

## IX. OTURUM

# AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE AB ADAYLIK SÜRECİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK

**Prof. Dr. Mustafa SAKAL\***

**Arş. Gör. Habip DEMİRHAN\*\***

### ÖZET

1980'li yıllardan itibaren gelişen küreselleşme hareketi ile birlikte yerelleşme de aynı paralelede önem kazanmaya başlamıştır. Bu süreçle birlikte birçok ülkede katı merkeziyetçi yapılar esnetilerek yerel yönetimlere hizmet ve gelir konularında yetki devirleri olmuştur. Yerel yönetimlere sağlanan idari ve mali anlamdaki sorumluluklar ülkelerin yönetim sistemlerine göre farklılıklar arz etmiştir.

Hizmet ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmaya çalışılmak istenmesi, hizmetlerin yerel halka en yakın idari birimlerce yerine getirilmesi arzusu ve karar birimlerine halkın katılımının daha rahat bir şekilde yerine getirilmesi gibi sebepler yerinden yönetim yapısının gelişmesini sağlamıştır.

Bu gelişmeler ışığında ve Avrupa Birliği adaylık süreci ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde Türkiye'deki yerel yönetim yapısında yapılan reformların değerlendirmesi yapılarak mevcut durum analizi yapılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Yerel Yönetimler, Mali Özerklik, Yerinden Yönetim, Yerindenlik

### ABSTRACT

The localization gain importance with globalization process that started to develop from the 1980s. Within the context of this process, rigidly centralized structures stretched and more responsibility and authority transferred to local governments in terms of service and fiscal issues. The administrative and financial

---

\* Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

\*\* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Doktora

responsibilities transferred to local governments vary on countries' government system.

The reasons like requesting of ensure efficiency in services and resource use, desiring of deliver services by the administrative bodies closer to the public and providing public participation to decision making process developed the decentralization structures.

Within the context of this development reforms and in terms of EU process and European Charter of Local Self-Government an analysis of Turkish local government reforms has been done.

**Keyword(s):** Local Government, Fiscal Autonomy, Decentralization, Subsidiarite

## GİRİŞ

Sermaye ve emeğin uluslar arası hareketliliğinin artması ve bunu sonucunda da ulusal sınırların öneminin görece daha da azalması ile birlikte merkezi yönetim yapılarında değişimler gözlenmiştir.

Kamu yönetim yapısında meydana gelen bu dönüşümlerle birlikte katı merkeziyetçi, geleneksel temsil yöntemlerinden ziyade demokratik, katılımcılığın daha kolay olduğu, hizmet sunumunda etkinliğin ve şeffaflığın sağlandığı, hesap verebilirlik mekanizmasına sahip yönetim yapılarına eğilim gittikçe artmıştır. Bu sebeple 1980'li yıllardan başlayarak dünya genelinde birçok ülkede merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere gerek hizmet gerekse de mali anlamda daha fazla yetki ve sorumluluklar yüklenmiştir. Yerel yönetimlerin halka en yakın hizmet birimi olmaları, halkın karar verme mekanizmasına erişimde geleneksel temsil yöntemine göre daha aktif olabildiği, karar vericilere hesap sorma anlamında daha etkin davranabildiği yapılar olmaları itibariyle önemleri gittikçe artmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda bir dizi reform önerilmiştir. Bu çerçevede özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'nin kamu yönetim yapısında yasal anlamda bir dizi çalışma yapılmıştır. 2002 yılında başlatılan Yerel yönetimler reform programı, sonrasında genel yönetim yapısına ilişkin düzenlemeleri içeren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetimlerin etkinliğinin sağlanması için çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun düzenlemeleri bu çalışmalardan bazıları olarak sıralanabilir. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir

belediyelerinde meydana gelen artış ve aynı zamanda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların düzenlenmesi bu alanda yapılan en yeni çalışma olarak göze çarpmaktadır.

Çalışmada yerel ve bölgesel politikalara verilen önem çerçevesinde Avrupa Birliği adaylık süreci ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) çerçevesinde yapılan reformlar ve mevcut durum analizi yapılmıştır.

### **1.1. 1990 ve sonrası Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri**

Kuruluşundan itibaren yüzünü batıya dönmüş olan Türkiye Cumhuriyeti uluslararası alandaki gelişmeleri de yakından takip etmiş ve bu çerçevede NATO, OECD gibi uluslararası örgütlenmelerin üyesi olmuştur. 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun (AET) kurulması ile birlikte Türkiye, 31 Temmuz 1959 yılında ortaklık başvurusunda bulunmuştur. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye’nin yapmış olduğu başvuruyu kabul ederek üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanmasını önermiştir. Söz konusu Anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanmış ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kısaca Ankara Anlaşması<sup>1</sup> olarak adlandırılan bu anlaşma ile tam üyeliğe giden süreç için hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşama<sup>2</sup> öngörülmüştür. Türkiye-AB ilişkileri, 1970’li yılların başından 1980’lerin ikinci yarısına kadar, siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı istikrarsız bir seyir izlemiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından ilişkiler resmen askıya alınmıştır. 1983 yılında Türkiye’de sivil idarenin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren Türkiye’nin ithal ikameci politikaları hızla terk etmesi ile beraber, Türkiye’nin dışa açılma süreci başlamıştır. Böylece 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren dondurulmuş bulunan Türkiye-AET ilişkilerinin canlandırılması süreci başlamıştır.

Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde, Ankara Anlaşması’nda öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden, üyelik başvurusunda bulunmuştur.

<sup>1</sup> Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma literatürde kısaca “Ankara Anlaşması” olarak adlandırılmaktadır.

<sup>2</sup> Hazırlık aşamasında Türkiye yükümlülük altına girmemiş, topluluk tek taraflı olarak yükümlülük altına girmiştir. Hazırlık Aşaması Anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten başlayıp Katma Protokol’ün yürürlüğe girdiği tarihe kadar sürmüştür. Geçiş döneminde ise her iki taraf yükümlülük üstlenmişlerdir. Geçiş dönemi katma protokolün yürürlüğe girdiği 1973 yılından başlayıp 1995 yılında imzalanan Gümrük Anlaşması ile sona ermiştir. Mevcut durumda ilişkilerde son döneme girilmiştir.

Komasyon, bu başvuru ile ilgili görüşünü 18 Aralık 1989'da açıklamış ve kendi iç bütünleşmesini tamamlamadan Topluluğun yeni bir üyeyi kabul edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin, Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle, üyelik müzakerelerinin açılması için bir tarih belirlenmemesi ve Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi önerilmiştir. Bu öneri Türkiye tarafından da olumlu değerlendirilmiş ve Gümrük Birliği'nin Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. İki yıl süren müzakereler sonunda 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, Türkiye-AB Ortaklık İlişkisinin "Son Dönem"ine geçilmiştir.

### **1.1.1. Maastricht Antlaşması ve adaylık sürecine yansımaları**

1992 yılında imzalanan ve o zamanki Avrupa Topluluğu (AT) üyelerinin tamamı tarafından referandum şeklinde 1993'te onaylanıp yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, AT'nin politik, ekonomik ve sosyal entegrasyonun tam olarak oturmasını sağlamıştır. İktisadi ve sosyal kalkınma yolundaki AT'nin en önemli temel taşı olarak kabul edilen bu antlaşma, aynı zamanda, Avrupa Birliği Antlaşması olarak da bilinmektedir. Bu antlaşmada Avrupa Ekonomik Topluluğu ve daha sonra Avrupa Topluluğu adı, Avrupa Birliği (AB) adını almıştır. Bu antlaşma ile Avrupa Topluluğu içinde yer alan her topluluk, "kurumsallaştırılmış" ve toplulukların hukuki bir zemin kazanmalarının önü açılmıştır. Antlaşma, genel olarak, üç ana temel kurum üzerine yoğunlaşmıştır. Bunlardan ilki ekonomik ve parasal birliğin kurulması ve etkinlik kazandırılması, ikincisi ortak dışişleri ve güvenlik politikası geliştirmek ve son olarak, adalet ve içişleri işbirliğini kapsamaktadır.

1990'lı yıllara gelindiğinde özellikle soğuk savaş döneminin sona ermesini sağlayan gelişmelerin yaşanması ile birlikte yönünü AB'ye dönen ülke sayısında yaşanan artıştan dolayı AB, genişleme konusunda yeni stratejiler geliştirmek zorunda kalmıştır. Berlin duvarının yıkılması ile birlikte Doğu Almanya'nın birliğe de facto bir şekilde dâhil olması ve Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte yönünü AB'ye dönen Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri (MDA ülkeleri) birliğin bu stratejileri geliştirmesindeki en önemli etkenler olmuşlardır. Avrupa Ekonomi Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nın 237.maddesinde, topluluğa tam

üyelik için sadece Avrupa Devleti olma şartı aranmaktaydı. Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin başvuruları sonrası AB, tam üyelik için şartlarını yeniden düzenlemiştir. Maastricht Antlaşması’nda üyelik için Avrupa devleti şartı yine dururken, bunun yanında “Birlik, üye ülkelerde ortak olan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ilkeleri ve hukuk devleti ilkesi üzerine kurulur” ifadesine yer verilmiştir.

### **1.1.2. Kopenhag Zirvesi ve Kriterlerinin adaylık sürecine yansımaları**

Avrupa Birliğini Kuran Anlaşma olan Maastricht Antlaşması imzalandıktan sonra Haziran 1993 yılında gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi’nde üye ülkeler ile ilgili olarak yeni düzenlemelere gidilmiştir. Kopenhag Zirvesi’nde AB’ye üye olmak isteyen ülkelerin, liberal doktrin esas alınarak bazı kriterleri yerine getirmesi kararlaştırılmıştır. Kopenhag Kriterleri olarak anılmaya başlayan bu kriterler, siyasi, ekonomik ve uyum kriterleri olarak üç gruba ayrılmıştır:

**a) Siyasi Kriterler:** Adaylık başvurusunda bulunan ülkenin hukuk devletini, insan haklarını ve azınlıklara saygı gösterilmesinin, demokrasiyi garanti altına alan kurumsal istikrarın sağlanmasıdır.

**b) Ekonomik Kriterler:** İşleyen bir piyasa ekonomisine sahip olunması, birlik içerisinde rekabetçi baskıyla mücadele edebilecek bir kapasitenin varlığıdır.

**c) Mevzuat- Uyum Kriterleri:** Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlı olarak, üyelik yükümlülüklerini üstlenebilmektir.

AB’ye üye olabilmek için getirilen Kopenhag Kriterleri’nin yanında, birlik üyesi ülkelerin yerine getirmesi gereken kriterler de belirlenmiştir. AB üyesi ülkelerin, ekonomik ve parasal birlik (EPB) alanına dâhil olup, Avro’ya geçmesi için ekonomik olarak bazı şartları sağlaması gerekmektedir. Maastricht Yakınlaşma Kriterleri olarak adlandırılan bu kriterler, enflasyon, faiz, döviz kuru ve mali disiplinden oluşmaktadır.

Maastricht Kriterleri, beş adet unsurdan meydana gelmektedir:

• Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.

• Üye ülke devlet borçlarının GSYİH’sına oranı %60’ı geçmemelidir.

- Üye ülke bütçe açığının GSYİH'sına oranı %3'ü geçmemelidir.
- Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.
- Son iki yıl itibariyle üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

### **1.1.3. Helsinki Zirvesi ve Adaylık Sürecinin Başlaması**

1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile AB, Türkiye'yi MDA ülkeleri için oluşturduğu katılma sürecine dâhil etmiştir. Avrupa Konseyi, Komisyondan Türkiye için bir “katılım öncesi strateji” hazırlanmasını önermiştir. Kıbrıs sorunu ve Yunanistan ile yaşanan sorunlar hazırlanan katılım öncesi stratejide yer almıştır. Helsinki Zirvesi ile Türkiye, Avrupa Birliği'nin Maastricht Antlaşması ve Kopenhag Zirvesi ile oluşturduğu yeni genişleme stratejisi içerisine entegre olmuş, AET ile 1959 yılında başlatılan ortaklık ilişkisinden sapmalar olmuştur. 1998 yılında Türkiye için ilk ilerleme raporu hazırlanmıştır. 2001 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile Türkiye için yeni bir reform süreci başlamıştır.

### **1.1.4. Brüksel Zirvesi ve Müzakerelerin Başlaması**

1990'lı yıllardan itibaren genişleme stratejisini yeniden oluşturan Avrupa Birliği'nin aday ülke ile müzakerelere başlamasının ön koşulu Kopenhag siyasi kriterlerinin sağlanmasıdır. 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile adaylığı ilan edilen Türkiye ile müzakereler 3 Ekim 2005 yılında başlamıştır. 2004 yılında gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini sağladığı kabul edilmiş ve 2005 yılında müzakerelere başlama kararı alınmıştır. Türkiye ile birlikte Hırvatistan da AB ile müzakerelere aynı tarihte başlamıştır. Birliğin genişleme stratejisinin yanı sıra bu iki ülke için iki farklı husus daha gündeme getirilmiştir. Bunlardan birincisi yürütülecek olan müzakerelerin “açık uçlu” olacağı yani ne zaman biteceği belli olmadığı, diğer bir husus da birliğin kendisi ile ilgili “hazmetme kapasitesi” olarak ifade edilmiştir. Yani müzakereler sona erdiğinde bile birlik hazmetme kapasitesini göz önüne alarak üyelik sürecini uzatabilme hakkına sahip olmaktadır. Bu iki husus daha önceki genişleme süreçlerine uygulanmamıştır.

## **1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye**

Avrupa Konseyi bünyesinde 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan Şart, Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmıştır. Şartın amacı, yerel yönetimlerin artan görev ve sorumluluklarının karşılanması için yerel birimlere esneklik tanınma, yerel yönetimleri merkezi hükümetlerin müdahalesinden koruma ve görevlerin yerine getirilebilmesi için en iyi yönetim yapısının sağlanmasıdır. Yerindenlik (subsidiarite) ilkesi kavram olarak AYYÖŞ ile kullanılmaya başlanmış ve gittikçe yerellik ilkesinin yerini almaya başlamıştır (Toksöz ve diğerleri, 2009, s.27). Şartın 4.maddesinin 3.fıkrasında yerindenlik ve yerinden yönetim, “kamusal sorumluluklar -genellikle ve tercihen- vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılır” denilerek açıklanmıştır. Avrupa Birliği açısından yerindenlik ilkesi Maastricht Anlaşması’nın 3/b maddesinde açıklanmıştır. Buna göre “Kendi hizmet yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca AB, ancak bir hizmetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecek olursa ve tasarlanan hizmetin boyutları ve sonuçları itibarıyla AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. AB’nin sunacağı hizmet düzeyi, bu anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşamaz” şeklinde ifade edilerek tanımlanmaktadır. Böylece hizmette ölçek ve dışsallıklar yerindenlik temelinde ele alınmaktadır (Toksöz ve diğerleri, 2009, s.28).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmanın esasları ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de, şartın bu bölümünde yer almaktadır (Keleş, 1995, s. 5). İkinci bölümde, Şart’ı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri, şartın kapsayacağı makamlar ve her akit tarafın şartın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla mevzuatında yaptığı değişiklik ve aldığı önlemler konusunda Avrupa Konseyi’ne bilgi vermesi zorunluluğunu içermektedir (Aydemir,2000, s.45) . Üçüncü bölümde ise, şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallar yer almaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalayan ülkeler, yapılacak düzenlemelerde, yerel yönetimlerin geniş bir özerkliğe sahip olmasına, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin anayasa ile

belirlenmesine, bu yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmamasına, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmesini oluşturmasına; gerekli mali kaynaklara sahip olunmasına, atanan değil seçilen organlardan oluşmasına ve âdem-i merkeziyetçilik anlayışının sağlanmasına dikkat etmekle yükümlüdür.

Türkiye aşağıdaki maddelere çekince koymuştur (Keleş, 1995, s.18);

- 4.madde 6.paragraf: Yerel makamları doğrudan ilgilendirilen planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması

- 6.madde 1.paragraf: Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesi

- 7.madde 3.paragraf: Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi

- 8.madde 3.paragraf: Vesayet denetimine ancak, vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi

- 9.madde 4.paragraf: Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması

- 9.madde 6.paragraf: Yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danışılması

- 9.madde 7.paragraf: Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması

- 10.madde 2.ve 3.paragraf: Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri

- 11.madde: Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri

AYYÖŞ; taraf devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir (Keleş, 1995, s.4). 1982 Anayasası'nın 127 maddesinde “ mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda belirtilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel



kişilikleri” olarak ifade edilmiştir. Mahalli idarelerin görev ve sorumlulukları yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.63).

### **1.3. AYYÖŞ ve AB Adaylık Sürecinin Yerel Düzeydeki Mali Yansımaları**

2004 yılında gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi ile Türkiye’nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı ve 2005 yılı itibariyle müzakere sürecine geçilebileceği kararı alınmıştır. Türkiye 1999 yılında başlayan adaylık süreci ile birlikte kendisi için Konsey tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri’ni esas alarak Ulusal Programlar hazırlamıştır. Türkiye için birincisi 2001 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003, 2006 ve 2007 yıllarında revize edilmiştir. Türkiye de bu belgeler çerçevesinde ilk Ulusal Programı’nı 2001 yılında düzenlemiş ve 2003, 2008 yıllarında da Katılım Ortaklığı Belgelerinin revizyonuna paralel olarak Ulusal Program’da da revizyonlara gidilmiştir. Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgelerine ek olarak her yıl Türkiye’nin mevcut durumunu özetleyen İlerleme Raporları hazırlamaktadır.

Türkiye Avrupa Birliği’ne adaylık süreci çerçevesinde siyasi, ekonomik ve mevzuat uyumu konularında reformlara gitmektedir. Birlik tarafından yerel yönetimler alanında da bir dizi reform önerisi yapılmış ve Türkiye yerel yönetimler konusunda çeşitli yasal düzenlemeler yapmıştır. Söz konusu reformlar gerek birliğin iç mevzuatı gerekse de birlik üyelerinin kabul ettiği AYYÖŞ çerçevesinde de ele alınarak aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

#### **1.3.1. Yerel Yönetimler Reform Programı**

Avrupa Birliği adaylık sürecinin başlamasının yanı sıra, bilgi ve üretim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişme ve küreselleşme ile birlikte vatandaşların kamudan beklentilerinde meydana gelen değişimler ve katılımcılık, demokrasi ile insan haklarının artan önemi sonucunda 2000’li yılların başlarında Türkiye’de kamusal alanda ciddi reformlara gidilmiştir.

Aslında Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki reformlar 1960’lı yıllarda planlı kalkınma dönemi ile başlamıştır. Kamu yönetimi reformu ile ilgili sistemli ve kapsamlı bir şekilde yapılan çalışmalardan ilki 1962-1963 yıllarında Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE işbirliğinde gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)’dir. 1971 yılında

ise işbaşına gelen hükümet tarafından Bakanlar Kurulu Kararı ile “İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi” hazırlanmıştır. Bu reformun amacı “idari ve ekonomik sistemin modernleştirilmesi” şeklinde ifade edilmiştir (Hükümet Programı,1971, s. 4-5).

1988 yılında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Programı hazırlık çalışmaları sürecinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın talebi üzerine TODAİE tarafından kamu yönetiminin geliştirilmesi ve reorganizasyonu çerçevesinde bir araştırma yapılmıştır. Kısaca KAYA olarak adlandırılan Kamu Yönetimi Araştırma kapsamında, merkezi yönetim kuruluşları, bunların taşra teşkilatları ve yerel yönetimler incelenmiştir.

Yerel yönetim alanında en önemli adım 1998 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan Yerel Yönetim Reformu yasa tasarısıdır. Yerel Yönetim Reformu yasa tasla ilk olarak, *İdareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir yapıya kavuşturmak* hedefini ön plana çıkarmaktadır. Tasarı'nın diğer reformlardan farkı idareyi bir bütün olarak ele almasıdır (Ökmen, 2003, s.127). Taslakta yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki payının %15'lerden %35'lere çıkarılması planlanırken merkezi hükümet payında bir değişiklik öngörülmemiştir. Mali alanda belediyeler ile ilgili olarak öz gelirleri arttırılmakta, genel bütçeden aldıkları pay %9,25 den %15'lere çıkarılmaktadır. İl merkezi belediyelerine ayrıca ilgili il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden %5 pay verilmektedir. Ayrıca Anakent Belediyelerinin kurulması ve geliştirilmesi ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmektedir. Anakent Belediye Encümeninde seçilmiş üyelerin de yer alması sağlanmaktadır. Denetim ile ilgili olarak da yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin azaltılması ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanları ile ilgili olarak sadece hukuki denetim yapılmasının istenmesidir. Tasarı ayrıca yerel yönetim karar sürecine haklı katılımını arttıracak düzenlemelere yer vermiştir. Örneğin kaymakamların, muhtarların ve kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi görev ve faaliyet alanı ile ilgili olarak oy hakkı olmaksızın meclis toplantılarına katılması ve bu konuda görüş bildirmelerine olanak tanınmıştır.

Söz konusu tasarı 2001 yılında eksiklikleri revize dilerek yeniden TBMM'ye sunulmuştur. Revize edilen Tasarı, eskiye nazaran merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve hizmet bölüşümü esaslarının yanı sıra Büyükşehir Belediye yönetimi ve İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili olarak daha kapsamlı reform önerileri sunmuştur (Ökmen, 2003, s.132). Mali

alanda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar yeniden düzenlenmekle beraber 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun adı Belediye ve İl Özel İdareleri Gelirleri Kanunu olarak değiştirilmesi önerilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetim reform programı çerçevesinde Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından teknik destek sunulan Yerel Yönetim Reform Projesi (LAR-I) ve Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi (LAR-II) uygulanmıştır. 2005-2007 yılları arasında uygulanan LAR-I çerçevesinde UNDP tarafından aşağıdaki konulara dikkat çekilmiştir;

- Yerel yönetimlerde kapasite geliştirme çalışmaları aşağıdaki hedef gruplara öncelik vermelidir: 1) belediye başkanları ile belediye ve il genel meclislerinin seçilmiş üyeleri; 2) belediye başkan yardımcıları, genel sekreterler ve yerel yönetimlerin diğer üst düzey yöneticileri. Reformun başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için önem taşıyan diğer bir hedef grup ise yeni kurulan denetim komisyonu üyeleri ile iç denetimde görev alacak teknik çalışanlardır. Alışılmış farkındalık yaratma ve eğitim faaliyetlerinin yanı sıra, uygulama deneyimlerinin kapsamlı biçimde görülebileceği belirli sayıda pilot projenin tasarlanması ve uygulanması önemlidir. Böylece, alınan dersler ve sonuçlar daha çok sayıda yerel yönetimde tekrarlanabilmektedir.

- Çalışmaların ve ilerlemenin uzun dönemde sürdürülebilir olması büyük ölçüde, yerel yönetimlerde kapasite geliştirme üzerine tüm paydaşlar tarafından benimsenecek ve sahiplenilecek tutarlı ve kapsamlı bir strateji geliştirilmesine bağlıdır. Bu stratejinin temel bileşenlerinden biri, yerel yöneticilere yönelik, yerel yönetimlerde değişime öncülük etmek için gerekli kapasite ve becerilerin geliştirilmesine odaklı, nitelikli ve akredite bir eğitim programı oluşturulmasıdır.

- Orta vadede, yerel yönetim ile karşılaştırıldığında merkezi yönetimin rolü büyük bir değişim geçirmek durumunda kalacaktır. Vesayet ve emir-kontrol sistemleri; yeni reform politikalarının ve araçlarının geliştirilmesinde eş güdüm sağlayacak ve öncülük yapacak, yerel yönetimler ve hizmetler için asgari standartları da içeren esnek ve uygun düzenleyici çerçeveler oluşturacak ve merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki iş birliği araçlarını geliştirecek ve yönetecek kapasitelerle yer değiştirmelidir. Yerel yönetimlerden sorumlu merkezi yönetim birimlerinin görevlerinin, teşkilat yapılarının, yönetim kültürlerinin ve uygulamalarının, teknik kaynaklarının ve insan kaynağı kapasitelerinin gözden geçirilmesi ve yeni çerçeveye uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü personelinin eğitimi, bilişim ve iletişim teknolojileri

destekli veri tabanlarının ve yönetim bilgi sistemlerinin bütünleştirilmesi, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi, daha az kaynağa ve kapasiteye sahip köy ve belediyelerdeki küçük ölçekli yerel altyapılara yapılan yatırımların desteklenmesine yönelik mevcut programların iyileştirilmesi ve düzenlenmesi, projenin ele alacağı önceliklerden olmalıdır.

- Modern bir yerel yönetim sistemi oluşturulması sürecinde, yerel yönetim birlikleri çok önemli bir rol üstleneceklerdir. Ancak, bu birliklerin kapasiteleri hala çok kısıtlı olduğundan projenin odaklanacağı konulardan biri, yerel yönetim birliklerindeki kapasite gelişiminin desteklenmesi olacak, bu kapsamda özellikle Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile tüm LAR ortakları arasındaki iletişimin iyileştirilmesi amacıyla bir strateji geliştirilmesi ve uygulanması üzerinde durulacaktır. Bu alandaki ikinci öncelik, hem uluslararası hem de yerel düzeyde belediyeler arasında kurulacak ortaklıkların yararlarının Türkiye’deki yerel yönetimler tarafından daha iyi anlaşılmasını sağlamak ve bunun için gerekli kapasitenin geliştirilmesini desteklemek olmalıdır. İlk LAR projesi kapsamında hazırlanan strateji taslağında vurgulandığı üzere, merkezi yönetim (İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı) tarafından üstlenilmiş olan rolden bağımsız olarak, bu alandaki temel görev ve sorumluluk yerel yönetim birliklerine düşmektedir.

LAR-II 2009-2011 yılları arasında uygulanmıştır. Proje 5 ana bileşenden oluşmaktadır. Bunlar;

- Yerel Yönetimlerde Kapasite Geliştirme
- Yerel Yönetim Birliklerinde Kapasite Geliştirme
- Yerel Katılım Mekanizmalarının Güçlendirilmesi
- Belediyeler Arası Eşgüdüm ve İşbirliğinin Güçlendirilmesi
- İç İşleri Bakanlığının Kapasitesinin Artırılması

Bu bileşenlerin uygulama sonuçları için çeşitli belediyeler pilot çalışma alanı olarak seçilmiştir.

### **1.3.2. Mevzuat Üzerindeki Yansımaları**

Avrupa Birliği sürecinde AYYÖŞ ve Maastricht Anlaşması’nın yanı sıra Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterleri ile AB müktesebatına uyum kriteri Türkiye’yi ciddi derecede etkilemektedir. Mevzuat uyum kriterinin karşılanabilmesi için merkezi ve yerel yönetim düzeyinde yasal

düzenlemelere gidilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile genel anlamda yönetim düzeyinde mali düzenlemelere gidilmiş, sonraki süreçlerde de bu kanuna paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5355 sayılı Belediye Birlikleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlara ek olarak 2008 yılında, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payları düzenleyen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve son olarak da 6360 sayılı kanun çıkarılmıştır.

### **1.3.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

Türkiye için 2001 yılında yayınlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi’nin ekonomik kriterler başlığı altında “şeffaflık ve gözetimi sağlamayı amaçlayan mali sektör reformlarının süratle uygulanmasına başlanması” önerisinde bulunulmuştur. Özellikle kamu alımları sisteminin daha şeffaf ve güvenilir olmasını temin ederek, Topluluk müktesebatına uyumun başlatılması, idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması ve mali kontrol işlevlerinin güçlendirilmesi kısa vadeli hedefler olarak belirlenmiştir. Uzun vadeli öneriler kısmında da kamu alımlarında topluluk müktesebatına uyumun sağlanması istenmiştir.

2003 yılında revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesinde Ekonomik Kriterler başlığı altında, “Mali sektör reformunun uygulamasına devam edilmesi ve özellikle ihtiyati ve şeffaf düzenlemelerin uyumlaştırılması ve bunların uluslararası standartlar çerçevesinde izlenmesi” ve “Mali hizmetlerde mevzuat uyumunun tamamlanması ve düzenleyici otoritelerin bağımsızlığının muhafaza edilmesi de dâhil olmak üzere denetim yapılarının ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi” önerileri yapılmıştır.

Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu başlığı altında;

- Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi.

- Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi.

- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması.

- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi.

Mali Kontrol başlığı altında;

- AB uygulamaları ve uluslararası düzeyde kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun olarak, kamu iç mali kontrolüne ilişkin mevzuatın kabul edilmesi ve etkili biçimde uygulanmasının sağlanması.

- Komisyona usulsüzlüklerin etkin bir şekilde iletilmesi de dâhil olmak üzere, katılım öncesi yardımı etkileyecek usulsüzlükler ve şüpheli sahtecilik vakaları ile ilgili işlem yapacak idari kapasitenin güçlendirilmesi.

- Topluluk katılım öncesi fonlarının yönetimi için âdemi merkezîyetçi bir sistemin oluşturulması.

- 2004 yılı bütçesi için, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan yeni bütçe kodu yapısının bütçe içi, bütçe dışı ve döner sermayeli bütün kamu kurumlarını kapsayacak şekilde uygulanması

- Dış denetim işlevinin INTOSAI kurallarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi,

- Sayıştay'ın bağımsızlığının sağlanması önerilerinde bulunulmuştur.

Bu çerçevede, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması ile Avrupa Birliği normlarına ve uluslar arası standartlara uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amacıyla 5018 sayılı KMYKK çıkarılmıştır. 5018 sayılı kanun ile bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, hesap verme mekanizmasının etkin bir şekilde işletilmesi ve nihayetinde uluslar arası gelişmelere uygun etkin bir iç kontrol sisteminin sağlanması hedeflenmiştir. Kanunun kapsamı genel idare olarak belirlenmiş ve genel idare de merkezi idare (Genel Bütçe, Özel Bütçe, Destekleyici ve Düzenleyici Kurumlar), Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Mahalli İdareleri kapsamaktadır. Kanunda mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, iç denetim ve kurumların stratejik plan hazırlamasına yönelik esaslar düzenlenmiştir.

2003 yılında kabul edilen ve tümüyle yürürlüğe girme tarihi 2006 yılında gerçekleşen KMYKK çerçevesinde yerel yönetimler stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçişi sağlamış ve ilk stratejik planlarını 2006 yılında hazırlamışlardır. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik stratejik planın hazırlık, yapım ve uygulanma aşamalarını açıklanmış ve DPT

tarafından Haziran 2006 yılında Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu ile uygulamaya yönelik esaslar belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanunda stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını plan” olarak tanımlanmıştır.

Yerel yönetimlerde stratejik plan hazırlanırken varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili diğer sivil toplum örgütlerinin görüşü alınarak hazırlanacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte kurumsal yapı içerisinde planın sahiplenilmesi için idarecilerin, diğer yetkililerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmalıdır.

Yerel yönetimler stratejik plan çalışmaları esnasında iç ve dış paydaş analizlerini yaparak katılımcılığı sağlama çabasına girmektedirler. Stratejik planlamanın bütçe ilişkisi ise performans programı ile yapılmaktadır. Bilindiği üzere KMYKK ile ülkemizde “stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi” benimsenmiştir. Stratejik planlar uzun ve orta vadeli amaç, hedef ve stratejileri gösterirken, performans programları ile bu amaç-hedef ve stratejilerin yıllık olarak performans göstergeleriyle ölçümünün yapıldığı ve maliyetlerinin belirtildiği belgelerdir. Ayrıca performans programlarında belirtilen hedef ve göstergelerin gerçekleştirme durumunu özetleyen yıllık faaliyet raporları hazırlanmaktadır.

### **1.3.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu**

Türkiye’de Avrupa Birliği’ne uyum süreci ve AYYÖŞ dikkate alınarak mevcut mahalli idare kanunlarının yerine yeni kanunlar çıkarılmıştır. Bunlardan biri de 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. 5393 sayılı yasa ile belediyelerin kuruluşu, sınırlarının kesinleşmesi, tüzel kişiliği ve mahalle yönetimi ile ilgili düzenlemelere gidilmiştir. İlgili kanun çerçevesinde belediye sayısı azaltılmış ve belediye kurulabilmesi için asgari nüfus şartı 2000’den 5000’e çıkarılmıştır. Bu düzenleme ile hizmetlerde ve yatırımlarda etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır. 1580 Sayılı Kanun’da yer alan köy ve köy kısımlarının birleşerek belediye kurulabilmesi için gerekli olan 500 metrelik mesafe 5000 metre olarak düzenlenmiştir.

Eski kanunda belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona ermesi ile ilgili bir düzenleme mevcut değildi. 5393 sayılı yasa ile belediyelerin tüzel kişiliğinin

sona ermesi Danıştay'ın da görüşünün alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararnameye bağlanmıştır. İlgili kanunda AYYÖŞ ve AB müzakerelerine paralel düşecek tarzda mahalle ve mahalle yönetimleri ile ilgili düzenlemelere gidilmiştir. Bu çerçevede kanunun 9.maddesinde “Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır” hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme yerel hizmetlerin halka en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi ilkesi olan subsidiarite ilkesine paralel olduğu gibi ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel katılımcılığın sağlanması da yine bu çerçevede değerlendirilebilir.

5393 sayılı Kanunun getirdiği en önemli yenilik görev alanlarına yöneliktir. 1580 sayılı kanunda belediyelerin görev alanları “Liste ilkesi” çerçevesinde tek tek sıralanmış ve bunun dışında kalanların diğer yönetim birimlerinin görevleri olduğu ifade edilmişti. 5393 sayılı kanunun belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. Maddesi ile ““Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır “ ifadesi ile Genel Yetki İlkesi” benimsenmiştir. Fakat bu düzenleme Anayasa mahkemesinin 24.01.2007 tarih ve 2005/95 Esas ve 2007/5 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

İlgili kanunun 14. maddesinde “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*” ifadesi ile subsidiarite( yerindenlik) ilkesi ilk defa yerel yönetim kanunlarımızda yer almış ve belediye tanımı yapılırken de “ idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” ifadesi kullanılmıştır. Böylelikle AYYÖŞ ve AB uyum sürecine paralellik arz eden düzenlemelere gidilmiştir.

Belediyenin organlarından biri olan Belediye Encümeni'nde seçilmişlerin de yer alması bu kanunla sağlanmış ve yerel katılımcılık güçlendirilmeye çalışılmıştır. Katılım boyutunu ilgilendiren en önemli düzenleme ise kent konseyleridir. 5393 sayılı Kanun'un 76.maddesinde Kent Konseyi, kent yaşamında; “*kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap*



sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.”

“Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar” ifadelerine yer verilmiştir.

AYYÖŞ ile paralel olan diğer bir düzenleme de Belediye Meclisi’ne yönelik yapılmıştır. 1580 sayılı kanunda meclis kararlarının kesinleşmesi için mülki amirin onayı gerekmekteydi. 5393 sayılı kanunda ise mülki idare amirinin onayı yerine kararların yürürlüğe girebilmesi için sadece mülki idare amirine gönderilmesi yeterli görülmüştür. Böylelikle yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet bir anlamda azaltılmıştır.

1580 sayılı yasada yer alan “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir” tanımı 5393 sayılı yeni kanunda “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” olarak değiştirilerek nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil ikamet edilen yer hemşehri tanımı için temel kriter olarak belirlenmiştir (Öner, 2005: 70)

Özetle 5393 sayılı yasa ile belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının büyük bir çoğunluğuna son verilmiş, yerel yönetimlerde kent konseyleri, belediye hizmetlerine gönüllü katılım vb. oluşumlarla katılım mekanizmaları geliştirilmiş, belediye meclislerine gerektiğinde halk katılımının önu açılarak ve yıllık faaliyet raporlarının yayınlanması ile şeffaflık pekiştirilmiştir.

### **1.3.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

Türkiye’de büyükşehir belediyelerine yönelik ilk düzenleme 1982 Anayasası’nın 127.maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü ile ifade edilmiştir. Türkiye’de belediye kurulurken genellikle nüfus şartı aranmıştır. İlk defa 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile hukuki altyapısı hazırlanan ve uygulamasına başlanan Büyükşehir belediyelerinde nüfus şartı aranmamıştır. Buna göre bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin bulunması, birden fazla ilçe yoksa merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Söz konusu kanun büyükşehir belediyelerine ek

mali kaynaklar getirmektedir. Bunun bir sonucu olarak büyükşehir statüsüne sahip olmayan birçok belediye çeşitli zamanlarda çıkarılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.308). 2004 yılında yerel yönetim reformu çerçevesinde çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun, son nüfus sayımına göre 750.000’den fazla olması şartı getirilmiştir. Bu şartın yanı sıra fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınacağı ifade edilmiştir. İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı kabul edilmekle beraber diğer büyükşehirlerde nüfusa göre yarıçap hesabı yapılarak büyükşehir mücavir alanı belirlenmiştir. 5393 sayılı yasada olduğu gibi 5216 sayılı yasada da idari ve mali özerklik yasal hükme bağlanmıştır. İdari anlamda özerklik sadece karar alma boyutuyla kalmaktadır. Uygulama aşamasında tam manada bir idari özerklikten söz etmek mümkün değildir (Urhan, 2008, s.91). Alınan kararların halen mülki idare amirine gönderilmeden yürürlüğe girememesi buna en bariz örnektir. 5216 sayılı Kanunda bütçe de dâhil olmak üzere, büyükşehir belediyesi işlemlerinin vali tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiştir. Daha öncesinde meclis kararlarının onay makamı olarak görev yapan mülki idare amirleri yeni yasal düzenleme ile kesinleşen meclis kararlarının halka duyurulduğu bilgi verme makamlarına dönüşmüştür (Tortop, Aykaç, Yayman, Özer, 2006,s.161). Böylelikle AB ve AYYÖŞ çerçevesinde yerel özerklik ve yerel demokrasinin işlerliği açısından seçilmişlerin rolü atanmışlara göre daha da artırılmıştır (Urhan, 2008, s.92).

5393 sayılı yasada olduğu gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da görev ve sorumluluklar genel itibariyle sıralanmıştır. Eski duruma göre daha fazla görev ve sorumluluk yüklenen belediyeler, mali anlamda bunun karşılığını tam olarak alamamışlardır. Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler sadece 5393 sayılı kanuna tabi iken, büyükşehir belediyeleri hem 5393 sayılı kanun hem de 5216 sayılı kanuna tabi olarak görev ve sorumluluklarını yerine getirmektedirler. Yeni düzenleme ile AYYÖŞ çerçevesinde yerel yönetimlere coğrafi bilgi sistemleri, gıda bankacılığı, şehir içi trafiğin düzenlenmesi gibi yeni görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

#### 1.3.2.4. 5355 Belediye Birlikleri Kanunu

Ekonomik ve toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler neticesinde zaman içerisinde ihtiyaç kavramı gittikçe kapsam olarak genişlerken kaynakların hep aynı düzeyde kalması yönetimler arasında işbirliğini gündeme getirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.365). Türkiye’de 2005 yılında yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda belediyeler arası işbirliğine yönelik düzenlemeler mevcut olmasına karşın gerçek anlamda mahalli idare birliklerine yönelik bir özel düzenleme mevcut değildi. 2005 yılında yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan 5355 sayılı Belediye Birlikleri Kanunu ile yasal düzenlemeye gidilmiştir.

AYYÖŞ’un 10.maddesinin birinci paragrafında “yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir” hükmü yer almaktadır. İkinci 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 da “*Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler*” ifadelerine yer verilmeyle beraber Türkiye bu iki paragrafa çekince koymuştur.

5355 sayılı kanunla birlikte yerel yönetimlerle ilgili diğer kanunlarda da birliklere yönelik ifadelere rastlamak mümkündür. 5393 sayılı Belediye Kanununun belediye gelirlerini düzenleyen 60.maddesinde” Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri” sayılmakta, yine meclisin görev ve yetkilerini düzenleyen 18.maddesinde “ diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek” ile “Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına...” ifadeleri yer almaktadır.

5216 sayılı kanunun büyükşehir belediesinin gelirlerini düzenleyen 24.maddesinde “ Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri” ifadesi yer almaktadır.

5302 sayılı il özel idaresi kanununun il genel meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 10.maddesinde “Yurt içindeki ve yurt dışındaki

mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek” ve 43. Maddesini düzenleyen il özel idaresi gelirleri bölümünde de “ İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri” ve il genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar” il özel idaresinin giderleri arasında sayılarak birliklere yönelik atıflar yapılmıştır.

5355 sayılı Belediye Birlikleri Kanunu ile belediyeler arasında oluşturulacak birliklere yönelik bir yasal zemin hazırlanarak AYYÖŞ’ün ilgili maddeleri ile uyum sağlanmasına çalışılmıştır.

### **1.3.2.5. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**

Türkiye’de il özel idareleri 2005 yılına kadar 3360 sayılı kanun çerçevesinde faaliyet yürütmekteydi. 5302 sayılı kanunda il özel idareleri “ il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliği sahip kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlanmıştır.

5302 sayılı kanundan önce hazırlanan ve 24.06.2004 tarihinde kabul edilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanınca 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52 ve geçici 1. maddelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca yeniden görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanının kanuna itiraz gerekçeleri kısaca aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (APAN, 2006, s.41).

- İl halkı yanında “il”in yerel gereksinmelerinin de il özel idarelerince karşılanacağı öngörülerek bu idarelerin ilin genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlanması yapılmaktadır.

- İl özel idarelerine ilk kez “idari ve mali özerklik” tanınmaktadır.

- Özel idarelere verilen görevler genel ve soyut bir biçimde tanımlanmaktadır.

- Valiliğin gücü zayıflatılmakta, vesayet daraltılmakta, il genel meclisi “özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclise” doğru gitmektedir.

- İl özel idareleri “genel yetkili” organlara dönüşmektedir.

- İdari vesayet yetkisi, il özel idarelerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda yasada belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. İncelenen yasada idari düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir

- Yetkileri zayıflayan vali, devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olmasına karşın, gücünü ve yetkisini yitirmektedir

Yukarıda belirtilen çekinceler kısmen dikkate alınarak yeniden düzenlemeye gidilmiş ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı kanundan önce yürürlükte olan 3360 sayılı kanunda il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisine vali başkanlık etmekteydi. 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı kanun ile birlikte seçilmişler tarafından oluşmuş bir karar organı olan il genel meclisine merkezi hükümet tarafından atamayla göreve getirilmiş valinin başkanlık etmesi uygulamasına son verilerek, İl genel meclis başkanının meclis içinden seçilmesi uygulamasına geçilmiştir. Bir diğer düzenleme de 18.maddede belirtilen “vali tarafından hazırlanacak olan faaliyet raporlarının açıklanmasının il genel meclisinin dörtte üçü tarafından yetersiz görülmesi durumunda, yetersizlik kararı ve görüşmeyi kapsayan tutanak meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir” düzenlemesidir. Böylece meclis bu konuda validen daha etkin bir konuma getirilmiştir.

### **1.3.3. Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik Sağlanmasına Yönelik Yansımalar**

AYYÖŞ’un 9.maddesi yerel makamların mali kaynakları başlığını taşımaktadır. İlgili maddenin birinci paragrafında “Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır” ifadesi yer almaktadır. İkinci paragrafında yerel yönetimlerce üstlenilen görev ve sorumluluklarla ilgili gelir kaynaklarının tahsis edilmesine yönelik olarak

“Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır” ifadesi yer almaktadır.

Üçüncü paragrafında belediyelerin öz gelirlerine atf yapılarak “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır” denilmektedir. Türkiye’nin çekince koyduğu 4.paragrafta ise “*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 taşımalıdır*” denilmektedir.

Çekince koyulan diğer düzenlemeler ise şöyle sıralanabilir;

- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır (6.paragraf)

- Mümkün 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 halel getirmeyecektir (7.paragraf)

Avrupa Konseyi tarafından son olarak 2007 yılında revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesinde kamu yönetimi başlığı altında kısa vadeli öncelikler arasında “Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması” hedefi belirlenmiştir.

Türkiye’de belediye gelirleri 1981 yılına kadar oldukça yetersiz ve dağınık bir görünümdeydi. Belediye gelirleri o dönem içerisinde 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde düzenlenmekteydi. İlgili dönemde belediyelere çeşitli gelirler üzerinden pay verilmekteydi. 2380 sayılı kanun ile birlikte bu usul kaldırılarak, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi uygulamasına geçilmiştir. 1985 yılında Emlak Vergisi genel bütçe vergi gelirleri içerisinde çıkarılarak belediyelere bırakılmıştır. 2464 sayılı Belediye Kanununda göz önüne alınarak belediye gelirleri üç farklı kategoride incelenebilmektedir. Bunlar;

- Belediyelerin öz gelir kaynakları

- Yönetimler arası Transferler aracılığıyla elde edilen gelirler
- Borçlanma olarak ifade edilebilir.

Belediyelerin öz gelirleri; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ticari ve sınai işletmelerden sağlanan gelirler, para cezaları, ücretler ve diğer gelirler olarak ifade edilmektedir. Yönetimler arası transferler aracılığıyla sağlanan gelirler; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, bağış ve yardımlardır. Son olarak da belediyeler hizmet finansmanı için ihtiyaç duydukları gelirleri karşılayamadıklarında borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Belediyelerin öz kaynakları arasında yer alan vergiler birçok ülkede yerel yönetimler için önemli bir gelir kalemi iken, Türkiye’deki belediyeler için bu oran düşük miktarlarda kalmaktadır. Ayrıca çeşitli ülke örneklerinde yerel yönetimler vergi oran ve matrahları üzerinde yetkilendirilmişken, Türkiye’de belediyelerin vergi oran ve matrahları üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Tablo-1 bu durumu Türkiye ve seçilmiş ülke örnekleri açısından göstermektedir.

Vergilendirme gücünün gösterildiği Tablo 1’e göz attığımızda Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin % 79,1 ‘lik kısmı (d.3) gelir paylaşımı yasalarıyla düzenlenen ve yapılacak olan değişikliklerin tek taraflı olarak merkezi yönetimce yapıldığı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Geri kalan % 20,9’luk kısmı ise (e) matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Benzer anlamda üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa’ya baktığımızda vergi gelirlerinin % 63,8 ‘lik kısmı (a.1) yerel yönetimlerin herhangi bir üst yönetime danışmadan matrah ve oranlarını belirlediği vergi gelirlerinden oluşurken, % 2.9’luk kısmı yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği ve alt-üst limitlerin bir üst yönetim birimince belirlendiği vergi gelirlerinden, % 20’lik kısmı matrah ve oranın merkezi yönetim tarafından belirlendiği vergi gelirleri payını oluşturmaktadır. Genel itibariyle ülke örneklerine göz attığımızda en azından her ülke için alt idareler ya matrah üzerinde ya da oran üzerinde değişiklik yapabilme hakkına sahip olmakla beraber bazıları da alt-üst limitleri belirleyebilme hakkına da sahiplerdir. Türkiye açısından baktığımızda genel itibariyle yerel yönetimlerin topladıkları vergi gelirleri üzerinde gerek matrah gerekse oran açısından yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim ülkemizde yerel yönetimler emlak vergisi vb bazı yerel vergiler dışında vergi toplamamakla beraber aynı zamanda merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere de ek oranlar koyarak gelir elde edememektedirler.

**Tablo 1: Ülkelerin Alt İdarelerinin Vergilendirme Gücü<sup>3</sup>**

	GSYH (%)	Top. Ver. Geliri (%)	a.1	b.1	b.2	c	d.2	d.3	d.4	e	f
<b>DANİMARKA</b>	11,9	24,7									
Yerel	11,9	24,7	-	87,3	10,4	-	-	2,3	-	-	0,0
<b>FİNLANDİYA</b>	9,4	22,0									
Yerel	9,4	22,0	-	86,4	5,2	-	-	-	8,2	0,1	0,0
<b>FRANSA</b>	5,3	12,1									
Yerel	5,3	12,1	63,8	-	2,9	0,3	-	-	11,6	20,0	1,3
<b>ALMANYA</b>	11,4	31,4									
Eyaletler	8,3	22,9	-	-	-	-	89,4	-	-	-	10,6
Yerel	3,1	8,5	-	14,1	44,7	-	40,4	-	-	-	0,8
<b>İTALYA</b>	7,0	16,1									
Bölgeler	5,3	12,3	0,5	-	49,3	-	33,2	4,7	-	12,2	-
Yerel	1,6	3,8	34,7	-	50,3	-	-	-	-	15,0	-
<b>İSPANYA</b>	10,5	31,4									
Bölgeler	7,4	22,3	56,8	-	3,7	-	39,3	-	-	0,1	0,0
Yerel	3,0	9,1	31,3	-	47,8	-	19,9	-	-	1,0	0,0
<b>TÜRKİYE</b>	2,1	8,7									
Yerel	2,1	8,7	-	-	-	-	-	79,1	-	20,9	-

**Kaynak:** OECD Fiscal Decentralization Database, [http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A\\_1](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1) (11.10.2014)

- <sup>3</sup> (a.1) Yerel yönetimlerin herhangi bir üst yönetime danışmadan matrah ve oranını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı,  
(a.2) Yerel yönetimlerin bir üst yönetime danışarak matrah ve oranını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını,  
(b.1) yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği ve bir üst yönetimin alt ve üst limit koymadığı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını,  
(b.2) yerel yönetimlerin sadece oranını belirlediği ve bir üst yönetimin alt ve üst limitleri koyduğu vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını  
(c) Yerel yönetimlerin sadece matrahını belirlediği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını  
(d.1) Paylaşımı yerel yönetimlerce yapılan gelirlerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını  
(d.2) Gelir paylaşımı için yerel yönetimlerin rızasının alındığı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını  
(d.3) Gelir paylaşımı yasalarla düzenlenmekle beraber yapılacak değişikliklerin tek tarafı olarak merkezi yönetim tarafından yapılan vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını  
(d.4) Gelir paylaşımının merkezi yönetimce bütçe sürecinin bir parçası şeklinde belirlendiği vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı  
(e) Matrah ve oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını  
(f) Diğer vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payını göstermektedir.



2008 yılına kadar genel bütçe vergi gelirleriyle ilgili bir dizi düzenlemeye gidilmiştir. Bu alandaki en önemli düzenlemeler ise 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ve sonrasında da 2012 yılında kabul edilen ve Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir.

**Tablo 2: Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar**

İdareler	Göstergeler	2008 öncesi	5779 Sayılı Kanun (2008 sonrası)	6360 Sayılı Kanun (2014 Yerel Seçimleri Sonrası)
İl Özel İdareleri	Oran	1,12	1,15	0,05
	Paylaşım Kriterleri	Nüfus	Nüfus: %50 İlin Yüzölçümü: %10 İlin Köy Sayısı: %10 İlin Kırsal Alan Nüfusu: %15 İlin Gelişmişlik Endeksi: %15	Nüfus: %50 İlin Yüzölçümü: %10 İlin Köy Sayısı: %10 İlin Kırsal Alan Nüfusu: %15 İlin Gelişmişlik Endeksi: %15
Büyükşehir Belediyeleri	Oran	-GBVG'nin %5'i -Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG'den aldığı payın %35'	-Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i -Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u	-Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sı -ilçe belediye paylarının yüzde 30'u
	Paylaşım Kriteri	GBVG'nin %5'inin -%75'i doğrudan -%25'i büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i -%70'i doğrudan -%30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sı -%60'ı doğrudan -%40 ise büyükşehir belediyeleri arasında -%70'lik kısmı nüfus -%30'luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne göre
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Oran	GBVG'nin %2,47'si	GBVG'nin %2,50'si	GBVG'nin %4,50'si
	Paylaşım Kriteri	Belediye nüfusuna göre	Belediye nüfusuna göre	%90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne göre

Diğer Belediyeler	Oran	GBVG'nin %2,50'i	-GBVG'nin %2,85'i -GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için	-GBVG'nin <b>%1,50'si</b> -GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için
	Paylaşım Kriteri	<b>Nüfusa göre</b>	GBVG'nin %2,85'inin -%80'i belediye nüfusuna, -%20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için -%60'ı 0-5 bin; -%40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak	<b>GBVG'nin %1,50'sinin</b> -%80'i belediye nüfusuna, -%20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre <b>eşit sayıda nüfus</b> içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre  GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için - <b>%65'i eşit,</b> - <b>%35'i nüfuslarına göre</b>

**Kaynak:** 2380, 5779 ve 6360 sayılı Kanunlardan tarafımızdan derlenmiştir.

Tablo 2'de de görüleceği üzere 2008 yılında belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarda cüzi artışlar sağlanmıştır. Bir verginin genel bütçe vergi gelirlerinin dışında tutularak yerel yönetimlere verilmesi ne kadar yerinden yönetimle alakalıysa yerel yönetimlerin gelirlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların arttırılarak karşılanması yoluna gidilmesi de aynı oranda merkez yetçi bir durumu ifade etmektedir.

2008 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %2,85' e çıkarılan belediyelerin paylarında 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun çerçevesinde bu oran yapılacak olan ilk yerel seçimlerden itibaren geçerli olmak üzere %1,5'e düşürülmüştür. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın azalmasındaki en önemli etkenlerden biri büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri ile nüfusu 2000'in altındaki belde belediyelerinin kapatılacak olmasıdır. Tablo'dan da görüleceği üzere payların yanında pay dağıtımına esas teşkil eden kriterlerde de değişikliklere gidilmiştir. Buna göre daha önce GBVG'den %2,85 pay alan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri dışındaki belediyelerde payın %80'i belediye nüfusuna göre ve geri kalan %20'lik kısım da ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba ayrılarak dağıtılmaktaydı. Yeni düzenlemede ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe yerine eşit sayıda nüfus içeren 5 farklı gruplandırmaya gidilmiştir. 6360 sayılı kanunda pay kriterlerinde her ne

kadar yeni düzenlemeler getirilmişse de en önemli kriter hala nüfus kriteri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdareler arası mali ilişkileri incelerken gelir ve hizmetin birbirinden ayrı düşünülmeceğini ve bu sebeple mali tevzinin geniş anlamda gerek mali gerekse de hizmet yönünden paylaşımı kapsadığını ifade etmiştik. İdarelerde hizmetin sunumunda en önemli unsur insan kaynaklarının kendisidir. Bu sebeple hizmetin unsuru olan insan kaynaklarına yönelik düzenlemeler ile gelirlerin dağıtımına esas teşkil eden düzenlemeler arasında bir paralellik olması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında resmi gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik çerçevesinde belediyelerde norm kadro esasları belirlenmiştir. Bu çerçevede adı geçen kurumlar hukuki durum ve hizmet özelliklerine göre; büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri, belediye bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri olarak 6 ana grupta toplanmıştır. Her grup kendi bünyesinde nüfus kriterine göre alt gruplara ayrılmıştır. Düzenlemedeki en dikkat çekici noktalardan biri il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilçe-belde belediyelerinde, ilçe merkezi sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birine haiz olduğu durumlarda bir üst sınıfa, ikisine sahip olduğu durumlarda iki üst sınıfa, üç özelliğe de sahip olması durumunda 3 üst sınıfa çıkarılabilmektedir. Bu tarz bir düzenlemenin belediyeler arasında gelir paylaşımı düzenlemelerinde de göz önüne alınması daha etkin bir yöntem olacaktır.

#### **1.3.4. Yerel Yönetimlerde Mali Disipline Yönelik Uygulamalar**

Mali kural isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına sayısal ve sayısal olmayan göstergelerle yasal veya anayasal düzeyde getirilen sınırlamaları ifade etmektedir (Aktan, 2011, s.5) . Bu sınırlar bütçe dengesi, borçlanma, harcama ya da vergilendirme üzerine konulabilir. Özellikle 1990’lı yıllardan başlayarak Türkiye’deki belediyelerin mali yapılarında meydana gelen bozulmalar sonucunda çeşitli dönemlerde bu tür önlemlere başvurulduğu görülmektedir.

1990’lı yıllarda belediyelerin hazine garantili dış borç stoklarında meydana gelen kontrolsüz artış, borç yükünü hazinenin üzerinde bırakmış ve hazinenin borçlanma gereğini artırmıştır. Aynı yıllarda uluslar arası ticari bankalardan doğrudan hazine garantisi olmadan borçlanmışlardır. İlgili borçların ödenememesinden dolayı ilgili alacaklı kuruluşlar merkezi idareye başvurarak borcu tahsil etme yoluna gitmiştir. Bu sebeple 1998-1999 bütçe

kanunlarında belediyelerin hazine garantili dış borçlanmaları ile belediyeler ve bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait kuruluşlar ile tüzel kişiliği bulunan mahalli birliklerinin uluslar arası ticari bankalardan borçlanmaları için hazine garantisi şartı getirilerek borçlanma tutarına da sınırlama getirilmiştir. Buna göre ilgili kurum ve kuruluşların faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarı aşamaz, büyükşehir belediyeleri için bu miktar bir buçuk katı olarak uygulanır. Belediyeler 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece yatırım programlarında olan projelerin finansmanı için dış borçlanma yapabilirler. Belediyeler, bağlı kuruluşları ile sermayelerinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içerisinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'u aşan iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilirler.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun norm kadro ve personel istihdamını düzenleyen 49.maddesinde "Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir" ifadesi yer almaktadır. Bu düzenleme ile norm kadro fazlası çalıştırmanın önüne geçildiği harcamalar için de sınır çizilerek hizmete ayrılacak olan payın başka alanlara kaymasının önüne geçilmiştir.

Söz konusu sayısal sınırlamaların dışında hesap verebilirlik, şeffaflık, saydamlık gibi bazı düzenlemelerle sayısal olmayan kurallar da getirilmiştir. Örneğin belediyelerin, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Müsteşarlığı'na

göndermektedirler. Ayrıca 5393 sayılı yasayı müteakiben yerel yönetimlerde stratejik plan hazırlanmasına geçiş ve beraberinde hazırlanan performans programı ile yıllık faaliyet raporları ile halka yönelik katılım ve bilgilendirme mekanizmaları işletilebilmektedir.

## SONUÇ

Türkiye 1959 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ortaklık ilişkisi temelinde yakınlaşma göstermiştir. Ortaklık ilişkisinin başladığı 1963 yılı ve gümrük birliğinin başlangıcı ile son döneme girildiği tarih olan 1995 yılları arasında gelgit şeklinde durum sergilenmekle beraber tam üyelik hedefinde sapma yaşanmamıştır. 1980’li yıllarda başlayan küreselleşme ve beraberinde getirdiği yerelleşme hareketleri ile birlikte Soğuk Savaş döneminin de sona ermesi ile birlikte Avrupa Birliği kendi derinleşme ve genişleme stratejisinde de revizyona gitmiştir. Bu çerçevede aday ülkelerde siyasi, ekonomik ve mevzuat uyumu şeklinde reformlara gidilmesini isteyebilmektedir. Türkiye gerek 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın tarafı olarak gerekse de Avrupa Birliği’ne aday bir ülke olarak istenilen reformları zaman süreci içerisinde yerine getirmeyi taahhüt etmektedir. Birlik, yerindenlik ilkesi gereğince aday ülke olan Türkiye’den yerel yönetimler alanında da idari ve mali anlamda gelişmeler sağlanmasını beklemektedir. Bu sebeple de yerel yönetimler alanında mali özerkliği teşvik edici politikaların ve mevzuat uyumunun sağlanması gerekmektedir. Mali özerklik yalnızca belediyelerin kendi gelirleri hakkında söz sahibi olması anlamında onlara kaynak sağlama ve bu kaynakları tahsil etme yetkisi olarak değildir. Belediyelerin aynı zamanda bu gelirleri istedikleri hizmetlerde kullanmayı, ihtiyaç halinde borçlanma konusunda serbest olmayı, kendi taşınmazları üzerinde söz sahibi olmayı ve bütçe-nakit yönetimini kapsamaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde idari vesayet mevcut kanunlarda da devam etmektedir. Örneğin 5393 sayılı yasa da belediyelerin sınırları içerisinde mahalle kurulması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlandırılması ve sınırlarının tespiti belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olabilmektedir. Belediyenin meclis kararları en geç 7 gün içerisinde en üst mülki idare amirine gönderilmeden yürürlüğe girmiş sayılmamaktadır. Belediye meclisinin çalışmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir. Belediyelerle ilgili norm kadro ilke ve esasları İçişleri ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Belediyelerin uluslar arası teşekküllere üye olması İçişleri Bakanlığı’nın izni ile olmaktadır. Yukarıda sayılan örnekler sadece idari

vesayeti gösteren bazı uygulamalardır. Belediyelerin vergi gelirleri üzerinde herhangi bir matrah ve oran belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılması usulüyle finanse edilmektedirler ve kendi öz kaynakları kısıtlıdır. Bu çerçevede motorlu taşıtlar vergisi yerel yönetimlere bırakılabilir ya da konaklama vergisi, kentsel rant vergisi gibi yeni vergisel düzenlemelerle yerel yönetimlerin finansmanı güçlü hale getirilebilir.

### KAYNAKÇA

- Aktan, C.,C. (2011), Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makale1.pdf> Erişim Tarihi: 10.11.2014.
- Apan, A. (2006). 5302 sayılı yeni il özel idaresi kanunu ne getiriyor?, Belediye Dünyası, 7(5), 40-53.
- Aydemir, S.R. (2000). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının ışığı altında Türk yerel yönetimleri, Yerel Gündem, 2(8), 43-56.
- Keleş, R. (1995) Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı karşısında Türkiye ve Diğer ülkeler, Konferans Bildirileri Türk Belediyecilik Derneği - Akdeniz Belediyeler Birliği - Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası: Antalya.
- Ökmen, M. (2003). Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme girişimleri ve son reform tasarıları üzerine bir değerlendirme, Yönetim ve Ekonomi, 10(1), 118-139.
- Öner, Ş. (2005), Katılımcı demokrasi açısından belediye kanunu, Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar -1: Reform içinde (Der.: Özgür H., Kösecik M.), Ankara: Nobel Yayınları
- Ulusoy A., Akdemir, T. (2013). Mahalli idareler, ( 8. Baskı) , Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Urhan, V., F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, 70, 85-102.
- TODAİE (1991), **kamu yönetimi araştırması genel rapor** , 238, Ankara: TODAİE yayınları.
- Toksöz, F., Özgür, A.E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., Akalın, N. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri, Tesev Yayınları.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2006), “Mahalli İdareler” 1. Basım, Ankara: Nobel Yayınları.

02/04/ 1971 tarihinde T.B.M.M.’de okunan Hükümet program

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

6360 Sayılı On üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun

1580 sayılı belediye kanunu

5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu

5355 sayılı belediye birlikleri kanunu

5302 sayılı il özel idaresi kanunu

3360 sayılı il özel idaresi kanunu

2464 sayılı belediye gelirleri kanunu

Avrupa Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı

1963 tarihli Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma

Maastricht Antlaşması

Kopenhag Zirvesi Kararları

Helsinki Zirvesi Kararları