 büyük kentte büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlandı. Böylece büyük kentlerdeki artmaya başlayan sorunların çözümü için daha fazla kamu kaynağı sağlanmıştır (Toksöz, 2013: 90, 91). Çizelge 1.2’de görüldüğü üzere yıllar içinde, büyükşehir belediyelerinin düzenlemelerinin pozitif sonuçları sebebi ile arttırılarak 30’a kadar çıkartılmıştır. Bazı köy ve belde belediyeleri kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş ve bağlı oldukları ilçe ve ilçe belediyelerine katılmışlardır.

Çizelge 1.2. 2007-2016 arası yerleşim birimi nüfus istatistikleri (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2016)

Yıl	Toplam Nüfus	Belediye nüfusu	Büyükşehir	İl	İl ve İlçe Merkezlerindeki		Belde ve Köyler	Belde ve Köylerdeki Toplam Nüfus	Toplam Yerleşim Yeri Sayısı
					İlçe	Toplam Nüfus			
2007	70 586 256	58 538 501	16	65	850	49 747 859	2 294	20 838 397	3 225
2008	71 517 100	59 093 094	16	65	892	53 611 723	1 981	17 905 377	2 954
2009	72 561 312	60 264 546	16	65	892	54 807 219	1 978	17 754 093	2 951
2010	73 722 988	61 571 332	16	65	892	56 222 356	1 977	17 500 632	2 950
2011	74 724 269	62 678 751	16	65	892	57 385 706	1 977	17 338 563	2 950
2012	75 627 384	63 743 047	16	65	892	58 448 431	1 977	17 178 953	2 950
2013	76 667 864	71 251 022	30	51	919	70 034 413	394	6 633 451	1 394
2014	77 695 904	72 505 107	30	51	919	71 286 182	396	6 409 722	1 396
2015	78 741 053	73 739 101	30	51	919	72 523 134	397	6 217 919	1 397
2016	79 814 871	74 911 343	30	51	919	73 671 748	397	6 143 123	1 397

1.3.1. Türkiye’de yerel yönetimlerin dünü ve bugünü

M.S. 1077-1308 yılları arasında varlığını sürdürmüş olan Anadolu Selçuklu Devletinde, vilayet denen ve idari ve mali özerkliğe sahip olan bazı yerel yönetimlerin aşırı güçlenerek merkezi yönetime başkaldırması ve bağımsız birer beylik haline gelmeye çalışmaları, Anadolu Selçuklu Devletini yıkıma götürmüştür (Arslan, 2009: 1). Bu ve buna benzer örneklere aşına olmamız gibi etkilerle bugün de etkilerini yaşadığımız üzere merkezi yönetimin uzantısı olan, merkezi yönetim tarafından sıkı bir vesayet denetimi uygulanan, kontrol edilen, mali ya da farklı yönlerden eksik bırakılarak merkezi yönetime bağımlı yerel yönetimler tarihimiz boyunca varlığını bir şekilde sürdürerek bugünümüze değin taşımıştır.

Türkiye’de sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklardan kaynaklı olarak şehirleşme ve belediyeçilik anlayışının gelişimi batılı toplumlardan farklı bir seyir izlemiştir. Ülkemizin, bugün kabul ettiğimiz anlamı ile batılı tarzdaki yerel yönetim anlayışı Tanzimat Dönemine uzansa da, bu döneme kadar yerel hizmetler, Osmanlı toplum hayatında çok önemli bir role sahip olan kadılar, loncalar ve vakıflar gibi kendine özgü yapılar ile yürütülmekteydi. Yerel halkın, hizmetlerini yerine getirecek olan kişi ya da kurumların seçiminde söz sahibi olması gibi bir durum söz konusu olmadığı gibi, yerel hizmetleri yerine getiren bu yapılar merkezi yönetimin sıkı bir biçimde denetim ve gözetimindeydi (Çiçek, 2014: 54-57). Osmanlı İmparatorluk’unun kuruluş aşamasında her ne kadar kendinden önceki Türk – İslam devletlerinden etkilenmiş olsa da zaman içerisinde ihtiyaçlar doğrultusunda kendi düzenlemelerini yapmış ve sistemi uygun şekilde yapılandırmıştır (Yörükoğlu, 2009: 2).

Kadılar, en geniş anlamada beşeri ilişkilerdeki uyuşmazlıkların çözümü ve kanun ve kuralların uygulanmasından sorumlu yargı organıdır. Osmanlı Devletinin kuruluş dönemindeki hızlı büyümesi ile fethedilen yerlerdeki hizmetlerin yürütülmesi için merkezi yönetime bağlı ve bu yerlerde merkezin temsilcisi olarak Kadılık müessesesi kullanılmıştır. (Yörükoğlu, 2009: 2). Tayin edildikleri belirli bir sancak ya da kazaya bakar, kendi bölgeleri dâhilindeki tüm köy, kent, kasaba ve nahiyelerden sorumlu olurlardı. Tüm bu yerel yönetim birimine tek başına yetişemeyecekleri için bölgelerde kendilerine “naip” denen yardımcılar seçerek, amirin kendilerinin olduğu bir yönetim hiyerarşisi oluştururlardı. Ayrıca, bölgede hizmet vermekte olan imamlar da kendi bölgelerinin mahalli temsilci ve yöneticisi olarak kadılara yardımcı olmakla sorumluydular. Medeni ve cezai davalara bakar, cami ve vakıf

gibi kurumların yönetim ve denetimi, imar nizamı, şehrin idaresi ve asayışı, esnaf ve sanatkârın kontrolü, loncaların düzen ve yönetimi, işleyişlerinin belirlendiği kuralların takibi, pazardaki fiyatların tespit ve takibi, yetkisi altındaki bölgenin altyapı sistemi gibi sistemlerinin ve işleyişinin denetimi, temizliği, vakıfların takibi, denetlenmesi gibi şehir ile ilgili birçok işe kadılar bakardı (Ortaylı, 1976: 96). 1836 yılında Evkaf Nazırlığının kurulması ile kadılık müessesesi yargıdan sorumlu hale gelmiştir (Çiçek, 2014: 57).

Belirli bir hiyerarşik düzende örgütlenmiş ve Osmanlı sosyal yaşamında önemli bir yeri olan yapılardan biri de loncalardır. Loncalar, örgütlü esnaf birlikleri olup, bugünkü sivil toplum örgütleri gibi bir çalışma şekilleri vardı. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerinde yaşayan halk arasında köprü görevi gördükleri gibi, merkezi yönetimin talimatlarının aktarılması, bu talimatlara uyulup uyulmadığının takibi, meslek mensubu üyelerinin çalışmalarını denetlemek, üyeler arası sorunları çözmek gibi işlevleri de yerine getiriyorlardı (Ünal, 2011: 243).

Loncalar, üyelerinin işyerlerinin bulunduğu çarşı ve pazarların tertip, düzen ve temizliğinden sorumlu olmaları nedeniyle lonca üyelerinden toplanan gelirler ile bu alanların temizlik, bakım, onarım gibi hizmetleri yapılırdı. Halkın menfaatlerini gözeterek iş yapmaları, üretimde uyulacak standartların belirlenmesi, hammadde tedarik ve dağıtımının adaletli yapılması, kurallara uymayanların uygun ve adaletli cezalara çarptırılması gibi işlevleri vardı. Bu uygulamalar, o dönemdeki tüketici haklarının korunmasına yönelik uygulamalardı (Yörükoğlu, 2009: 5, 6).

Osmanlı şehirlerinin çoğu içinde hastane, cami, medrese, aşevi, misafirhane, umumi tuvalet, mektep, kütüphane, pazar yeri gibi halkın toplanma, sosyalleşme, ticari hayatı sürdürme gibi faaliyetleri gerçekleştirdiği külliye (imaret) kurumunun çevresinde geliştirdi. Bu tip yapıları padişahlar ya da dönemin ileri gelenleri yaptırır ve finansmanını sağlamaları için vakıflar kurarlardı. Dolayısıyla bugün belediyeler tarafından görülen çoğu yerel hizmet o dönem vakıflar aracılığı ile yürütülüyordu (Ünal, 2011: 243).

Vakıf, vakfeden kişinin, servetinin bir kısmını, belirli bir hizmetin görülmesi için bağışlamasıdır. Böylece mal varlığının bir kısmı bireysel mülkiyetten çıkartılarak topluma bağışlanmış olurdu. Kişilerin sahip oldukları mal varlığı üzerinde toplumun da hak sahibi olduğu inancıyla, vakıflar yoluyla bireylere ait varlıklar, toplum refahını arttırılmasında

kullanılırdı. Vakıflar, sağlık, sosyal yardım hizmetleri, eğitim, öğretim, bayındırlık, altyapı hizmetleri, şehir aydınlatması gibi işlere bakabilirler. Bu tip belediye hizmetlerinin çoğu merkezi yönetimin taşra birimi olan kadıların denetiminde vakıflar tarafından gerçekleştirilirdi. 1826 yılında Evkaf Nezareti'nin kurulması ile vakıf mallarının denetim ve idaresi kadılardan bu kuruma geçmiştir (Yörükoğlu, 2009: 4).

Tanzimat döneminde çeşitli alanlarda yapılan düzenleme işlerinden yerel yönetimler de üstlerine düşen payı almışlardır (Yörükoğlu, 2009: 6). Kırım Savaşı sırasında diğer ülkeler ile artan temas, kentlerin büyümesi ile zaten yeterince sağlıklı işlemeyen sistemin iyice yetersiz kalması, özellikle İstanbul'da artan yabancı nüfusu ve merkezi yönetimin gerek yüzünü batıya dönmesi, gerekse diğer alanlarda yapılmaya başlanan iyileştirme çalışmaları ile yerel yönetimlerin kurulmasını gerekli hale getirmiştir (Ünal, 2011: 243; Uyar, 2004:2,3; Çiçek, 2014: 57). Dış ülkelerden siyasi anlamda alınan desteklerin yanı sıra özellikle ithalata dayalı ticari ilişkilerin arttığı bir dönemde, batılı devletlerin, ticari ilişkilerin yoğun olduğu kıyı kentlerinde, gelişmekte olan ekonomik ve sosyal hayata daha uygun şehir teşkilatlanmalarının sağlanması talepleri sadece batılı ülkeler istediği için değil, yaşam şartlarının da daha iyi hale getirilmesi açısından bir gereklilik arz etmekteydi. Dönemin, çoğu yurtdışında eğitim almış bürokratları, yurtdışında görmüş oldukları modern ve düzenli şehirleri Osmanlı İmparatorluğunda da hayata geçirmek istemelerinin de etkisi ile bu yöndeki çabaları ortaya çıkartmıştır. Bu çabalar mali anlamda özerk yerel yönetimleri oluşturma felsefesinden ziyade vergilerin düzenli toplanması, yerel yönetimlere sağlanan hizmetlerin ve asayişin daha sağlıklı ve düzenli sağlanması gibi daha pratik amaçlar gütmekteydi. Ancak sorunların sosyal ve ekonomik temelleri görmezden gelindiği için yapılan düzenlemeler yüzeysel kalmıştır (Yörükoğlu, 2009: 6, 7, 15).

Kapasitesinin üzerinde büyüyen şehirlerin aydınlatma, temizlik, altyapı ve üstyapı gibi temel gereksinimlerinin karşılanması eskiye göre daha büyük bir sorun teşkil etmekteydi (Yörükoğlu, 2009: 7). Tanzimat döneminde yapılan idari bir reform ile yerel yönetimlerin özerkliği fikri kabul görmeye başlamış, gerek batılı ülkelerin talepleri, gerekse şehir hayatının daha kalabalık ve girift bir hal alması ile şehir ihtiyaçlarının yeterince karşılanamamasından dolayı (Yörükoğlu, 2009: 7) 1854 yılında İstanbul Şehremini'nin kurulması ile Batılı anlamda ilk belediyeceilik de başlamıştır (Muratoğlu, 2011: 748). Şehremini ve şehir meclisleri, şehremanetinin karar ve yürütme organlarıydı. Görevleri arasında şehirde bulunması zorunlu ihtiyaç maddelerinin sağlanıp sağlanmadığının takibi,

fiyatların belirlenmesi ve bunlara uyulup uyulmamasının kontrolü, altyapı ve üstyapı yapılması, bakımı ve onarımı, temizlik işleri ve esnafın takip ve kontrolü şehreminliğine ait görev arasındaydı (Ünal, 2011: 243, 244). Bu döneme kadar şehir yönetiminde pek çok role sahip olan kadılar yerine Şehremini'nin sadece belediye işlerinden sorumlu olacak olması çok önemli bir adımdı. Eskimiş ve artık ihtiyaçları karşılamayan bir sistem yerine yeni bir sistem getirilmeye çalışıldı ancak nasıl yürütüleceğinin bilinmemesi birçok konuda karışıklığa yol açmıştır. Eski ve yeni sistemlerin ikiliği, kişilerin ve kurumların sorumlu oldukları işlerin belirsizliği gereksiz kırtasiye ve bürokratik kargaşaya yol açtı (Uyar, 2004: 3). Şehremaneti, bugünkü belediyeciliğe geçişin ilk adımıydı ancak merkezi yönetimin oldukça temkinli davranması, finanse edilme ve kararlarının uygulanma şekli, karar ve yürütme organları olan şehremini ve şehir meclisinin göreve gelme şekli gibi sebeplerden merkeze oldukça bağımlı olması (Eryılmaz, 2002: 9), yetersiz personel, yetersiz kaynaklar gibi sebepler batılı belediyeciliğin bu ilk modelinde istenen başarının yakalanamamasına sebep olmuştur (Ortaylı, 2000; Aktaran: Ünal, 2011: 243).

1864 yılında “Vilayet Nizamnamesi” ile ilk il özel idaresi benzeri yapılar kurulmaya başlanmıştır (Gözübüyük, 1964: 1; Aktaran: Karaarslan, 2007: 6). Bu, aynı zamanda yerel yönetim teşkilatlanmasının İstanbul dışında da başlangıcıdır (Ünal, 2011: 244). Merkezi yönetimin yükünün azaltılması amacıyla bazı yetki ve görevlerin aktarılacağı belediye meclisleri kurulmasına karar verilmiş ancak birkaç istisna dışında uygulanamamıştır (Uyar, 2004: 3, 4). 1876 “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” ile tüm şehir ve kasabalarda belediye teşkilatı oluşturulması planlanmıştır. Bu kanun ile İstanbul ve taşrada kurulacak olan belediyelerin kuruluş ve görevleri kanun ile belirlenecek ve seçimle işbaşına gelecek meclislerce yönetilmesi öngörülmüştür. (Kırmızı ve Tunalı Çalışkan, 2012: 120) Bölgesel yönetim birimlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı usullerine göre yönetileceği kabul edilmiştir (Muratoğlu, 2011: 748).

I. Meşrutiyet kapsamında kabul edilebilecek 1877 yılındaki “Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu” ’nu ile verilen kent hizmetlerinin daha kurumsal bir yapıya kavuşturulması için önemli bir adım atılmıştır. Bu kanun ile belediyelerin organları, belediye başkanının seçilme şekli belirlenmiş ve nüfus sayımı ve emlak yazımı gibi o dönemin klasik belediyecilik anlayışı dışında görevler de verilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 9).

1910 yılındaki “Dersaadet Belediye Kanunu” ile merkezi yönetim lehine bir kayma olmuştur (Kırmızı ve Tunalı Çalışkan, 2012: 120). 1912 yılında “Dersaadet Belediye Kanunu” yerine kabul edilen “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” ile 1930 yılındaki “Belediyeler Kanunu” nun kabulüne kadar kullanılacak olan belediye yapısı oluşturuldu (Ünal, 2011: 244). Bu kanun ile Şehremaneti Meclisi yerine Encümen yönetimi devralmıştır (Kırmızı ve Tunalı Çalışkan, 2012: 120).

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde, Osmanlı döneminden yerel yönetim ve şehircilik anlamında miras alınabilecek fazla bir şey yoktu. Düzenli bir altyapı ya da üstyapı ve diğer hizmetler söz konusu edilemeyecek düzeydeydi. “Savaşın yol açtığı yıkım ve bulaşıcı hastalıkların boyutları; sermaye birikimi ve yerli girişimciliğin olmayışı ve siyasi sistemi sağlamlaştırma gereksinimi merkeziyetçilik geleneğini daha da kuvvetlendirmiştir.” (Göymen, 1999: 68). Merkezi yönetimin yetkilerini sınırlayarak yerel yönetimlerin özerklik haklarını destekleyen 1921 Anayasası bir kenara bırakılırsa, genel olarak 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de bulunan prensipler biraz şekil değiştirerek devam etmiştir. Buna göre, üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenerek oluşturulan belediye meclisleri belediye işlerini yönetecektir. Ayrıca, yerel yönetim birimlerinde merkezi yönetimin temsilcisi ve eli olacak olan valiler atanacak ve merkezi yönetimin genel işleri ile yerel yönetimin işleri arasında bir farklılık ortaya çıktığı durumlarda müdahale edecektir (Keleş, 2014: 163, 164).

Ülkenin kalkınmasına yönelik olarak yürütülen sanayileşme politikası ile beraber ortaya çıkan yeni ve mevcut olanlar göz önüne alındığında daha büyük kentler için yerel hizmetlerin düzenli ve sağlıklı sunumu büyük önem arz etmeye başlamıştır (Uyar, 2004: 4). Zaman içinde çıkartılan 424 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Hakkında Kanun”, 486 sayılı “Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâm-ı Cezaiye Kanunu”, “Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi”, 642 ve 744 sayılı “Ebniye ve Vilayet Belediye Kanunlarına ek Kanunlar” gibi düzenlemeler ile yerel yönetimler ile ilgili çalışmalar yapılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 10).

1930’da çıkartılan ve “Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları” ile “Ankara Şehremaneti Kanunu”nu yürürlükten kaldıran (Yörükoğlu, 2009: 11) 1580 sayılı Belediyeler Yasası’na kadar gerek personel gerek finansman açısından yetersiz olan yerel yönetim kuruluşları sadece temel düzeyde birkaç işlevi yerine getirmekteydiler. Bu yasa, dağıntık olan belediyecilik işlevleri tek bir elde toplanmıştır. Ancak, yasa yerel yönetimlere, merkezi

yönetimin bir uzantısı olarak yaklaşıyordu ve yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı bir kontrol ve denetimi altındaydı (Uyar, 2004: 4). Peş peşe çıkarılan 1593 sayılı “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”, 2290 sayılı “Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu” gibi kanunlarla da belediyelerin yetki alanları genişletilmiş ve düzenlenmeye devam edilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 10).

Bu dönemde, yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadedeki kredi, teknik destek gibi ihtiyaçlarını karşılayabilmek için 1933 yılında 2301 sayılı “Belediyeler Bankası Hakkında Kanun” ile Belediyeler Bankası kurulmuştur. Zaman içerisinde yerel yönetimlerin ihtiyaçları çerçevesinde kanuni altyapısını ve faaliyet alanlarını genişletilerek önce 1945 yılında 4759 sayılı “İller Bankası Kanunu” ile İller Bankası’na, daha sonra da 2011 yılındaki 6107 sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun” (İBAŞHK) ile de bugünkü özel hukuk hükümlerine tabii, tüzel kişiliğe sahip yatırım ve kalkınma bankası olarak yerel yönetimlerin yanındaki yerini almıştır (İller Bankası A.Ş., 2018).

2256 sayılı “Gümrük Tarifesi Kanunu”, 3004 sayılı “İskele Ücretlerinin Tespitine Mütcellik Kanun” ve “3702 sayılı “Çalgı, Lubbiyat ve Saire Eğlence Mahallerinden Alınacak Resimler Kanunu” ile belediyelerin gelirleri arttırılmaya çalışılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 10).

1948 yılında, 30 yıl yürürlükte kalacak olan 5237 sayılı “Belediye Gelirleri” yasası çıkartıldı. “Belediye Gelirleri” yasası ile belediyelerin gelirleri düzenli bir hale getirilmiş ve borçlanmaları tekrar düzenlenerek daha fazla seçenek sunulmaya çalışılmıştır. Sıkı bir merkezi vesayet altında belediyelerden şehirlerini çağdaştırmaları ve verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesi beklenmiştir. Belediyeler merkezi yönetimin yerel birimleri gibi çalışmıştır. Bu dönemde kanunlarla yapılan sınırlandırmalar ya da merkezi yönetim ile arasındaki hiyerarşik yapı ve gelir kaynaklarının yetersizliği gibi sebeplerle yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ya da mali özerkliği gibi konular söz konusu olmamıştır. Ancak tüm bunlara rağmen, yerel yönetimler konusunda da bir şeyler yapılmaya çalışıldığı ortadadır (Yörükoğlu, 2009: 10, 11).

5237 sayılı kanun ile gelirler merkezde toplanıp daha sonra tekrar dağıtılıyordu. Belediyeler, ihtiyaç duydukları kaynaklardan ziyade merkezi yönetim tarafından uygun görülen kaynakları alabiliyorlardı. Bunun üzerine sıkça borçlanmaya giden belediyeler

borçlarını düzenli bir gelir kaynakları olmadığı için ödeyemediler ve yerel yönetimlerin gelirlerinin tekrar düzenlenmesi ve ihtiyaçlarına uygun bir hale getirilmesi yerine daha anlık çözümler ile sorun geçiştirilmeye çalışıldı (Uyar, 2004: 5).

1950'lerden itibaren yaşanan gelişmeler ile devlet politikaları ve ekonomik yaklaşımlar değişmeye başlamıştır. Hızlı bir kalkınma sürecine girilmiş ve ekonomik anlamda dışa açılım amacı ile hareket edilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 12).

Kırsal kesimden kentlere yoğun bir göç başlamıştır. Bu da kentlerin nüfusunu arttırmış, artan nüfus belediye sınırlarının dışına taşarak çarpık kentleşmeye yol açmıştır. Gerekli altyapı ve üstyapı çalışmaları yapılamadığı için, kentlerin fiziki şartları ve sosyal yapılarında ciddi değişiklikler olmuştur. Tüm bu tablo, 18. yüzyıl Avrupa'sının sanayi devrimi ile başlayan sorunlarının aynısıdır (Yörükoğlu, 2009: 12).

Ülke çapındaki ekonomik kalkınma hareketi ile kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin de artmasının sebep olduğu fiziki, ekonomik ve sosyal sorunlar, kamu hizmetlerine olan gereksinimi, dolayısıyla yerel yönetimlerden beklenen işlevlerin artmasında sebep olmuştur. Göç eden nüfus, küçük ve orta ölçekli kentlerden ziyade en büyük kentlere yığılmış, yerleşimler arasında sosyal, ekonomik ve fiziki farklılıklar artmıştır. Yerel yönetimlerin artan altyapı ve üstyapı gereksinimlerini karşılayamaması üzerine bu sorunların çözümüne yönelik çalışmalara hız verilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 12).

1961 Anayasasında yerel yönetimlerin sorunlarına yönelik, yerel yönetimlere verilen görevler ile orantılı finansman sağlanması ve yerel yönetimlerin seçilmiş organları ile ilgili bazı konular anayasa ile hükme bağlanmıştır. Yapılan başka düzenlemeler ile yerel yönetimler tüzel kişi olarak kabul edilmiş (Muratoğlu, 2011: 748), halkın demokratik yönetime katılımının artırılması amaçlanmıştır (Yörükoğlu, 2009: 12).

1970'li yılların yerel yönetimleri genel anlamda özerk yerel yönetim anlayışı üzerinde durmuş ve diğer yerel yönetimlerle ortak çalışmalar yapmayı savunmuşlardır. Yerel yönetimlerde benimsenen yeni akımlar ile belediyecilik anlayışı daha da değişmiştir. Artan göçler sebebi ile kentlerin yeterince gelişmemiş kesimleri ile ilgili birçok sosyal proje geliştirilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin finansal kaynak temini ile ilgili hala birçok sıkıntısı vardır ve konu ile ilgili sorunlarını merkezi yönetime iletemediklerini düşünerek, devlet

kurumlarına yapmaları gereken ödemelerini yapmayarak ya da geciktirerek farklı şekillerde kendilerini ifade etmeye çalışmışlardır (Yörükoğlu, 2009: 12, 13).

Avrupa'daki akımlardan etkilenerek 1980'lerin başından itibaren Türkiye de yerel yönetimler için daha fazla çalışma yapmaya başlamıştır. 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile büyükşehir belediyelerinin kurulması, yerel yönetimlere ait gelirlerin arttırılma amacıyla tekrar düzenlenmesi, 2004'de çıkarılan 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" (BBK), 2005'de yürürlüğe giren 5393 sayılı "Belediye Kanunu", 2012 yılında kabul edilen "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ve zaman zaman yapılan düzenlemeler olmuştur (Çiçek, 2014: 59, 60). Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi 1982 Anayasası'nın 127. maddesi Anayasa ile tanınmış ve kabul edilmiş olup, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uyum olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (Muratoğlu, 2011: 748).

2000'li yıllara gelindiğinde tüm dünyadaki küreselleşme sürecinin yönetim anlayışına etkisi, sürecin yerel yönetimlerin daha bağımsız olması yönündeki eğilimleri ile AB'ye üye olma çabalarıyla çıkartılan BK ve BBK ve muhtelif düzenlemeler ile desteğini ortaya koymuştur. Özel sektörün daha fazla dâhil olduğu, daha bağımsız, çalışma şekli daha esnek ve piyasa temelli bir çalışma şekli benimsenmiştir. Sivil toplum örgütleri, vatandaşları devlete karşı koruma gibi bir görev yüklenmiş, sayıları ve etkinlikleri gün geçtikçe artmıştır. Tüm bu gelişmeler ışında baktığımızda, Türkiye yerel yönetimlerini günümüz koşul ve felsefesine uydurulması çabası içindedir (Yörükoğlu, 2009: 12).

Ancak, Tanzimat'tan itibaren yaşanan ve yapılan reform hareketleri, düzenlemeler ve çıkarılan kanunlar göz önüne alındığında, Türkiye'nin geçmişinden getirdiği sosyal ve gelenekçi yapı, ayrıca merkeziyetçi gelenek üzerine batılı bir uygulamayı, batının geçtiği yollardan geçmeden, söz konusu süreçleri yaşamadan, sorunların derinlerine inmeden, felsefesini kavrayamadan hazır bir biçimde getirip uygulamaya çalışmak yolunun seçilmesi ile batılı tarzdaki yerel yönetim anlayışı sadece yüzeysel sorunları çözmüş, tam anlamıyla sindirilememiş ve uygulanamamıştır. Sistem, içinde bulunduğu kültürün ve kendi iç dinamiklerinin etkisi ile şekillenmiş ancak sorunları çözmekte yetersiz kalmıştır.

1.4. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Tüm dünyada, vatandaşlara sağlanan kamu hizmetleri, merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılmakta, bu da beraberinde, gelir bölüşümünü de zorunlu hale getirmektedir. Ancak yerel yönetime bırakılan görevler ile beraber, bu hizmetleri finanse edecekleri mali kaynaklar aynı düzeyde verilmemiştir (Bülbül, 2011: 1).

Gerek yerel yönetimlerin sağladığı, gerekse merkezi yönetim ile aralarında paylaştığı kaynaklar konusunda elde edilen gelirin düşük maliyetli olması, yerel ihtiyaçları karşılayabilecek esneklik ve istikrara sahip olması, söz konusu gelirin yerel halk tarafından sağlayacağı fayda ile kolayca ilişkilendirilebilecek yapıda olması ve yerel yönetimlerin, kendi bölgelerinde yaşayan halkın çıkarları doğrultusunda hareket edebileceği yani mali anlamda özerk olması sağlanarak kaynak verimliliği artırılıp, maliyetler düşürülebilir. Bu şekilde temin edilen kaynaklardan daha fazla fayda sağlanır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). Ancak bu noktada, ölçek ekonomisi göz ardı edilmemelidir. Merkezi yönetimlerin, kamu mal ve hizmetlerinin temininde ve sağlanmasında, daha büyük çapta ve birkaç yerel yönetimi içine alacak şekilde sağlayabileceği için maliyetleri düşürür (Tanzi, 2000: 2).

1.4.1. Belediyelerin gelir kaynakları

Kamu mal ve hizmetlerinin yerel düzeyde sunumunda oldukça önemli olan belediyelerin, üzerlerine düşen sorumluluğu en iyi bir biçimde gerçekleştirebilmek için ekonomik olarak güçlü olmaları gerekmektedir. Yıllar içinde nitelik ve nicelik olarak artış gösteren yerel kamu mal ve hizmetlerinin sunumu ile ilgili problemler yerel yönetimlerin yükünü arttırmış ancak yapılan tüm reform çalışmalarına rağmen yerel yönetimlere aynı oranda mali kaynak ve yetki sağlanamamıştır. Bu da yerel yönetimlerin sağladığı kamu mal ve hizmetlerinin verimlilik, etkililik ve kalitesinde düşmelere sebep olabilir. Bu açıdan, yönetimin her aşamasını etkiler bir konumda bulunan yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından kendilerine bırakılmış sorumlulukları hakkıyla yerine getirebilmeleri için orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları uygun olacaktır (Arıkboğa, 2016: 277).

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları Anayasa ve kanunlar ile düzenlenmiştir. Geliri sağlayabilecekleri kaynaklar ve koyabilecekleri vergilerin sınırları Anayasa'da belirtilmiş,

Anayasa'nın 127. maddesindeki "Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ibaresi ile de güvence altına alınmıştır (Arıkboğa, 2016: 281).

Yerel yönetimlere yönelik iyileştirme çalışmaları 2000'li yıllarda hız kazanmıştır. BK (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanmıştır) ve BBK (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanmıştır) ile belediyelerin görev ve yetki alanı genişletilmiş, AYYÖŞ gereklerine uyumlaştırılmış ancak belediye gelirleri, özellikle belediyelerin tüm gelirleri içinde oran olarak en yüksek olması gereken öz gelirler bu yeniden yapılandırma çalışmalarından hak ettiği payı almamıştır. Belediyelerin gelirlerini düzenleyen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (BGK) 1981 senesinde çıkartılmış olup (29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanmıştır) zamanın gerektirdiği şartlara ayak uyduramamıştır (Arıkboğa, 2016: 277).

Belediyelerin gelirleri, söz konusu gelir kaynağının elde edilme biçimi açısından değerlendirildiğinde üç ana başlık altında toplanabilir:

- Belediyelerin öz gelirleri
- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Ayrılan Paylar ve Ödenekler / Transfer Gelirleri
- Borçlanma, Bağış ve Diğer Gelirler

1.4.2. Belediyelerin öz gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde kalmak kaydı ile yerel yönetimlerin yönetebildiği gelirlerdir (CDLR, 1998: 7, Aktaran: Arıkboğa, 2016: 278). Verginin koyulması, tahakkuk ettirilmesi ve tahsilatı ile kullanımı yerel yönetim tarafından yapılabilirse, öz gelir olarak nitelendirilebilir. Bu yetki, söz konusu ülkenin siyasi, idari ve ekonomik yapısı ile geleneklerine göre değişebilmektedir. Yerel yönetimlere daha geniş yetki tanınan ülkelerde, yerel yönetimler vergi oranlarını kendileri belirleyebilirken, merkeziyetçi yapısı daha güçlü ülkelerde bu oranlar merkezi yönetim tarafında belirlenmektedir (Arıkboğa, 2016: 277).

Belediyelerin öz gelirleri BGK'da yer verilmiş olan gelir ve paylar, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre tahsil edilen emlak vergisi, belediyeye ait menkul ve gayrimenkullardan elde edilen kira, satış veya başka bir şekilde değerlendirilmesinden elde

edilen gelirler ve her türlü girişim, iştirak ya da faaliyetler sonucu elde edilen gelirlerdir (T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, 2018).

BGK, 5237 sayılı ve 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu'nun değişen koşullara ayak uydurması için çıkarılmıştır ve değişiklik yapmaktan ziyade güncelleme özelliği taşımaktadır. Önceli olan kanun ile karşılaştırıldığında, vergi verimliliğini arttıracak şekilde düzenlemeler yapıldığı, nicelik olarak fazla ancak nitelik olarak düşük vergilerin kaldırılma ya da düzenleme yoluna gidildiği görülmektedir (Keleş, 2014: 381).

Belediyelerin vergi gelirleri BGK ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre düzenlenmiştir ve tarifelerin belirlenmesi konusunda söz hakkına sahip değildir. Tarifeler, Bakanlar Kurulu tarafından sabit bir oran ya da alt ve üst sınırlar şeklinde belirlenmektedir (Arıkboğa, 2016: 281). İlan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik gibi vergileri tahsil edebilirler (T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, 2018).

Çizelge 1.3. Belediyelerin tahsil ettikleri vergi türleri (Arıkboğa, 2016: 281 bilgiler baz alınarak hazırlanmıştır.)

Vergi Türü	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler
Emlak Vergisi	✓		✓
Çevre ve Temizlik Vergisi	✓	%20 Pay	✓
Yangın Sigorta Vergisi	✓	✓	
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓
Haberleşme Vergisi	✓		✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓		✓

Çizelge 1.3'den anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyeleri Yangın ve Sigorta Vergisi, Eğlence Vergisi ve İlan ve Reklam Vergisini tahsil edip, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre ve Temizlik Vergisinden de yüzde 20 pay almaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde itfaiye hizmeti büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmakta

olduğu için büyükşehir ilçe belediyeleri Yangın ve Sigorta Vergisini tahsil edememektedir (Arıkboğa, 2016: 281).

Harçlar, vatandaşların belirli konularda belediyeden temin ettikleri izin veya ruhsatların alımı aşamasında belediyelere ödedikleri bedellerdir. Belediyelerin harç tarifelerinin belirlenmesi konusunda da yetkisi yoktur ve belediyeler için önemli sayılabilecek bir gelir kalemi değildir. Bakanlar Kurulu tarafından kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar şeklinde ya da sabit bir oran olarak belirlenirler (Arıkboğa, 2016: 281).

İşgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesim, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri denetleme harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı, esnaf muafılığı belgesi harçları BGK ile düzenlenmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, 2018).

Harcamalara katılma payları, BGK'da tanımlandığı şartlarda belediyelerin vatandaştan yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma bedeli almasıdır. Bu kalemler için yapılacak harcamaların finansmanı için tahsil edilir (Arıkboğa, 2016: 282). Yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payı gibi payların sınırlamaları ve ilgililere nasıl paylaştırılacağı BGK ile düzenlenmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, 2018).

Belediyeler ayrıca BGK'da harç ve katılma payları içinde olmayan ancak ilgililerin isteğine bağlı olarak sağlayacakları hizmetlerden belediye meclisi tarafından düzenlenecek fiyat tarifesine göre ücret alabilir (BGK, 1981: Md. 97). Diğer öz gelirlerden farklı olarak belediyeler bu gelir kaleminin koşul ve miktarlarını kendileri belirleyebilirler (Arıkboğa, 2016: 282).

Bunların dışında, belirli istisnalar dışında belediye sınırları ve mücavir alanlarda gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müze giriş ücretinden %5 belediye payı olarak ve yapılan tahsilatın %75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek nüfus sayımlarına göre ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır. Gene belediye sınırları ve mücavir alanlarda faaliyet gösteren maden işletmeleri de 3213 sayılı Maden Kanunu'nun ilgili maddelerindeki paylara ek olarak satış

tutarının %0,2'si oranında belediye payı ruhsat sahibi tarafından belediyeye ödenir (T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, 2018).

1.4.3. Transfer gelirleri

Kamu hizmetleri konusunda yaşanan gelişmeler ile yerel yönetimlerin sorumlulukları artmıştır. Yerel yönetimlerin sağlamakla yükümlü oldukları kamusal mal ve hizmetlere yenileri eklenmekte, vatandaşların refah düzeyi arttıkça bu hizmetlerin sunumu ve kalitesi ile ilgili beklentisi her geçen artmaktadır. Ellerindeki finansal kaynaklarla bu beklentileri karşılamakta yeterli olamayacakları açık olan yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından mali anlamda desteklemelerini neredeyse bir zorunluluk haline getirmiştir. Merkezi yönetim, ekonomik, toplumsal, siyasal ya da yatırım amaçlı olarak yerel yönetimlere yardım eder (Keleş, 2014: 395, 396).

Transfer harcamaları, satın alma gücünün kişiler ya da gruplar arasında el değiştirmesine neden olsa bile milli gelir üzerinde bir etkisi olmayan harcamalardır. Merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimler kamu mal ve hizmetlerini sağlarken mali açıdan yetersiz kalmaması için verilen desteklerdir (Dağ, 2007: 1).

Belediyelerin transfer gelirleri, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere koşullu veya koşulsuz olarak aktarılan pay ve ödeneklerdir. Bu transfer gelirleri, koşula bağlı transfer gelirleri ve koşula bağımlı olmayan transfer gelirleri olarak ikiye ayrılabilir (Arıkboğa, 2016: 282).

Koşula bağlı transfer gelirleri ya da özel amaçlı yardımlar, belirli proje ya da hizmetlerin yürütülmesi için Bakanlıklar ya da diğer kurum ve kuruluşlar tarafından sağlanan kaynaklardır. Belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin yüzde 10'u Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı yardımı ve Kültür ve Turizm Bakanlığınca yapılan turistik gelişim ve tanıtıma yönelik projeler ile kültürel ve sanatsal etkinliklere yönelik yardımlar ve özel olarak bir projenin yürütülmesi için sağlanan destekler bu grupta sayılabilir (Arıkboğa, 2016: 284). Bu yardımlar, söz konusu proje ilerledikçe verilir (Keleş, 2014: 398).

Genel amaçlı yardımlar olarak da anılan koşulsuz transferler ise merkezi yönetim tarafından GBVG ile belediyelere yapılan düzenli ödemelerdir. GBVG tahsilatından aldıkları paylar üzerinden belediyelere yapılan transferler, gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (Güner, 2004: 147). Yerel yönetimler arasındaki vergi eşitsizlikleri, gelir dağılımındaki dengesizlikler, yerel yönetimlerin mali gücünü arttırmak gibi yerel yönetimlere yüklenen yetki ve sorumluluklar ile sahip oldukları mali kaynaklar ve kendi sınırları içinden temin edebildikleri öz gelirleri göz önüne alındığında, bu tip güçlükler ancak transfer gelirleri yolu ile aşılabilmektedir (Arıkboğa, 2016: 278).

Belediyelere, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre bu vergi tahsilatlarından pay verilmektedir (Acar ve Aydın, 2013: 5). 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile de bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan 6360 sayılı kanun değişiklikleriyle büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyelerinin ve büyükşehir dışındaki belediyelerin almakta oldukları GBVG'den paylar şu şekilde değişmiştir:

Çizelge 1.4. Büyükşehir belediyelerinin GBVG (Arıkboğa, 2016: 283 bilgiler baz alınarak hazırlanmıştır)

Düzenlemeden önce	İl sınırları içinde toplanan vergi gelirinin	%5 payın	%70'i doğrudan dağıtılmaktadır.	-
Düzenlemeden sonra			%30'u nüfusa göre dağıtılmaktadır.	
Düzenlemeden önce	İlçe sınırları içinde toplanan vergi gelirinin	%6 payın	%60'ı doğrudan dağıtılmaktadır.	-
Düzenlemeden sonra			%40'ının	
Düzenlemeden önce	İlçe sınırları içinde toplanan vergi gelirinin	%30'u	nüfusa göre bağlı oldukları büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	
Düzenlemeden sonra			Nüfus ve yüzölçümüne göre bağlı oldukları büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	

Büyükşehir Belediyelerinin GBVG'leri 6360 sayılı kanundan önce il vergi gelirlerinden pay, il sınırları içerisinde toplanan verginin %5'lik payın %70'i doğrudan, %30'luk kısmı nüfusa göre dağıtılmakta iken, düzenlemeden sonra artırılarak %6'ya çıkartılan payın %60'ı doğrudan, %40'ının %70'i nüfus esasına göre, kalan %30'u ise yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. İlçe belediyelerinin GBVG tahsilatının %30'u nüfus parametresine göre bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine aktarılmakta iken, artık nüfus ve yüzölçümü baz alınarak aktarım yapılmaktadır.

Çizelge 1.5. Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG payları (Arıkboğa, 2016: 284 bilgiler baz alınarak hazırlanmıştır)

Türkiye genelindeki genel bütçe gelirlerinin toplamından ayrılan	Düzenlemeden önce %2,50 payın	Tamamı nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır	%60 ilçe belediyesi payı
			%30 büyükşehir belediye payı
			%10 Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı
	Düzenlemeden sonra %4,50 payın	%90'ı nüfus esasına göre	%60 ilçe belediyesi payı
		%10'u yüzölçümüne göre	%30 büyükşehir belediye payı
			%10 su ve kanalizasyon idareleri payı

Çizelge 1.5.'e göre, Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin düzenlemeden önce %2,5 olan payın %60 ilçe belediyesi payı, %30 büyükşehir belediye payı ve %10 su ve kanalizasyon idareleri payı olmak üzere tamamı nüfus baz alınarak büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılırken, 6360 sayılı Kanun'dan sonra pay artırılarak %4,5'e çıkartılmış ve %90 nüfus, %10 yüzölçümüne göre %60 ilçe belediyesi payı, %30 büyükşehir belediye payı ve %10 su ve kanalizasyon idareleri payı olarak dağıtılmaya başlanmıştır.

Çizelge 1.6. Büyükşehir dışındaki belediyelerin GBVG payları (Arıkboğa, 2016: 284 bilgiler baz alınarak hazırlanmıştır)

Türkiye genelindeki genel bütçe gelirlerinin toplamından ayrılan	Düzenlemeden önce genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %2,85 pay	%80'ı nüfus esasına göre
		%20'si gelişmişlik endeksine göre
	Düzenlemeden sonra genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %1,50 pay	%80'ı nüfus esasına göre
		%20'si gelişmişlik endeksine göre

Çizelge 1.6'da Türkiye genelinde düzenlemeden önce %2,85 oranında toplanıp %80'i nüfus, %20'si gelişmişlik endeksine göre dağıtılan büyükşehir dışındaki belediyelerin GBVG payları, düzenleme ile %1,50 olmuş ve %80 nüfus ve %20 gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaya başlanılmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre büyükşehir dışında kalan belediyelere, GBVG tahsilatı toplamının yüzde 2,85'i, yüzde 2,50 büyükşehir ilçe belediyelerine, yüzde 1,15 il özel idarelerine ayrılır (5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2008: Md. 2; Acar ve Aydın, 2013: 5). Genel vergi gelirleri tahsilatı toplamının büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan kısmından %6'sı ile bu vergi gelirleri toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak büyükşehir belediyesine aktarılır (Acar ve Aydın, 2013: 5) Ayrıca, Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak kesinleşmiş en son GBVG tahsilatı toplamının %0,1'i aktarılır (T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, 2018).

1.4.4. Borçlanma, bağış ve diğer gelirler

Yerel yönetimler de, ihtiyaç duydukları mali kaynakları temin edebilmek için borçlanma yolu ile finansman sağlama yoluna gidebilirler. Öz gelirler ve transfer gelirleri düzenli olarak gelir temin ederken, borçlanma gelirleri ise geçici olarak temin edilebilen kaynaklardır ve geri ödeme gerektirir. Bu da ileriye dönük olarak ödenmesi gereken bir

kaynak olduğu anlamına geldiğinden, borçlanma ile temin edilen gelirlerin kullanılacağı projeler önem arz etmektedir. Genel kabul edilen görüş, ileriye yönelik ödeme gerektiren bu gelir kaynağından temin edilecek finansmanın uzun vadeli yatırım harcamaları için kullanılmasının daha uygun olduğu yönündedir (CDLR, 1998: 7, Aktaran: Arıkboğa, 2016: 279).

Yerel yönetimler, sermaye piyasalarından, merkezi yönetim tarafından kaynak sağlanan borç fonlarından ya da devlet eliyle yerel yönetimlerin bu tip ihtiyaçlarından kullanılmak üzere kurulmuş yatırım ve kalkınma bankalarından borçlanma ile finansman temini yoluna gidebilir (Arıkboğa, 2016: 279 - 285).

BK, belediyelerin borçlanmalarına bir takım sınırlamalar getirmiştir:

“Belediye, grev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a)Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b)İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c)Tahvil ihracı, yatırım projelerinde yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d)Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e)Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f)Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.” (BK, Md. 68).

1.4.5. Yerel yönetimlerin gider kalemleri

BK'nın 60. maddesi ile belediyelerin gider kalemleri düzenlenmiştir. Belediyelerin genel olarak giderleri (BK, Md. 60):

- “a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
j) Dava takip ve icra giderleri.
k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
s) İmar düzenleme giderleri.
t) Her türlü proje giderleri.”

BK’da geçen belediye gider kalemlerine bakıldığında, belediyelerin ihtiyaç duyduğu bina, araç gereç temin, bakım, onarımı, personel giderleri, ayrıca seçilmiş organlarına ödenen giderler ve belediyenin işlevlerini sürdürebilmek için yapması gereken harcama kalemleri olduğu gibi, belediyelere verilmiş altyapı, üstyapı ve mezarlık gibi kendi sınırları dâhilindeki kamuya açık alanların bakım onarım ve yapımları ile ihtiyaç sahiplerine sağlanması gereken hizmet ve yardımlar, sosyal ve kültürel etkinlikler, sanatsal ve bilimsel faaliyetler gibi söz konusu yerel yönetimin yetki ve sorumlulukları altında tanımlanmış işlerin giderleri de mevcuttur. Gider kalemlerinin, yerel yönetimlerin fonksiyonlarının yerine getirmesi için gereken kısmı ile merkezi yönetim tarafından kendileri ile paylaşılan kamusal mal ve hizmetlerin sağlanması için gereken kısmı ayrılabilir.

Bölgede yaşayan vatandaşa sağlanan kamu mal ve hizmetleri yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında paylaşılmaktadır. Türkiye’de mevcut yerel yönetimler göz önüne alındığında, her yerel yönetimin kendi öz gelirleri, teknik imkân ve kapasitesi, istihdam edebildiği personel nitelik ve sayısı ile bu mal ve hizmetlerin sağlanmasından doğacak giderlerin tamamına yetişemeyeceği ortadadır. Bu aşamada, merkezi yönetim tarafından sağlanan transfer gelirleri, denkleştirme ödeneği gibi finansal kaynaklar ile yerel yönetimlere destek sağlanmaktadır. Ayrıca, İller Bankası A.Ş. tarafından sağlanan uzun vadeli krediler ve İller Bankası A.Ş.’nin aracılığı ile yurtdışından sağlanan hibe ve fonlar da özellikle öz

gelirler açısından yetersiz yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından bırakılmış ya da merkezi yönetim ile paylaşılmış kamusal mal ve hizmetlerin sağlanması için gereken finansal kaynaklardır.

2. MALİ ÖZERKLİK VE AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

20. yüzyılın son dönemecine girerken, küreselleşme ve demokrasinin derinleşmesi, kişi başına düşen gelirin artması ile birleşerek, yerel yönetimlerde mali özerklik eğilimlerini arttırmıştır (Tanzi, 2000: 1). Yerel halka sağlanan kamu hizmetlerinin, yerinden ve yerel halka en yakın birimlerce sağlanması gerektiği görüşünün yaygınlaşması, yerel yönetimlerin, kaynak kullanım etkinliği, işlem maliyetlerini azaltması, sağlanan kamu mal ve hizmetlerinin yerel halkın tercih ve ihtiyaçlarına daha uygun olması gibi sebeplerle yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe de artmaktadır. Tüm bunlara rağmen, birçok ülkede hala merkezi yönetim mali kaynaklar açısından gücü elinde tutmakta ve bu da yerel yönetimleri sıkıntıya sokmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 259-261).

2.1. Mali Özerklik

Bugünkü belediyeçilik anlayışının temelleri Eski Yunan ve Roma dönemlerine kadar uzanmasına rağmen, Avrupa'nın yüzyıllar süren Ortaçağ'dan Yeni Çağ'a geçişi sırasında kayda değer bir gelişme olmamıştır. Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi'nin beraberinde geleneksel tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş ile yaşam alanları sanayileşmenin ortasında kalmış, kırsal kesimden kent merkezleri ve iş alanlarının olduğu yerlere başlayan yoğun göç ile çarpık kentleşme, hava kirliliği, aşırı yoğun nüfus, yetersiz altyapı gibi sorunlar başlamıştır. Bu sorunlara yönelik çözüm arayışları ile Avrupa'da belediyeçiliğin gelişimi yeni bir ivme kazanmıştır (Uyar, 2004: 1).

Özerklik, merkezi bir gücün yönettiği daha geniş bir bütün içinde, kendi sorumlulukları altında kendi kendini yönetmesi, kendi kararlarını verebilmesidir (Tortop, 1996: 3, 4). Türk Dil Kurumu (TDK) ise, “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk” ve “bir kişinin, bir topluluğun kendi uyacağı yasayı kendisinin koyması” olarak tanımlamıştır (Türk Dil Kurumu [TDK], 2018). Özay (2004), özerkliğin “kendi başına yürütülebilir kararlar alıp bu kararları uygulama gücüne sahip olan, tüzel kişiliğe haiz olan veya olmayan her kuruluş veya hukuksal varlık” için kullanıldığını ifade etmekte ve bu yaklaşımla yerel yönetimlerin özerkliğine dikkat çekmektedir (Aktaran: Muratoğlu, 2011: 749).

Yerinden yönetim ya da özerk yönetim yasalar çerçevesinde, yerel halk tarafından seçilen yönetim organlarınca, bazı kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması için, yine yasalar çerçevesinde mali ve siyasi hareket edebilme ve karar verebilme özgürlüğünün merkezi yönetim tarafından söz konusu yerel yönetim organlarına bırakılmasıdır (Keleş, 2014: 23, 24).

Mali özerklik, kendini yönetme hakkına haiz kuruluşların ayrı mal varlıklarına ve finansal kaynaklara sahip olabilmelerini ve kanunlar tarafından uygun görülen esaslar çerçevesinde kendi organlarının verdiği kararlar ile harcama yapabilmesine dayanır. Ancak, özerklik, merkezi yönetiminden bağımsız olma anlamına gelmediğinden, bağımsız kuruluşların merkezi yönetim tarafından, kanunların öngördüğü usul, şekil ve esaslara göre hareket etmesi ve denetiminin sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali özerkliği anayasa ve kanunların uygun gördüğü yetkiler çerçevesinde sınırlandırılmış, bu hizmetlerin gerektirdiği finansal imkânlar ile ayrı bir bütçeye, seçim ile işbaşına gelmiş karar ve yürütme organlarına sahip olmaları sağlanmıştır (Türkoğlu, 2013: 41). Yerel yönetimlerin yasal, ekonomik ve siyasi dayanağını oluşturan yasaları ve düzenlemeleri yapan, onlara karar verme, bağımsız hareket edebilme güç ve yetkisini veren merkezi idare, verilen bu hak, yetki ve imkânları gerek gördüğünde geri alabilir ya da değişiklik yapabilir. Yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan kamu hizmetlerini sağlamaya yetecek mali kaynaklara sahip olmamaları, bu hizmetlerin aksamasına yol açmakta, ayrıca merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmelerine imkân vermemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009, 261).

Mali özerklik, söz konusu kararların en verimli bir biçimde alınabilmesi ve en etkin biçimde uygulanabilmesi için gereklidir. Verilecek hizmetin bürokratik engeller ile gecikmeden, maliyetleri arttırmadan ve en verimli bir biçimde uygulanmasını sağlar (Tortop, 1996: 3, 4).

2.1.1. Teorik yaklaşımların zaman içinde gelişimi

Klasik kamu maliyesi teorisi yerleşmiş mali yapı için kamu sektörüne ait finansmanın daha iyi tahsis edilmesine dayanarak büyük bir rol oynamıştır. Dört temel unsuru mevcuttur (Oates; 2006: 2):

- Merkezi yönetimin, herkese uygun olduğunu varsaydığı tek tip çözümleri karşısında yerel yönetimlerin kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması hususundaki bölgesel çözümleri yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap verebilmektedir.
- Vatandaşların, kendileri için en uygun bölgeye taşınabilecekleri bir düzende, bireyler kendileri için en uygun kamu mal ve hizmetlerinin sağlandığı yerde yaşamayı tercih ederek yerel kamu mal ve hizmetlerinin çıktı kalitesi artırılabilir (Tiebout, 1956: 416 - 421).
- Merkezi yönetimin tekelci politikalarının aksine, yerel yönetimler sahip oldukları bütçe sınırlamaları çerçevesinde kamu mal ve hizmetlerinin verimliliği için diğer yerel yönetimler ile rekabet halindedirler.
- Kendi bölgelerinde yerel yönetimler kararları konusunda daha bağımsız olduklarından kamu politikaları konusunda yeni yaklaşımları denemek için daha bağımsız hareket edebilirler.

Bununla beraber, yerel yönetimler için kamu maliyesi bu kadar basit değildir. Güncel araştırmalar yerel yönetimlerin özerkliğinin dayandığı klasik görüşe ilişkin daha eleştirel bir yaklaşım sunmaktadır. Zaman geçtikçe mali özerklik ile ilgili daha geniş bir bakış açısından kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasındaki verimliliğin artırılması için farklı bakış açıları ortaya çıkmaktadır (Oates, 2006: 3).

Mali özerkliğin, merkezi yönetimin vermiş olduğu kamu mal ve hizmetlerinin kalitesine yapacağı etki farklı bakış açıları tarafından farklı algılanmış ve yerleşme ile merkezi yönetimin etkililiği üzerine teorik ve deneysel birçok çalışma yapılmıştır. Bunlar genel anlamda, ilk nesil teoriler (klasik teori) ve ikinci nesil teoriler olarak gruplanabilir (Porcelli, 2009: 1).

Tiebout'un "yerel kamu malları tedariki"¹ modeli ilk nesil teorilerden biridir. Yerel yönetimler, toplanan vergi ve sağlanan kamu mal ve hizmetleri hususunda rekabet halindedir ve vatandaşlar, "kendi ayakları ile seçim yaparak"² kendileri için en uygun yeri tercih ederek oraya yerleşirler (Tiebout, 1956: 416-421).

¹ Provision of Local Public Goods

² Voting By Feet – Ayakla Oylama Teoremi

Klasik teorisyenlerden Musgrave (1959) ve Oates (1972), merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yapılacak harcama ve dağıtımın hem yerel hem de ülke düzeyinde refahı arttırabileceğini önermesinde bulunur (Karabacak, 2012: 391).

Oates 'in (1972) “Yerel Yönetim Teoremi¹”, toplam nüfusun belirli bölgelere ayrılmış alt birimlerinde tüketilen kamusal mal ve hizmetler için, merkezi yönetim tarafından her yere aynı miktarda sunulmasındansa, bölgelerin ihtiyaçlarına göre farklı miktarlarda sunulmasının toplam verim açısından daha etkin olacağını savunur (Oates, 2006: 3). Eğer ortalama vatandaşların tercihleri birbirine benzerse yerel yönetim teoremi işlemeye devam eder. Diğer türlü, saçılma etkisine ve tektip tercihlere rağmen yerelleşmenin refah arttırıcı etkisi, merkeziyetçiliği baskılayabilir ya da bölgeler arasında tercih farklılıkları ve dışsallıklar olmasa bile merkeziyetçiliğin sağlayacağı faydalar yerelleşmenin sağlayacağı faydalara tercih edilebilir (Porcelli, 2009: 2,3).

Mali yerelleşmeye kamuoyu tercihi perspektifi açısından en önemli katkıyı “Leviathan Hipotezi²” (1980) ile ikinci nesil teorisyenlerden Brennan ve Buchanan yapmıştır. Bu hipotez, mali yerelleşmenin merkezi yönetimin genişletici etkilerini kısıtlamak için bir mekanizma olduğunu iddia eder. Bu yaklaşıma göre, merkezi hükümet kaynaklar üzerindeki kontrolünü arttırıp yönetebilmek için toplumsal refahı en üst seviyeye çıkarma çabasına girmez. Bu sebeple, hane halkı ve şirketlerin hareketli oldukları varsayımı ve merkezi yönetimin gücünün birçok yerel yönetim arasında bölünmesi ve yerelleşmiş mali sistem ile aralarında rekabet etmeleri sağlanarak merkezi yönetimin vergilendirme gücüne yapılacak mali bir kısıtlama ile aynı etkiyi yaratması gerekir (Porcelli,2009: 2,3; Engineer, 1990: 419-421, 428-430).

2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

AYYÖŞ mahalli idareleri demokrasinin temel taşlarından biri olarak görmekte ve demokrasi ile yerel yönetimlerin işleyişi arasındaki yakın ilişkiye dikkat çekmektedir. Demokratik sistem, yerel düzeyde halkın kendi kendini idare etmesiyle başlar (Muratoğlu, 2011: 742).

¹ Decentralization Theorem

² Leviathan Models

AYYÖŞ, taraf olan ülkeleri, demokrasinin gelişmesinde ve yönetime katılımda önemli görevlere sahip yerel yönetimlerin siyasi, yönetsel ve mali açıdan bağımsız olarak hareket edip haklarının korunması için zorlayıcı kurallar içermesiyle önemli bir güvence oluşturmaktadır (Keleş, 1995b: 3).

AYYÖŞ' ün hazırlanması çalışmalarına 1980'li yılların başında başlanmıştır (Yeter, 1996: 1). Bu çerçevede, Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda çeşitli çalışmalar ve yerel yönetimlerin sorunlarını ele alan çeşitli toplantılar yapılmış, bu çalışmaların sonucu olarak Avrupa Konseyi'ne bir taslak sunulmuştur (Çevikbaş, 2012: 35). Genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir ilkeler bildirgesi 1981 yılındaki Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı sırasında benimsenmiş olsa da, daha esnek kurallar içeren bir AYYÖŞ taslağı 1982 yılında sunulmuştur. Geliştirilen metin, 15.10.1985 yılında imzaya açılmıştır (Keleş, 1995b: 4). Türkiye tarafından 21.11.1988 yılında Strazburg'da imzalanmış, 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun ile onaylanmış, 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de de yayınlanmış, 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır (03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete ve AYYÖŞ, 1985:1).

Türkiye, 8-10 Kasım 1984 yılında Roma'da yapılan 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda, Türk temsilciler, AYYÖŞ'ün Türk Anayasası ve yasalarına uygunluğunun tam tespit edilememesinden dolayı bazı belirsizlikler olması sebebiyle AYYÖŞ'ün sözleşmeden ziyade "tavsiye kararı" olması yönünde görüş bildirmiştir. Ancak Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çoğunluğunun "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesini desteklemesi sonucu AYYÖŞ 15 Ekim 1985 yılında imzaya açılmıştır (Yeter, 1996: 3).

AYYÖŞ 3 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm on maddeden oluşmaktadır ve özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, özel yönetim kavramı, özerk yerel yönetimlerin kapsamı ve sınırlarının korunması, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için gerekli şekilde tasarlanmış uygun idari örgütlenme ve finansal kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların nasıl kullanılacağı, yerel yönetimlerin yaptığı çalışmaların, anayasa ve kanuna uygunluk yönünden yargısal denetimi, şekli, kapsamı ve sınırları, yerel makamların finansal kaynakları, birlik kurma ve birliklere katılma hakkı, özerk yerel yönetimlerin yasal koruması konuları üzerinde durulmaktadır (AYYÖŞ, 1985: 2-7).

İkinci bölüm on iki maddeden oluşmaktadır ve AYYÖŞ'ün kendi içinde sağlaması gereken bütünlük olduğu göz önüne bulundurulurken, devletlerin kabul etmeleri gereken maddeler, devletlerin yükümlülükleri, şartın kapsayacağı makamlar ve bilgi sağlanması hakkındaki düzenlemeleri mevcuttur (AYYÖŞ, 1985: 2-7).

Üçüncü bölümde ise AYYÖŞ'ün uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili maddeler bulunmaktadır (Keleş, 1995b: 5).

AYYÖŞ, iç hukuka girmeden önce uluslararası hukuk açısından yürürlüğe girmiştir. Uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili maddelerin olduğu üçüncü bölümün 15. maddesinin üçüncü fıkrasında göre, AYYÖŞ, kabulünün bildirilmesinden itibaren üç ay sonra başlayan ayın ilk günüdür (Keleş, 1995b: 6).

Keleş (1995b: 5-6), 1995 yılında yazmış olduğu AYYÖŞ'ü değerlendiren makalesinde, Avrupa devletlerini, hali hazırda kendi yasa hatta anayasalarının uyumlu olduğu ve şartın bir değişiklik getirmediği devletler, Avrupa'nın ortak hukuk sisteminde yer almayı tercih ederek, şarta imza atmaya siyasal bir anlam yükleyen devletler ve şartın imzalanması ile yerinden yönetim ile ilgili düzenlemeleri yapmaları yakın tarihlere rastlayanlar olarak 3 gruba ayırmıştır. Türkiye açık ki, ikinci grupta yer almaktadır.

AYYÖŞ, Avrupa Konseyi üye ülkelerinin yerel yönetim yapılarındaki farklılıkları giderme amacı gütmeyip, yerel özerkliğin ana hatlarını çizip önceliklerine işaret etmektedir (Yeter, 1996: 5).

AYYÖŞ 3. maddesinin birinci paragrafında özerk yerel yönetim kavramı “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme hakkı ve imkânı anlamını taşır” şeklinde tanımlamıştır. İkinci paragrafında ise söz konusu hakkın, eşit, gizli genel oylama ile doğrudan serbestçe seçilmiş ve onlardan sorumlu yürütme organlarına sahip üyelerden oluşan konsey ya da meclislerce kullanılabilmesi belirtilmiştir (AYYÖŞ, 1985: 2).

AYYÖŞ'ün bu yaklaşımından anlaşılacağı üzere, yerel özerklik ilkesinin yerel yönetimlere kendi kurallarını koyma, işlerini uygun göreceklere şekilde yürütme, merkezi

yönetimin yerel işlerdeki söz hakkının azaltılması ve bunun yerel makamlara bırakılması, kendi mali kaynaklarını yaratma ve bölgelerindeki yerel halkın genel refah düzeyini en üste çıkaracak şekilde çalışma hak ve yetkisini vermektedir (Yeter, 1996: 2).

2.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın maddeleri

Tarafların yükümlülüklerinin düzenlendiği ikinci bölümün ilk maddesi olan 12 maddede belirtilmiş on dört paragraftan on tanesi seçilerek toplamda en az yirmi paragrafın onaylanmasını hüküm altına almıştır (AYYÖŞ, 1985: 7, 8). Bu paragraflardan bazıları Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerdir.

Tek paragraftan oluşan ve kabulü zorunlu maddelerden olan “özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatta ve uygun olduğunda Anayasa ile tanınacaktır” olan 2. madde Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Böylece, yerel yönetim ilkesinin zorunlu olmamakla birlikte anayasal ve zorunlu olarak yasal güvence sağlanması gerektiği anlaşılmaktadır (Çevikbaş, 2012: 36).

AYYÖŞ'ün kabulü zorunlu iki paragraftan oluşan 3. maddesinin ilk paragrafı “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.”. Yerel yönetimin, kanunlar çerçevesinde, kendini ilgilendiren işler konusunda düzenleme ve yönetme hakkı olduğu anlatılmaktadır.

İkinci paragraf olan “Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.” paragrafında vurgulanması gereken önemli nokta, karar organlarının serbest seçimle göreve gelmesi düzenlemesidir (Çevikbaş, 2012: 36). Özerk yönetimlerde karar verme organı olan meclis seçimle oluşmalıdır. Ancak yürütme organının seçimle gelip gelmeyeceği hususu belirtilmemiştir. “meclise karşı sorumlu olma” konusu da net değildir. Meclisin yerini almamak koşulu ile ve yasalarda yer

almasa dahi yerel yönetimlerin halk oylamasına başvurabileceği belirtilmektedir (Keleş, 1995b: 12). Türkiye, bu iki paragrafı da kabul etmiştir.

AYYÖŞ'ün 4. maddesi özerk yerel yönetimlerin kapsamını düzenlemektedir. “Bu maddeyle genel olarak, yerel yönetimlere verilmesi gereken görev ve yetkilerin yasal statüsü, kapsamı ve yetkilerin kullanımına ilişkin koşullar düzenlenmiştir.” (Cebe, 2007: 106). Altı paragraftan oluşmaktadır. Bunlardan bir, iki ve dördüncü paragrafların kabulü zorunludur (AYYÖŞ, 1985: 3, 4, 7, 8). Türkiye zorunlu paragrafların yanı sıra üç ve beşinci paragrafları kabul etmiş (Çevikbaş, 2012: 37), altıncı paragrafa da çekince koymuştur (AYYÖŞ, 1985: 3, 4).

Birinci paragraf “yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanunla belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.” (AYYÖŞ, 1985: 3). Bu paragrafta, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının yasa ve Anayasa ile düzenleneceği ve bu düzenlemelerin, yerel yönetimlere yeni yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmemesi gerektiği düzenlenmiştir (Çevikbaş, 2012: 37).

İkinci paragrafta “yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.” (AYYÖŞ, 1985: 3) düzenlemesi ile yerel yönetimler, kendi faaliyet alanlarını kendileri belirleyecektir. Yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka bir makamın görevlendirilmediği tüm konularda takdir yetkisinin olması, özerkliğin ayrılmaz bir parçasıdır ve “Genel Yetki”¹ olarak tanımlanır (Keleş, 2014: 57).

Üçüncü paragraf “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın birimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” (AYYÖŞ, 1985: 3). Burada, yerel ihtiyaçların, ekonomik veya yapılabirliği göz önünde bulundurulurken mümkün olduğu kadar yerel makamlar tarafından karşılanması gerektiği anlatılmaktadır. Bu paragraf kabulü zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından kabul

¹ general competence

edilmiştir. Yerellik¹ ilkesini anlatan bu paragraf, kamu hizmetlerinin mümkün mertebe halka en yakın birimler tarafından yapılması olup, her hizmetin merkezi yönetim tarafından planlaması, finansmanının sağlanması ve yürütülmesi yerine yerel makamlar tarafından yapılarak etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve hızlilik sağlanması anlamına gelmektedir (Yeter, 1996: 8).

AYYÖŞ'ün 4. maddesinin dördüncü paragrafında “Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.” (AYYÖŞ, 1985: 3). Yerel yönetimlere verilmiş sorumlulukların, çakışma gibi bir sorundan etkilenmemesi için düzenlenmiş bu madde ile yerel yönetimlerin yetkileri merkezi veya yerel otoritelerin, açık yasama hükümlerine uygun olarak yapılması dışında müdahale edilemeyeceğini vurgulamaktadır (The Council of European Municipalities and Regions, [CEMR], 2010: 37).

Beşinci paragraf “Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanakları ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 3). Yerel yönetimlerin bazı görevleri yapmasının merkezi yönetim tarafından daha uygun görüldüğü durumlarda, merkezi yönetim, işe müdahale etmeyerek, yapılacak işin yerel yönetimin uygun gördüğü şekil ile yapmasına olanak sağlamalıdır (CEMR, 2010: 37).

AYYÖŞ'ün altıncı paragrafında “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 3, 4) hükmü ile çeşitli nedenlerle yerel yönetimlerin bazı yerel hizmetleri karşılayamaması ve merkezi yönetim tarafından bu hizmetlerin devralınması durumunda, yerel yönetimlere konu hakkında, uygun şartlar oluşturularak, söz hakkı tanınması gerektiği ifade edilmektedir (Çevikbaş, 2012: 38). Türkiye, bu paragrafa çekince koymuştur.

¹ subsidiarite

5. madde tek paragraftan oluşmakta olup, yerel yönetimlerin sınırlarının korunması hakkındadır ve kabulü zorunludur. “Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.” (AYYÖŞ, 1985: 4) denmektedir. Bu madde ile yerel yönetimin sınırlarının, ilgili bölgede yaşayan halka danışılmadan değiştirilemeyeceği ifade edilmiştir. Yerel yönetim bölgesinde yapılacak coğrafi değişiklikler yerel halkın kimliğine yapılmış olacağı (Cebe, 2007: 120) ve yurttaşa yabancılaşma ile beraber yönetime dâhil olmadan kaçınma olabileceği (Keleş, 1998: 380) nedeniyle, bölge halkının görüşüne başvurulması gerektiği uygun görülmüştür.

6. madde iki paragraftan oluşmaktadır ve yerel yönetimlere bırakılmış görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynakları düzenlemektedir (AYYÖŞ, 1985: 4). Türkiye birinci paragrafa çekince koyup, zorunlu paragraflardan olmadığı halde ikinci paragrafı onaylamıştır (AYYÖŞ, 1985: 4, 8).

6. maddenin birinci paragrafı “kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi içi idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.” (AYYÖŞ, 1985: 4). Etkin bir yönetim ve yerel ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek için kendi idari örgütlenmelerine kendileri karar verebilmeleri içindir (Keleş, 1995b:13). Bu paragraf, yönetim hizmetlerinin düzenlenme biçimiyle ilgilidir. Her ne kadar kanunlar, idari yapıyı genel hatları ile düzenlemiş olsa da, yerel yönetimler yerel koşulları ve idari etkinliği göz önüne alarak kendi idari yapılarını oluşturabilmesi gerektiğini ifade etmektedir (CEMR, 2010: 38).

İkinci paragraf “Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.” (AYYÖŞ, 1985: 4) ile kendi yapılanmalarına imkân vermenin yanı sıra yerel yönetimlerin etkinlik, kalite ve verimliliğinin uygun personel alımı ve personelin şartlarına uygun eğitim ve imkânları sağlamakla olacağı belirtilmek istenmektedir (CEMR, 2010: 38, 39). AYYÖŞ, yetenek ve liyakate göre kalifiye özellikteki personelin seçiminin ve bu personele uygun maaş, ilerleme olanağı ve eğitimin sağlanmasının yerel yönetimlerin idaresi açısından önemli olduğuna işaret etmektedir (Keleş, 1995b: 13).

Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanımına dair olan 7. madde üç paragraftan oluşmaktadır ve ilk paragrafının kabulü zorunlu, diğerleri isteğe bağlıdır (AYYÖŞ, 1985:8). Türkiye zorunlu olan birinci paragrafı ve zorunlu olmayan ikinci paragrafı kabul etmiş, üçüncü paragrafa çekince koymuştur (AYYÖŞ, 1985: 4, 5).

Birinci ve zorunlu paragraf “yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.” ve ikinci zorunlu olmayan paragraf “görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 4). Birbirine bağlı bu paragraflarda, yerel yönetim temsilcilerinin, merkezi yönetim karşısında bağımsız olmaları, görevlerini yerine getirmelerine engel olabilecek pürüzlerin azaltılmasına ilişkindir. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmek için katlandıkları maliyetlerin geri ödenmesi, yapılan iş karşılığında ücret ödenmesi ve sosyal yönden güvenceye sahip olmalarını düzenler (Çevikbaş, 2012: 39). Bu paragraflar, genel olarak, seçilmiş temsilcilerin muhtelif sebepler ya da mali endişelerinin görevlerini yerine getirmelerine engel olmaması için düzenlenmiştir. Malzeme ile ilgili hususlar, görevlerin yerine getirilmesinden kaynaklanan giderler için uygun mali tazminat, kazanç kaybı için tazminat ve özellikle de tam zamanlı yürütme sorumlulukları için seçilen meclis üyelerinin ücret ve buna bağlı sosyal haklarının korunmasını içerir. Bu maddenin ruhuna uygun olarak, yerel yönetim ile ilgili görev sürelerinin bitiminde, normal çalışma alanlarına geri döndüklerindeki uyumları (entegrasyonları) için de önlem alınması uygun olacaktır (CEMR, 2010: 39).

Üçüncü ve Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf olan “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işler ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.” (AYYÖŞ, 1985: 5) ile hukuk devleti ilkelerine uygun hareket edilmesinin amaçlandığı görülmektedir (Cebe, 2007: 129). Seçilmiş yerel yönetim görevlilerinin görevlerinden azledilmesini gerektiren durumların yasalarla belirlenmiş olması ve buna göre hareket edilmesi gerektiğini ifade eder (CEMR, 2010: 39).

AYYÖŞ'ün 8. maddesi yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimini düzenlemektedir. Yerel yönetimlerin yürüttükleri faaliyetlerin, merkezi yönetim ve diğer

merciler tarafından denetimleri ile ilgilenir. Bu madde, her şeyden önce, birçok ülkede gelenek haline gelen denetim tutumunun felsefesi hakkındadır. Seçilmiş ve kabul edilmiş bir otoritenin onaylanması, denetlenmesi, kontrolleri ve irdelenmesi ile ilgili düzenlemeler yapar (CEMR, 2010: 39, 40). Madde, üç paragraftan oluşur ve ikinci paragrafın kabulü zorunludur. Türkiye üçüncü paragrafa çekince koymuştur (AYYÖŞ, 1985: 5, 8).

İlk paragraf, “Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.” (AYYÖŞ, 1985: 5). Yerel yönetimlerin, sadece kanun öngördüğü şekilde ve durumlarda denetim yapılabileceğini ifade eder (Çevikbaş, 2012: 40). Diğer yönetim basamaklarında bulunanlar, yerel yönetimleri kendilerine verilen görevler için yerindelik¹ denetimi yapabilirler (Keleş, 1995b: 14). Denetim için geçerli bir yasal dayanak olması ve denetim usul ve şeklinin kanunla belirlenmiş olması gerektiğine değinir (CEMR, 2010: 40).

İkinci paragraf “Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.”. İdari denetim, yerel yönetim tarafından gerçekleştirilen eylemlerin yasallığı ile ilgili olmalıdır. Merkezi yönetim, devrettikleri yetki ve sorumlulukların uygun şekilde yapılıp yapılmadığını denetlemek isteyebilirler (CEMR, 2010: 40). Burada kural olarak hukuka uygunluğun, istisna olarak amaca uygunluk denetiminin yapılabileceği söylenebilir çünkü amaca uygunluk denetimi devredilen yetkiler ile ilgilidir (Keleş, 1995b: 15). İstisnai olarak bu denetimin gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, bu, yerel makamın 4. maddenin 5. fıkrasında öngörülen belirli bir takdir yetkisini engellemesine neden olmamalıdır (CEMR, 2010: 40).

Maddenin üçüncü paragrafı “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” Merkezi idarenin gerçekleştireceği denetimin amacını aşamayacağı, denetimin, korunmaya çalışılan çıkar ile orantılı olması gerektiği ifade edilmektedir (Çevikbaş, 2012: 40). Paragraf, orantılılık ilkesine göre düzenlenmiştir. Denetim yetkisine sahip kişi/merci yetkilerini kullanırken yerel yönetimin otonomisini en az

¹ expediency

etkileyecek biçimde hareket ederek istenen sonuçlara ulaşmaya çalışmakla yükümlüdür (CEMR, 2010: 40). Türkiye çekince koymuştur.

9. maddede yerel yönetimlerin mali kaynakları incelenmiştir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktarmış oldukları fonksiyonları yerine getirmeleri için gerekli mali kaynakları sağlayamıyorlarsa, söz konusu yetki aktarımı anlamsız hale gelir (CEMR, 2010: 40). İlk iki paragrafta yerel yönetimlerin, ülkenin ulusal ekonomik politikası çerçevesinde kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri, sorumlulukları ile dengeli yeterli kaynağın sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Burada, yerel yönetimin özerkliği açısından büyük önem taşıyan öz kaynak teriminin muğlak bırakılmış olması bu konuda sıkıntı yaratmaktadır (Keleş, 1995b: 15). Madde sekiz paragraftan oluşmuştur ve ilk üç maddenin kabulü zorunludur. Türkiye, sadece zorunlu paragrafları kabul etmiş, dört, altı ve yedinci paragrafta çekince koymuştur (AYYÖŞ, 1985: 5, 8).

Birinci paragraf, “Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 5) ile yerel makamların harcama önceliklerini kendileri belirleme özgürlüğüne sahip olmaları amaçlanmaktadır (CEMR, 2010: 41). Merkezi yönetime mali açıdan muhtaç olmayan yerel yönetimler, karar alma sürecinde de bağımsız hareket edebilirler.

İkinci paragraf “Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 5). Yerel yönetimlere, kendilerine kaynağı sağlanmamış yeni görevler atanamayacaktır (Keleş, 1995b: 15). Yerel makamın kullanabileceği finansal kaynaklar ile kendisine atanmış, yerine getirmekle görevli olduğu sorumluluklar arasında makul bir oran olması gerektiğini ifade eder (CEMR, 2010: 41). Finansal açıdan, kendilerine atanmış görevlerini yerine getirme gücüne haiz olmayan yerel yönetimler yerel halkın güvenini kaybeder ve yapı zarar görür.

9. maddenin üçüncü paragrafı “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 6). Merkezi ya da bölgesel kanunlar ile yerel makamların vergi ve harçlarına bazı limitler getirileceği açıktır (CEMR, 2010: 41). Yerel yönetimler sadece merkezi yönetimin toplayıp, uygun gördükleri miktarda finansal kaynağı değil, kanunlar çerçevesinde kendi imkânları dâhilinde toplayacakları

kaynakları da kullanarak mali anlamda daha bağımsız hareket edebileceklerdir (Çevikbaş, 2012: 41).

Dördüncü paragraf “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır”. Türkiye’nin çekince koyduğu paragraflardan biri de budur (AYYÖŞ, 1985: 6). Yerel yönetimlerin finansman kaynaklarından olan bazı vergi ve harçlar özellikleri gereği veya başka sebeplerden dolayı enflasyon ya da diğer ekonomik hareketlerin etkilerine karşı tepkisiz ya da düşük miktarda tepkilidirler. Yerel hizmetlerin görülebilmesi için sadece bu kaynaklara bağımlılık yerel yönetimleri zora sokabilir çünkü sunulacak kamu mal ve hizmetlerinin maliyetleri doğrudan ekonomik faktörlere bağımlıdır. Bununla beraber, daha dinamik gelir kaynakları olsa bile maliyetler ile bu kaynaklar arasında doğrusal bir oran olmayabilir (CEMR, 2010: 41). Yerel yönetimlerin kaynaklarında sağlanacak esneklik ile mal ve hizmet maliyetlerindeki değişimlere yetişebilirler.

Beşinci paragraf “Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 6). Yerel yönetimlerin özerkliğine zarar gelmeyecek şekilde ulusal bütünlük ve eşitlik ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin kaynaklarının dengelenmesi gerekmektedir. Ülkede farklı gelişmişlik düzeylerinde yerel yönetimler bulunabilir. Bu gelişmişlik düzeyi farklılıklarını gidermeye çalışan kamu mali politikaları, kamu hizmetlerinden her vatandaşın adaletli bir biçimde yararlanmasına yardımcı olacaktır (Keleş, 1998: 301).

Maddenin altıncı paragrafında “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 6). Bu paragrafta, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uyum sağlanmaya çalışılmaktadır (Çevikbaş, 2012: 42). Yeniden dağıtım yapılacak kaynakların nasıl dağıtılacağı konusunda düzenlemeler yapılırken yerel yönetimler ile işbirliği yapılması hususunu düzenlemektedir (CEMR, 2010: 41). Türkiye’nin çekince koyduğu paragraflardan biridir.

Yedinci paragraf “Mümkin olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.” (AYYÖŞ, 1985: 6). Yerel yönetimin hareket özgürlüğü açısından belirli projelere tahsis edilmiş hibeler kısıtlayıcıdır. Belirli projelere ayrılmış hibelerin, özellikle büyük ölçekli yatırımlarda genel hibeler halinde verilmesini beklemek akılcı olmaz ancak sürekli bu şekilde hibe verilmesi de yerel yönetimin kendi yetki alanı içindeki takdir yetkisini kullanma özgürlüğünün mali etkenlerle kısıtlanmaması amaçlanmaktadır (CEMR, 2010: 42). Türkiye bu paragrafta da çekince koymuştur.

Sekizinci paragraf “Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.” (AYYÖŞ, 1985: 7). Değişen koşullar nedeniyle yerel halkın kamu mal ve hizmetleri ile ilgili talepleri artmış ve çeşitlenmiştir. Bu sebeple yerel yönetimler açısından borçlanma, söz konusu mal ve hizmet taleplerinin maliyetlerinin karşılanabilmesi için çok önem kazanmıştır (Çevikbaş, 2012: 42). Ancak sermaye yatırımları için ulusal sermaye piyasalarına erişimleri her ülkenin kendi sermaye piyasaları yapısına bağlıdır. Bu piyasalara yerel yönetimlerin erişimi için usul ve şartlar mevzuat ile belirlenebilir (CEMR, 2010: 42).

10. madde, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkını düzenler. Madde üç paragraftan oluşur ve ilk paragrafının kabulü zorunludur. Türkiye sadece zorunlu olan ilk paragrafı kabul etmiştir (AYYÖŞ, 1985: 7, 8).

Maddenin ilk paragrafı “Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.” (AYYÖŞ, 1985: 7). Bu paragraf, yerel yönetimlerin ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek için yetkilerini kullanırken yasalar çerçevesinde işbirliği yapma ve birlikler kurma hakları ile ilgilidir (Keleş, 1995b:16). Özellikle ortak projeler yoluyla daha fazla verim almak ya da tek bir yerel yönetimin altında kalkamayabileceği projeleri hayata geçirebilmek için, yerel yönetimler arasında fonksiyon temelli işbirliği yapabilirler. Bu tip yapıların oluşturulabilmesi için uygun yasal altyapı mevzuat ile düzenlenebilir (CEMR, 2010: 42).

İkinci paragraf “Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.” (AYYÖŞ, 1985: 7). Bu paragraf, ilk paragrafın işlevselliğinden daha farklı olarak, daha genel sebeplerle yerel yönetimleri ulusal ya da uluslararası platformda temsil edebilecek birlikler ile ilgilidir (CEMR, 2010: 42).

Üçüncü paragraf “Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.” (AYYÖŞ, 1985: 7). Bu paragrafta, bir devletin yerel yönetimi, kanunların elverdiği ölçüde başka bir devletin yerel yönetimi ile işbirliği yapabilir (Çevikbaş, 2012: 3). Ülkelerde yürürlükte olan yasa ve mevzuatlara uygun olmak koşulu ile farklı ülkelerdeki yerel yönetimlerin kendi yetkileri çerçevesinde kalmaları şartı ile bu şekildeki işbirliklerine izin verilmelidir (CEMR, 2010: 43).

11. madde bir paragraftan oluşur ve yerel yönetimlerin yasal olarak korunması ile ilgilidir ve Türkiye bu maddeye de çekince koymuştur. “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.” (AYYÖŞ, 1985: 7). Yerel yönetimlerin yasal bir çözüm aramak amacıyla yargı yoluna başvurusu ile yaptıkları işlemlerin yasalara uygunluğu konusunda kural koyma ve tavsiyede bulunma yetkisine sahip, bağımsız ve yasal idari bir organ ile sorunlarına çözüm arayabilirler (CEMR, 2010: 43, 44). Bu madde, yerel yönetim ilkelerinin, merkezi yönetimce çiğnenmesi durumunda, yerel yönetimlerin yargısal korunması ile ilgilidir. Yerel özerklik ilkesinin gördüğü zararın, düzenleyici işlemler ya da yasalar yolu ile verilmiş olması da ayrıca önem arz etmektedir (Keleş, 1995b: 8).

2.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye özelinde incelenmesi

Her ne kadar, AYYÖŞ'ün onaylama sayısına yetecek kadar madde ve paragraf kabul edilmiş olsa da, Türkiye, birçok önemli konuya çekince koymuştur. Bir bölümün sebebi yapısal ve sosyo-kültürel olduğu iddia edilebilecek olsa da, bu yerel yönetimler ve demokrasinin gelişmesi açısından büyük bir eksiklik. Ayrıca, Türkiye tarafından AYYÖŞ'ün en başta tavsiye kararı olması yönündeki isteğin sebebi olan Anayasa ve

yasalarımıza uygunluk konusunda, ilkelerin bir bölümünün hâlihazırda Anayasa ve yasalarımız tarafından benimsenmiş olması sebebi ile yeniden gözden geçirilmesi gereken bir konudur (Keleş, 1995b: 18).

Türkiye, 4. maddenin altıncı paragrafı olan “ Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.” düzenlemesine çekince koymuştur. Mevzuatımızda ya da Anayasa’nın ilgili maddelerinde, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda onlara danışılması hususunda bağlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple kanun koyucu, önünde herhangi bir engel bulunmadığı için yerel yönetimlerle ilgili konularda yerel yönetimlere hiç danışmadan yasal düzenleme yapabilmektedir. Bazı istisnai durumlarda mevzuatımız yerel yönetimlerden görüş alınmasını zorunlu tutmuştur ancak bu görüşlerin de bir bağlayıcılığı yoktur. AYYÖŞ, bu paragrafta yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda sadece danışılmasını istemiştir ancak yerel yönetimlerin görüşlerine mutlak suretle uyulması gerektiğine dair bir şey yoktur. Bu hali ile söz konusu hükme çekince konulması gerekli değildir (Muratoğlu, 2011: 756).

6. maddenin birinci paragrafı olan “Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir”. Türkiye’nin çekince koymasına rağmen, mevzuatımızda bir takım düzenlemelere de gidilmiştir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortak belirlenen norm kadrolara uyumlu olmak koşulu ile belediyeler ve il özel idareleri kendi kadrolarını belirleyebilirler. Belediye meclisleri, BK’da belirtilen birimlere ek olarak bölgelerinin nüfus, fiziki ve coğrafi yapısı, sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına uygun olarak ve gelişme potansiyelini de göz önüne alarak yeni birimler kurabilirler. Ayrıca, BK’nın ilgili maddesinde uygun görülmuş görevlerde yarı zamanlı sözleşmeli personel çalıştırabilecekleri gibi, daha değişik alanlarda sözleşme ile uzman ve teknik personel de çalıştırabilirler. Bu, yerel yönetimlerin, norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde az da olsa kendi idari örgütlenmeleri konusunda söz sahibi olduğuna işaret etse de, özerk bir idari örgütlenme hakkına sahip olduklarını göstermez (Muratoğlu, 2011: 757).

AYYÖŞ’ün Türkiye tarafından çekince konulan 7. maddesinin üçüncü paragrafın “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla

veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir”. Bu madde, sadece seçimle işbaşına gelen yerel yönetim temsilcilerinin görevleri ile bağdaşmayacak işlerin kanunla düzenleneceğini belirttiği için AYYÖŞ’ü imzalayan devletlere herhangi bir yükümlülük yüklememektedir. Konu ile ilgili de mevzuatımızda düzenlemeler mevcuttur (Muratoğlu, 2011: 760).

Çekince koyulan bir diğer madde olan 8. maddenin üçüncü paragrafı “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” şeklindedir. Vesayet denetimi ile merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimlerin kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması, kamu yararının korunması ve tüm hizmetlerin en iyi biçimde sürdürülebilmesi ile beraber yerel yönetimlerin kanun ve mevzuata uygun davranmaları ve yerel yönetimlerin korunması da amaçlanır. Dolayısıyla, bu yetkiyi kullanacak olan makamlar, yetkiyi kullanma amacı gütmekten ziyade amaca yönelik bir biçimde kullanmalıdırlar (Muratoğlu, 2011: 763).

AYYÖŞ’ün 9. maddesinin dördüncü fıkrasına göre “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.” demektedir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun nüfus ve gelişmişlik endeksi gibi ölçütleri, GBVG’den mahalli idarelere pay aktarılması yürütülmesi gereken görev ve yükümlülükler için ihtiyaç duyulacak harcamaların değişiminin takip edilmesini sağlayacak esneklikte olduğunun göstergesidir. Yerel yönetimlerin nüfusu ve gelişmişlik düzeyi ile yapmaları gereken harcamalar arasında bir oran olacaktır. Yerel yönetimlerin harcamalarını etkileyebilecek unsurların sağlanacak kaynakların dağıtımında dikkate alınması AYYÖŞ ile uyumludur (Muratoğlu, 2011: 766).

AYYÖŞ’ün Türkiye tarafından çekince koyulan şartlarından biri olan aynı maddenin altıncı paragrafı “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.” AYYÖŞ’ün, yerel yönetimler hakkında bir karar alırken danışılması gerektiğini düzenleyen bir diğer madde olan 4. maddenin altıncı paragrafına da Türkiye çekince koymuştur. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, yerel yönetim tarafından sunulacak görüşlerin, merkezi yönetim tarafından bir

bağlayıcılığı olmadığından, devlete asli bir yükümlülük altına sokmamaktadır (Muratoğlu, 2011: 767).

Aynı maddenin yedinci paragrafı “Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsisi edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.”. Yerel yönetimler, kanunlar çerçevesinde, mali özerklik gereği kendilerine ait finansmanlarını serbestçe kullanma hakkına sahiptirler (Türkoğlu, 2009: 167). Ancak mevzuatımız gereği yerel yönetimlere sağlanan bir takım kaynakların, kaynağın tahsis edildiği amaçla sınırlandırılması gerektiği düzenlenmiştir. 5779 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere belirli amaçlarla kullanılmak üzere çeşitli isimlerle verilen yardım uygulamalarına bu kanun ile son verilmiştir. Ancak söz konusu kanun kapsamında olmayan bazı konularda yerel yönetimlere belirli işler için kaynak tahsis edilmektedir. Paragraftaki “mümkün olduğu ölçüde” ifadesi ile istisnai durumlarda, yerel yönetimlere sağlanan kaynakların belirli bir amaca yönelik olarak verilebileceği kabul edilmiştir. Farklı bir yaklaşım, yerel yönetimlerin, ellerindeki bir amaç doğrultusunda sağlanmış kaynakları, kendilerinin öncelik verdiği projelere aktarılmasına yönelik bir tutum geliştirmelerine sebep olabilir. Bu da bu tip kaynakların verilmesi konusunda olumsuz bir yaklaşım ya da kaynağın sağlanması konusunda çekincelere sebep olabilir. Dolayısıyla, aslında mevzuatımızın, bu paragraf ile uyum içinde olduğu söylenebilir (Muratoğlu, 2011: 767 - 768).

10. maddenin ikinci paragrafında “Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.” ve üçüncü paragrafında “yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamları ile işbirliği yapabilirler”. Bu maddelere Türkiye tarafından çekince konulmasının sebebi, milli menfaatler açısından tehlike arz edebilme ihtimali olabilir. Yerel yönetimlerin, yurt dışındaki yerel yönetim birliklerine üye olmaları ya da işbirliği yapmaları konusunda anayasal bir engel bulunmamakla birlikte, çeşitli düzenlemeler mevcuttur. 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkındaki Kanun ile yerel yönetimlerin sadece temas niteliğindeki yurtdışı ilişkileri düzenlenmiştir. Bu tip temaslardan Dışişleri Bakanlığına bilgi verilir. Yerel yönetimlerin ekonomik ve teknik alandaki yurtdışı ilişkileri 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun ile

düzenlenmiştir. Yerel yönetimler, kanunla yasaklanmış olmamak kaydıyla ve kazanç paylaşma amacı gütmeyen ekonomik ve teknik alanlarda işbirliğini geliştirmek, bu konulardaki bilgi ya da karşılıklı teknoloji alışverişi için Dışişleri Bakanlığının görüşü alınıp, Bakanlar Kurulunun izniyle kendi konuları ile ilgili uluslararası birlik, federasyon ya da örgütlere katılabilir ya da işbirliği yapabilirler. Ayrıca, temas niteliğini aşan ve ekonomik ve teknik alanların dışında kalan amaçlarla, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak ve İçişleri Bakanlığından izin almak şartı ile uluslararası yerel yönetim birliklerin katılma, yabancı yerel yönetimlerle işbirliği yapma, görev alanları ile ilgili faaliyet gösteren uluslararası örgüt ve organizasyonlara 2005 yılında çıkartılan İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu ile üye veya kurucu üye olabilir, katılabilir ve işbirliği yapabilirler (Muratoğlu, 2011: 770).

Son olarak, AYYÖŞ'ün 11. maddesinde “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır”. Bu maddeye çekince konmuş olmasına rağmen uygulamada, bu maddenin gereklerinin önemli ölçüde yerine getirildiği görülmektedir. Yerel yönetimlere Anayasa ile kamu tüzel kişiliği tanımlandığı için hak ve fiil ehliyetine sahip olarak mahkemeler önünde davacı ve davalı olabilmektedirler. Böylece, merkezi yönetimin ya da diğer kamu tüzel kişiliklerinin tesis ettikleri işlemler ile yerel yönetimlerin çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen düzenlemeler ya da işlemler Anayasa'nın 125. maddesi gereğince yargı denetimine tabidir (Muratoğlu, 2011: 771, 772).

2.3. Mali Özerklik Uygulamaları

Kamu mal ve hizmetlerinin, bölge halkına en yakın birimlerce sağlanmasında, kullanılacak finansal kaynakların tahsisi oldukça büyük önem arz etmektedir. Bu finansal kaynakların sağlanamaması durumunda yerel yönetimler üzerlerine düşen görevleri yerine getiremeyecek, ya merkezi yönetimin sağlayacağı yardımlara muhtaç olacak ya da bu görevler tekrar merkezi yönetim tarafından sağlanılmaya başlayacaktır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artması ile sağladıkları kamu mal ve hizmetlerindeki verimlilik artışı ve yerel halkın yönetime katılımı ile bölge demokrasisinin gelişmesinde oynadıkları etkin rol, yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır. Yerel

yönetimlerin güçlendirilmesini, bütünleşmenin önemli bir parçası olarak algılayan AB ülkeleri bu konu üzerinde ciddiyle durmuş, kendi kanun ve anayasalarında gerekli düzenlemeler yapmış ve AYYÖŞ'ü hazırlayıp imzaya açmıştır.

2.3.1. AB ülkelerinde mali özerklik uygulamaları

Yerel yönetimlere bırakılmış görevler ve fonksiyonları, mali ve organizasyonel yapıları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Yerel yönetimlerin yapılarındaki bu farklılıklar mevzuatlarından kaynaklı değil, mevzuatlarının kaynağı olmuştur.

Ülkeler arasında yerel yönetimlerin sağladığı hizmetler konusunda bir standart yoktur. Ancak birçok AB ülkesi niteliklerine göre genel kamu hizmetleri, kamu güvenliği, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve refah, toplu yaşam alanları ve barınma, eğlence ve kültürel hizmetler, tarım, avcılık ve ormancılık, taşımacılık ve haberleşme gibi bazı hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (OECD, 2002: 18; Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 324).

Yerel yönetimlerden yapması beklenen sorumluluklar sürekli bir artış gösterirken, gelirleri merkezi yönetimin uygun gördüğü şekilde düzenlenip sınırlandırılmakta ve oluşan mali açıklar gene merkezi yönetim tarafından sağlanan finansman ile kapatılmaktadır. AB ülkelerinde yerel yönetimlerin gelir kaynakları vergi dışı gelirler, vergi gelirleri, hibe ve yardımlardır. Bu kaynaklardan hangi oranlarda pay aldıkları ülkelerdeki yasal düzenlemeler ile değişmektedir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 324).

İngiltere'de yerel yönetimler "yerel hükümet"¹ olarak adlandırılır ve merkezi hükümet ile aynı özellikte kabul edilir. Yerel yönetimlerin yapısı 1972 tarihli Yerel Yönetim Kanunu ile oluşturulmuştur ve o günden beri değişiklikler yapılmaktadır. İngiltere üniter ve çok katmanlı bir yapıya sahiptir. İskoçya ve Galler Büyük Britanya'yı oluştururken, Kuzey İrlanda ile beraber Birleşik Krallık idaresini oluştururlar (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 325).

¹ local government

İngiltere’de yerel yönetimlerin görevleri ülkeden ülkeye değişmekte olduğundan sınıflandırmak zordur ancak ilköğretim, sağlık, ulaşım, çevre, sosyal hizmetler, konut, karayolları, kütüphaneler, polis ve itfaiye hizmetleri yerel yönetimler tarafından sağlanır. Ayrıca, bazı kamu hizmetleri hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim tarafından sağlanır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 325).

Yerel yönetimler açısından en önemli gelir kaynakları hibe ve yardımla olmakla beraber vergi gelirleri, borçlanmalar ve işletmelerinden elde ettikleri gelirlerdir. Harcamalar açısından bakıldığında, sosyal, kamusal işler ve hizmetler, yatırım harcamaları, konut ve eğitim gibi harcamalardır. Yerel yönetimlerin kendi adlarına sadece bölge ya da şehir meclisleri tarafından toplanan emlak vergisi benzeri Meclis Vergisi¹ toplayabilirler. Toplamakla mükellef oldukları ancak kullanımı konusunda sınırlama olan Tektip İşletme Vergisi² de vergi gelirleri arasında sayılabilir. Ancak yerel düzeyde hizmetlerin sağlanabilmesine katkıda bulunmak ve sağlanan hizmetleri standardize edebilmek için merkezi yönetim iki tip yardımda bulunmaktadır. Genel amaçlı olan yardımlarda, harcamalar konusunda yerel yönetimler daha rahat hareket edebilirken, özel amaçlı yardımlarda, yardımın amacına göre harcanması konusunda esneklik yoktur (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 324 - 326).

Fransa’da, merkeziyetçi yapı 1982 yılında başlayan reformlarla yerelleşmeye doğru kaymış, görevler paylaştırılmıştır. Bölgelere tüzel kişilik hakkı tanınmıştır. 2003 yılında anayasada yapılan düzenlemeler ile yerel yönetim ilkeleri anayasaya eklenmiştir (Keleş, 2014: 109). Son yıllarda merkeziyetçi yapıyı tekrar güçlendirecek düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimlerin öz vergi kaynakları kısıtlanmış ve merkezi yönetim tarafından sağlanan yardımlara dönmüştür (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 326).

Fransa’da yerel yönetimler eğitim, ulaşım, altyapı ve üstyapı hizmetleri, hamam, çamaşırhane, eğlence ve park alanları, çevre, toplu yaşam alanları gibi birçok hizmetin sağlanmasından sorumludurlar (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 327).

¹ Concil Tax

² Uniform Business Rate

Fransa’da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, sorumluluk ve kaynakların kullanımı konusunun kesin sınırlarının kanunlarla belirlenmesi ilkesi kabul edilmiş ve bunlar paylaştırılmıştır. Anayasaları gereğince kanunları parlamento yaptığından ve vergi ancak kanunlarla koyulabildiğinden yerel yönetimlerin vergi koyma yetkisi yoktur. Merkezi yönetim tarafından koyulan vergiler yerel yönetimlere dağıtılmak üzere gene merkezi yönetim tarafından tahsil edilir. Yerel yönetimler arazi vergisi, kira vergisi, meslek vergisi ve emlak vergisi olarak dört adet kendilerine ait dolaysız vergi gelinine sahiptirler. Bunların dışında yerel başka dolaylı ve dolaysız vergi gelirleri de vardır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 327).

Almanya’da “federal devlet ilkesi” dokunulmaz anayasal ilkelerdendir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisi federe devletlere ait olup, çok katmanlı bir yönetim sistemi vardır. Üç kent eyaleti (Berlin, Hamburg ve Bremen) istisnası haricinde, eyaletler kendi yerel yönetimleri ile ilgili düzenleme yapabilirler (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 327, 328). Ayrıca eyaletler belirlenmiş konularda federal devlet yasa yapmak istemezse yasa yapabilirler (Keleş, 2014: 108).

Almanya’da temel olarak belediyeler ve ilçelerden oluşan yerel yönetimlerin geniş yetkilerle donatıldığı alışlagelmiş görevleri ulaşım, sosyal, kültürel ve eğlence alanları, çevre, sosyal hizmetlerdir. Ayrıca, yasalarla, yerel yönetimler tarafından yapılması zorunlu tutulmuş okul binaları inşaatı, cadde ve sokak inşaatı, atık yönetimi, itfaiye hizmetleri gibi hizmetleri de sağlamaları gerekmektedir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere devredilmiş trafik denetimi, işletme denetimi ve yapı denetimi, kimlik bildirim, sağlık ve veteriner hizmetleri, nüfus ile ilgili işlemler, seçim işlemleri gibi hizmetler de görevleri arasındadır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 328).

Alman yasaları, yerel yönetimlerine, seçilmiş organları aracılığı ile özerklik kullanabilmesini güvence altına almış ancak, finansmanları konusunda aynı serbestiyi sağlamamıştır. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları vergiler, merkezi yardımlar ve diğer gelirlerdir. Vergi gelirleri Gelir Vergisi, Ticaret Vergisi, Mülk Vergisi, Katma Değer Vergisi gibi vergilerden oluşmaktadır. Bu vergilerin temeli, oranlarını belirli sınırlar dâhilinde kendilerinin belirleyebildiği, kendi bölgelerinde bulunan ticari kuruluşlardan aldıkları ticaret vergileridir. Ayrıca çeşitli vergiler ve verdikleri bazı hizmetlere ilişkin resim ve harç ücretleri de gelir kaynakları arasındadır. Eyaletler, federe devletlerin, yerel

yönetimlerin harcamalarını kısıtlamalarından dolayı kendi kararlarını sınırlı bir çerçevede alabilmekte ve gelen vergi gelirlerinin idari katmanlar arasında ki paylaşımı her ne kadar kanunlarla belirlenmiş olsa da sorun haline gelmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanmaları da kısıtlı ve izne tabiidir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 328, 329).

Belçika, kendi özelinde değerlendirilebilecek yapıda bir federal devlettir. “Belçika’da bir devlet, 3 topluluk¹, 3 bölge², 10 il ve 589 belediyeden oluşan bir idari yapı mevcuttur. Devlet, yerel yönetimler ve topluluk yönetimleri arasında hiyerarşik bir yapı bulunmamaktadır.” (Keleş, 2014: 108; Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 329). 1975 ve 1977 yıllarında yapılan düzenlemelerle belediye sayıları azaltılmış ve devam eden süreçte yerel yönetimleri güçlendirilmiştir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 328, 329).

Yerel yönetimlerin kendi bölgelerinin yönetimi şeklindeki yapı zaman içinde federasyona doğru evrilmiştir. İller, daha geri planda kalsalar bile, tarım, sağlık, bayındırlık, kültür gibi değişik alanlarda hizmetler sunmaktadırlar. Belediyeler eğitim, sosyal güvenlik, genel kamu hizmetleri gibi hizmetleri sağlamaktadırlar. Son yıllardaki iyileştirme hareketi ile belediyeler birleştirilmiş, daha genişlemiş alanlarda hizmet üretim maliyetleri düşmüş ve verimlilik de artmıştır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 330).

Belçika’da, vergi gelirlerinin büyük çoğunluğu yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Vergiler, yerel yönetimlerin en büyük finansman kaynağıdır. Bunun yanı sıra bağış, yardım ve vergi dışı gelirler de finansman kaynaklarındandır. Harcama serbestisine sahiptirler. Ayrıca, son yıllarda yapılan düzenlemelerle mali konularda geniş bir özerklik verilmiştir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 330).

İspanya’da varlıkları yasa ile güvence altına alınmış 17 adet özerk topluluk mevcuttur. Anayasalarında turizm, kamu hizmetleri, sağlık, ekonomi, kültürel hizmetler gibi hangi konularda özerk yapıda oldukları belirtilmiştir. Çoğu merkezi yönetimin üstünde olmak üzere kalan görevler yerel yönetim ile aralarında paylaştırılmıştır (Keleş, 2014:109).

¹ Flamanlar, Fransızca konuşanlar ve Almanca konuşanlar

² Flaman bölgesi, Valon Bölgesi ve Brüksel

İtalya, farklı özerklik düzeylerinden oluşmuş 20 bölgeden oluşur. Bölge yönetimleri sağlık, yardım, kültürel ve turistik faaliyetler, ulaşım, yol yapım ve bakımı, güvenlik hizmetleri gibi konularla ilgilenirler. Daha üst düzey özerkliğe sahip bölgeler ticari ve siyasi hayatı etkileyecek konularda, kamu hizmetleri, yasama yetkileri gibi konularda da yetki sahibidir. Bazı bölgeler idari özerkliğin yanı sıra siyasi özerkliğe de sahiptir. Ancak tüm düzeydeki bölgeler, ulusal birlik ve bütünlüğe muhalefet edecek şekilde hareket etmekten yasalarla yasaklanmıştır (Keleş, 2014: 110).

2.3.2. Türkiye’de mali özerklik uygulamaları

Cumhuriyetin kuruluşu sırasında gerek ekonomik anlamda gerek personel anlamında ciddi yetersizliklerle karşı karşıya olmanın etkisi, ulusal bütünlüğü korumak, eldeki mevcut kısıtlı imkânlarla maksimum fayda sağlayabilmek için yetki merkezi yönetimde toplanmıştır. Ancak, yıllar içinde yapılan değişiklik ve düzenlemeler, çıkartılan kanunlar, geçmişimizden miras aldığımız güçlü merkeziyetçi yapıyı bugün kanun ve uygulamalarımız da dâhil olmak üzere, yönetimlerimizin her basamağına taşımamıza engel olamamıştır. Bugünkü yapı dahi, güçlü yerel yönetimler oluşturmaktan ziyade, yerel birimlerde merkezi yönetimin uzantılarını oluşturma ve vesayet yetkilerini devam ettirme eğilimindedir (Çiçek, 2014: 60).

Her ne kadar yerel yönetimlerin öz gelirlerinin arttırılması ve kendi inisiyatifleri ile hareket edebilmeleri isteniyor gibi görünse de, yerel yönetimlerin mevcut düzenlemelerdeki gelirleri ile sorumlulukları arasında gerçek anlamda dengeli bir oran olmaması sebebiyle yerel yönetimler gerek yapılan yardım ve hibeler, gerekse kanunlarımızda mevcut olan düzenlemelerin kısıtlamaları çerçevesinde borçlanma yolu ile temin edebilecekleri finansman sınırlıdır. Bu da onları merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir.

2.4. Yerel Yönetimler ve Özerklik Üzerine Değerlendirme

Yerel yönetimler başlangıçta toplu yaşam birimleri olarak oluşmuştur. Daha büyük gruplar halinde yaşama gerekleri ortaya çıkınca, kendi kendilerini yönetebilme ve karar verebilme gibi haklarını merkezi yönetime devrederek bütünün daha küçük birimleri, merkezin uzantıları olarak yaşamaya başlamışlardır. Yerel yönetimlere genel yaklaşım

bütünü parçalamak değil, bütünleşmeyi daha iyi sağlamak amacına hizmet etmeleridir (Keleş, 1995b: 3).

Yerel yönetimlerin mali açıdan özerkleşmesi süreci başlamadan önce bazı koşulların sağlanması gereklidir. Geçiş deneyimlerden edinilen tecrübelerle göre, altyapısı, mevzuatı, nasıl yapılacağı, yetki ve sorumluluk dağılımı gibi önemli konularda belirsizlikler mevcutken yapılacak reformlardan verim elde edilemeyebilir. Her ne kadar süreç başladığında, yerel yönetimlerin yeterince hızlı bir biçimde sürece ayak uyduracak şekilde kendilerini geliştirebileceği görüşü de olsa da, bu iyimser bir yaklaşımdır.

Yerel yönetimlerde özerkliğin en önemli savlarından biri yerel yönetim yetkililerinin, bölgenin ihtiyaçlarını merkezi yönetimden daha iyi bilmesi, yakınlıktan kaynaklı elde edilen bilginin daha sağlıklı olacağıdır. Bu açıdan bakıldığında, daha küçük ülkelerin, vatandaşlarının kamusal ihtiyaçlarını karşılama konusunda daha büyük ülkelere göre daha başarılı olması beklenir. Ancak bu görüş, kamu mal ve hizmet üretiminde, ölçek ekonomisini ciddi biçimde göz ardı etmektedir (Tanzi, 2000: 2).

Bir ülke, içinde emek, sermaye ve malın özgürce hareket ettiği, standart vergi oranları, gümrük tarifeleri ve serbest piyasa ekonomisinin hâkim olduğu genişçe bir pazar olarak kabul edilir. Merkezi olmayan, bölgelere bölünmüş bir ülkede, aynı standartlar ve serbesti olmayabilir. Piyasa faaliyetlerine, emeğin ya da malın hareketine bölgeler arası geçişte farklı sınırlamalar ya da gümrük benzeri uygulama olabilir. Ya da bölgelerdeki farklı vergi uygulamaları işletmelerin rekabetini engelleyebilir. Bu şartlarda yerelleşme, pazarı kısıtlayıcı bir uygulama haline gelebilir (Tanzi, 2000: 5).

Birçok merkezi yönetim, kendileri tarafından gerçekleştirilen bir takım hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılabilirliğini ya da özelleştirme yolu ile devredilebileceğini göz ardı eder. Yerel faaliyetlerin sorumluluğunun, yerel halka en yakın birimler tarafından gerçekleştirilmesinin daha verimli olacağı fikri göz önüne alınarak, bu tip faaliyetlerin özelleştirilmesi ya da yerel yönetime devredilmesi uygun olabilir. Merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen yerel hizmetler ne kadar az olursa, yerelleşmeye de o kadar az ihtiyaç olur. Merkezi yönetimin elinde tuttuğu güç ve yetki miktarı arttıkça, yerelleşmeye olan gereksinim de o kadar artar (Tanzi, 2000: 2, 3).

Yerelleşme ile vergi toplama ve harcama ilişkisi sıkı sıkıya birbirine bağlıdır. Harcamaların kimin tarafından ne şekilde yapılacağına karar vermenin anlamı, yerel ve merkezi yönetimin görev yetki ve sorumluluklarını da belirlemek anlamına gelmektedir. Aynı konu ile ilgili görevlerin bir kısmı merkezi, bir kısmı yerel yönetim tarafından yerine getiriliyorsa, bu aralarında sürtüşmeye yol açar ve belirleyici görev ayrımları konusunda kafa karıştırır. Net bir biçimde ayırım yapılamadığı noktalarda yetki ve sorumluluklar çatışır. Merkezi olmayan yönetimlerin finansmanının vergi ve transfer gelirleri ile sağlanması gerektiği için bu da karışıklığa yol açar. Ayrıca, genel anlamda, bölgeler arasında kişi başına düşen gelirdeki farklılıklar ne kadar fazla ve merkezi yönetimin sunmak istediği kamu hizmetleri ne kadar standardize ise, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yollaması gereken miktar o kadar artar. Ancak bu şekilde bölgelere göre değişen bütçeler zaman zaman kötüye kullanıma yol açabilir (Tanzi, 2000: 7 - 9).

Yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılacağında, yerel yönetimin kaynak gereksinimi göz önüne alınmalıdır. Ancak, bunun belirlenmesi zordur. Özel amaçlı transfer yapılacağı durumlarda, yerel yönetimin de katılımı sağlanmak koşulu ile proje giderinin belirli bir oranına kadar çıkılabilir. Tek başına proje maliyeti temel alınır, bu yerel yönetimlerin, proje giderlerini şişirmesi ya da yönünde özendirebilir. Ya da mali açıdan daha iyi durumdaki belediyelere daha fazla yardım yapılabilir. Yerel yönetimin “yerel sorumluluk duygularının körelmemesi” için tüm projenin, merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi doğru değildir (Keleş, 2014: 398, 399).

Transfer gelirleri aracılığı ile verilen desteği, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin işine karışma hakkının satın alınması gibi görenler de vardır. Merkezi yönetim, yerel yönetime destek sağlayarak onları bir çeşit vesayet altına almakta olduğu görüşü vardır (Keleş, 2014: 399).

Makroekonomi açısından bakıldığında, yerel yönetimler ile merkezi yönetim aynı dönemde farklı ekonomik politikalar izleyebilir. Bu da ekonomik politikalar arasındaki koordinasyonu güçleştirir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından borçlarının kapatılacağına inandıkları durumlarda da kolayca dışarıdan borçlanma yoluna gidebilirler. Bu da merkezi yönetime daha fazla yük bindirir (Tanzi, 2000: 11).

Yerelleşmenin bölgesel olmadan fazla, etnik, kültürel ve siyasi olduğu ülkelerde, merkezden uzaklaşma eğilimi artar. Bölge kendini, ülke bölgeyi kendinden farklı olarak algılamaya başlar. Özellikle, sınırları içinde önemli doğal kaynaklar ya da gelir getirici unsurlar varsa, yerel yönetim bunu sadece kendi bölgesi için kullanmak isteyebilir. Merkezi yönetimin görevleri olan ülke çapında finanse edilmesi gereken işler, gelir dağılımının homojen olması ya da kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması ve dağıtımını ile ilgili politikalarını etkiler. İleri düzeyde bakıldığında, ülke içinde ciddi karışıklıklara yol açabilir (Tanzi, 2000: 12, 13).

Sağlam bölgesel politikalar, dengeli ve sürekli ekonomik büyüme için önemlidir. Ülkelerin idari yapılanmaları, dışarıdan nasıl bir yönetim sistemi ithal edilmiş olursa olsun, yaşam tarzları, geçmişleri ve kültürlerinden etkilenerek şekillenir ve kendi formunu oluşturur. Bu dönemde yapılan çalışmalarda, bir noktaya kadar yerleşmiş ülkeler daha fazla yerleşmeli mi yerleşmemeli mi kararını vermeye çalışmaktadırlar. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki coğrafi konum, ortak geçmiş, kültür, doğal kaynaklar, pazar büyüklüğü ve ticaret merkezlerine mesafe gibi yapısal farklılıklar iş gücü ve sermayeyi, yatırımları ve pazar derinliğini etkiler. Teoride, kendilerine yüklenen sorumlulukları yerine getirebilecek sorumluluk, mali ve teknik imkânlarla donatılmış ve geçiş sürecini başarıyla atlatabilecek yerel yönetimlerin var olduğu ve bu şekilde yerleşmenin gerçekleşeceği varsayılsa da gerçek dünyada bu tip yerel yönetimler pek yoktur. Dolayısıyla, var olan yapılar ile kurulmaya çalışılan yeni sistem arasında bir bağ olması ve ne yapılması gerektiğinin iyi belirlenerek uygulanabilir olması önemlidir. Özellikle büyük ve kimlik olarak çeşitlilik barındıran ülkelerde gerçekleştirilmesi zordur.

3. İLLER BANKASI'NIN MALİ ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Belediye bankaları olarak tanımlanabilecek yerel yönetim bankalarının doğuşu, 14. yüzyıla kadar uzanır. Bazı yerel yönetimlerin, Sanayi Devrimi ile artan sanayileşme ve kentleşme dolayısıyla yetersiz kalan altyapı ve üstyapı gereksinimlerini karşılamak için kendi finansman ihtiyaçlarını karşılama istekleri gibi siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu doğan talep, belediye bankacılığı için gerekli zemini hazırlamıştır (Altay, 1997: 28; Aktaran: Serter, 2016: 5, 6).

Yerel yönetimlerin mali gereksinimlerinin karşılanması amacıyla uzmanlaşmış kurumların çıkışı 19. yüzyıla denk gelmektedir. Batı Avrupa'da ortaya çıkan bu uzmanlaşmış destek kuruluşları ile ilgili düzenlemeler zaman içinde dünyada farklı ülkelere de örnek olmuş ve yerel yönetimlere mali ve teknik anlamda destek olması için gerekli yasal ve finansal düzenlemeler yapılarak gerekli altyapı hazırlanmıştır. Türkiye'de yerel yönetim bankacılığı ile ilgili 1933 yılında Belediyeler Bankası ile yapılan düzenlemelere kadar mevduat bankalarından alınan krediler ile altyapı yatırımları yapılmıştır (Serter, 2016: 6, 7). Belediyeler Bankası ile Türkiye'de yerel yönetimlerin finansmanı ve yatırımları ile ilgili yepyeni bir dönem başlamıştır.

3.1. İller Bankası A.Ş.

İller Bankası A.Ş.'nin, kurulduğu günden bu yana sağladığı kredi olanakları, teknik destek ve diğer hizmetleri ile ülkemizde yerel yönetimlerin ve şehirciliğin gelişmesinde çok büyük katkısı olmuştur (Çoker, 1989: 23).

Dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının karşılanması ve gelişmelerine katkıda bulunmak amacıyla temel fonksiyonu yerel yönetimlere kredi sağlamak olsa da, buldukları bölgenin ihtiyaç ve koşullarına göre şekillenmiş ve farklı ihtiyaçlara cevap verebilen yerel yönetim bankaları mevcuttur. İller Bankası A.Ş.'nin kuruluşu sırasında ülkemizdeki ihtiyaçların, diğer ülkelerdeki yatırım ve kalkınma bankaları ile aralarında ayırım bulunduğundan, farklı bir yaklaşımla, ülkemizdeki yerel yönetimlere kredi ve finansman desteği ile beraber teknik imkân ve kadro ve da sağlayacak şekilde olması gerekmiştir (Çoker, 1989: 23).

İller Bankası A.Ş.'ye giden yolda ilk adımlar, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda atılmıştır. 131. maddesinde "Her sene belediye bütçesine mevzu varidatın safi miktarı hesap edilerek bu safi varidatın yüzde beşi işbu kanunun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasından itibaren yirmi sene müddetle aynı bütçeye ihtiyat akçesi olarak vazolunan ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar hükümetin idare edeceği bir bankaya aynı mali senenin nihayetinden evvel tediye edilecektir." Hükümü bulunmaktadır. 1931 tarihli Belediye Muhasebe Usulü Nizamnamesi de söz konusu kanunu desteklemiş ve ayrılacak ödeneğin İçişleri Bakanlığı tarafından uygun görülen bir bankaya aktarılması gerektiğini hükme bağlamıştır. Kanunun yürürlüğe girmesiyle, belediyeler paylarını ayırmışlar ve kısa zamanda biriktirilen paranın bir an önce kullanılabilmesi için Belediyeler Bankası'nın kurulması uygun görülmüştür (Çoker, 1986: 2; Aktaran: Serter, 2016: 7).

İller Bankası A.Ş., Kurtuluş Savaşı'ndan sonra, 11 Haziran 1933 yılında 2301 sayılı kanunla, mali imkânları kısıtlı olan idareleri destekleyerek ülkenin yeniden yapılandırılmasını sağlamak amacıyla "Belediyeler Bankası" olarak 15 milyon sermaye ile kurulmuştur. Bankanın verdiği hizmetlerde başarılı olması ancak, ülkenin hızlı nüfus artışı, şehirleşmenin artması, kuruluş sermayesinin artan kredi ihtiyacına yetişmemesi gibi güncel ihtiyaçlar çerçevesinde yetersiz kalması, il özel idareleri ve köylerin Belediyeler Bankası kapsamının dışında bırakılması, sadece belediyelere destek vermesi ve faaliyet alanının genişletilmesi gibi sebeplerle 23 Haziran 1945 tarihinde yayınlanan Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 4759 sayılı kanun ile İller Bankası haline gelmiş, Belediyeler Bankasının mirasının yanı sıra görev, yetki ve sorumluluk alanı genişletilmiştir (Türkoğlu, 2009: 160; İller Bankası A.Ş., 2018).

26.01.2011 tarihinde kabul edilip, 08.02.2011 tarih ve 27840 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun" ile anonim şirket olarak yeniden yapılandırılmış ve söz konusu kanunla düzenlenen haller dışında özel hukuk hükümlerine tabii, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde yatırım ve kalkınma bankası halini almıştır. İller Bankası A.Ş., Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur ve 6107 sayılı kanun, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve diğer kanunların ilgili hükümlerine tabidir (İller Bankası A.Ş. Faaliyet Raporu, 2016; İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 14). Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.

Misyonu; “Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmaktır.”

Vizyonu; “Modern kentlerin gelişmesi sürecine öncülük eden, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir kalkınma ve yatırım bankası olmaktır.”

Stratejisi ise; “Yatırım bankacılığı anlayışı ve toplam kalite yönetimi yaklaşımıyla hizmet vermektir.”

İller Bankası A.Ş. ana sözleşmesinin 6. maddesinde Banka'nın amacı ve faaliyet konuları:

“Bankanın Amacı, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.

Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

a)Türk Lirası ve döviz olarak Yönetim Kurulunca belirlenen vadelerde her türlü nakdi ve gayrinakdi kredi açabilir. Her türlü menkul kıymetleri satın alabilir, satabilir, tahvil ve borçlanma garantisi verebilir.

b)Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir. Finansman ilişkilerinde bulunduğu yerel yönetimlerin verimli çalışmalarını sağlayıcı teşvik tedbirleri alabilir.

c)Bankanın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.

ç)Sigorta acenteliği yapabilir.

d)İlgili mevzuat hükümleri çerçevesinde gerekli izinleri almak kaydıyla yurt içinde ve yurt dışında şubeler, bölgeler, irtibat büroları ve temsilcilikler açabilir.

e)Yurtiçi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.

f)Yurtiçi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.

g)Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapabilir.

ğ)Hissenin %50den fazlası belediye, il özel idare veya mahalli idare birliklerine ait olan şirketlerin finansman ihtiyacını karşılayabilir.

h)Yerel yönetimlerin, Banka Kuruluş Kanunu kapsamındaki her türlü projelerinde kullanılmak üzere genel bütçe dâhil, yurt içi ve yurt dışından temin edilen fon ve hibelerin kullanılmasına aracılık edebilir. Aracılık işlemi; kaynakların yerel yönetimlere doğrudan transferi şeklinde olabileceği gibi, bu kaynaklardan finanse edilecek projelerin yürütülmesine yardım şeklinde de olabilir. Bu şekilde finanse edilecek projelerin yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar yönetmelik ile düzenlenir.

ı)Her türlü taşıt, menkul ve gayrimenkul malları alır, satar, kiralar, kiraya verir, leh ve aleyhte rehin, ipotek, intifa, irtifak hakları, gayrimenkul mükellefiyetleri ve diğer ortaklıkları tesis edebilir.

i)Açtığı krediler karşılığında, menkul rehni, ticari işletme rehni ve gayrimenkul ipoteği de dâhil olmak üzere her türlü teminatı alabilir.

j)Yerel yönetimlerin talepleri halinde; her türlü harita, imar planı, etüt, kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerini yapabilir veya yaptırabilir, her türlü teknik bilgi ve eleman desteği sağlayabilir; bankaca kısmen veya tamamen kredilendirilerek yapılan işlerin kontrol ve denetimini yerel

yönetimlerle müştereken veya tek başına yaptırabilir. Denetim ve kontrolörlük işlerini hizmet veya danışmanlık alımı yoluyla da yaptırabilir.

k)Kendi kaynakları dışında finansmanı temin edilmek ve 5411 sayılı Kanuna aykırı olmamak kaydı ile çalışma alanı kapsamında yurt dışında projelendirme ve danışmanlık hizmetleri verebilir, projelerin uygulanması için temin edilen finansmanın kullanılmasına aracılık edebilir.

l)Ortak idarelere dönük her türlü eğitim ve bilgilendirme faaliyetinde bulunabilir.

m)Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır.

n)Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kar amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır.” (İlbank A.Ş. Ana sözleşmesi, md:6)

Banka Genel Kurulu, il özel idarelerini temsil etmek üzere il genel meclis üyeleri arasından seçilen yirmi kişi, belediyeleri temsilen her bir ili temsil etmesi için belediye başkanları arasında seçilecek birer kişiden ve İçişleri, Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı'nı temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden oluşur (İBAŞHK, Md. 5).

İller Bankası A.Ş.'nin yönetim organları Genel kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu, Genel Müdürlük, Daire Başkanlıkları ve Bölge Müdürlüklerinden oluşur (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 16).

İller Bankası A.Ş.'nin Yönetim Kurulu, İller Bankası A.Ş.'nin idare ve temsil eden ve Genel Kurul'a karşı sorumlu organdır. Yönetim Kurulu'nun dört üyesi Bakanlık tarafından atanır. İki üye Genel Kurul tarafından, Genel Kurul'a katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından, belediye ve il özel idarelerini temsil etmek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından seçilir (İBAŞHK, Md. 7).

İller Bankası A.Ş., İBAŞHK ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve diğer kanunların ilgili hükümlerine tabidir (İBAŞHK, Md. 13).

3.1.1. İller Bankası A.Ş.'nin mali yapısı: gelir ve giderler

15 000 000 TL sermaye ile 1933'de kurulan Belediyeler Bankası, daha sonra 1945 yılında 100 000 000 TL sermaye ile İller Bankası olmuş, iş hacminin artması ile zaman zaman sermaye artırımına gidilmiş, 2011 yılındaki İller Bankası Anonim Şirketine dönüşümü ile sermayesi 9 000 000 TL olmuştur. 15 Mart 2014 tarih ve 28942 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bu sermaye 18 000 000 TL'ye çıkartılmıştır (İlbank Faaliyet Raporu, 2017: 7).

Sermaye kaynakları;

“2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarlar.

Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi karından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.

Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.” (İBAŞHK Md. 4)

İller Bankası A.Ş.’nin gelir kaynakları (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 17):

- Kredilerden alınan faiz, komisyon ve fon gelirleri,
- Kontrolörlük ve danışmanlık gelirleri,
- Kaynak geliştirme faaliyetleri sonucu elde edilen gelirler,
- İnterbank piyasalarından fon transferi yoluyla elde edilen faiz gelirleri.

3.1.2. İller Bankası A.Ş.’nin faaliyet alanları

İller Bankası A.Ş., misyon edindiği üzere, “Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmaktadır”. Bu anlamda, kredi ve hibe kaynak sağlanması ile finansman faaliyetleri, pay dağıtımı, planlama, proje geliştirme ve uygulama ve teknik danışmanlık ve denetim hizmetleri ile teknik uzmanlık faaliyetleri ve kaynak geliştirme faaliyetleri ile yerel yönetimlere destek olur (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 12, 26).

Banka, bu faaliyetleri gerçekleştirebilmek için;

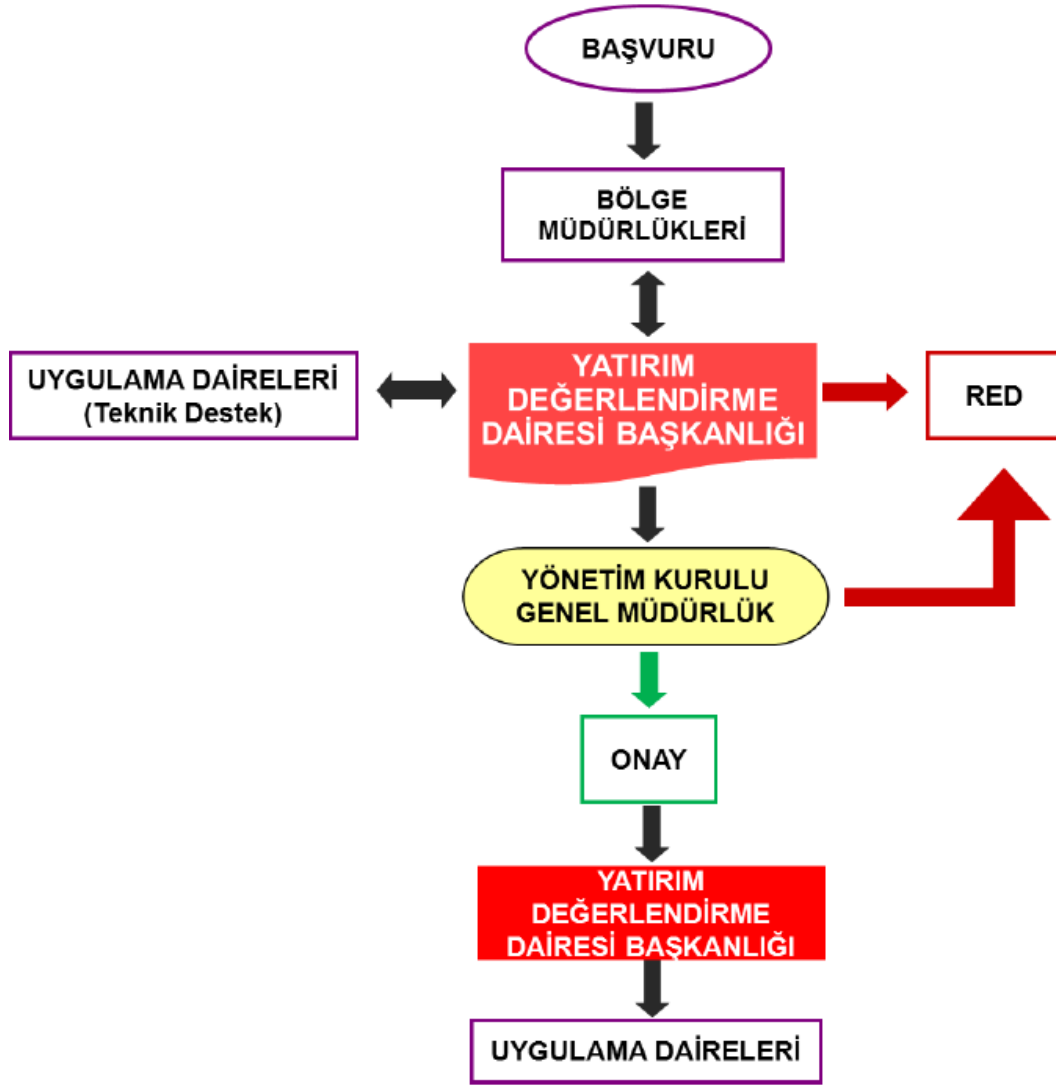
- Kendi öz kaynaklarını
- Genel bütçeden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile beraber yapılacak projeler için aktarılan yurtiçi fonları
- Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, İslam Kalkınma Bankası gibi finans kuruluşlarından temin edilen uluslararası kaynaklardan temin edilen finansmanı kullanır (İller Bankası A.Ş. 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 14).

İller Bankası A.Ş., 6107 sayılı kanununun 13. maddesi üçüncü fıkrası gereğince banka safi karının %51'ini hibe olarak kullandırmaktadır. Bu hibe, İl Özel İdareleri tarafından köylere yapılacak olan teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin, nüfusu 200 000'in altında olan belediyelerin kentsel altyapı projelerinin ve nüfusu 25 000'in altındaki belediyelerden İller Bankası A.Ş. tarafından uygun bulunan kentsel altyapı projelerinin finansmanında hibe olarak kullanılmak üzere ayrılmaktadır (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 38; İller Bankası A.Ş. 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 18).

Bunların yanı sıra, yerel yönetimlere ait uygun görülen yapım, proje ve etüt işlerinin %50'sine İller Bankası A.Ş. kârından ayrılan ödenekten hibe olarak sağlanırken, kalan %50'sine yerel yönetime İller Bankası tarafından açılan uzun vadeli kredi ile sağlanmaktadır (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 38).

Kalkınma Bakanlığı koordinatörlüğünde, 2011 yılından beri "Su, Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri (SUKAP) ile yerel yönetimlerin içmesuyu ve atıksu tesisi ihtiyaçları, genel bütçeden sağlanan desteklerle yürütülmektedir. Sağlanan ödeneğin yönetim ve izlenmesi İller Bankası A.Ş. tarafından yapılmaktadır. Nüfusu 25 000 altında kalan yerel yönetimlerin projeleri için Genel Bütçeden Maliye Bakanlığınca İller Bankası A.Ş.'ye aktarılan ödenekten %50 oranından hibe sağlanmakta, kalan finansman ise İller Bankası A.Ş. tarafından sağlanan uzun vadeli kredi ile tamamlanmaktadır. İller Bankası A.Ş., 31.12.2016 tarihi itibarıyla toplamda SUKAP kapsamında 730 tanesi bitmiş, 1166 adet İçmesuyu ve Atıksu işini yürütmektedir (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 39, 40; İller Bankası A.Ş. 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 17).

Altyapı ve üstyapı yapımı, muhtelif mal ve malzeme alımı, kamulaştırma, nakit destek gibi yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına yönelik kredi talepleri, Bölge Müdürlükleri ve Yatırım Koordinasyon Dairesince, diğer birimleri desteği ile değerlendirilerek sonuçlandırılır.



Şekil 3.1. Kredilendirme süreci (İller Bankası A.Ş., Yatırım Değerlendirme Süreç Kartı, 2017)

Yerel yönetim kredi talep formunu doldurarak, ön değerlendirme için Bölge Müdürlüklerine başvurur. Bölge Müdürlüğü tarafından ön değerlendirmesi yapılan ve eksiklikleri giderilen başvurular; Yatırım Değerlendirme Dairesi'nin ilgili uygulama daireleri, bölge müdürlükleri ve başvurana ile organize bir biçimde detaylı analizlerinin yapılabilmesi için Genel Müdürlüğe yollanır. Yapılan başvurunun ekonomik, teknik ve mali değerlendirilmeleri yapılarak, uygun görülen kredi taleplerinin başvurusu için gerekli evrak ve doküman istenir. Burada, başvuruyu yapan yerel yönetimin kredibilitesi, kredi evraklarının doğru ve eksiksiz hazırlanması, Onay için hazırlanan dosyanın tam olması gibi kriterler büyük öneme sahiptir. Evrakların tamamlanması ile kredi, tahsis için Onay'a sunulur. Tahsis edilen kredinin, konusuna uygun olarak kullanılması sağlanır (İller Bankası

A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 32, 33; İlbank A.Ş. Yatırım Değerlendirme Süreci Tanımlama Kartı, 2017).

İller Bankası sorumluluk ve organizasyonu kendine ait olmak üzere, Kalkınma Bankası'nın uygun görüşü ile Hazine Müsteşarlığının garantörlüğünde, şartlarını, krediyi sağlayacak uluslararası finans kurumu tarafından belirlendiği ve krediyi kullanacak olan yerel yönetimlerin projelerine göre finansman temin etmektedir (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 40).



Şekil 3.2. Uluslararası Kuruluşlardan Sağlanan Kredilerin Kullanılması (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2017: 34)

Krediyi sağlayacak uluslararası finans kuruluşu ile Hazine Müsteşarlığı arasında garanti anlaşması ve İller Bankası A.Ş. ile de kredi anlaşmasının imzalanması ile süreç başlar. Krediyi kullanacak olan yerel yönetimlere kredinin verilebileceği projeler için gerekli teknik ve mali gereksinimler hakkında bilgi verilir, gerekli tanıtım toplantıları yapılır. Yerel

yönetimlerden, başvurmak isteyenlerin talebi Uluslararası İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından kabul edilir. Krediyi sağlayacak olan uluslararası finansman kuruluşu kredi talebinde bulunan yerel yönetimlerin mali yeterliliğe haiz olup olmadıklarını inceler. Daha sonra, kredi kullanıcısı fizibilite raporunu hazırlar. Projenin gerekli teknik ve çevresel incelemeleri ve risk analizleri değerlendirilir. Bankamız tarafından onaylanan fizibilite raporu Kalkınma Bakanlığı'na sunulur. Krediyi sağlayacak uluslararası finansman kuruluşunu kredi tahsisini uygun gördükten sonra İller Bankası A.Ş. onayına sunulur. İller Bankası A.Ş.'nin de onaylaması ile İller Bankası A.Ş. ile kredi kullanıcısı arasında Alt Kredi Anlaşması imzalanır ve uygulamasına geçilir (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 34, 35).

İller Bankası sektörlerine ve ihtiyaçlara göre farklı krediler sağlamaktadır. Bu kapsamda, altyapı, SUKAP projeleri, üstyapı, köprülü kavşak, raylı sistem inşaatları gibi diğer altyapı, yenilenebilir enerji tesisleri, kent bilgi sistemi, malzeme, araç gereç alımı, kamulaştırma ve imar planı, harita, altyapı etüt proje gibi işler için proje kredileri; ihbar ve kıdem tazminatı ile kurum ve amme borçlarının yapılandırılmasını desteklemek için nakit destek kredileri; (zorunlu haller dışında kullanılmayan) ortak idarelerin acil cari giderlerini karşılamak ve kefalet kredileri, teminat mektubu, teminatlı kefalet kredileri için nakit krediler; teminat mektubu karşılığı diğer bankalardan kullanılan gayri nakdi krediler ve muhtelif yapım işleri için sağlanan Avrupa Birliği Çevre Yatırımları Projeleri için kredi gibi farklı türlerde krediler sağlamaktadır (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 31, 35).

İller Bankası A.Ş., istisnai durumlar dışında kısa vadeli kredi kullandırmamakta ancak, yerel yönetimlerin diğer finansman kuruluşlarından temin edecekleri krediler için İller Bankası A.Ş. tarafından teminat verilmekte, yerel yönetimin kredi borcunu ödemedeki güçlük çekmesi halinde krediyi yerel yönetim adına ödeyerek borcu ilgili yerel yönetimin hesabına yansıtmaktadır (İller Bankası A.Ş. Faaliyet Raporu, 2017: 22).

İller Bankası A.Ş. ayrıca, merkezi yönetim tarafından 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre toplanan genel bütçe vergi tahsilatı gelirlerinden vergi iadeleri düşüldükten sonraki net tutarın %6,50'sinin yerel yönetimlere transferine aracılık etmektedir. Her yıl ocak ayında

İçişleri Bakanlığı tarafından TÜİK'den sağlanan verilere göre yerel yönetimlerin nüfusları belirlenmektedir. Bu veriler ışığında

- Büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan %1,50 payın %80'i belediyelerin nüfusuna göre dağıtılır. Kalan %20'lik kısım (Kanunda belirtilen gelişmişlik oranlarına göre) en az gelişmişten en çok gelişmişe göre dağıtılır.
- Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50'lik pay nüfus ve yüzölçümü değişkenlerine göre dağıtılır. Payın %90'ı nüfusta kişi başı ve kalan %10'u yüzölçümüne göre kişi başı hesabı yapılır. Bulunan kişi başı rakamlar ile yüzölçümü ve nüfusu çarpılarak brüt bir rakam elde edilir. Bu brüt rakamın %10'u su ve kanal payı ve %30 büyükşehir payı düşüldükten sonra kalan miktar olan %60 büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak dağıtılır.
- İl Özel İdarelerine ayrılan %0,50'lik payın %50'si illerin nüfusuna, %10'u yüz ölçümüne, %10'u köy sayısına, %15'i kırsal alan nüfusuna ve %15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılır (İller Bankası A.Ş. Faaliyet Raporu, 2017: 21).

Yerel yönetimlerin pay hesabı ve havalesi, bu paylardan İller Bankası A.Ş.'ye ve diğer kurumlara olan borçlarının kesilerek yerel yönetimlere aktarılması, 5779 sayılı kanuna göre nüfusu 10 000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı tarafından bütçesine eklenen denkleştirme ödeneğinin taksitlerinin dağıtılması gibi işlevleri de yerine getirir (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 43, 44). İller Bankası A.Ş. belediyelerden gelen talepler doğrultusunda hangi şartlar altında ve ne şartlarda bulunabileceğini analiz ederek, ilgili mevzuat çerçevesinde kentsel dönüşüm projelerinde danışmanlık, kontrolörlük ve uygulama alanlarında hizmet vermektedir (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 82).

İller Bankası A.Ş., yerel yönetimlere sadece kredilendirme ve pay dağıtım hizmetleri değil, ayrıca yılların getirdiği bilgi birikimi ve tecrübesi ile teknik uzmanlık ve danışmanlık hizmetleri de vermektedir. Teknik uzmanlık kapsamında planlama, proje, uygulama ve teknik danışmanlık, denetim hizmetleri ile ayrıca kaynak geliştirme faaliyetleri vardır. Yerel yönetimler ve çalıştığı sektörler açısından lokomotif görevi gören İller Bankası A.Ş., sağlıklı, yaşanılabilir kentler ve çevre projeleri konusunda da çalışmalar yürütmektedir.

Planlama faaliyetleri olarak:

- Hâlihazır harita çalışmalar,
- İmar planlama çalışmaları,
- Jeolojik ve jeoteknik etüt çalışmaları,
- Coğrafya bilgi sistemleri çalışmaları,
- Yenilenebilir enerji çalışmaları,
- Kamulaştırma ve imar uygulama çalışmaları.

Proje ve Uygulama Faaliyetleri olarak:

- Altyapı proje ve uygulama çalışmaları,
 - İçmesuyu temini, Etüt ve fizibilitesi, arıtma tesisi ve şebeke proje çalışmaları,
 - Kanalizasyon ve yağmursuyu şebekesi proje ve uygulama çalışmaları
 - Atıksu arıtma tesisi ve derin deniz deşarjı proje ve uygulama çalışmaları,
 - Düzenli katı atık depolama tesisi proje uygulama çalışmaları,
- Üstyapı proje ve uygulama çalışmaları.

Teknik danışmanlık ve denetim hizmetleri çerçevesinde İller Bankası A.Ş., hibe ve kredi olarak kaynak kullandığı durumlarda, belediyenin sahip olduğu teknik eleman yeterliliğine göre tam ya da müşterek kontrolörlük şeklinde yapılan her işin denetiminde görev alır. Ayrıca, işin teknik özellikleri farklı teknik gereksinimlere sahip olan ve İller Bankası A.Ş. tarafından kredilendirilen ya da dış finansman sağlanmış olan ve finansman şartlarının gerektirmesi ile verilen kredinin kullanım şeklini izleme yolu ile denetimini sağlar.

İller Bankası A.Ş., 6107 sayılı kanuna göre “Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kar amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır” maddesi ile kaynak geliştirme faaliyetlerinde bulunma yetkisine sahiptir. Bu faaliyetler kapsamında (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 47 - 67):

- Arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı ihalelerini ilgili yönetmelik kapsamında sözleşme ve şartnamelerini hazırlar, ihalelerini yürütür ve sonuçlandırır.
- Belediyeler, kamu ve özel kuruluşlar ile yürütülen projeler ile ilgili çalışmaları yürütür.

- İlgili mevzuat çerçevesinde gayrimenkul alım satımı, trampa, kiralama ve kiraya verme faaliyetlerini yürütür.
- Kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirebilir ve Satış, Kiraya Verme, Kat Karşılığı ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği'ne uygun olarak çalışmalar yapar.

Kaynak geliştirme faaliyetleri için 2016 yılında ayrılmış olan 250 000 000 TL'nin 186 137 000 TL'si kullanılarak programa göre %74,45 oranında gerçekleşme oranı sağlanmıştır (İller Bankası A.Ş. Tanıtım Kitapçığı, 2016: 47-67).

3.2. İller Bankası A.Ş.'nin Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik Açısından Rolü

Türkiye'de 2007 yılında il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus 49 747 859 ve köy ve beldelerde yaşayan nüfus sayısı 20 838 397'dir. Ülke ekonomisinin tarımdan sanayi ve hizmet sektörüne kayması ile 2016 yılı itibariyle il ve ilçe merkezlerindeki nüfus 73 671 748, köy ve beldelerde yaşayan nüfus miktarı ise 6 143 123 olmuştur (TÜİK ADNKS, 2017). Artan nüfus ile yerel yönetimlerden beklentiler de arttığı halde, öz gelirler anlamında da, yapılan yardım, hibe ve denkleştirmeler bakımından mali kaynakları yeterli olmadığı için, verilmesi gereken kamu hizmetlerini uygun şartlarda sağlayamamaktadırlar. Belediyeler gibi vazgeçilmez noktadaki yerel yönetim birimlerinin ihtiyaç duyduğu mali kaynaklar ile ilgili düzenlemeler ihtiyaçları karşılamamaktadır (Kestane, 1996: 50).

Ülkelerin, elde mevcut kaynaklarını en verimli biçimde kullanmalarının gerekliliği, nüfusun, yaşam standartlarının, beklentilerin ve gereksinimlerin değişmesi ile kamu tarafından sağlanması beklenen/gereken mal ve hizmetlerin nitelik ve nicelik olarak artması ile yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki dengeleri değiştirmiş ve işbölümünün de değişikliğini gerekli hale getirmiştir (Kestane, 1996: 49). AYYÖŞ'ün belki de en önemli maddelerinden biri olan "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." (AYYÖŞ, 1985: 3) maddesi göz önüne alındığında, her ne kadar yerel nitelikteki hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından yapılması gerekli olsa da, eğer yerel yönetimin ekonomik ya da teknik gücünü aşıyorsa merkezi yönetime bırakılması daha uygundur.

Bu aşamada görev yapan İller Bankası A.Ş.'nin sağladığı uygun faiz oranlı ve uzun vadeli krediler ile yerel yönetimlerin ekonomik yapısına olumlu katkılar sağlamakla birlikte bazı siyasi sebepler ve popülist politikalar nedeniyle yerel yöneticilerin harcama yapmaya çekindikleri altyapı yatırımlarını cazip hale getirmektedir. Altyapı yatırımlarının uzun vadede ekonomik büyüme için önemi ve kalkınmışlık düzeyini arttırması hem merkezi yönetimler hem de yerel yönetimler için karşılıklı kazanım anlamına gelmektedir. Ayrıca, barındırdığı nitelikli teknik personeli ile yerel yönetimlerin teknik kapasitesine merkezi yönetim eli ile olumlu katkılar sağlamaktadır.

AYYÖŞ'ün 9. maddesi yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından aktarılmış sorumluluklarını yerine getirmek için sağlanması gereken mali kaynaklar hakkındadır. Maddenin, yerel yönetimlerin kendi yetki sınırları içinde, merkezi yönetim tarafından bırakılmış görevleri için yeterli miktarda mali kaynak sağlanması hakkında olan birinci ve ikinci paragrafın gereklerini yerine getirebilmek için son yıllarda kanunlarda değişiklikler yapılmış olsa da yeterli değildir. Öz gelirler açısından yetersiz kalan yerel yönetimlere uzun vadeli ve düşük faizli kredi imkânı sağlayan İller Bankası A.Ş., kendi ödeme imkânları çerçevesinde yatırım kararlarını vererek sadece merkezi yönetimden sağlanacak denkleştirme ödeneği ya da öz gelirlerden farklı olarak borçlanma yolu ile de yerel yönetimlerin hareket alanını genişletmektedir.

Beşinci paragrafta bahsi geçen mali açıdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması ve kaynakların vatandaşa eşit dağılımın sağlanması için alınması gereken önlemlerden biri denkleştirme ödeneğidir. Tüm merkezi yönetimler denkleştirme ödeneği olarak yerel yönetimlere farklı şekillerde mali destek sağlamaktadırlar. Bu mali desteğin kesilmesi mümkün değildir ve merkezi yönetime bağlı kurumlardan biri aracılığı ile dağıtımı yapılacaktır. İller Bankası A.Ş., söz konusu payların dağıtımını hali hazırda yapmaktadır. Pay dağıtımlarını yaparken, 5779 sayılı kanuna göre, yerel yönetimlerin devlete olan borçlarına karşılık kesinti yaparak alacaklı idarelere öder (5779 sayılı Kanun, Md. 7). Böylece hem mali açıdan daha zayıf yerel yönetimleri desteklemiş olurken hem de merkezi yönetime ait borçların tahsilatı yapılmış olur.

İller Bankası A.Ş.'nin görevlerinin büyük çoğunluğu yerel yönetimlere yöneliktir. Çeşitli kaynaklardan ve İller Bankası A.Ş.'nin kendi öz kaynaklarından sağladığı gelirlerle yerel yönetimlere yönelik yatırımlar yapılmakta, teminat mektubu sağlamak veya kefil

olmakta, gerekli durumlarda, büyük alımları kendi yaparak yerel yönetimlere göndermektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin, kendi başlarına ulaşma imkânları zor olan yabancı krediler için de aracılık yapmakta ve gereken eğitim ve desteği sağlamaktadır (Kestane, 1996: 51). Bu her ne kadar AYYÖŞ'ün hibelerin belirli projelere tahsis edilmesi ile ilgili paragrafı ile çelişiyor görünse de, merkezi yönetimlerin de sınırlı kaynakları olduğu ve bu sınırlı kaynakları kendi öncelik vereceği projeler kapsamında kullanılabileceği unutulmamalıdır. Merkezi yönetim yerel yönetimin takdir yetkisini kısıtlamak amacından ziyade her vatandaşına kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması konusunda eşit davranmak yönünde hareket edecektir.

Ülkesi Almanya'daki Hitler rejiminden kaçarak 1935 yılından 1946 yılına kadar Türkiye'de yaşamış ve ülkemizdeki şehircilik ve kent planlama üzerine ciddi katkıları olan Ernst Reuter, 1933 yılında kurulan İller Bankası hakkında hazırladığı ve 1942 yılında tamamlanarak bankanın 9 yıllık faaliyetlerini değerlendiren raporunda (Çoker, 1989: 24):

“Belediyeler Bankasının yapısı ve kuruluşu memleketin şartlarına ve hususi durumuna tamamen uygundur. Belediyeler Bankası mevcut olmasaydı, geçen dokuz yıl içinde şehirlerin bunca önemli başarıları mümkün olmazdı ve ileride de pek çok zorlukla karşılaşacağı muhakkaktı. Banka, bugünkü şartlar altında çok lüzumlu bir müessesedir ve belediyelerin inkişafı için şimdiye kadar yapılmış hamlelerin başında gelmektedir. Yukarıdan beri yaptığımız teklifler ve Banka muamelelerinin cereyanına dair araştırmalar bu müessesenin değerli çalışmalarına yeni bir hız verebilirse gayemiz tamamıyla yerine gelmiş olacaktır.

Belediyeler Bankası sırf bir finansman müessesesi olmayıp, aynı zamanda Türk Mahalli İdarelerinin gelişmesi için bir idari makam, teknik bir merci, umumi bir planlaştırma yeridir. Böyle bir teşekkül olmadan en az önümüzdeki 30 yıl içinde Mahalli İdarelerin gerçek bir gelişme göstermeleri mümkün olamaz.”

Özellikle dönemin şartları göz önüne alındığında, yerel yönetimlere hizmet veren yatırım ve kalkınma bankacılığı açısından özel bir konumda olduğu ve gerekliliğinin vurgulandığı rapordan da anlaşılacağı üzere, Belediyeler Bankası'nın yerel yönetimler açısından çok büyük önem arz etmektedir. Önce Belediyeler Bankası, daha sonra İller Bankası ve Bugün İller Bankası A.Ş. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi açısından büyük başarılarla imza atmıştır ve faaliyetlerine devam etmektedir.

SONUÇ

Türkiye, geçmişinden gelen merkezi yapısını bugün de idari alanda sürdürmektedir. Her ne kadar yerel yönetimler açısından son yıllarda iyileştirmeler yapılmış olsa da bu yerinden yönetim ilkeleri olan özerklik, vatandaşların yönetime daha çok katılması, demokrasinin yerinde öğrenilmesi gibi değerler açısından hala yeterli değildir. AYYÖŞ, merkezi yönetimin yapmaya yetkili olduğu denetimleri hukuka uygunluk alanında sınırlandırmaya çalışsa da, merkezi yönetimin vesayet yetkisi olarak görülebilecek yerindelik denetimi ülkemizde hala uygulanmaktadır. Bunun da yerel yönetimleri sınırlayıcı etkisi yadsınamaz.

Yerel yönetimler, kendi mali güçleri sınırlarında ve kanuna uygun olmak kaydıyla kendi yatırım kararlarını verebilirler. Tabii ki mali güçlerinin yetmediği yerde merkezi yönetimin şarta bağlı desteğine ihtiyaç duyacaklardır. Küçük ya da daha az gelişmiş, öz gelirleri yetersiz yerel yönetimlerin kendi imkânları ile yapabilecekleri sınırlıdır. Mali kaynakları daha sınırlı olan yerel yönetimler kendilerine ait bazı yetki ve sorumlulukları merkezi yönetime devretmek durumunda kalmaktadırlar. Merkezi yönetim, sağlayacağı destek karşılığında bir takım şartlar öne sürebilir. Bu da mali destek karşılığında yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırlandırılmasına ve merkez yönetimin müdahale ve denetimine girmelerine yol açmaktadır. Bu şekilde merkezi yönetim tarafından şarta bağlı sağlanan mali destekler özerkliği sınırlayıcı rol oynar. Özerk yerel yönetimlerden bahsedebilmek için seçimle iş başına gelmiş yerel yönetim organlarının karar alma ve uygulama konusunda daha bağımsız olmaları gerekir. Bunun için de merkezi ve yerel yönetim arasında uygun bir görev dağılımı ve yerel yönetimlerin kendilerine sağlanacak mali kaynaklar üzerinde yönetim hakkı olması gerekir.

AYYÖŞ'ün mali özerklik açısından en önemli maddelerinden biri olan 9. maddesine göre yerel yönetimlerin ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, harcamaları kendi inisiyatiflerinde olan mali kaynakları olmalıdır. Bu kaynaklar merkezi yönetim tarafından kendilerine verilen görev ve sorumluluklarla orantılı olmalı ve en azından bir kısmı, yerel vergilerden ve yetkililerin oranı belirleyebileceği ücretlerden elde edilmelidir. Yerel yönetimlere sağlanan kredi ve hibelerin, belirli bir projenin finansmanından ziyade genel nitelikte ve esnek olması tercih edilmelidir.

Mevzuat üzerinde, yerel yönetimlerin mali özerkliğin gereklerine ve düzenlemelerine sahip olduğu söylenebilse de, asıl gerekli olan finansal kaynakların sağlanması açısından hala yeterli değildir. Yerel yönetimlerin, kendi kararlarını alabildikleri ya da aldıkları kararları uygulayacak finansal kaynaklara sahip olup olmadıkları tartışmalıdır.

Birçok yerel yönetim, özellikle küçük belediye ve köylerin merkezden aldıkları payın düşük olması, toplayabildikleri vergi miktarının yetersizliği, teknik ve yetişmiş personel yokluğu gibi sebeplerle, merkezi yönetim tarafından kendilerine bırakılmış olan altyapı, üstyapı gibi faaliyetleri başaramayacakları ortadadır. Nüfusu daha yoğun ve imkânları daha geniş olan bazı belediyeler tüm bu imkânlarla sahip olsa dahi Türkiye’de bulunan 1397 yerel yönetimin tamamı için bunu söylemek güçtür.

Bu açıdan bakıldığında, İller Bankası A.Ş. yerel yönetimlerin kredi taleplerini yerindelik çerçevesinde yani o bölgeye sağlanacak hizmetin yapılıp yapılamayacağı, yapılacaksa nasıl yapılacağı ve söz konusu yerel yönetimin ödeme gücü sınırlarında değerlendirmektedir. Bu da yerel yönetimlerin özerkliği konusunu tartışılabilir hale getirmektedir. Ancak, merkezi yönetimin sınırları içinde yaşayan ve vatandaşı olan her bireye asgari olarak sağlaması gereken hizmetler söz konusu olduğunda merkezi yönetimin kendi öncelikleri konusunda ısrarcı olması kaçınılmazdır.

Ölçek ekonomisi açısından bakıldığında, merkezi yönetim tarafından organize edilecek bazı hizmetlerin maliyetlerinin daha düşük olacağı ve hizmeti yerine getirmeye talip olacak isteklilerin nitelik ve nicelik açısından daha fazla ve rekabet koşullarını sağlayacak şekilde olacağı da göz önüne alınmalıdır.

Türkiye’de kamusal mal ve hizmetlerin sağlanması konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir görev bölüşümü vardır. Türkiye’de yerel yönetimlerin, özellikle gelir kaynakları ve bu kaynaklar üzerinde inisiyatif sahibi olması konusunda son yıllarda çeşitli çalışmalar yapmış ve birçok reforma imza atmıştır. Yapılan çalışmaların sebepleri arasında yerel yönetimlerin şartlarının iyileştirilmesi olduğu kadar, 1988 yılında imzalamış ve 1993 yılında uygulamaya koymuş olduğu AYYÖŞ’ü yerine getirebilmek de vardır.

Yerel yönetimlerin temin edebilecekleri kredi ve borçlanma giderleri olarak bakıldığında da İller Bankası A.Ş.'nin garantörlüğü ile daha uygun şartlarda borçlanabilirler, daha uzun vadelerde, daha uygun faiz oranları ile kredi maliyetlerini düşürebilirler.

İller Bankası A.Ş., yerel yönetimlerin bankasıdır. Banka Genel Kurulu, il özel idarelerini temsil etmek üzere il genel meclis üyeleri arasından seçilen yirmi kişi, belediyeleri temsilen her bir ili temsil etmesi için belediye başkanları arasında seçilecek birer kişiden ve İçişleri, Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı'nı temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden oluşur. Kurulduğu günden bu yana çok önemli görevler üstlenmiştir ve birçok projeye imza atmıştır. Yerel yönetimlere kredi sağlamakta, genel bütçe gelirlerinden ayrılan fon ve payların dağıtımını yapmakta ve danışmanlık ve teknik destek hizmeti sağlamaktadır.

AB ülkeleri modern anlamda belediyeciliğe ve yerel yönetimlerin özerkliği açısından çalışmalara Türkiye'den çok daha önce başlamışlardır. Bu, aynı zamanda teorik ve uygulama, idealize edilen ve yapılabilen arasındaki farkları bizden daha önce keşfetmiş oldukları anlamına da gelmektedir. Tekrar tekrar aynı hatalara düşmeden, sistemin daha güncel ve ülkenin yapısına uygun bir hali ile çalışmalar yapmak daha akılcı olacaktır.

AYYÖŞ maddeleri yerine getirilerek yerel yönetimlere gerekli yetki ve sorumluluklar verse dahi, bunun bir takım mali külfetleri olacağı kaçınılmazdır. Bu sebeple yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda gerekli çalışmalar yapılmadan verilecek yetki ve sorumluluk anlamlı değildir. AYYÖŞ madde madde incelendiğinde, yapılmasının zorunluluk olmasından ziyade, olması gerekenin idealize edilmiş hali olduğu gözde kaçırılmamalıdır. Burada öncelik verilmesi gereken husus, vatandaşların yerel yönetime daha fazla katılma alışkanlığı edinmesi ve yerel yönetimlerin bu açıdan daha bağımsız olması gerekliliğidir.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir uzantısından ziyade bir parçası olduğunu unutmadan, bağlı oldukları anayasa ve kanunlara uyumlu bir biçimde çalışmalıdır. Siyasi ve idari olarak, bir bütünün parçasıdırlar.

İller Bankası A.Ş.'nin, yerel yönetimlerin değişen ihtiyaçlarına, değişen piyasa ve finansman koşullarına uyum sağlamak amacıyla kendini yenilemesi gerekmektedir. Ancak,

İller Bankası A.Ş. finansman desteği, yılların tecrübesi, konusunda uzmanlaşmış personel, sahip olduğu kredibilite ile uluslararası kaynaklardan sağladığı hibe ve krediler ile yerel yönetimlerin kalkınması ve imarı açısından bir kredi ve finansman bankası olmaktan çok daha fazlasıdır.

KAYNAKLAR

03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004.

6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 2011.

Acar, F., Aydın, F., (2013). Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri, *Türkiye Belediyeler Birliği*, Ankara, 5-25.

Alıcı, O.V., (2017). Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26(4),103-121.

Arıkboğa, Ü., (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-297

Arslan, C., (2009). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı, Ankara.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu (2011, Mayıs). Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf. Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. (1985). *Türkiye Belediyeler Birliği*. http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf. Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

Bülbül, D., (2011). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri*, Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu’nda sunuldu, Ankara.

Cebe, M. S., (2007) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında: Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*, Ankara: Adalet Yayınevi, 106.

Çapar, S., (2015) Türkiye’de İl ve İlçe Sayılarında Değişim, İdarecinin Sesi, Temmuz-Ağustos 2015 (166), 8-11.

Çevikbaş, R. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*, 475, 35

Çiçek, Y., (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53 - 64.

Çoker, Z., (1989). Yerel Yönetimler ve İller Bankası, *Amme İdaresi Dergisi*, 22(1), 23 - 32.

Di Bella, G., Dynnikova, O., Grigoli, F., (2017) Fiscal Federalism and Regional Performance, *International Monetary Fund Working Paper*, WP/17/265.

Engineer, M. (1990). Brennan and Buchanan’s Leviathan Models. *The Social Science Journal*, 27 (4), 419 - 421, 428 - 430.

Eryılmaz, B., (2002). Belediyelerde Demokrasi geleneği ve Değişim İhtiyacı, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(3). 6 - 21.

Göymen, K., (1999). Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri, *Amme İdare Dergisi*, 32(4), 67 - 83.

Güner, A. (2004). Belediyelerin Öz Gelirleri, *Vergi Dünyası*, 274, 146 - 151.

İller Bankası A.Ş. (2017). *İller Bankası A.Ş. 2016 Faaliyet Raporu*, 6 - 50.

İller Bankası A.Ş. Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, (2016). Tanıtım Kitapçığı (İller Bankası ve Yerel Yönetimler), 12 - 82.

İller Bankası A.Ş. (2017). Yatırım Değerlendirme Süreç Kartı.

İller Bankası A.Ş. Ana sözleşmesi. (2011, Ocak). <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285>. Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

İnaç, H., Ünal, F., (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17.

İnternet: Business Dictionary. URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.businessdictionary.com%2Fdefinition%2Flocal-government.html&date=2018-02-26>, Son Erişim Tarihi: 26.02.2018

İnternet: Gökhan DAĞ. Kamu Harcamaları: Reel Harcamalar ve Transfer Harcamaları. URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fgokhandag.blogcu.com%2Fkamu-harcamalari-reel-harcamalar-ve-transfer-harcamalari-trans%2F758258&date=2018-02-15>, Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

İnternet: The World Bank. Decentralization. URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.worldbank.org%2Fen>

%2Ftopic%2Fcommunitydrivendevelopment%2Fbrief%2FDecentralization&date=2018-02-15, Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

İnternet: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.migm.gov.tr%2Fmali-yapiililce&date=2018-02-15>, Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

İnternet: TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistikleri, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059. Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

İnternet: Türk Dil Kurumu. Özerklik. URL: http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Ftdk.gov.tr%2Findex.php%3Foption%3Dcom_gts%26arama%3Dgts%26guid%3DTDK.GTS.5aa11eb5d346a0.25145848&date=2018-03-08, Son Erişim Tarihi: 08.03.2018

İnternet: Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>. Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.

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

Karabacak, B. N., Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma mı?, *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık 2012, 391

Keleş, R., (1995a). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 4 (1) Ocak 1995, S:8

Keleş, R. (1995b). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 4(6) Kasım 1995, S:1

Keleş, R. (2014) *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (9. Basım). İstanbul: Cem Yayınevi

Kestane, D., (1996). İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, *T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1-103*.

Kırmızı, Z., Tunalı Çalışkan, F., (2012). *İstanbul Ulaşım Zaman Dizini*. (e-kitap). İstanbul: Cinius Yayınları, 120.

Litvack, J., Seddon, J., (1999) Decentralization Briefing Notes, *Washington, DC: Worldbank*.

Muratoğlu, T. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1 - 2).

- Oates, W.E. (2006). On The Theory of Fiscal Decentralization, *Institute for Federalism & Intergovernmental Relations Working Paper*, 2006(5), 3.
- OECD. (2002). *Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States*, Paris, 18.
- Ortaylı, İ., (1976). Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine, *Amme İdare Dergisi*, 9(1), 96, 97, 98, 99.
- Porcelli, F., (2009). Fiscal Decentralization and Efficiency of Government: A Brief Literature Review, *University of Warwick Staff*, 1 - 10.
- Serter, G., (2016). Belediyeler Bankası'ndan İbank A.Ş.'ye bir Dönüşümün Öyküsü, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 24(4), 1 - 26.
- Tanzı, V., (2000). "On Fiscal Federalism: Issues To Worry About", Konferans Notları, *Conferans on Fiscal Decentralization*, IMF, Fiscal Affairs Department, Washington.
- Tiebout, C.M.,(1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64 (5), 416 - 421.
- The Council of European Municipalities and Regions (2010) European Charter Of Local-Self Government And Explanatory Report; <https://rm.coe.int/16800ca437>. Son Erişim Tarihi: 15.02.2018.
- Tortop, N., (1996). Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(5). 3, 4.
- Toksöz, F., (2013). Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetim, *Türkiye Belediyeler Birliği*, Ankara, 86 - 138.
- Türkoğlu, İ., (2009). Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, *T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı*, 2009(389), 7 - 218.
- Türkoğlu, İ., (2012 – 2013) Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17-18, sayı 26 - 29
- Türkoğlu, İ., Bucaktepe, A., (2015). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24(2), 319 - 335.
- Ulusoy, A. ; Akdemir, T., (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21). 259 - 287

Uyar, H., (2004). Türkiye’de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. *Aydınlanma* 1923, 8(51), 1 - 6.

Ünal, F., (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241 - 246.

Yeter, E. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(1), 3 - 12.

Yörükoğlu, F., (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci, *Mevzuat Dergisi*, 12(135), 1 -16)

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : TOPCU KÜRKÇÜOĞLU, Ayşe Nur
Doğum yılı ve yeri : 1980, Ankara
Telefon (İş) : 0 (312) 508 77 26
e-mail : akurkcuoglu@ilbank.gov.tr

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Lisans	Gazi Üniversitesi, İşletme	2008
Lise	Özel Muradiye Lisesi	1998

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014-	İller Bankası A.Ş.	Uzman Yardımcısı
2012-2013	Viveka Kuluçka Merkezi	Danışman/Eğitim Sorumlusu
2010-2011	Türkiye Halk Bankası	Servis Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ