

# TÜRKİYE'DE YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİ, ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Hatice Dayar\*

## ÖZET

Devlet milli sınırlar içinde yaşayan fertlerin genel nitelikteki ihtiyaçlarını kamu hizmeti yolu ile sağlamakta, mahalli karakterdeki kamu hizmetleri de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında, kamu ekonomisi üretici birimdir. Bu tür hizmetler, hangi yönetim tarafından, ne kadar üstlenilecektir? Yönetimler arasında, hizmetlerin ve kaynakların dağılımı nasıl olacaktır. Bu sorunların çözümü, yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektirmiştir.

Açıklama [e1]:

**Anahtar Kelimeler:** Yönetimlerarası mali ilişkiler, mali tevzin, yerel yönetimler, merkeziyönetim.

## ABSTRACT

Government provides the general needs of individuals, Living in national borders via public service, while local administrations carry out local public services. Local administrations stand next to the central administration as public economy production units. How much of this kind of services will be undertaken by which administration? How will the services and resources be allocated among the administrations? Solving these problems have necessitated the arrangement of fiscal relations among the administrations.

**Key words:** Fiscal relations among administrations, local administrations, central administration.

## GİRİŞ

---

\* Yrd. Doç. Dr. Dumlupınar Üniversitesi, İİBF-Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Yerel yönetimler, mahalli düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre görevlerini yerine getirebilmeleri, doğal olarak, görmekle yükümlü oldukları hizmetin gerektirdiği harcamaları yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Harcama yapabilmek için de gelire sahip olmak gerekir. Bundan dolayı, gider ile gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Hizmetin bölüşümü , merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yapıldığına göre, gelirin de bölüşümü gerekmektedir.

Yapılan çalışmada; Türkiye’de yönetimlerarası mali ilişkiler ile karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmaktadır .(Çalışmanın yapıldığı sırada , yeni yerel yönetimler yasa tasarısı henüz kanunlaşmadığından yapılan yorumlarda dikkate alınmamıştır.)

## **1.YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLER KAVRAMI VE KAPSAMI**

Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi veya başka bir deyişle; mali tevzin kavramı ilk olarak 1922 yılında Alman yazar Hansel tarafından kullanılmıştır.<sup>1</sup>

Türk mali literatüründe, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkan görev ve gelir bölüşümü sorunları, 1940’lardan bu yana genel olarak “mali tevzin” adı altında ele alınmıştır. Ancak bunun yanı sıra “mali uyuşma” , “mali denkleşme” “mali dengeleşme” ve “akçal denkleştirme” terimleri de kullanılmaktadır.<sup>2</sup>

Yönetimlerarası mali ilişkilerin iki yönü bulunmaktadır. Birincisi, yönetimler arasında hizmetlerin ve giderlerin paylaşımı, ikincisi ise, giderlerin yanında bunu sağlayacak mali kaynakların da, yönetimler arasında paylaşılmasıdır.<sup>3</sup> Buna göre,merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yada federal devletlere özgü üçlü bir kademeleşme içinde, yani federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında,bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdiği giderlerin, diğer taraftan

<sup>1</sup> Gero Falk BORRMANN, Manfred SCHWANENBERG, **Öffentliche Finanzwirtschaft**, 2.Auflage, Carl Heymanns Verlag, München, 1992,s.48.

<sup>2</sup> Metin ERDEM, Doğan ŞENYÜZ , İsmail TATLIOĞLU, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996, s.336; Bu konuda ayrıca bkz: Fritz NEUMARK, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul, 1951, ss.3-4, Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, B.8,Gazi Kitabevi, Ankara, 2002, s.358.İsmail Hakkı ÜLKMEN, **Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını: 85-103, Ankara, 1960, s.36.

<sup>3</sup> Figen ALTUĞ, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Yapısı”, **Uludağ İktisat ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:6, Sayı:46, Kasım 1985, s.23.

da, bu giderleri karşılayan gelirlerin belli esaslar dahilinde sistemli bir tarzda paylaşımını ifade etmektedir.<sup>4</sup>

## **2.YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİNİ GEREKTİREN NEDENLER**

Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren nedenler; Yasal, ekonomik, siyasal ve toplumsal olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

### **2.1.Yasal Nedenler**

Bir yönetim birimi, kendisine ait hizmetlerin ve gelirlerin neler olduğunu açıkça bilirse, herhangi bir yönetim boşluğu, hizmet tekrarı ve kaynak israfı olmamaktadır. Bu nedenle gerek görev, gerekse gelir paylaşımının başlangıçta rasyonel esaslara bağlanması gerekmektedir.<sup>5</sup>

Önceki konularda da ele aldığımız gibi, T.C. Anayasasının ilgili maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kanunla düzenleneceği ve idarenin kuruluş ve görevleri bakımından merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükmü anayasa maddesinde yer almaktadır.<sup>6</sup>

### **2. 2.Ekonomik Ve Mali Nedenler**

Her devletin ekonomik alandaki nihai amacı; sınırları içindeki toplumun iktisadi refahını maksimuma çıkarmaktır. Bu amaç için, merkezi yönetim ve yerel yönetimler hizmet üretmektedir. Hizmet bölüşümünde, hangi hizmetin hangi idare tarafından etkin şekilde üretileceği önemlidir.

Yerel yönetimlerin, varlık nedenlerinden biri de, kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktır Bu amaçla yerel yönetimler, mevcut kaynaklarla toplumun refahını sağlayacak en uygun malların üretimini

---

<sup>4</sup> Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, Bayrak Matbaacılık, İstanbul, 1992, ss.21- 23; Halil NADAROĞLU, “Mali Tevzin Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması”, Maliye Enstitüsü Konferansları, 9. Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:1098, Maliye Enstitüsü No:17, İstanbul, 1964, ss.172-174.

<sup>5</sup> Ayşe GÜNER, Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Maliyesi Bir Örnek, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1992, s.53.

<sup>6</sup> 1982 Anayasası: Madde:123.

gerçekleştirmek zorundadır. Bu, kaynakların optimum kullanımı anlamına gelmektedir.<sup>7</sup>

### 3. Siyasal Ve Toplumsal Nedenler

Hizmet bölüşümü yapılırken, hizmetin verildiği idareye doğal olarak yetki de verilmektedir. Bu durum, yetkiyi elinde bulunduran yönetimin seçim dönemlerinde sağlayacağı avantajı düşünerek yetkinin elinden alınmasına razı olmaması sonucunu doğurmaktadır. Aynı zamanda bireylerdeki hükmetme arzusu gibi psikolojik bir faktörün de göz ardı edilmemesi gerekir.

Yerel yönetimlerde, coğrafi ve hatta tarihsel nedenler bölgeler arası gelir ve gelişme farklılıklarına yol açmaktadır. Yönetimlerarası mali ilişkiler düzenlenirken, belirlenen faktörlerin de dikkate alınmalıdır.<sup>8</sup>

### 3. YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİNİN ESASLARI

Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde, gerek mantıksal ve gerekse işlevsel olarak hizmetlerin, yönetim birimleri arasında dağılımı ve sınıflandırılması, gelir kaynaklarının dağıtımından önce yapılmaktadır.<sup>9</sup>

#### 3.1.Hizmet Açısından Yönetimlerarası Mali ilişkiler

Hizmet bölüşümü ülkemizde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapılmaktadır. Sonuç itibariyle hizmet, mali yönden bir gider şeklinde meydana geldiğinden, hizmet paylaşımı yerine “gider paylaşımı” veya “görev bölüşümü” deyimleri de kullanılmaktadır.<sup>10</sup>Bu konu, aşağıda belirtilen üç ilkeye göre düzenlenmektedir.<sup>11</sup>

**-Genellik İlkesi :** Bu yöntem, hizmetlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve yasa ile açık bir şekilde başka bir yönetime bırakmadığı bütün hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi anlamına gelmektedir.

<sup>7</sup> NADAROĞLU, a.g.e., ss.65-70; GÜNER, a.g.e., ss.54-57.

<sup>8</sup> VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Mahalli Hizmetlerin Yeniden Karşılanması, T.C. Başbakanlık DPT Yayın No:2245: ÖTK: 370, Ocak 1991, s.36.

<sup>9</sup> ÖNCEL, a.g.e., s.21.

<sup>10</sup> Fazıl TEKİN, “Mali Tevzin”, Eskişehir İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt:XIII, Sayı:1,Ocak 1977, s.123.

<sup>11</sup> NuriTORTOP, Yerel Yönetimler Maliyesi, (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE Yayın No:263, 1996, s.30.

Hizmetlerin, kural olarak yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiğinin kabulü, genellik ilkesinin uygulanması demektir.

**-Yetki İlkesi :** Yerel yönetimlere, verilmek istenen yeni hizmetler için merkezi yönetimden izin alınması anlamına gelmektedir.

**-Liste İlkesi :** Yerel yönetimlerin yapacakları hizmetler neler ise, bu hizmetleri bir liste halinde belirten yasalarda sıralanması demektir. Yerel yönetimler, ancak bu listelerde yer alan hizmetleri üstlenebilmektedir.<sup>12</sup>

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağılımı konusunda ülkeden ülkeye değişiklik gösteren, etkinlik kriteri, hizmetin bölünebilirliği kriteri, geleneksel anlayış kriterleri vardır.

Etkinlik kriterine göre, yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilecek hizmetler, yerel yönetimler tarafından yapılmalıdır. Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edebilmekte ve ihtiyaçlardaki önceliği isabetli bir şekilde belirleyebilmektedir. Genellikle, merkezi yönetimin bürokratik faaliyetleri, idari personelden kaynaklanan gecikmeler hem masraflara hem de işin aksamasına yol açmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimler tarafından hızlı, ucuz ve etkinlikle karşılanacak ihtiyaçlar bu yönetimlere bırakılmalıdır.<sup>13</sup>

Hizmet bölüşümünde ikinci ölçüt ise, hizmetin bölünebilirliğidir. Hizmetin bölünebilirliği, hizmetten yararlanan kişi ile yararlandığı miktarın kısmen veya tamamen belirlenmesidir. Bu bağlamda kamusal hizmetleri; bölünemez, yarı bölünebilir ve bölünebilir olarak üç grupta incelemek mümkündür.<sup>14</sup>

Bölünemez hizmetin özelliği, bireyler tarafından eşit şekilde tüketilmesidir. Hizmetin bütün bireyler tarafından eşit bir biçimde tüketiminin nedeni ise, bu malın bölünmezlik niteliğinden kaynaklanmaktadır.<sup>15</sup>Yarı bölünebilir hizmetler ise, yararlananların, maliyetinin bir kısmına katılmalarının söz konusu olduğu hizmetlerdir.<sup>16</sup>Bölünebilir hizmetler; sağladığı fayda, bireylere ayrı ayrı

<sup>12</sup> a.g.e.,s.30.

<sup>13</sup> ÖZER, a.g.m., s.104.

<sup>14</sup>Cüneyt BİNATLI, **Belediye Hizmetleri Finansmanı**, Eskişehir, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:186/117, Eskişehir, 1977, s.29.

<sup>15</sup>Orhan ŞENER, **Kamu Ekonomisi**, 2.b., Okan Yayıncılık, İstanbul, 1984, s.46.

<sup>16</sup>Aykut HEREKMEN, **Genel Vergi Kurumu**, Ankara, 1976, s.4.

dağıtılabilen kamusal hizmetlerdir. Özel mal ve hizmetler olarak adlandırılan bu hizmetler, özel ekonomi kesimi tarafından üretilmektedir.<sup>17</sup>

Hizmetlerin bölünebilirliği kriterine göre, bölünemez nitelikteki mal ve hizmetler merkezi devlet tarafından üretilirken; bölünebilir ve yarı bölünebilir nitelikteki hizmetler de, genellikle, yerel yönetimler tarafından üretilmenin yanında, merkezi yönetimle birlikte, ortaklaşa da üretilmektedir. Bu hizmetleri şu şekilde açıklamak mümkündür.

**Sağlık Hizmetleri ;** Yarı bölünebilir nitelikteki sağlık hizmeti, kişiye sağladığı özel yarar yanında topluma da fayda sağlamaktadır. Sağlıkla ilgili iş ve hizmetlerin bir bölümü devlet tarafından yürütülürken öteki bölümü yerel yönetimlere bırakılmaktadır.<sup>18</sup>

**Eğitim ve Kültür Hizmetleri ;** Eğitim hizmetleri de sağlık hizmetleri gibi yarı bölünebilir niteliktedir. Yerel yönetimlerin eğitime ilişkin görevleri; okul öncesi kurumlar, ilk ve ortaöğretim, dersane, tamamlayıcı kurslar şeklindedir.

Eğitim dışında kalan kültür, sanat, spor, eğlenceye ilişkin hizmetleri de merkezi yönetim, yerel yönetimle işbirliği halinde sunmaktadır.<sup>19</sup>

**Çevre Hizmetleri;** Çevre kirliliğinin önlenmesinde, ve çevrenin korunmasına yönelik hizmetlerde, önemli ölçüde dışsal maliyetler olduğundan yerel yönetimle merkezi yönetimin ortaklaşa sunmaları gerekmektedir.

**Sosyal Yardım Hizmetleri ;** Yerel yönetimler, merkezi yönetimin, bölgeye sunacağı sosyal yardım hizmetlerinde aracılık edebilmektedirler.

**Bayındırlık ve İmar Hizmetleri;** Hizmetin kapsadığı alan, yerel yönetim alanının dışına taşıyor veya ulusal sınırlara ulaşıyorsa bayındırlık ve imar faaliyetleri merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Halil NADAROĞLU, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 9.b., Beta Yayınları, No:337, İstanbul, 1996, s.66.

<sup>18</sup> Ahmet Sezai AYDIN, "ABD.'de Yerel Yönetim Bakımından Kamu Sağlığı", **İller ve Belediyeler**, Sayı:607, Mayıs 1996, s.248.

<sup>19</sup> Birgül AYMAN GÜLER, **Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)**, TODAİE Yayın No: 244, Ankara, 1992, ss.145-147.

<sup>20</sup> ERDEM, ŞENYÜZ, TATLIOĞLU, a.g.e., ss.342-343.

Bunun dışında, özellikle yerel nitelikteki ihtiyaçlardan kaynaklanan ve çoğunlukla günlük yaşamı ilgilendiren hizmetler, yerel yönetim birimlerince veya onların kurdukları iktisadi işletmeler aracılığıyla yerine getirilmektedir.

### 3.2.Gelir Açısından Yönetimlerarası Mali ilişkiler

Gelir bölüşümü, kamu gelirlerini merkezi devlet ile yerel yönetimler, federal devlet sisteminde, federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler arasında bölüşümü ile ilgili ilişkilerin düzenlenmesi ve bu yönetimin vergilendirme yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının belirlenmesidir.<sup>21</sup>

Ülkeden ülkeye farklı olmakla birlikte, özellikle gelir kaynaklarının paylaşımında başlıca üç sistem uygulanmaktadır.

**-Bağımsızlık** sisteminde; Devletin ve yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız gelir kaynakları vardır. Devlet, yerel yönetimlerin vergi tahakkuk ve tahsiline karışmamaktadır.

**-Bağlılık** sisteminde ise, mahalli idareler devletin harcama birimleri konumundadır.

**-Karma** sistemde, yerel yönetimlere bazı verimli vergiler bırakılmışsa da, devlete bağımlılık devam etmektedir. Türkiye’de karma sistem uygulanmaktadır.<sup>22</sup>

Günümüzde yerel yönetimler şu kaynaklardan gelir sağlamaktadır,

#### **-Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması Yoluyla Gelir Sağlama**

Çeşitli vergiler, yönetimler arasında paylaştırılarak bazı vergiler yerel yönetimlere bazı vergiler merkezi yönetimlere bırakılmaktadır. Uygulamada, emlak vergisi, meslek vergisi ve ikamet vergisi gibi vergilerin yerel yönetimlere bırakıldığı görülmektedir.

**-Devlet Yardımları,** yerel yönetimlere iki biçimde aktarılmaktadır. Bunlardan birincisi, genel bütçeden ayrılan paylardır. Buna “genel yardım” da denmektedir. Diğeri ise, belli bir amaca dönük

<sup>21</sup>TORTOP, **Yerel yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.33.

<sup>22</sup> Ruşen KELEŞ , “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, Mart 1972 s.69.

olarak, aktarılan özel yardımlar olup buna “amaçlı yardımlar” adı verilmektedir.

**-Genel Yardımlar,** devlet gelirlerinden ayrılıp yerel yönetimlere dağıtımı yapılan payların başlıca özelliği, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan farklılığı düzeltici nitelikte olmasıdır. Dağıtımda, nüfus kriteri, kalkınmada öncelikle yöreler, nüfus artışı gibi kıstaslar dikkate alınmaktadır.

**-Amaçlı yardımlarda,** devlet ülke çapında hizmet standardını geliştirmek ya da bazı bölgelerin özel ihtiyaçlarını gidermek için öngördüğü önceliklerin gerçekleşmesini hedeflemektedir.<sup>23</sup>

**-Harçlar,** kamu tüzel kişilerinin sunduğu olumlu dışsallığa sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Yerel yönetimlerin ürettikleri hizmetlerin çoğu; Mezbaha, çöp toplama, kanalizasyon, aydınlatma gibi bölgesel nitelikte yarı kamusal mal ve hizmetlerden harç alınmaktadır.<sup>24</sup>

**Ticari Ve Sınai İşletmelerin Faaliyet Gelirleri,** Yerel yönetimler, bölgelerindeki halka hizmet sunabilmek için iktisadi işletmeler kurup işletmekte ve yararlananlardan bedel almaktadır. Ancak alınan bedel kamu fiyatıdır.<sup>25</sup>

**-Borçlanma,** gerek kamu kesiminde gerekse yerel yönetimlerde ortaya çıkan gelir gider dengesizliği, borçlanma ile gelir elde etme yoluna sıkça başvurulmasına neden olmaktadır.

**-Para cezaları,** esas itibariyle gelir sağlama amacına yönelik değildir. Ancak sonuçta mahalli idare gelirleri arasında yer almaktadır.

Anayasa’da yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükmü yer almaktadır.<sup>26</sup> Merkezi idare ise ihtiyaç duyduğu geliri ilke olarak anayasanın ilgili maddesinde açıklanan gelirle karşılamak durumundadır.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> ERDEM, ŞENYÜZ, TATLIOĞLU, a.g.e.,s.346.

<sup>24</sup> DÖNMEZ, “Yerel Kaynakların Seferber Edilmesi”, **Belediye Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Temmuz 1995, s.25.

<sup>25</sup> Ursula K.HICKS, **Büyükşehir İdaresinin Finansmanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:1305, İktisat Fakültesi No:217, Maliye Enstitüsü No:33, İstanbul, 1968, s.23.

<sup>26</sup> **1982 Anayasası**, Madde: 127.

<sup>27</sup> **a.g.a**, Madde: 73.



## 4. TÜRKİYE'DE YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİ, KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

### 4.1.Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi

Anayasa'nın 8. maddesi:"Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" demektir. Bu demektir ki; Merkezden yönetim prensibine uygun olarak, yürütme konusundaki görev ve yetkiler merkezde toplanmaktadır. Böyle bir düzenlemenin sonucu olarak kamu hizmetlerinin merkezi yönetimde yoğunlaşması gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır.<sup>28</sup>

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceği yer almaktadır. Türkiye'de yerel yönetim birimlerini oluşturan il özel idareleri, büyük şehir belediyeleri, belediyeler ve köylerin görev ve yetkileri ayrı kanunla düzenlenmiştir.<sup>29</sup>

Yukarıda yapılan açıklamalara göre, Türkiye'de yerel yönetimlerin hizmetlerinin belirlenmesinde **liste** yöntemi uygulanmaktadır.<sup>30</sup>

Ülkemizde gelirlerin paylaşımına baktığımızda, merkezîyetçi özellikler ağır bastığından dolayı bu konuda da ayrı bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Anayasanın 73/3.maddesinde, vergi ve benzer mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulacağı ifadesi yer almaktadır. Bu durum, yerel yönetim birimlerinin belli vergiler ve sahip olmalarını engellemektedir.

Gelirlerin belirlenmesinde uygulanan sistem önceden de belirtildiği gibi **karma** sistemdir.

### 4.2.Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesinde Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri

Hizmet bölüşümü federal devletlerde anayasada belirtilmiş ve güvence altına alınmıştır. Ülkemizde 1982 Anayasamızda hizmet bölüşümü ve buna uygun gelir sağlanması bu ölçüde bir güvenceye

<sup>28</sup> 7.11.1982 Tarih **2707 Sayılı Resmi Gazete**.

<sup>29</sup> .11.1982 Tarih **2707 Sayılı Resmi Gazete**.

<sup>30</sup> Selçuk YALÇINDAĞ, **Almanya'da Ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, TODAİ, Ankara, Eylül 1990, s.59-61

kavuşturulamamış, getirilen hükümler genel ve soyut kalmıştır.<sup>31</sup> Gelir bölüşümü konusu ise , merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünden çok daha zor bir konudur. Çünkü, hizmeti yerine getirmek için harcama yapmak gerekir. Ancak harcama yapmak kolay , buna karşılık harcamaları karşılayacak finansman kaynağı bulmak zordur.<sup>32</sup> Çeşitli kanun, tüzük ve yönetmelikler, yerel yönetimlere altından kalkamayacağı görevler vermişlerdir. Yerel yönetimlerin bu görevleri karşılayacak gelirleri ise yeterli değildir.<sup>33</sup>Yerel yönetim birimleri ayrı ayrı ele alındığında durumun daha açık olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

İl Özel İdarelerinin hizmet paylaşımına bakıldığında; İl Özel İdarelerinin hizmetlerini belirleyen yasal düzenlemelerin, 13 Mart 1930 tarihli “İdarei Umumiye-yi Vilayat Kanunu Muvakkati”adıyla bilinen geçici kanuna dayandığı görülür. Buna göre İl Özel İdarelerinin görevleri; Bayındırlık işleri, eğitim hizmeti, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, tarım ve veteriner işleri ve diğer işler olarak sıralanabilmektedir. Geçici kanunda sayılan görevlerin hemen hepsi merkezi idare tarafından yerine getirilir hale gelmiştir. Bu kanun 16.5.1987 tarihinde 3360 sayılı kanunla “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. Kanuna göre İl Özel İdaresine ait hizmetlerin tespit edilmesi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Söz konusu hizmetlerin büyük kısmı, halen merkezi idare tarafından gerçekleştirilirken bir kısmı da belediyeler tarafından yapılmaktadır.

Bu durumda yapılması gereken, İl Özel idarelerinin hizmetleri ve sınırlarının yasal olarak belirlenmesidir.

Belediyelerin görevleri ise 1580 sayılı belediye kanununda ayrıntılı olarak sayılmıştır. Buna göre bu hizmetlerin bazıları; sağlık ve çevre temizlik ,yangın koruma, ulaştırma, imar ve harita içme suyu, sosyal yardım, tarım ve mesken v.b. hizmetlerdir. Bu görevlerde belediyenin gelir durumuna göre zorunlu ve isteğe bağlı olarak gruplandırılmıştır. Bir belediyenin zorunlu görevleri yapmadan isteğe bağlı olanları yapması da yasaklanmıştır. Ancak nominal bütçe rakamlarına dayandırılan bu gruplandırma, günümüzde en küçük belediyelerin bütçe rakamlarını bile aştığı için anlamını yitirmiştir.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Nuri TORTOP, **Mahalli İdareler**, B.6, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s.40.

<sup>32</sup> PEHLIVAN; a.g.e., s.33.

<sup>33</sup> Nuri TORTOP, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri “,**Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11.S.7, Ocak 2002, s.12.

<sup>34</sup> **A.g.m.**, s.60.

Hizmetlerde görülen bu sınıflandırmanın günün koşullarına uydurulması gerekir. Ayrıca 1930 yılında hazırlanan, belediye kanunu esas alınarak belirlenen hizmetler yine günün koşullarına uygun düzenlenmelidir.

Belediyenin gelir yapısına ilişkin olarak şunlar söylenebilir; Türkiye’de belediyelerin gelirleri, giderlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait gelir sahibi olmaları kısıtlanmış ve merkeze bağımlı bir yapıya bürünmüşlerdir. Gelir kaynakları içinde merkezden alınan paylar %50’den fazladır. Bu durum da merkezin vesayet denetimini attırmaktadır. Merkezden aktarılan kaynaklarda, hükümet ile belediye arasında görüş farklılığından kaynaklanan kısıtlamalar olabilmektedir. Bunun yanında merkezin içinde bulunduğu mali sıkıntı yerel yönetimlere yansımaktadır. Ayrıca merkezden alınan paylar konusunda tek ölçüt nüfustur.

Belediye gelirlerinin paylaşımında yapılması gerekenlerden ilki mali kaynaklar anayasa ve diğer yasalarla belediyelere tanınan sorumluluklarla orantılı olmalıdır. Vesayet denetimi azaltılarak, kaynak denkleştirme ve aktarma konusunda tam yetki verilmelidir. Belediyelere verilen paylarda tek ölçü nüfus olmamalıdır. Nüfus kriterinde statik nüfus değil beldelerin hareketliliklerde göz önüne alınmalıdır. Ayrıca belediyenin kamu hizmeti ihtiyacı ve öncelikleri de dikkate alınmalıdır.<sup>35</sup>

Büyük şehir belediyelerinin görevleri, 3030 Sayılı kanunda sayılmıştır. Buna göre bazıları; büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak, çere sağlığını ve zabıta hizmetlerini düzenlemek, meydan, bulvar katlı otoparklar, yük ve yolcu terminalleri yapmak ve işletmek gibi görevlerdir. Kanun incelendiğinde belediyelere geniş görevler verildiği görülmekte ve ilçe belediyeleri ile görev paylaşımının yasalarla açık olarak yapılmadığı anlaşılmaktadır. İlçe belediye sınırları içinde önemli yerel hizmetlerin , büyük şehir belediyeleri tarafından yerine getirildiği ilçe belediyelerine daha basit hizmetlerin kaldığı görülmektedir.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Sadun EMREALP, **Belediyelerde Mali Yönetim**, Kent Matbaacılık , Ankara, 1993,ss.38-40.

<sup>36</sup> Altındağ Belediye Başkanı Ali Rıza Koç,un Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer tarafından düzenlenen “Büyük şehirlerin Kuruluş Sorunları “ Konulu **Yuvarlak Masa Toplantısındaki** tutanak notlarında yer alan konuşma,27 Şubat 1992,Ankara ,s.25.

<sup>36</sup> DAYAR, **Türkiye ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği 1991 Sonrası)**, a.g.e., s.56.

Hizmette etkinliğin sağlanabilmesi için, büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımının rasyonel ölçülere dayandırılması gerekmektedir.

Büyük şehir belediyelerinin merkezden aldığı gelir dışında öz gelirleri, ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır. Gelirlerin yarısından fazlası merkezi hükümetten alınmaktadır. Sonuçta yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmayan saklı bir siyasi denetim söz konusu olmaktadır.<sup>37</sup> Bu konuda yapılması gerekenlerden ilki, büyük şehir belediyesinin öz kaynakları arttırılmasıdır. Emlak vergisi hasılatının belediyelere bırakılması, yerinde bir uygulamadır ve büyük şehir belediyeleri bu yolla da verimli gelir elde edebilmektedir. Bunun yanında motorlu taşıtlar vergisi ile veraset ve intikal vergisinin tahsilatı da büyük şehirlere bırakılabilir. Bu yolla anılan vergilerdeki kaçakların kısmen önlenilmesi sağlandığı gibi büyük şehirler için gelir kaynağı olacağı düşünülmektedir.<sup>38</sup>

Köy idarelerinin yapacağı hizmetler ise, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununda yer almıştır. Buna göre bu hizmetler; zorunlu ve isteğe bağlı olarak iki kısımda ele alınmıştır. Bunlar daha çok köyün sağlığı ve refahı ile ilgili hizmetlerdir. Gelirler açısından ele alındığında köylerin en şansız yerel yönetim birimi olduğu ortaya çıkar. Türkiye’de bugün bütün parasal ölçüler değişmiştir ancak muhtara tanınan 20 liralık salma yetkisi hala değişmemiştir.<sup>39</sup>

1924 yılının ihtiyaçlarına uygun ve gerçekçi olarak hazırlanmış bulunan köy kanunu, günümüzün koşullarına uygun olarak hizmetler ve gelirler açısından yeniden düzenlenmelidir.

Yukarıda yapılan açıklamalarda da görüldüğü gibi, son yıllarda her alanda yaşanan hızlı gelişmeler, yerel yönetimlerde görev bölüşümünün yeniden ele alınmasını ve yerel birimlere bırakılan görevlerin , toplum kalkınmasını ve teknolojik değişimin gerekliliklerini karşılayabilecek bir düzeye getirilmesini gerektirmektedir. Görev bölüşümünün amacı, hizmetlerin halka en iyi şekilde götürülebilecek kuruluşlar tarafından yerine

<sup>37</sup> Hatice DAYAR, **Türkiye ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği 1991 Sonrası)** İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları-No:7, Ankara, 1998, s.56.

<sup>38</sup> Hatice ENCİ, **Türkiye’de Servet Vergileri ve Etkinliği**, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990), s.97.

<sup>39</sup> Recep YAZICIOĞLU, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Aydın 1990, s.35.

getirilmesidir. Bunun için hizmetleri en etkili ve verimli yerine getirecek idarenin seçilmesidir.<sup>40</sup> Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi tercihen halka en yakın makama bırakılmalıdır. Görevlerin bir başka makama bırakılmasında , görevin kapsam ve niteliği ile ekonomik etkinlik ilkelerine göre hareket edilmelidir.<sup>41</sup>

Bu konuda yerel yönetimlerin görev ve yetkileri anayasal ve yasal düzenlemelerle belirlenmelidir.

Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları tahsis edilmeli ve hizmet ile maliyet arasında doğrudan ilişki kurulabilir bir mali yapı oluşturulmalıdır.<sup>42</sup> Bunun yanı sıra yasama organına ait “vergileme yetkisi” nin mahalli idarelere devrine ve toplam vergi gelirlerinin yerel yönetimlerle paylaşımına ilişkin mali tevzin ilkelerine anayasada yer verilmelidir.<sup>43</sup>

Ayrıca Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulabilir. Bakanlık bünyesinde Yerel Yönetimler Hizmet ve Gelir Bölüşümü Koordinatörlüğü oluşturulabilir. İlgili birim yerel yönetimlerin hizmet ve gelir yapılarını düzenlemeli ve çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmalıdır. Bunun yanında yerel yönetimler arasındaki mali ilkelerin düzenlenmesi konusunda genel ilke ve kararları alan İdarelerarası Hizmet ve Gelir Bölüşüm Kurulu oluşturulmalıdır.<sup>44</sup>

## SONUÇ

<sup>40</sup> Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s.49.

<sup>41</sup> Osman PEHLİVAN, “Türkiye’de Yönetimlerin Mali Tevzin Ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt:6, Sayı:6, Haziran 2001, s.33.

<sup>42</sup> Kadir KOÇDEMİR, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler” **Türk İdare Dergisi**, Yıl:72, S.426, Mart 2000, s.86.

<sup>43</sup> Abdullah ASLAN, [http://www.huk.gov.tr/ htm](http://www.huk.gov.tr/htm), 29 Mayıs, 2002, s.3-4.

<sup>44</sup> Coşkun Can AKTAN, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf) html ,s.10-11.

Yönetimlerarası hizmet paylaşımında görüldüğü gibi, sistemli bir yönetimlerarası mali ilişkileri düzenleyen kanuna ihtiyaç vardır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali ilişkileri kapsamlı bir şekilde içerecek kanun, acil olarak hazırlanmalı ve uygulamaya konmalıdır.

Yönetimlerarası hizmet paylaşımı, tüm yerel yönetim birimleri için tekrar günün koşullarına uygun, rasyonel olarak yapılmalı ve genellik ilkesi uygulamasına gidilmelidir. Merkezi idarenin kaynak aktarması, görev paylaşımına paralel olmalıdır.

Merkezi yönetim tarafından toplanan ancak yerel ihtiyaçların giderilmesine yönelik kamu hizmeti gelirleri, yerel yönetimlere bırakılmalı veya pay verilmelidir. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının geliştirilmesine yönelik düzenlemeler, vakit yitirilmeden, yapılmalıdır.

#### **KAYNAKÇA**

AKDOĞAN,Abdurrahman **Kamu Maliyesi**, B.8,Gazi Kitabevi, Ankara, 2002.

AKTAN, Coşkun Can [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/can\\_aktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/can_aktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf) html.

ALTUĞ, Figen, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Yapısı” **Uludağ, İktisat ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:6, Sayı:46, Kasım 1985.

ASLAN Abdullah, [http:// www.huk.gov.tr/](http://www.huk.gov.tr/) htm, 29 Mayıs, 2002

AYDIN, Ahmet Sezai, “A.B.D’de Yerel Yönetim Bakımından Kamu Sağlığı”, **İller ve Belediyeler**, Sayı:607, Mayıs 1996.

AYTAÇ, Fethi, **Açıklamalı Belediye Kanunu**, Gaye Matbaacılık, Ankara 1988.

BİNATLI, Cüneyt, **Belediye Hizmetleri Finansmanı**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 186/117, Eskişehir, 1977.

BORRMANN, Gero, Falk: SCHWANENBERG, Manfred, **Öffentliche Finanzwirtschaft**, 2. Auflage, Carl Heymans Verlag, München, 1992.

DAYAR, Hatice **Türkiye ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği 1991 Sonrası)** İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları-No:7, Ankara, 1998.

DÖNMEZ, Mustafa, “Belediye Gelirleri”, **İller ve Belediyeler**, Yıl:50, Sayı: 589, Kasım, 1994.

EMREALP, Sadun, **Belediyelerde Mali Yönetim**, Kent Matbaacılık , Ankara, 1993

ENCİ, Hatice **Türkiye’de Servet Vergileri ve Etkinliği (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990.

ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan, TATLIOĞLU, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996.

GÜLER), Birgül,(AYMAN), **Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)**, TODAİE Yayın No:244, Ankara, 1992.

GÜNER, Ayşe, **Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Maliyesi Bir Örnek: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, (Basılmamış Doktora Tezi)**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1992.

HEREKMEN, Aykut , **Genel Vergi Kuramı**, Ankara, 1976.

HICKS, Ursula K., **Büyükşehir İdaresinin Finansmanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1305, İktisat Fakültesi No: 217, Maliye Enstitüsü, No:33, İstanbul, 1968.

KELEŞ, Ruşen, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, Mart 1972.

KOÇDEMİR Kadir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler” **Türk İdare Dergisi**,Yıl:72,S.426, Mart 2000,

NADAROĞLU, Halil , **Mahalli İdareler**, 5.b., Beta Yayınları, No: 548, İstanbul, 1994.

NADAROĞLU, Halil, “ Mali Tevzin Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması”, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 9. Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:1098,Maliye Enstitüsü No:17, İstanbul 1964.

NEUMARK, Fritz , **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul, 1951.

ÖNCEL, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Bayrak Matbaacılık,İstanbul, 1992.

ÖZER, İlhan, “ Gelirlerin İdarelerası Dağılımı ve Türkiye’de Son Gelişmeler” **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 17., Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:1367, İktisat Fakültesi No:231, Maliye Enstitüsü No: 37, İstanbul, 1968.

PEHLİVAN Osman, “Türkiye’de Yönetimlerin Mali Tevzin Ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt:6, Sayı:6, Haziran 2001

ŞENER, Orhan, **Kamu Ekonomisi**, 2.b., Okan Yayıncılık, İstanbul,1984.



TEKİN, Fazıl,“Mali Tevzin”, **Eskişehir İktisadi Ticari ve İlimler Akademisi Dergisi**, Cilt:XIII, Sayı:1, Ocak:1977.

TORTOP, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi, (Görev ve Kaynak Bölüşümü)** TODAİE, Yayın No: 263, Ankara,1996.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, B.6, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

TORTOP Nuri, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri “,**Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11.S.7, Ocak 2002,

ULUSOY Ahmet, AKDEMİR Tekin, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, Seçkin Yayınları, Ankara,2001,

ÜLKMEN, İsmail Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını: 103-85, Ankara, 1960.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **Almanya’da Ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, Karşılaştırmalı Bir İnceleme** , TODAİ, Ankara, Eylül 1990, s.59-61.

YAZICIOĞLU,Recep, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Aydın, 1990.

7.11.1982 Tarih 2707 Sayılı Resmi Gazete, **Anayasa**.

VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Mahalli Hizmetlerin Yeniden Karşılanması**, T.C. Başbakanlık DPT Yayın No:2245: ÖTK: 370, Ocak 1991.

Altındağ Belediye Başkanı Ali Rıza Koç,un Türk Belediyecilik Derneğ Konrad Adenauer tarafından düzenlenen “Büyükşehirlerin Kuruluş Sorunları “Konulu **Yuvarlak Masa Toplantısındaki** tutanak notlarında yer alan konuşma,27 Şubat 1992,Ankara.