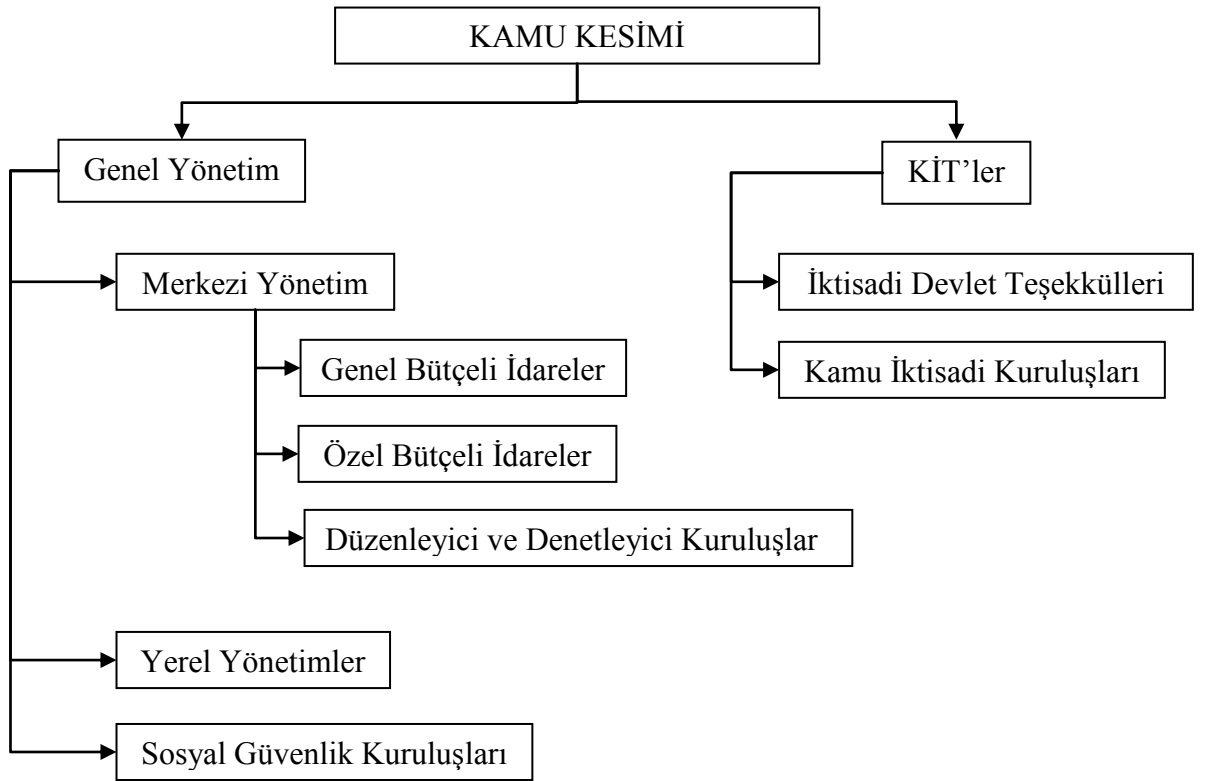


GİRİŞ

Maliyenin öznesi olan devlet (ekonomideki adıyla kamu sektörü) temelde beş unsurdan oluşur.

KAMU KESİMİ = Merkezi Yönetim + Yerel Yönetimler + Sosyal Güvenlik Kuruluşları + KİT'ler + Fonlar

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise kamu kesimini temelde ikiye ayırmıştır. Bir tarafta devletin iktisadi işletmeleri vardır ki, bunlar özerk bütçeli kuruluşlardır. Diğer tarafta ise genel yönetim kapsamında yer alan merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kuruluşları vardır.



Genel yönetimin bir parçası olan yerel yönetimler (mahalli idareler), merkezi yönetimin yerelde sunması gerektiği mal ve hizmetleri sunmakla görevli olan kamu tüzel kişiliğine haiz idarelerdir. Türlerine göre değişmekle birlikte seçilmiş ve atanmışlardan oluşabilen yerel yönetimlerin söz konusu hizmetleri sunması, hem teknik açıdan daha kolay hem de ekonomik açıdan daha etkindir. Merkezi yönetimin bazı hizmetleri sunma yetkisini yerel yönetimlere devretmesi elbette mali anlamda da bazı yetkilerin devredilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin kendilerine ait bir bütçeleri (gelirleri ve harcamaları) bulunmaktadır. Yerel hizmetleri sunma yetkisinin verilmesi aynı zamanda harcama yapma

yetkisinin de verilmesidir. Yerel yönetimler tarafından yapılan harcamaların finansmanı için de gelir kaynaklarının yaratılması gerekir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu kaynak paylaşım mekanizması (mali tevzin) farklı şekillerde olabilmektedir. Vergi toplama yetkisinin doğrudan yerel yönetimlere devredilmesi, merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinin belirli bir payının yerel yönetimlere aktarılması, merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere ödenekler ayrılarak transferler yapılması, yerel yönetimlerin bazı spesifik hizmetlerinin maliyetinin merkezi yönetimce karşılanması ve hatta yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi yönetimler arası kaynak paylaşım sistemlerini oluşturur.

Yerel Yönetimler Maliyesi dersinin amacı, yukarıda bahsi geçen yerel hizmetler için yapılan harcamalar ve bu harcamaların finansmanı için elde edilen gelirlerin yapısını incelemektir. Bu nedenle öncelikle teorik olarak yerel yönetim kavramı incelenmiş ve yerel yönetim türleri ile yerel yönetimlerin varlık nedenleri anlatılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve anayasal çerçevesinin ardından idari yapıları incelenmiştir. Yerel yönetimlerin harcama yapma ve gelir toplama sorumlulukları, borçlanmaları ve bütçeleme süreçleri de ders kapsamında yer almaktadır.

1. YERİNDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER: TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim, merkezi yönetimce yerine getirilen kamusal fonksiyonlardaki yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim altındaki diğer kamu birimlerine veya özel sektöre aktarılmasıdır. (Ülkenin yönetim şekline bağlı olarak, kimilerinde merkeze bağlı olarak kimilerinde merkezden bağımsız olarak ama nihayetinde yerel hizmetleri yöneten birimlerdir).

Yerinden yönetim, yerel yönetim, adem-i merkeziyet (decentralization) kavramları genellikle birbirleri yerine kullanılan kavramlardır.

Yerel yönetim kavramı 2 türlü tanımlanabilir:

1. *Yetki Genişletmesi*: Yetki devri (delegation) veya yetki yayılması (deconcentration) olarak da ifade edilir. Bir yerde toplanmış olan (merkez) yetkinin merkezden uzakta bir örgüte aktarılması söz konusudur. En önemli özelliği, bu yetkinin merkez adına kullanılmasıdır. Bu nedenle de genellikle üniter devlet yapısındaki yerinden yönetim kavramına daha yakın bir ifadedir.
2. *Gerçek Yerinden Yönetim*: Yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için hukuki, siyasi ve mali yetkilerle donatılmalarıdır. Federal devlet yapılarında görülen yerel yönetimler buna örnek olabilir.

Hem yetki genişletmesine, hem de gerçek yerinden yönetime dayanan yönetim birimleri yetkilerini merkezin izin ve iradesi ile alırlar.

NOT: İdari vesayet, merkezi yönetimin bazı yetkileri yerel yönetimlere vermesi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimler tarafından denetlenmesidir.

1.2. Yerel Yönetim Türleri

1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

- Yetkileri en geniş olan yerel yönetim türüdür.
- Bu tür yönetim biçimlerinin kendi meclisleri, yasa koyma, yargılama, güvenlik ve vergi toplama gibi genelde merkezi yönetime özgü yetkileri bulunmaktadır.
- Bu tür sistemler federal devlet yapılarında ve etnik, kültürel farklılaşmanın güçlü olduğu toplumlarda görülür.
- O bölgede yaşayanların kararlarda daha fazla söz sahibi olmasını esas alır.

- Yarı özerk yönetim biçimleridir. (Üniter devletlerde, yerel yönetimler yarı özerk birimler değil, sadece birer kamu tüzel kişisidirler.)

1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

Yerel yönetimleri yürütmeye ilişkin yetkilerin kullanımı açısından ele alır. İki türdür:

a. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim: Bazı kamu hizmetleri merkez dışında bağımsız bir örgütçe yerine getiriliyorsa, bu örgüt merkezde olsa dahi merkez dışında faaliyet gösterdiği için, bunlara hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri denir. (Coğrafi anlamda düşünülüyor, hizmet bağlamında ele alınıyor). Üniversiteler, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği örnek olarak gösterilebilir.

b. Yer Yönünden Yerinden Yönetim: Bir yörede yaşayanlara, ortak ve yerel nitelikte ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kendi organlarını kurma konusunda özerklik verir. Bunlar merkezden ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptir. (Coğrafi unsurlar göz önünde bulunduruluyor; belli bir bölgedeki insanların temel ve ortak ihtiyaçları sunulmaktadır). Belediyeler, köy yönetimleri örnek olarak gösterilebilir.

1.2.3. Mali Yerinden Yönetim (Mali Yerelleşme)

Yerinden yönetimin önemli özelliklerinden biri, kendilerine verilen sorumluluğu yerine getirecek mali kapasiteye sahip olmalarıdır. Bu mali kapasite, yerinden yönetim biriminin kendi gelir kaynakları olabileceği gibi, merkezden aktarılan kaynaklar da olabilir. Söz konusu mali kapasitenin geniş olması veya mali kapasitenin oluşturulması ve kullanılması konusunda inisiyatifin yerel birimlerin elinde olması mali yerelleşme olarak adlandırılabilir.

Mali Yerelleşmenin Unsurları:

- Kullanıcı ücretleri yolu ile hizmet maliyetlerinin yerinden karşılanması
- Hizmet ve altyapı üretiminin yöre halkının mali veya bedensel katkısı ile finanse edilmesi ve/veya karşılanması
- Emlak ve satış vergileri gibi yollarla yerel gelir yaratılması
- Merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay ayrılması
- Yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi ve/veya yerel yönetim borçlarının merkezi yönetimce garanti edilmesi

1.2.4. Ekonomik Yerinden Yönetim

Kamunun sahip olduğu yetki ve sorumlulukların özel sektöre devredilmesidir. İki şekilde olabilir:

Özelleştirme: Özelleştirme iki türlü olabilir. Bunlardan birincisi, önceden kamunun ürettiği bir mal veya hizmetin özel sektöre yürütülmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Burada kamu mülkiyetinin özel sektöre devri söz konusudur. İkincisi ise hizmetin mülkiyeti kamuda kalmakla beraber, hizmetin yerine getirilmesinin özel sektöre verilmesi olarak ortaya çıkar. Yap-işlet-devret veya işletme hakkı devri gibi kamu-özel ortaklıkları buna örnek olarak verilebilir.

Deregülasyon: Özel sektörün daha önce kamunun tekelinde olan bir sektöre girişindeki engellerin kaldırılması şeklinde ortaya çıkar. Böylece rekabetin önündeki engellerin kaldırılması amaçlanır.

1.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

1.3.1. İdari Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri idari bir gerekliliktir. Daha yerel düzeyde sunulması mümkün olan kamusal hizmetlerin her zaman merkezden sunulması beklenemez. Bu nedenle de bu hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından sunulur. Dolayısıyla günümüzde merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirinin karşıtı olan değil, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlayan yönetim biçimleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerinden yönetimler birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar. Ayrıca yerel toplulukları oluşturan bireylere kendi sorunlarını çözmenin türlü yollarını deneme olanağını verir. Merkezi yönetimin, yereldeki ihtiyaçları değerlendirmede yetersiz kalması, hizmeti götürmede gecikmesi de bazı hizmetlerin yerelden yapılmasını gerekli kılar. Temizlik, kanalizasyon, otopark, çevre, kent içi yol yapımı, açık ve yeşil alanlar, gıda maddelerinin sağlık denetimi, kent içi ulaşım gibi konular yerel hizmetler olarak algılanmaktadır.

1.3.2. Toplumsal Nedenler

Yöre halkının demokratik, katılımcı eğilimlere sahip olması, o yörede yerel yönetim talebini artırır. Her şeyin devletten beklendiği devletçi ve merkeziyetçi eğilimlerin güçlü olduğu yerlerde, yerel yönetim geleneğinin tam oturduğu söylenemez.

Nüfus yoğunluğu da yerel yönetimlerin gelişmesinde önemli bir etkidir. Nüfus yoğunluğu az ise yerel yönetimler kolayca gelişemez.

1.3.3. İktisadi Nedenler

Yerel yönetimlerin ekonomik nedenlerden olduğunun en önemli gerekçesi kaynak tahsisindeki etkinliktir. Buna göre, bir kamu harcamasının yapılmasına ilişkin karar verecek

olan idari birim, o harcamadan etkilenecek olan yöreye ne kadar yakın ise, hem o harcama kararı yerel ihtiyaçlara merkeze oranla daha duyarlı olur, hem de yerel hizmet talebi o harcama ile merkeze göre daha kolay ve etkin karşılanır.

Yerelleşmeye ilişkin ikinci ekonomik neden, kamu otoritesinin yaratıcılığı ve rekabetçi özelliklerini geliştireceği yönündedir.

Üçüncü neden de insanların kendileri için öncelik taşıyan ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin bedelini ödemeye ve bu tür kararlara katılmaya daha fazla eğilimli olmalarıdır.

1.4. Son Dönem Yaklaşımlar: Yönetişim, Avrupa Birliği ve Yerindenlik İlkesi

Yönetişim: Geleneksel devlet yetkilerinin yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum ile birlikte kullanılmasının amaçlandığı ileri sürülmektedir. Yeni yaklaşımların temel hareket noktası katılımcılık, ortak karar verme (sivil toplum örgütleri ve özel sektörle birlikte hareket etmesi), hizmetlerden yararlanma imkânlarını her gruba eşit olarak sağlayabilme; yöneticilerin saydam, hesap verebilir, performansa dönük bir sorumluluk mekanizması içinde hareket etmesini sağlamaya yönelik olmalıdır.

Unsurları:

- Yerel yönetimlere daha fazla gelir aktarılması
- Kendi gelirlerini yaratma ve vergi koyma kapasitelerini geliştirmeleri
- Borçlanma kapasitelerinin artırılması
- Belediye borç piyasalarının geliştirilmesi
- Dışa açılım

Yerindenlik (Subsidiarity): 1992’de Avrupa Birliği’nin Maastricht Antlaşması’yla gelen kurallardan biridir. Bir hizmetin halka en yakın yerel birimce verilmesi anlamına gelmektedir.

Bölgeler Komitesi: 1992’de Avrupa Birliği’nin Maastricht Antlaşması’yla gelen kurallardan biridir. Küçük bölgelerin varlığını korumaya yönelik kurulan bir komitedir.

Bu kavramlar yerelleşmeyi olumlayan yaklaşımlardır. Yerelleşmenin olumsuz olduğunu düşünenler, yani bu kavramlara getirilen eleştiriler şu şekilde özetlenebilir:

- Ekonomik istikrarı bozabilir.
- Ekonomik büyümeyi geciktirebilir.
- Bölgesel eşitsizlikler artabilir.

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL VE ANAYASAL ÇERÇEVESİ

Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve anayasal yapılarını incelemekten önce kısa bir tarihçesini vermek doğru olacaktır. Batı’da yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin Osmanlı Devleti’nde meslek örgütleri, vakıflar vb. örgütler tarafından sunulduğu görülmektedir. Osmanlı’da ilk belediye 1855 yılında Kırım Savaşı sonrası İstanbul’da kurulmuştur. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Nizamnamesi ve 1876 tarihinde hazırlanan Vilayet Belediye yasası ile İstanbul dışına belediye kurulması girişimleri başlamıştır. Bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin oluşumu ve gelişimi 1850 sonrası döneme gitmektedir. İl özel idarelerinin bugünkü yapısını oluşturan düzenleme ikinci meşrutiyeti izleyen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümüdür.

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti üniter bir devlet sistemini öngörmüştür. 1961 Anayasası devlet yapısını ve örgütlenmesini daha merkeziyetçi bir yapıya dönüştürmüştür. Cumhuriyetle birlikte il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim sistemi getirilmiştir.

2.1. Anayasal Çerçeve

Ülkemizde devletin yapısı ve temel görevleri Anayasa’da belirlenmiştir. Anayasa’da devlete yüklenen görevler hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde devleti oluşturan kamu idarelerince yerine getirilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği vardır, siyasi özerkliği yoktur. Bu nedenle de yerel yönetimlerin yasa çıkarma yetkileri yoktur.

Anayasa’nın Devlete Yüklediği Görev ve Sorumluluklar

Devlet Anayasa’da vatandaşlarına tanınan hakları ve yaşamak için gerekli ortamı sağlamakla görevlidir. Bu görev, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir.

Anayasa’nın tanıdığı sosyal ve ekonomik hakların başında ailenin korunması gelmektedir. Anayasa’nın güvence altına aldığı diğer bir husus da, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkıdır. Bu iki husus mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasını zorunlu hale getirmektedir.

Anayasa’da İdare

Anayasa’da idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel

kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. (Türkiye’de yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliği vardır).

Yasa yapma yetkisi merkezi yönetime aittir. Yerel yönetimler yasalara aykırı olmamak kaydıyla, görev alanlarına giren hususlarda düzenleme yapmak üzere **yönetmelik** ve diğer düzenlemeleri yapabilirler. Yerel yönetim birimlerinin eylem ve işlemleri de yargı denetimine açıktır.

Anayasa’da yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler olarak tanımlanır.

Yerel yönetimlerin seçimleri, 5 yılda bir yapılır. Belirli şartları taşıyan her vatandaş, yerel yönetimlere aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetimi ve denetimi altında yapılır.

Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.

Kaynak Paylaşımı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımı, kamu mali yönetim sistemlerinin en önemli konusudur. Söz konusu kaynak paylaşımı yerel yönetimlere gelir elde etme hakkı tanınması, yerel yönetimlere vergi toplama yetkisi verilmesi, yerel yönetimlere bütçeden doğrudan ödenek aktarılması ve merkezi yönetimin topladığı vergilerden yerel yönetimlere pay aktarması şeklinde olabilir. Anayasa’nın 127. maddesinin son fıkrasında yer alan *mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağına* ilişkin hüküm, kaynak paylaşım sisteminin önemini vurgular. Zira ülkemizde kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemeler mevcuttur.

Yerel Yönetimlerin Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa’ya göre Türkiye’de yerel yönetim tanımına büyükşehir belediyeleri dâhil belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri ve köyler girmektedir.

Belediye Kanunu’na göre, Belediye; beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Federal devlet sistemine dâhil ülkelerde idari ve mali özerkliğe ilave olarak siyasi özerklik de yerinden yönetim birimi sayılma şartlarından birisi olarak sayılmaktadır.

Siyasi Özerklik, yerel yönetim biriminin yürütme, yasama ve yargıda serbest hareket etmesi anlamına gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin siyasi özerkliği yoktur. Ülkemizde siyasi yönetim sistemi federal değil, üniterdir.

İdari Özerklik, yerel yönetim biriminin, kuruluş kanununda verilen yetkilere dayanarak karar alması anlamına gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler, kuruluş kanunlarında kendilerine verilen yetkiler kapsamında karar alma ve uygulama yetkisine sahiptirler. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin idari özerkliği bulunmaktadır.

Mali Özerklik, yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması anlamına gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetim birimleri mali özerkliğe sahiptirler.

NOT: İdari vesayet (yönetsel vesayet), idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim tarafından denetlenmesidir. Türkiye’de idari vesayetin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından denetlenebileceği anayasa ve yasalarda hüküm altına alınmıştır.

2.2. Yasal Çerçeve

Yerel Yönetimlerin Yönetimini Düzenleyen Yasalar

Anayasa’nın verdiği yetki çerçevesinde;

- Belediyelerin kuruluş ve sınırları, görev, yetki ve sorumlulukları, organları, teşkilatı, gelir ve giderleri, bütçesi, borçlanma ve ekonomik faaliyetleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda;
- Büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve sınırları, organları, teşkilatı ve personeli, gelir ve giderleri, bütçesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda;
- Yerel yönetim birliklerinin kuruluşu, tüzüğü, görev ve yetkileri, organları, gelirleri, giderleri 5355 sayılı Mahalli İdare Birliği Kanunu’nda düzenlenmiştir.

Yerel Yönetimlere Tahsis Edilen Kaynakları Düzenleyen Yasalar

Türkiye’de yerel yönetimlere çeşitli kanunlarla kaynak tahsisi yapılmıştır. Bu kaynakların bir kısmı doğrudan belediyeler tarafından tahsis edilmekte, bazıları ise merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan transferde olduğu gibi, transfer olarak yerel yönetimlere aktarılmaktadır.

Yerel yönetimlere doğrudan tahsis edilen gelirler esas olarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'da belediyelerin gelirleri; vergi gelirleri, harç gelirleri, harcamalara katılım payı ve ücret gelirleri olmak üzere dört bölümde tanımlanmıştır. Bunların dışında faiz ve ceza gelirleri, kiralara, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler belediyelerin gelirleri arasında sayılmıştır.

Yerel yönetimlere, ilgili kanunlarda tanımlanan öz gelirler dışında, merkezi yönetim tarafından da gelir transferi yapılmaktadır. *Yerel yönetime yapılan transferlerden* birisi genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayırmak, diğeri de merkezi yönetim bütçesine ödenek konulmak (denkleştirme ödeneği) suretiyle iki şekilde yapılmaktadır.

*Yerel yönetimlerin yasal çerçevesini görmek için 5302 sayılı **İl Özel İdaresi Kanunu** 'nu; 5393 sayılı **Belediye Kanunu** 'nu; 5216 sayılı **Büyükşehir Belediyesi Kanunu** 'nu; 5355 sayılı **Mahalli İdare Birliği Kanunu** 'nu ve 2464 sayılı **Belediye Gelirleri Kanunu** 'nu okuyunuz.*