

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/348153570>

# Mali Desantralizasyon ve Mali Özerklik Kavramları Açısından İdareler Arası Kaynak Dağılımının Değerlendirilmesi

Chapter · January 2020

CITATIONS

0

READS

275

1 author:



Mutlu Yoruldu

Balıkesir University

58 PUBLICATIONS 73 CITATIONS

SEE PROFILE

**ÇİVİ YAZISINDAN DİJİTAL KODLAMAYA  
İKTİSADİ VE İDARİ  
BİLİMLERDE GÜNCEL  
AKADEMİK ÇALIŞMALAR**

**Editörler**

Doç. Dr. Sibel AYBARÇ

Prof. Dr. Mustafa KIRLI



**E K İ N**  
Basım Yayın Dağıtım

**2020**

© 2020 Ekin Yayınevi

Tüm hakları mahfuzdur. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 Sayılı Yasa'nın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan yayınevinin izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, özetlenemez, yayınlanamaz, depolanamaz.

**Sertifika No:** 48743

**ISBN:** 978-625-7210-90-4

**Sayfa Düzeni / Kapak Tasarımı:** Aslı AYRANCI

**Baskı ve Cilt:**

Sonçağ Yayıncılık

Matbaacılık Reklam

San Tic. Ltd. Şti.

İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı

48/48 İskitler - Ankara

Tel.: (0312) 341 36 67

Sertifika No: 47865

**Baskı Tarihi:** Aralık 2020

**EKİN Basım Yayın Dağıtım**

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.

Durak Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA

Tel .: (0.224) 220 16 72 - 223 04 37

Fax.: (0.224) 223 41 12

e-mail: info@ekinyayinevi.com

www.ekinyayinevi.com

***Kitaptaki Bölümlerde İleri Sürülen Görüşler, Yapılan Alıntılar ve Olası Etik İhlal Durumları ile İlgili Tüm Sorumluluk İlgili Bölümün Yazarına/Yazarlarına Aittir.***



# ÖNSÖZ

Tarihsel süreç içerisinde üretilen tarımsal ürünlerin tüketim fazlası olanlarını işaretleme ve ticaret amaçlı kullanılan semboller, zaman içerisinde çivi yazısına dönüşmüştür. Sümerler tarafından kullanılan çivi yazısı, insanlık tarihinde çok önemli bir mihenk taşı olup; medeniyetin gelişmesinde insanoğlu tarafından atılan büyük bir adımdır. İnsanoğlu ve medeniyetler, tarihsel süreçte çivi yazısıyla beraber; birçok alanda artan hızda ivme yakalamış ve asırlarca devam eden bu gelişim süreci dijital kodlamaya kadar gelmiştir. İçinde bulunduğumuz 21. Yüzyıl'da bilgi-iletişim ve üretim teknolojilerindeki gelişmeler, baş döndürücü bir hıza ulaşmış ve çevremizdeki her şey dijitalleşmeye başlamıştır. İşte bu dijitalleşen ortamda, rasyonel ve etkin kararlar alabilmeden tutun da yüksek katma değerli ürünleri üretmeye kadar geniş bir yelpazede; dijital kodlama olmaksızın kurumların varlıklarını sürdürebilmesi ve stratejik önemlerini artırabilmesi, imkânsız hale gelmiştir. Sürdürülebilirlik kavramı temelinde ve dijitalleşen iş süreçlerinde; literatürdeki çalışmaların ve bu çalışmaların pratiğe yansımaları olan iş dünyasındaki uygulamaların önemi artmıştır. Bu kitap, bu bağlamda işletme, iktisat, maliye ve kamu yönetimi gibi iktisadi ve idari alanlarda gerçekleştirilmiş; özgün çalışmaları bir araya getirmektedir.

"Çivi Yazısından Dijital Kodlamaya: İktisadi ve İdari Bilimlerde Güncel Akademik Çalışmalar" kitabında, "İşletme Krizleri Ve Kriz Döneminde İletişim Stratejileri" başlıklı bölümün yazarı KAHRAMAN'a, "Nöropazarlama" başlıklı bölümün yazarı GÜVEN'e, "Bütünleşik SWARA-TOPSIS Yöntemiyle Avrupa Birliği Ülkelerinin Seçilmiş Sosyo-Ekonomik Göstergelere Göre Gelişmişlik Sıralaması" başlıklı bölümün yazarı TEZSÜRÜCÜ COŞANSU'ya, "Endüstri 4.0 Dönüşümü Çerçevesinde Üretim Yönetimindeki Yapay Zeka Uygulamaları" başlıklı bölümün yazarı PALAMUTÇUOĞLU'na, "Yeşil Tedarik Zinciri Yönetimi" başlıklı bölümün yazarı TÜMTÜRK'e, "Türkiye Muhasebe Standartları Açısından Çevresel Maliyetlerin Muhasebeleştirilmesi" başlıklı bölümün yazarı GACAR'a, "Küresel Isınmanın Kontrolünde Karbon Muhasebesi" başlıklı bölümün yazarı KIRKIK'a, "Çevresel Sürdürülebilirlik Açısından Entegre Raporlama" başlıklı bölümün yazarı MİZRAHİ'ye, "Katılım Bankalarının TL'ye Verdikleri Aylık Kâr Payı Oranlarının Katılım Bankacılığı Sektörünün Aktif Kârlılığı Üzerine Etkisi: Var Analizi" başlıklı bölümün yazarları YAVUZ ve ÖZBAY'a, "Sosyal Kaytarma" başlıklı bölümün yazarı ÇAVUŞOĞLU'na, "Kur'an Bağlamında İslam'da Dağıtıcı, Telafi Edici Ve Prosedürel Adalet, İktisadi Adalet, İslam Ve Batı Piyasa Sistematiği" başlıklı bölümün yazarı ALKAN'a, "Türkiye'de Kent Mültecileri: Uyum Sorunları Ve Çözüm Önerileri" başlıklı bölümün yazarı

AKÇAKAYA'ya, "Mali Desantralizasyon ve Mali Özerklik İlkeleri Açısından İdarelerarası Kaynak Dağılımının Değerlendirilmesi" başlıklı bölümün yazarı YORULDU'ya katkılarından dolayı teşekkür ederiz.

Kasım 2020 - Manisa

Editörler

Doç. Dr. Sibel AYBARÇ

Prof. Dr. Mustafa KIRLI

## **İÇİNDEKİLER**

<b>İŞLETME KRİZLERİ VE KRİZ DÖNEMİNDE İLETİŞİM STRATEJİLERİ .....</b>	<b>1</b>
<i>Aysun KAHRAMAN</i>	
<b>NÖROPAZARLAMA .....</b>	<b>31</b>
<i>Esra GÜVEN</i>	
<b>BÜTÜNLEŞİK SWARA-TOPSIS YÖNTEMİYLE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNİN SEÇİLMİŞ SOSYO-EKONOMİK GÖSTERGELERE GÖRE GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI .....</b>	<b>47</b>
<i>Didem TEZSÜRÜCÜ COŞANSU</i>	
<b>ENDÜSTRİ 4.0 DÖNÜŞÜMÜ ÇERÇEVESİNDE ÜRETİM YÖNETİMİNDEKİ YAPAY ZEKA UYGULAMALARI .....</b>	<b>65</b>
<i>Bedrettin TÜRKER PALAMUTÇUOĞLU</i>	
<b>YEŞİL TEDARİK ZİNCİRİ YÖNETİMİ .....</b>	<b>107</b>
<i>Ayça TÜMTÜRK</i>	
<b>TÜRKİYE MUHASEBE STANDARTLARI AÇISINDAN ÇEVRESEL MALİYETLERİN MUHASEBELEŞTİRİLMESİ .....</b>	<b>127</b>
<i>Anıl GACAR</i>	
<b>KÜRESEL ISINMANIN KONTROLÜNDE KARBON MUHASEBESİ .....</b>	<b>139</b>
<i>Şule KIRKIK</i>	
<b>ÇEVRESEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK AÇISINDAN ENTEGRE RAPORLAMA .....</b>	<b>161</b>
<i>Rozi MİZRAHİ</i>	

**KATILIM BANKALARININ TL'YE VERDİKLERİ AYLIK KÂR PAYI ORANLARININ  
KATILIM BANKACILIĞI SEKTÖRÜNÜN AKTİF KÂRLİLİĞİ ÜZERİNE ETKİSİ: VAR  
ANALİZİ..... 183**

*İbrahim YAVUZ*

*Faruk ÖZBAY*

**SOSYAL KAYTARMA .....211**

*Selin ÇAVUŞOĞLU*

**KUR'AN BAĞLAMINDA İSLAM'DA DAĞITICI, TELAFİ EDİCİ VE PROSEDÜREL  
ADALET, İKTİSADİ ADALET, İSLAM VE BATI PİYASA SİSTEMATİĞİ .....227**

*Yaşar ALKAN*

**KENT MÜLTECİLERİNİN UYUMUNDA MERKEZİ VE YEREL POLİTİKALAR: UYUMA  
ETKİ EDEN FAKTÖRLER BAĞLAMINDA BİR İNCELEME .....239**

*Onur AKÇAKAYA*

**MALİ DESANTRALİZASYON VE MALİ ÖZERKLİK KAVRAMLARI AÇISINDAN  
İDARELER ARASI KAYNAK DAĞILIMININ DEĞERLENDİRİLMESİ .....265**

*Mutlu YORULDU*

## ONÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# MALİ DESANTRALİZASYON VE MALİ ÖZERKLİK KAVRAMLARI AÇISINDAN İDARELER ARASI KAYNAK DAĞILIMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

*Mutlu YORULDU*<sup>1</sup>

### 1. Giriş

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev dağılımı yıllardır süregelen bir tartışma konusu olmakla birlikte küreselleşme olgusunun yerini ulus devlet anlayışlarının güçlenmesine bırakmasıyla da yeni bir boyut kazanmıştır. Federal yönetim anlayışlarında merkezileşme ve yerelleşme arasındaki dağılım daha net ve açık iken üniter devlet yapılarında söz konusu yetki, görev ve kaynak dağılımının ölçüsü ve büyüklüğü konuları nispeten daha karmaşık ve net olmayan bir yapıda olmaktadır.

Merkezi idare ile yerel idareler arasında görev yani kamusal hizmet sunumuna ilişkin sınırların ve alanların belirlenmesi hususunda daha çok yerel nitelikte olan ve faydası ve kullanımı yerel halk ile örtüşen hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesi ilkesi benimsenmektedir. Mali kaynakların dağılımı açısından ise yerel idarelerin gelir oluşturma imkânları ise merkezi idare tarafından kanunlarla sınırlandırılabilir.

Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin kendi bölgelerinde yaşayan halkın yerel nitelikteki kamusal mal ve hizmet ihtiyaçlarını belirleyebilme ve tespit edebilme kolaylığına sahip olmaları, yerel kamusal hizmetlerin daha hızlı, daha az maliyetli ve kaynak kullanımı açısından daha etkin sunabilmeleri olancağını beraberinde getirebilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunları arasında hızlı kentleşme, plansız ve çarpık kentleşme, büyük şehirlere göç, nüfus yoğunluğu, çevre kirliliği ve ulaşım sorunları yer almaktadır. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetim-

<sup>1</sup> Balıkesir Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, , mutluyoruldu@gmail.com

lerce çözülmesi gereken bu tür sorunlar idareler arasında yetki, görev, sorumluluk ve mali kaynakların iktisadi ve dengeli dağılması ile ortadan kaldırılabılır.

Halkın ihtiyaçlarının merkezi ve yerel örgütler aracılığı ile yerine getirilmesi gerektiği konusu hangi hizmetlerin hangi organlar tarafından görüleceği sorusuna verilebilecek en makul cevapla anlaşılabilir. Toplumla sunulacak hizmetlerin halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından karşılanması anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin yerel kamusal hizmetlere artan talebe uygun arzda bulunabilme kabiliyetlerinin çoğalabilmesi uygun mali kaynaklara yeteri kadar sahip olabilmeleri ile sağlanabilir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kamusal hizmet alanlarının genişlemesi kaynak ihtiyaçlarının daha da artmasına neden olabilmektedir.

Son dönemde dünyada görülen yerelleşme eğilimi ekonomik alanda da kendini göstermektedir. Vergi dünyasında yaşanan büyük gelişmeler vergilerin hangi yönetim tarafından toplanıp hangi yönetim tarafından kullanılacağı alanında yeni değişimler ve tartışmalar yaratmaktadır. Yerel yönetimlerin varoluşunda mali ve idari etkinliklerinin ve özelliklerinin sağlanmasında asıl dayanak ülkelerin kendi yasal yapılarıdır. Türkiye’de tüm anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili ve onların kamu yönetiminin bir uzantısı olduğunu kabul eden, mali açıdan kaynaklarının garanti edilmesi gereğine vurgu yapan düzenlemeler vardır.

Küreselleşme süreci geleneksel yönetim yaklaşımlarını, demokrasi ve ulusal egemenlik kavramlarını, ulus-devlet yapısını dönüştürürken, yerel yönetim anlayışına, getirdiği yenilikler ve yüklediği fonksiyonlar sebebiyle modernizasyonunu sağlama durumunu ortaya çıkarmıştır. Böylelikle süreç, klasik anlamda, hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşımını; belirli yerel alanlardaki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesini kapsayan desantralizasyon kavramını da revize ederek, daha kapsamlı ve yeni oluşumları bünyesinde barındıran bir kavrama dönüştürmüştür. Avrupa Birliği ve Dünya Bankası’nın ele aldığı modern desantralizasyon; merkezi idare ve yerel yönetimlerin görev, fonksiyon, harcama ve kaynak paylaşımını içermektedir. Diğer taraftan küreselleşme sürecinin temel yönetsel çıkarımlarından olan yönetim ve subsidiarite ilkelerini dayanak edinerek, kamu yönetimi ve hizmet görme fonksiyonlarına özel sektör ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere iki yeni aktörü de dâhil etmektedir. Bunun bir sonucu olarak, yerel hizmet sunumu kararının alınması ve gerçekleştirilmesi sürecinde, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının etkileşim içerisinde olmasını zorunlu kılmaktadır.

Literatüre bakıldığında, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerin ve desantralizasyon derecesinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu farklılık, ülkelerin yönetim kültürlerinin, siyasi-hiyerarşik yönetsel yapılarının aynı olmamasından kaynaklanmaktadır. Desantralizasyon, idari, siyasi ve ekonomik (mali) olmak üzere üç farklı temelde ele alınmaktadır. Ekonomik (mali) desantralizasyon, kaynakların etkin dağılımında başarı sağladığı için uluslararası kuruluşlar tarafından gereklilik olarak kabul edilmektedir. İdari ve siyasi anlamda ise, özelleştirme, minimal devlet anlayışı ve liberalizmi işaret etmektedir.

## **2. Kavramsal Çerçeve**

Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda üniter devlet yapısının hâkim olmasının yanı sıra Almanya, Avusturya, Belçika, İsviçre gibi ülkelerin federal devlet yapısına sahip olduğu görülmektedir. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde yönetim yapılarının içinde giderek desantralizasyon; yani yerel yönetim birimlerinin otoritelerinin, görevlerinin, özerkliklerinin ve kaynaklarının artırılması; merkezi yönetimin küçültülmesi akımı kendini belirgin bir biçimde göstermektedir. Türkiye’de 1982 Anayasası’nın “merkezi idare” başlıklı 126. maddesinde de ifade edildiği gibi illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine göre yürütülmesi durumunda adem-i merkezîyetçilik ya da yerinden yönetim kavramını doğurmaktadır. Merkezi idare ile yerel idareler arasında yetki, görev ve mali açıdan kaynak dağılımını kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinlik açısından değerlendirirken birtakım kavramsal tanımlamaya değinmek gerekmektedir.

**Mali Tevzin**, merkezi ve yerel idareler arasında kamusal hizmetlerin ve bunlarla ilişkili harcamaların, görevlerin ve gelir kaynaklarının paylaşılmasını ifade eden ve dengeli bir dağılıma vurgu yapan bir kavram olarak ifade edilebilir.

**Subsidiarite (Hizmette Yerellik) İlkesi**, Hizmette halka yakınlığı dikkate alarak, kamusal hizmet sunumunun belli bir bölgede yerleşik durumda bulunan halka en yakın hizmet birimi tarafından yerine getirilmesini amaç eden bir ilkedir. Böylelikle, yerel ve bölgesel halkın ihtiyacına en uygun hizmetler, zaman gecikmesi yaşanmadan daha düşük birim maliyetlerle gerçekleştirilebilir. Aynı zamanda yönetim kurumunun da iyi bir şekilde işletilmesiyle, bölgesel halka yönetimin ve alınan kararların bir parçası olduğu hissiyatı yansıtılarak, aidiyet duygusu kuvvetlendirilmiş olur.

**Mali Desantralizasyon** ise; birbirine bağlı iki hususu içermektedir. Bunlardan ilki, idareler arasında harcama alanlarının ve gelir kaynaklarının

dağılımıdır. Diğeri ise, harcamalarını ve gelirlerini ortaya koyma ve oluşturma konusunda yerel yönetimlerin sahip olduğu serbestliği tanımlayabilmektedir (Güner, 2005: 220).

Mali desantralizasyon derecesinin ölçümünde kullanılan bazı yöntemler vardır. Yerel vergilerin (yerel yönetimlerin tahsil ettikleri ve merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan paylar), toplam yerel gelirler (vergi ve vergi dışı gelirler) içindeki payını ölçmeye çalışan yöntem ilk yöntem olmaktadır. Bu ölçüm yöntemi esas alındığında Avusturya, İsveç ve İspanya, İtalya'ya göre daha yüksek mali yerelleşme düzeyine sahip sonucu ortaya çıkmaktadır. İkinci ölçüm yöntemi, yerel vergileri ve vergi dışı gelir unsurlarını birlikte hesaplamaya dâhil etmektedir. Buna göre yerel yönetimlerin harcama yapabilme kabiliyetlerini ve kapasiteleri ölçülebilmektedir. Bu açıdan değerlendirme yapıldığında, İspanya, İsveç ve Birleşik Krallık geniş bir mali yerelleşme seviyesine sahip olmaktadır. Son yöntem ise, harcamalardaki ve yerel gelirlerdeki artış arasındaki ilişkinin belli bir dönem boyunca seyrinin takip edilmesini ve incelenmesini değerlendirmektedir (Owens ve Panella, 1991: 13-15).

Mali özerklik, yönetimin çeşitli kademeleri arasında gelir ve sorumluluk paylaşımının kaynak yönünü oluşturmaktadır. Mali özerklik; kurumların farklı kaynaklardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kurumsal politikalarına uygun biçimde değerlendirebilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olabilmeye imkânını elde etmelerini belirtmektedir. Diğer taraftan, bir yerel yönetim biriminin mali özerkliğe tam anlamıyla sahip olmasının amaçlandığı durumda, yerel birimin vergilendirme yetkisine de haiz olması beklenmektedir. Böylelikle, geniş anlamda mali özerkliğe sahip olan bir yerel yönetim anlayışında, yönetimin kendi karar organlarıyla gerekli yasal düzenlemelerle vergi salması ve tahsil etmesi kabiliyeti olabilmektedir.

### **3. İdarelerarası Kaynak Paylaşımı Ve Özerklik Algılaması**

Yerel yönetimlerin gelirleri, gelişen ve daha çok yerinden yönetim biçimine kayan dünyanın pek çok bölgesinde, yönetim sistemlerinde öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin özel ve karma sektöre dayalı harcama ve gelir sistemleri, 1960'lı yılların başından beri ABD başta olmak üzere birçok Batı Avrupa ülkesinde teorik olarak tartışılmıştır. Sorgulamaların ve uygulamaların genel olarak iki ana başlık altında toplandığı görülmektedir. Birincisi yerel yönetimlere genel bütçeden ayrılan payların arttırılması, ikincisi ise yerel öz kaynakların daha özgür kullanımı (yeni yerel kaynak oluşturma kabiliyeti de dâhil olmak

üzere) bağlamında öz kaynaklar (özellikle vergiler) ve bunların uygulama esaslarının belirlenmesi konusunda tam yetkili kılınmalarıdır.

Yerel yönetimlerin, belli ölçütler dâhilinde merkezden sağlanmakta olan ve genelde belli bir otomatiğe bağlanmış olan gelirleri yanında tüm kurallarını kendilerinin koyabilecekleri ve bu nedenle “öz” sayılabilecek gelirlerinin bulunması, yerel yönetimlerin sahip olması gereken özerkliği ile de yakından ilişkilidir. Bu açıdan, merkez paylarının yerel yönetimler için nasıl ayrılıp dağıtılacağına ilişkin ölçütlerini getiren 5779 sayılı kanunun gerekçesinde de yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payın oranı, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ve yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı gibi ölçütlerin yerel yönetimlerin özerkliği ile doğru orantılı olduğu ifade edilmektedir.

Özerklik kavramı, yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümü konusunda geliştirilecek olan önerilerde en çok öne çıkması gereken kavramdır. Özerkliği zedeleyecek olan çözümler, yerel yönetimleri oluşturan felsefeye aykırı olacağı için, çözüm önerilerinin yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini zedelemeyecek bir yaklaşım içerisinde yapılması gerekmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynakları başlıklı 6. maddesine göre, kanunlarla konulan sınırlar içinde yerel yönetimler kendi iç örgütlenmelerini kendi ihtiyaçlarına göre oluşturabilmektedirler. Buna organizasyon özerkliği adı verilmektedir. Yerel yönetimlerle merkez arasındaki ilişkilerin mali yönleriyle siyasi yönlerini birbirine karıştırmakta ve genelde merkezi yönetimler, yerel yönetim birimlerini kendi denetimi altında tutabilmek için mali kaynaklarını kendilerine göre ayarlama yolunu tercih edebilmektedirler (Elazar, 1997: 26). Yerel bir siyasi yapılanma olmadığı için, siyasi bir fonksiyon olarak kabul edilen vergi toplama işi, genel olarak merkezi yönetimin tekelinde bulunmaktadır. Sadece yerelde toplanması gereken ve etkileri de yerel düzeyde sınırla kalan bazı vergiler (temel prensipler ve kuralları merkez tarafından belirlenmek suretiyle) yerel yönetimlere bırakılabilmektedir. Bu vergiler, özellikleri itibarıyla merkezi yönetim tarafından toplanamayacak kadar dar kesimlere hitap eden veya tamamen yerel yönetimlerin takip edebileceği (Emlak Vergisi gibi) yapıda olmalarından dolayı merkezi idare tarafından yerel idarelere terkedilmiştir. Hatta bu konuda merkezi yönetimin bazı vergileri toplamaya çalışmamasının ana gerekçesi, “verimli gelir kaynaklarının merkezi yönetime, verimsiz olanların ise yerel yönetimlere bırakılmış olduğu” (Armağan ve Şataf, 2009: 216) şeklindeki yaklaşımlarla kendi açısından verimsiz olduğunun kabul edilmesidir. Türkiye’de yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağlı bir sistem olduğundan

yerel yönetimlerin mali özerkliği içinde vergi kurum ve kurallarını belirleme gibi bir serbesti yer almamaktadır.

Hem gelir kaynaklarının paylaşımı hem de merkezden yapılan aktarımların rasyonel esaslarının geliştirilmesi konusunda (özellikle vergi kaynakları açısından) yerel yönetimlere fazla bir alan bırakmadığı ortadadır. Resmi kaynaklara bakıldığında da, “Türkiye’de, evrensel nitelikteki yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve bu açıdan eşgüdüm eksikliği giderilememiştir” denilerek hem paylaşım, hem de dağıtım konusunda sorunlar bulunduğu kabul edilmektedir. Vergi kaynaklarının paylaşımında, egemenlikten daha çok verimliliğin öne çıkacağı yaklaşımlar geliştirilebilmelidir. Yerel yönetim hizmetlerinin günümüz koşullarında etkinlik ve verimlilik gibi liberal ilkeler çerçevesinde görülebilmesi açısından, “belediye finansmanı, bir kent yönetiminin temel unsurudur ve önemli bir faktördür (Blone vd., 2004: 190).” Ancak bu verimlilik yukarıda söz edildiği üzere “kendine yontan” bir verimlilik yerine en büyük yararın sağlanabileceği bir kaynak paylaşımı şeklinde olmalıdır.

Yönetimler arası vergi bölüşümü ile ilgili temel ilkeler, etkinlik, eşitlik, idari maliyetler, mali ihtiyaçlardır (Sakinç, 2007: 122). Gelir kaynaklarının paylaşımının en önemli esasın etkinlik ve verimlilik olması doğası gereğidir. Belediyelerin hizmetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde halkın menfaatine uygun bir tarzda gerçekleştirebilmeleri genellikle kaynaklarının yeterliliğine ve ekonomikliğine bağlıdır. Yani hangi idari birim geliri daha ekonomik olarak toplayabilecekse kaynağın kullanımının ona bırakılması rasyonel bir yoldur. Örneğin; bazı vergiler nitelikleri itibarıyla yerel özellikler gösterirler. Emlak Vergisi bunlardan biridir. Mahallinde arsa değerlerinin tespiti, hangi mahallin daha değerli olup olmadığı, denetim merkezine yakınlık açısından denetim kolaylığı gibi unsurlar, bu verginin yerel yönetimler tarafından toplanmasının daha etkin olacağını göstermektedir.

Keza, reklam ve ilan vergileri veya işgal harcı gibi mahallin mekânlarından çeşitli şekillerde yararlanma sonucunda alınan vergi ve harçların takibini yerel yönetimler daha kolay yapabilmektedirler. Dolayısıyla bu kaynaklarla ilgili hangi esasları uygulamaları gerektiğine de kendileri karar verebilmelidirler. Örneğin, Kurumlar Vergisi gibi bir vergi kurum kazancının elde edildiği yer veya iş merkezinin farklı adresleri, şubeler vs. nedeniyle, yerel yönetimin imkânlarının ve yetkilerinin ulaşamayacağı yerlere uzanabilir. Doğal olarak bu verginin merkezi yönetim tarafından toplanması gerektiği kabul edilmelidir.

AB bakış açısından, merkezi yönetimlerin gelir kaynaklarının paylaşımı ve ilke belirleme konusunda egemenliğe dayanan ve merkezin yararını öne alan yaklaşımların önüne geçebilmek amacıyla ve yerel yönetimlerin öz gelir yapısının güçlendirilmesi önemli kabul edilmektedir. Avrupa Özerlik Şartının 9. maddesinde mali özerklik konusu işlenmiş ve ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluk ve hizmet alanları ile ölçülü ve orantılı olmalıdır.

Yerel yönetimlere ayrılan payların hizmetleri gerçekleştirmek için yeterli olup olmadığının yanında bölüşümle ilgili esasların de öne çıkması söz konusudur. “Etkin bir yerel yönetim yaklaşımında kural olarak her belde halkının kendi gelir ve harcamalarını belirlemesi ve kaynakların mahallinde oluşturulması öngörülmektedir. Bununla birlikte uygulamada açıkça görüldüğü gibi, önemli olan kaynak bölüşümü sürecinde yerel yönetimin kendi kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olmasıdır. Ne var ki merkezi yönetimin karşısında oldukça güçlü bir konumda bulunan yerel yönetimlere sahip ülkelerde bile yerel kaynakların önemli bir bölümü merkezden yapılan aktarmalardan oluşmaktadır. Ancak, bu ülkelerdeki yerel yönetimler, yerel topluluğa karşı gerçek anlamda sorumlu olabilmelerini sağlayacak biçimde, kendi harcama ve gelir kalemlerini belirleyebilecek yetkilerle donatılmışlardır” (Emrealp, 2001: 36-37). Özellikle yerel yönetimlerin ayırdığı paylara aşırı bağımlılıkları ayrılan payların yeterli veya yetersiz oluşu kadar önemli olan bir konudur. Yerel yönetimlerin gerçek özerkliğe sahip olmaları öncelikle kendi mali kaynaklarını sağlayabilmeleri ve artırbilmeleri ile mümkün olabilmektedir.

Yerel kaynakları kendilerinin kullanması yerine belediyelerin merkezi yönetimden aldıkları payların artırılması onların mali özerkliğini azaltan bir unsur olarak kabul edilmelidir. Yoksa merkezi/yerel ayrımında denk özerklikten bahsetmek hiçbir zaman mümkün olmayacaktır. Bu konuda özellikle gelirlerin merkez/yerel arasında paylaşım ve yerel/yerel arasında dağılım esaslarının adaletli/gelişmeyi teşvik edici sağlam temellere dayandırılması gerekmektedir. Yerel kaynakları yerel birimlerin kendilerine bırakmak bir yana, yerel vergi olarak bilinen bazı vergi kalemlerinden merkezi yönetim kendisine pay almaya devam etmektedir. Örneğin, Eğlence Vergisi gelirinin %20’si darülaceze ve verem savaşı için ayrılarak merkezi yönetime aktarılmış olmaktadır. Yine eğlence vergisinin, sinema bileti satışına isabet eden kısmının da %75’i Kültür ve Turizm Bakanlığı’na aktarılmaktadır. Mevcut haliyle eğlence vergisini yerel vergi kabul etmek zordur. Belediye Gelirleri Kanunu’nun içinde yer almasına rağmen, geli-

rin bir kısmının merkeze aktarılması hem merkezi/yerel ayırımına hem de kanunun özüne aykırı bir durumdur.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin paylaşım esaslarına bağlı kalması devam edecek bir sorun gibi görünmektedir. İlerleyen zamanda metropoliten yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları iktisadi kaynakları merkezi yönetimle paylaşmak konusunda çeşitli sorunlar yaşayacağı öngörülebilir. Demokratik yönetim anlayışının yaygınlaşmasına bağlı olarak özellikle metropoliten yerel birimler daha fazla idari ve mali özerklik talebinde bulunacaklardır. Mali özerklik yerel vergi kaynaklarının daha fazla biçimde yerel yönetimlerin kontrolünde olmasını gerektireceği için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali paylaşım konusunda daha fazla sorunların yaşanabileceği düşünülmelidir. Çünkü genel bir ilerlemenin sağlandığı günümüzde de yerel yönetimler üzerindeki idari ve mali vesayet halen tartışılan bir konu olarak varlığını sürdürmektedir.

#### **4.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Değerlendirmesi**

Günümüzde gerek Avrupa ve Dünya’da gerekse de Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin en önemli gelir kaynaklarını, merkezden yani genel bütçe vergi gelirlerinden düzenli olarak aldıkları paylar oluşturmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu’na göre aşağıda sayılan ve sınırları, koşulları merkez tarafından belirlenen ve tahsil yetkisi belediyelere bırakılmış, yerel nitelikli belli başlı vergiler ve vergi dışı kaynaklar olsa da, yerelin mali anlamda özellikle de kaynak edinme açısından merkeze bağımlılığı devam etmektedir. 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu’nca düzenlenen ve 1986 yılından itibaren tahsilatı merkezi idare tarafından belediyelere bırakılan emlâk vergisi ve belediyelerin merkezi idareden aldıkları paylar dışında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre belediyelerin gelir unsurları şöyledir:

- “İlan ve Reklam Vergisi”
- “Çevre Temizlik Vergisi”
- “Eğlence Vergisi”
- “Haberleşme Vergisi”
- “Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi”
- “Yangın Sigortası Vergisi”
- “İşgal Harcı”
- “Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı”

- “Kaynak Suları Harcı”
- “Tellallık Harcı”
- “Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı”
- “Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı”
- “Bina İnşaat Harcı”
- “İşyeri Açma İzni Harcı”
- “Harcamalara Katılma Payları”
- “Diğer gelirler (Yardım, Bağış vs.)”

1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre yukarıda sayılan belediyelere özgü gelir kaynakları ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereği aktarılan payların 2018 yılı ve 2019 bütçe yılı gerçekleştirmeleri aşağıda verildiği gibidir.

**Tablo 1: 1319 Sayılı Emlâk Vergisi Kanunu ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre 2018 ve 2019 Yıllarında Tahsili Gerçekleşen Gelirler (Bin TL)**

Gelir Türleri	2018	2019
Emlâk Vergisi	8.702.634	9.680.560
İlan ve Reklam Vergisi	481.033	442.666
Çevre Temizlik Vergisi	541.695	622.462
Eğlence Vergisi	268.766	327.662
Haberleşme Vergisi	51.843	58.466
Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi	1.592.837	2.249.966
Yangın Sigortası Vergisi	39.391	44.017
İşgal Harcı	468.418	513.461
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	4.334	5.143
Kaynak Suları Harcı	6.998	7.562
Tellallık Harcı	110.576	137.203
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	15.203	18.381
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	1.324	1.427
Bina İnşaat Harcı	723.106	409.557
İşyeri Açma İzni Harcı	81.453	98.178
Yapı Kullanma İzni Harcı	261.601	209.419
Diğer Harçlar	1.011.434	705.651
<b>Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar</b>	<b>71.792.182</b>	<b>76.136.913</b>

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, erişim: 10.10.2020.

Tablo 1 incelendiğinde, belediyelere merkezi idare tarafından bırakılan vergiler başta olmak üzere gelir kaynaklarının toplam büyüklüğünün, merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan pay miktarının oldukça altında kaldığı ve belediyelerin en önemli ve en büyük gelir kaynağı kaleminin merkezi idare vergi gelirlerinden her yıl aktarılan paylar olduğu görülmektedir. Dolayısıyla belediyelerin merkezi idare vergi gelirlerinden her mali yıl aktarılan paylara bağımlılığı olduğu ve tam anlamıyla mali özerklik durumlarının mevcut olmadığını ifade etmek mümkündür. Söz konusu tabloda dikkat çeken bir diğer husus ise belediyenin öz gelir kaynakları denilebilecek emlak vergisi dâhil gelir kaynaklarının 2018 yılı ve 2019 yılı gerçekleşen tahsilat düzeylerinin değişkenlik gösterebildiğidir. Diğer bir ifadeyle merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan paylar dışındaki gelir kaynakları artış eğiliminde değildir. Görece olarak yıldan yıla tahsil edilen gelirlerden artış veya azalış söz konusu iken merkezi idare vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların düzenli olarak arttırıldığını söyleyebilmek mümkündür. Bu durumun da belediyelerin merkezi idareye mali bağımlılık seviyesini arttırdığı sonucuna varılabilir.

06.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı Kanun ile merkezi idareden yerel idarelere dönemsel olarak aktarılan gelir paylarında değişiklik yapılmıştır. Genel bütçe gelirlerinden özellikle belediyelere transfer edilen payların miktarlarına ve dağıtım tekniklerine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Yapılan sistem değişikliği ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,5’unun büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelere aktarılması kararlaştırılmıştır. Söz konusu toplam meblağın % 80’inin nüfusa ölçütüne göre, % 20’sinin ise gelişmişlik endeksine dayanılarak dağıtılması esas benimsenmiştir.

Diğer taraftan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %4,5’unun büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılması öngörülmüştür. Bu dağıtımın %90’ının nüfus ölçütüne, % 10’unun ise ilçelerin yüzölçümleri esas alınarak gerçekleştirilmesi hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan bu pay içinden %30’luk kısmının ise ilçelerin bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesine transfer edilmesi tasarlanmıştır.

Ayrıca, akaryakıttan alınan özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir sınırları dâhilinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 6’lık bir kısmı büyükşehir belediye gelirinin birini oluşturmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine verilen söz konusu % 6’lık payın % 60’ı doğrudan büyükşehir belediyelerinin hesaplarına yollanmakta, geriye kalan %40’luk payın %70’i nüfus, % 30’u ise yüzölçümü ölçütüne bağlı olarak dağıtılmaktadır.

## **5. Sonuç Ve Değerlendirme**

Küreselleşen ve küreselleştikçe ve aynı zamanda küresel ve ulusal nüfus arttıkça büyüyen kamusal hizmet alanının dünya genelinde merkezin yerel idarelere daha fazla yetki, görev, sorumluluk ve mali alan oluşturma kabiliyeti tanınması sonucunu beraberinde getirdiği söylenebilir. Bu sonuç da ister federal isterse de üniter devlet yapılarında merkezi idare ile yerel idareler arasında bahsedilen alanlarda adil ve dengeli bir paylaşım ve bölümünün gerçekleşmesi ihtiyacını ortaya çıkartmaktadır.

Küreselleşme bölgeselleşme ve yerelleşme bağlamında, yerel yönetimlerin demokrasinin en temel yapı taşı kabul edilmesinden dolayı, kamusal hizmet sunumunda etkinliğin gerçekleştirilmesinde daha önemli noktaya gelmesi, artan görev ve hizmet sunum faaliyetlerine paralel olarak gelir kaynaklarının da artması, artırılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerklik seviyeleri arttıkça kaynak tahsisi ve kullanımı daha etkin, yerinden, eşitlikçi ve katılımcı bir anlayışla modernize edilmiş olacaktır. Yerel yönetimlerin kaynak bulma ve gelir sağlama anlamında topyekün merkeze bağımlı olması, bu anlamda oluşabilecek vesayet sonucu merkezin istediği alanlara kaynak tahsisi gerçekleştirilmesi riskini doğururken, verimlilik, ihtiyaca uygunluk ve maliyet tasarrufu prensiplerinden uzaklaşılması riskinin doğmasına zemin hazırlayabilir. Diğer taraftan, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payların zamanında ve bürokratik süreçten doğabilen engellere takılmadan aktarılması, yerel ihtiyaçların etkin ve zamanında karşılanabilmesi ve sosyal refah artışının optimize edilebilmesi açılarından oldukça önemli kabul edilebilir.

Kaynak tahsisinde ve kullanımında mali açıdan adem-i merkezîyetçi anlayışın benimsenmesi, bölgesel kalkınmanın hızlanmasına ve bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeylerinin dengeli hale gelmesine şüphesiz katkı sunabilir.

Dengeli ve aynı zamanda harcama ve görev sorumluluk düzeyleriyle orantılı (kısacası yeterli) kaynak dağılımının gerçekleşmesi, hem mali hem de idari açıdan etkinliğin sağlanması sonucuna hizmet edebilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın işaret ettiği, mali özerklik kurumu çerçevesinde, dünya'da genel anlamda geniş anlamda mali özerklik sağlanamamakta, bunun da kaynağında "kanun koyma ve dolayısıyla vergilendirme yetkisinin merkezde olması, merkezin bu gücü, yerel birimlerle paylaşmak istememesi yatabilmektedir. Başka bir ifadeyle kuralları ve esasları merkez tarafından belirlenmek şartıyla, yerel yönetimler bazı belli başlı, uygulanması bakımından yerel niteliğe haiz gelir kaynaklarına (özellikle de vergilere) sahip olmakta, bunların toplam düzeyi yerel hizmet finansmanına karşılık gelmemek-

te ve merkezden yerele kaynak transferi ihtiyacını ve bunun sonucu yerelin merkeze bağımlılığını doğurabilmektedir.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları “öz” denebilecek kaynaklar (vergiler) genel olarak, tespiti yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek olan, tabanı dar ve dolayısıyla yerel yönetim bütçesi içerisindeki tahsil toplamı nispeten önemli seviyelerde olmayan unsurlardan oluştuğu ifade edilebilir (Emlak vergisi, haberleşme vergisi, ilan ve reklam vergisi vs.).

6360 sayılı kanun ile büyükşehir yasasında yapılan değişiklik ile büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Büyükşehirlerde mücavir alan tanımlamasının artık herhangi bir önemi kalmamış olmakla birlikte, büyükşehirin hizmet sorumluluk alanı ilin tamamına yayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin artan sorumluluklarına karşılık olarak “belediye gelirleri kanunu”nda herhangi bir değişiklik yapılmadan, sadece merkezin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan “rutin” paylarda değişiklik olmuş büyükşehir belediyesinin almış olduğu paylar arttırılmıştır. Belediye gelirleri kanununun revize edilmesi ve 6360 sayılı kanunun getirdiği yenilikler çerçevesinde, gerekli ve yeterli değişikliklerin belediyeler lehine yapılması tartışılabilir. T.C. Anayasası’nın “vergi ödevi” başlıklı 73.maddesinin dördüncü bendinde yer alan; “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir*” hükmü yerel yönetimleri özellikle de büyükşehir belediyelerini kapsayacak şekilde genişletilebilir.

## **Kaynaklar**

- Armağan, R., Şataf, C., (2009). **Belediyelerin Mali Kaynaklarını Geliştirme Açısından Yerel Vergiler ve Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme**, Vergi Sorunları Dergisi, S: 246.
- Blore, L., Devas N., Slater, R., (2004). **Municipalities anda Finance: A Source book For Capacity Building**, Department for International Development, Publisher: Earthscan Canada.
- Dayar, H., **Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, (12.10.2015).
- Egeli, H., Diril, F., **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi**, (13.10.2015).
- Elazar, D. J. (1997). **21. Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri**, Manisa: TBD-KAV-Celal Bayar Üniversitesi Yayını.
- Emrealp, S., (2001). **Belediyelerde Mali Yönetim**, IULA Emme Yayını El Kitapları Dizisi.
- Erdoğan, Ö., Mutluer, M. K. (2009). **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Güner, A., (2005), **Mali Özerklik Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme**, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi.
- Musgrave, R.A.,Musgrave, P.B. (1989). **Public Finance In Theory And Practice**, International Student Edition, USA.
- Owens, J.,Panella, G., (1991). **Local Government: An International Perspective**, North – Hollanda, Amsterdam.
- Sakınç, S., (2007). **Yerel Yönetimler Ekonomisi**, Manisa: Emek Matbaacılık.
- Sakınç, S., (2012). **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Orion Kitabevi.
- Belediye Gelirleri Kanunu  
6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu  
[www.migm.gov.tr](http://www.migm.gov.tr)  
[www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr)