T.C.

İstanbul Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMANI

Nazgul Mambetalieva

2501101295

Tez Danışmanı

Doç.Dr. Nagihan Oktayer

İstanbul 2013

T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
1982



YÜKSEK LİSANS

TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı **:NAZGUL MAMBETALİEVA** Numarası **: 2501101295**

Anabilim/Bilim Dalı **:MALİYE** Danışman **: DOÇ.DR.NAGİHAN OKTAYER**

Tez Savunma Tarihi **:09.07.2013** Saati **:11.00**

Tez Başlığı **:YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMANI**

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin **36. Maddesi** uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜ'NE** OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ.DR.NAGİHAN OKTAYER		Kabul
2- DOÇ.DR.UFUK BAKKAL		Kabul
3- DOÇ.DR.NAZAN SUSAM		Kabul
4-DOÇ.DR.MURAT ŞEKER		Kabul
5- YRD.DOÇ.DR.BİLLUR ENGİN BALIN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR.SEYHUN DOĞAN		
2-YRD.DOÇ.DR.AYSEL ARIKBOĞA		

YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMANI

Nazgul Mambetalieva

ÖZ

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasını etkin şekilde gerçekleştirmek amacıyla Devletten ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerin meydana gelmesi ile birlikte idarelerarası ilişkiler kavramı önem kazanmıştır. Merkez ve yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir paylaşımını kapsayan idarelerarasındaki ilişkiler özellikle mali boyutu bugün de önemli konulardan biridir.

Kanun ve diğer hukuki normlarla düzenlenen idarelerarası ilişkiler her ülkede yerel yönetimlerin merkez yönetime bağımlılığını göstermektedir. Özellikle idarelerarası mali ilişkilerin kapsadığı gelirler yerel yönetimlerin özerklik derecesini belirtmektedir. Tez çalışmamızın temel amacı Kırgızistan ve Türkiye örneğinde yerel yönetimlerin gelirlerini incelemek ve böylece mali açıdan özerkliğini irdelemektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, İdarelerarası İlişkiler, Yerel Yönetimlerin Gelirleri, Yerel Yönetimlerin Harcamaları.

LOCAL GOVERNMENT FİNANCE

Nazgul Mambetalieva

ABSTRACT

Local govenrment with public legal entity were formed separately from the State in order to realize effective way of meeting common needs of local community. With the formation of local governments the concept of intergovernmental relation have gained importance. The intergovernmental relation that covers both service and revenue sharing between central and local governments and especially its financial dimension is one of the important topics nowadays.

Intergovernmental relations that are regulated by laws and other legal forms show the dependence of the local governments from central government in every country. Especially the intergovernmental fiscal policy that covers revenue specifies local governments' degree of autonomy. The main goal of this thesis work is to examine local governments revenue and its independence from fiscal aspect as a case of Kyrgyzstan and Turkey.

Key Words: Local Government, Intergovernmental Relations, Revenues of Local Governments, Expenditures of Local Governments

ÖNSÖZ

Devlet mahalli halkının ihtiyaçlarını etkin olarak karşılamakta aksaklıkları yaşamaya başladığından yerel yönetim organları meydana gelmiştir. Ayrı kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetimler ayrı bütçeye, gelir kaynaklarına sahiptir ve kanun çerçevesinde görevleri gerçekleştirmek üzere harcama yapmaktadır. Kanunda açık şekilde belirtilen görev bölüşümü yapıldığı durumlarda gelirler de görevlere orantılı paylaşılmalıdır.

Tez çalışmanın amacı Türkiye ve Kırgızistan örneğinde yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını incelemektir. Söz konusu ülkedeki idarelerarasındaki mali ilişkileri inceleyerek yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olduğunu irdelemektir.

Tez çalışmanın oluşum aşamasından sonuna kadar değerli katkılarını esirgemeyen Hocam Sayın Doç.Dr. Nagihan OKTAYER'e, manevi destek veren değerli aileme ve eşime sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Tezim kendi ülkem Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağlayacağı ümidindeyim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ ... iii

ABSTRACT ... iv

ÖNSÖZ ... v

İÇİNDEKİLER ... vi

TABLOLAR LİSTESİ ... xi

GRAFİKLER LİSTESİ ... xiii

ŞEKİLLER LİSTESİ ... xv

KISALTMALAR ... xvi

GİRİŞ ... 1

1. YEREL YÖNETİM: KAVRAMI, NİTELİĞİ VE VAR OLMA NEDENLERİ

1.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Niteliği ... 3

1.2. Yerel Yönetimin Varolma Nedenleri ... 4

1.2.1. Hukuki Nedenler ... 5

1.2.1.1. Merkezden Yönetim ... 5

1.2.1.1.1. Merkezden Yönetimin Özellikleri ... 7

1.2.1.1.2. Merkezden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları ... 7

1.2.1.2. Yetki Genişliği ... 8

1.2.1.3. Yerinden Yönetim ... 9

1.2.1.3.1. Yerinden Yönetimin Özellikleri ... 12

1.2.1.3.2. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları ... 12

1.2.1.3.3. İdari Vesayet ... 14

1.2.2. Siyasal Nedenler ... 15

1.2.3. Ekonomik Nedenler ... 16

1.2.3.1. Tiebout Hipotezi 18
1.2.3.2. Optimum Hizmet Alanının Saptanması 21

2. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI

2.1. İdarelerarası Mali İlişkileri 27
2.2. İdarelerarası Mali İlişkilerin Türleri 28
2.3. İdarelerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesini Gerektiren Nedenler 29
2.4. İdarelerarası Hizmet Bölüşümü 32
2.4.1. Hizmet Bölüşümünde Uygulanan Kriterler 32
2.4.2. Hizmet Bölüşümünün İlkeleri 35
2.5. İdarelerarası Gelir Bölüşümü 36
2.5.1. Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler 37
2.5.2. Gelir Bölüşümünün İlkeleri 38
2.5.3. Gelir Bölüşümünün Yöntemleri 39
2.5.3.1. Vergi Yoluyla Gelir Sağlanması 40
2.5.3.1.1. Vergi Yoluyla Gelir Sağlamanın Yöntemleri 41
2.5.3.1.1.1. Sınırsız Vergilendirme Yetkisi 41
2.5.3.1.1.2. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması 42
2.5.3.1.1.3. Merkezi İdare Vergilerinden Pay Verilmesi 43
2.5.3.1.1.4. Ek Oran ve Ek Vergi 44
2.5.3.1.1.5. Toplayıp Paylaştırma Sistemi 45
2.5.3.2. İdarelerarası Transferler Sistemi 45
2.5.3.3. Şerefiye, Harç ve Harcamalara Katılma Payı 48
2.5.3.4. İktisadi Teşebbüs Gelirleri 49

2.5.3.5. Borçlanmalar 50
2.5.3.6. Emlak Gelirleri 52
2.5.3.7. Para Cezaları 52

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri 53
3.2. İl Özel İdareleri 53
3.2.1. İl Özel İdarelerinin Kısa Tarihçesi 53
3.2.2. İl Özel İdarelerinin İdari Yapısı 54
3.2.3. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı 56
3.2.3.1. İl Özel İdarelerinin Bütçesi 57
3.2.3.2. İl Özel İdarelerinin Harcamaları 61
3.2.3.3. İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları 63
3.2.3.3.1. İl Özel İdarelerinin Özgelirleri 65
3.2.3.3.2. Merkez İdare Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Ayrılan Pay .. 68
3.2.3.3.3. İl Özel İdareleri Tarafından Alınan Bağış ve Yardımlar 70
3.2.3.3.4. İl Özel İdarelerinin Borçlanma Gelirleri 72
3.3. Belediyeler 74
3.3.1. Belediyelerin Tarihçesi 74
3.3.2. Belediyelerin İdari Yapısı 77
3.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin İdari Yapısı 79
3.3.4. Belediyelerin Mali Yapısı 81
3.3.4.1. Belediyelerin Bütçesi 81
3.3.4.2. Belediyelerin Harcamaları 85

3.3.4.3. Belediyelerin Gelirler Kaynakları 87

3.3.4.3.1. Belediyelerin Özgelirleri 89

3.3.4.3.1.1. Belediyelerin Vergi Kaynakları 91

3.3.4.3.1.2. Belediyelerin Harçları 96

3.3.4.3.1.3. Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri 99

3.3.4.3.2. Merkez İdare Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Pay 101

3.3.4.3.3. Belediyeler Tarafından Alınan Bağış ve Yardımlar 103

3.3.4.3.4. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri 106

4. KIRGIZİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

4.1. Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimlerin Tarihçesi 111

4.1.1. Bağımsız Kırgızistan'ın İlk Yıllarında Yerel Yönetimler (1991-2001) ... 111

4.1.2. 2002-2005 Yılları Arasında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelişmesi ve Lale Devrimi 117

4.1.3. 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimler ve Kırgızistan'da İkinci Halk Ayaklanması 119

4.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı 124

4.3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı 128

4.3.1. Kırgızistan'da Yerel Yönetim Bütçesi 128

4.3.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Harcamaları 134

4.3.3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelirleri 137

4.3.3.1. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Özgelirleri 139

4.3.3.1.1. Kırgızistan'da Yerel Vergiler 141

4.3.3.1.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Vergi Olmayan Gelirleri 146

4.3.3.2. Kırgızistan'da Merkezi Vergilerden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar 147

4.3.3.3. Kırgızistan'da Transferler Sistemi 152

4.3.3.4. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Borçlanması 158

SONUÇ 161

KAYNAKÇA 166

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: İl Özel İdarelerinin Bütçe Dengesi 59

Tablo 2: İl Özel İdare Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı 60

Tablo 3: İl Özel İdarelerinin Harcamaları 62

Tablo 4: İl Özel İdarelerinin Gelirleri 64

Tablo 5: İl Özel İdarelerinin Özgelirleri 67

Tablo 6: Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve İl Özel İdarelerinin Toplam Gelirlerine Olan Oranı 69

Tablo 7: İl Özel İdarelerinin Aldığı Bağış ve Yardımlar 70

Tablo 8: İl Özel İdarelerinin İç Borç Stoku 73

Tablo 9: Belediyelerin Bütçe Dengesi 84

Tablo 10: Belediye Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya Oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı 84

Tablo 11: Belediyelerin Harcamaları 86

Tablo 12: Belediyelerin Gelir Kaynakları 88

Tablo 13: Belediyelerin Özgelirleri 89

Tablo 14: Belediyelerin Vergi Gelirleri 94

Tablo 15: Belediyelerin Harçları 98

Tablo 16: Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri 100

Tablo 17: Merkez İdare Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Pay 103

Tablo 18: Belediyelerin Genel ve Özel İdarelerden Aldığı Bağış ve Yardımları 104

Tablo 19: Belediyelerin Borçlanması 107

Tablo 20: Mahalli İdarelerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku 108

Tablo 21: Mahalli İdarelerin Sağladığı Hazine Garantisiz Dış Borç Stoku 110

Tablo 22: Mahalli İdarelerin Brüt Dış Borç Stoku 110

Tablo 23: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Bütçesi 133

Tablo 24: Kırgızistan'da Yerel Bütçe Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'a ve Konsolide Bütçeye Oranları 133

Tablo 25: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Harcamaları 135

Tablo 26: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelirleri 138

Tablo 27: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Özgelirleri 140

Tablo 28: Kırgızistan'da Yerel Vergi Gelirleri 144

Tablo 29: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Vergi Olmayan Gelirleri 146

Tablo 30: Kırgızistan'da Merkezi Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar 150

Tablo 31: Kırgızistan'da Merkezi Vergilerden Yerel Yönetimlere Ayrılan Payların Tutarı 151

Tablo 32: Kırgızistan'da Yerel Bütçelere Transferler 156

Tablo 33: 2007 Yılında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Borçlanması 159

Tablo 34: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Ödenmesi Zorunlu Olan Borç Tutarı 160

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: İl Özel İdare Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı 60

Grafik 2: 2012 Yılında İl Özel İdarelerinin Harcamaları 63

Grafik 3: İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları 65

Grafik 4: 2012 Yılında İl Özel İdarelerinin Özgelirleri..... 67

Grafik 5: 2012 Yılında İl Özel İdarelerinin Aldığı Bağış ve Yardımlar 71

Grafik 6: İl Özel İdarelerinin İç Borç Stoku 74

Grafik 7: Belediye Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya Oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı 85

Grafik 8: 2012 Yılında Belediyelerin Harcamaları..... 87

Grafik 9: Belediyelerin Gelir Kaynakları..... 88

Grafik 10: 2012 Yılında Belediyelerin Özgelirleri 90

Grafik 11: 2012 Yılında Belediyelerin Vergi Gelirleri..... 95

Grafik 12: 2012 Yılında Belediyelerin Harç Gelirleri 99

Grafik 13: 2012 Yılında Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri... 101

Grafik 14: 2012 Yılında Belediyelerin Genel ve Özel İdarelerden Aldığı Bağış ve Yardımları 105

Grafik 15: Belediyelerin Borçları 107

Grafik 16: Kırgızistan'da Yerel Bütçe Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'a ve Konsolide Bütçeye Oranları 134

Grafik 17: 2012 Yılında Kırgızistan'da Yerel Bütçenin Cari Harcamaları..... 136

Grafik 18: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelirleri..... 138

Grafik 19: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Özgelirleri..... 140

Grafik 20: Kırgızistan'da Yerel Vergiler..... 145

Grafik 21: 2012 Yılında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Vergi Olmayan Gelirleri..... 147

Grafik 22: Kırgızistan'da Özendirici Grant..... 155

Grafik 23: Kırgızistan'da Özendirici Grantının Yapısı..... 155

Grafik 24: Kırgızistan'da Merkez Bütçeden Yerel Bütçelere Transferler..... 157

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Belli Bir Hizmet Seviyesi İçin Optimum Büyüklük Seçimi 23

Şekil 2: Belli Bir Toplum Büyüklüğü İçin Optimum Hizmet Seviyesinin Seçimi 24

Şekil 3: Optimum Toplum Büyüklüğünün ve Hizmet Seviyesinin Birleştirilmesi 25

Şekil 4: Kırgızistan'da Yönetim Sisteminin Yapısı (1991-2001)..... 116

Şekil 5: 2012 Yılında Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Mali İlişkileri 131

KISALTMALAR LİSTESİ

ABA	Açık Bütçe Alyansı
B. ve Y	Alınan Bağış ve Yardımlar
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GBG	Genel Bütçe Gelirleri
GBH	Genel Bütçe Harcamaları
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HKP	Harcamalara Katılma Payı
HRW	Human Right Watches
İÖİ	İl Özel İdaresi
KBG	Konsolide Bütçe Gelirleri
KBH	Konsolide Bütçe Harcamaları
KCMB	Kırgız Cumhuriyeti'nin Merkez Bütçesi
KCYYGSP	Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimi Geliştirme Stratejisinin Projesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KİC	Kyrgyzstan İnquiry Comission
Kr	Kuruş
Kurum. ve kişi. alınan b. ve y.	Kurumlardan ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar
MİVGP	Merkez İdare Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay
MOMV	Finansal Olmayan Varlıklar
MYB	Merkez Yönetim Bütçesi
ÖTV	Özel tüketim vergisi
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetlerinin Birliği
TG	Toplam Gelir
UCA	University of Central Asia
UNDP	United Nations Development Program (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

GİRİŞ

Toplum halinde yaşamanın bir gereği olarak ortaya çıkan kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere Devlet kurulmuştur. Zamanla Devlet yönetimi, sadece tüm ülke çapında görevlerle ilgilenmesinden ve toplumu tek merkezden idare etmesinden dolayı yerel halkının ihtiyaçlarını belirlerken aksaklıklar yaşamaya başlamıştır. Bunun sonucunda Devletin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip olan yönetim organı meydana çıkmıştır. Temelinde özerklik niteliği olan yerel yönetim organları, yerel halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında etkin olmuşlar ve yapılan kamu hizmetlerinin kalitesi artmıştır.

Yerel yönetimler ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan kurumlardır. Özerk olma niteliğini taşıyan yerel yönetimler yerel görevleri kendi başına yapma hakkına ve buna imkân verecek gelir kaynaklarına sahiptir. Burada önemli olan konu, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında görev ve gelirlerin paylaşılmasıdır. Demokratiğin temeli olan özerk yerel yönetim, mahalli halkın ihtiyaçlarını etkin olarak karşılamakta, yönetime doğrudan katılımı sağlamakta ve sonuçta halkının memnuniyetini artırmaktadır. Bu sebeple tez çalışmamızın amacı idareler arasındaki mali ilişkileri ve özellikle de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını incelemektir.

Tezin temel amacı yerel yönetimlerin finansman kaynaklarını incelemek olduğuna göre biz iki farklı ülke Türkiye ve Kırgızistan'ı örnek olarak aldık. Türkiye zengin bir tarihe sahip olan ülkedir. Başlangıçtan beri piyasa ilişkilerinin temelinde oluşan Türkiye bugün hızlı büyüyen ve gelişmekte olan bir ülkedir. Buna mukayeseli 70 yıl katı merkeziyet rejimi altında olan Kırgızistan 20 yıldan fazla piyasa ekonomisine geçiş sürecindedir. İki ülkenin farklı rejime tabi olması yerel yönetimin gelişimini de etkilemiştir.

Yerel yönetimlerin gelir yapısının analizini yapmak üzere tez çalışmamız giriş ve sonuç ve dört ayrı bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde yerel yönetimler teorik açıdan incelenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin mahiyeti, özellikleri ve var olma nedenleri ele alınmıştır.

İkinci bölümde yerel yönetimler ile merkezden yönetim arasındaki ilişkiler incelenmiştir. İdareler arasındaki ilişkilerin özellikle mali boyutu irdelenmiştir. İdareler arası hizmetlerin ve özellikle de gelirlerin paylaşımını kapsayan mali tevzin kavramı açıklanmıştır.

Üçüncü ve dördüncü bölümlerde sırasıyla, Türkiye'de ve Kırgızistan'da yerel yönetimlerin finansman yapısı analiz edilmiştir. Analizin kapsamında söz konusu iki ülkenin yerel yönetimlerinin tarihi, idari ve mali yapıları incelenmiştir.

Tez yazdığımız süreçte yerel yönetimlerin bütçe göstergeleri 2006 yılından 2012 yılına kadar ele alınmıştır. Bunun sebebi, Türkiye ve Kırgızistan'ın istatistik kurumlarıyla ilgilidir. Türkiye'de 2005 yılına kadar mahalli idarelerin istatistikleri Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yürütülmüştür. 2006 yılından başlayarak da bu görev Maliye Bakanlığı'nın Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Dolayısıyla Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı ayrıntılı raporlar 2006 yılında başlamıştır. Kırgızistan'da da bu dönemde idareler arası mali ilişkilerde önemli reformlar gerçekleşmiştir.

1. YEREL YÖNETİM: KAVRAMI, NİTELİĞİ VE VAROLMA NEDENLERİ

Devlet, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak için çalışır. Bu amaçla devlet, iki esasa bağlı olarak örgütlenmeye gider. Bunlardan biri, genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin politika, karar ve yürütme fonksiyonlarının merkezi hükümetin emir ve komutası altındaki organlar tarafından yerine getirilmesidir. Buna 'merkezden yönetim' denilir. Diğeri ise bölgesel ya da yerel nitelikteki fonksiyonların merkezi idarenin dışındaki bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimlerce yürütülmesidir. Buna da 'yerinden yönetim' adı verilmektedir (Eryılmaz, 2007:70).

1.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Niteliği

Devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir kudrete sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza göstermektedir. Bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı devletin ilgisiz kalması beklenemez. Devletin söz konusu hizmetleri kendisi bizzat yönetmesi anlamına da gelmez. Devlet kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş otonom, özerk bir kuruluş olabilir. Söz konusu kuruluşların ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir. Böylece yerinden yönetimde, merkezden yönetimde olduğu gibi, sadece yetki verilmekle kalınmayıp, aynı zamanda tüzel kişiliği olan ayrı bir örgüt kurulmaktadır. Bu özelliklerin ışığı altında yerinden yönetimi tanımlayacak olursak şu tanım ortaya çıkacaktır: 'Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir' (Tortop, 1996:1).

Mahalli idareler merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu idarelerin yerel mahiyetteki işlerini düzenlemesi için bütçelerini yapma yetkileri vardır. Kendilerine bırakılmış çeşitli işler ve bunların gerektirdiği harcamaları karşılayabilmek için de kendine özgü ve kendi yetkisi dâhilinde olan gelirlere

sahiptirler. Bütçelerinin düzenlenmesi işlemi, merkezi idarenin denetimi altında kendileri tarafından yapılmaktadır (Öncel, 1998:7).

Yukarıda yapılan tanımlardan anlaşıldığı gibi yerel yönetimlerin belli nitelikleri vardır. Nadaroğlu'ya göre mahalli idare denildiğinde bu kuruluşların tüzel kişiliğe, ayrı mal varlığına ve bütçeye, seçimle işbaşına gelenlerden oluşan karar organlarına, sınırlanmış olsa da belli özerkliğe sahip bulunmaları zorunlu birer ön koşul olarak kabul edilmektedir. Yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesidir. Bir yönetim biriminin kendi işlerini sevk ve idare eden bir yönetim birimi sayılabilmesi için özerklik ön koşulu söz konusudur (Tortop, 1996:2; Nadaroğlu 1994:17; Keleş, 2008:52).

Yerel yönetimin sahip olması gereken diğer nitelik coğrafi alanıdır. Yerel yönetimler belli bir coğrafi alanda faaliyette bulunurlar. Sınırları hukuki metinlerle çizilmiş alanda yerel yönetimler, hak, ayrıcalık ve imtiyazlara sahip olup bu alanın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıyla görevli ve yetkilidirler. Coğrafi alan, yerel yönetimlerin betimlenmesinde temel unsur olarak kabul edilmektedir (Şengül, 2010:12-14).

Yerel yönetimin sahip olduğu son nitelik yerel ortak hizmetleri yerine getiren birim olmasıdır. Demokrasinin temeli olan yerel yönetimler, halka hizmet sunma konusunda önde gelen, vatandaşların en temel günlük ihtiyaçlarını karşılayan, vazgeçilmez kurumlardır. Yerel hizmetlerin halka götürülmesinde, hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasında ve bu hizmetlerden eşit ve adil bir biçimde faydalandırılmasında yerel yönetimler oldukça etkili olmaktadır. Yerel yönetimler kanunlarla kendilerine verilen yetkileri kullanırlar (Türkoğlu, 2009:22).

1.2. Yerel Yönetimlerin Varolma Nedenleri

Kamu yönetiminin bölünmez bir parçası olan mahalli idarelerin varoluş nedenleri zamanla değişim göstermiştir. Mahalli idarelerin varoluş nedenleri ile kuruluş amaçları iç içedir. Mahalli idareler kuruluşlarından bu yana çeşitli evrelerden geçmişlerdir. Bundan dolayı da kuruluş nedenleri değişmiştir. Mahalli idarelere olan

ihtiyacın artmasının en önemli nedeni olarak merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek olduğu belirtilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010:45).

Mahalli idare kuruluşlarının ortaya çıkışının temel nedenleri siyasi, ekonomik ve hukuki nedenler olarak üçe ayrılmaktadır. Aşağıda söz konusu nedenler daha ayrıntılı incelenmektedir.

1.2.1. Hukuki Nedenler

Mahalli idarelerin varoluşunun nedenleri ile ilgili hukuki faktör aslında bir sebep değil, bir sonuçtur. Çünkü mahalli idarelerin varlığının gerekliliği aslında siyasal ve ekonomik bazı faktörlerin varlığı ile açıklanabilir. Hukuki faktör ise, bu idarelerin siyasal bir organizasyon olan devletin idari yapısı içinde nasıl bir hukuki statüye kavuşturulmaları gerektiğini araştırmanın nedeni olabilir (Nadaroğlu, 1994:19).

Ulusoy ve Akdemir'e göre ise kamusal hizmetlerden bazılarının merkezi yönetim dışındaki kamu tüzel kişilerince karşılanması, yerinden yönetimi ortaya çıkarmış ve mahalli idareler yerinden yönetim ilkesinin yer bakımından uygulanması sonucu doğmuşlardır. Bu nedenle idari açıdan mahalli idarelerin varlığı bir neden değil sonuç olduğu ifade edilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010:51).

Demek ki, bazı maliyecilerin eserlerinde yerinden yönetimin varolma sebeplerinden biri hukuki nedenler olarak geçmekteyse diğerlerinde aynı konular idari (ya da yönetsel) nedenler olarak adlandırılmaktadır. Mahalli idarelerin hukuki ya da idari açıdan gerekliliğini anlayabilmek için aşağıdaki kavramlara bakmamız gerekmektedir.

1.2.1.1. Merkezden Yönetim

Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek, yönetsel yapısını düzenlemektedir (Gözübüyük, Tan, 2004:159 aktaran Türkoğlu, 2009:8).

Merkezi olarak organize edilmiş bir devlette – eğer en katı şekliyle mevcutsa - siyasi iradenin oluştuğu sadece bir tek düzey ve başta merkezi hükümet olmak üzere mahalli idari birimlere kadar kesintisiz hiyerarşinin bulunduğu yeknesak bir idare vardır. Bütün idari birimler görevlerini yukarıdan alırlar ve onların katı emirlerine göre hareket ederler. Merkez gelirleri temin eder ve bunları tüm idari birimlere, kendilerine verilen görevlere uygun olarak dağıtır (Haller, Turhan, 1990:355).

Merkezden yönetim siyasi ve idari bakımından iki türe bölünür. Siyasi bakımından merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz. Dolayısıyla, farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişik kanunlar da söz konusu olmaz. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete 'üniter devlet' (tekçi devlet) denilmektedir (Eryılmaz, 2007:70-71).

Yürütme yetkilerinin merkezde olması durumunda 'idari merkeziyet'den söz edilir. İdari merkeziyetçilik iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi coğrafi merkeziyetçilik, ikincisi ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezdeki yönetim kuruluşlarının taşradaki birimlere ve mahalli idarelere karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki vermesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise bir konuda karar alma ve uygulama yetkisinin örgütün en üst otorite ve organlarında toplanması, orta ve alt kademe yöneticilere inisiyatif verilmemesidir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:307; Ulusoy, Akdemir, 2010:51).

Bugüne kadar hiç bir devletin tarihinde mutlak bir merkeziyetçilik öne çıkmamıştır. Hatta günümüz kapitalist ve sosyalist ülkelerinde bile ne katı bir merkeziyetçilik, ne de katı bir yerellik (adem-i merkeziyetçilik) vardır. Günümüzde merkeziyetçilik ile yerellik felsefesi, uygulanma derecesi ülkeden ülkeye değişse de bir arada uygulanabilmektedir (Toprak, 2010:18).

1.2.1.1.1. Merkezden Yönetimin Özellikleri

Merkezden yönetimin başlıca üç özelliği vardır. Bunlardan birincisi, tüm idari hizmetlerin merkezde toplanmasıdır. Bu hizmetlere ilişkin tüm kararları almak ve uygulamak yetkisini merkezdeki sayıları belirli ve sınırlı yetkililere ait olup, bu hizmetlerin yürütülmesinden doğacak sorumluluklar da merkeze aittir (Günday, 2004:57-58).

Merkezden yönetimin diğer bir özelliği kamu hizmetlerin, merkeze ait ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan kamu görevlileri tarafından yürütülmesidir. Merkezi idare birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi merkez tarafından yürütülmektedir. Merkezi idare kamu personelinin yer değiştirme ve terfi gibi bazı işlemlerini kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge ya da ildeki kuruluşlarına bırakabilir (Eryılmaz, 2007:71; Gözübüyük, 2008:95).

İdari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tüm parasal kaynaklar ile araç gereçlerin merkezde toplanması merkezden yönetimin son özelliğidir (Günday, 2004:57-58).

1.2.1.1.2. Merkezden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Merkezden yönetim ilkesi, bütün ülkelerde çeşitli alanlarda uygulandığına göre, bazı hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir takım avantajlara sahiptir. Merkezden yönetim, merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine imkân sağlar ve yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesine yardımcı olur (Eryılmaz, 2007:71).

Merkezden yönetimin diğer avantajı, hizmetlerin yeknesak bir biçimde yürütülmesidir. Merkezden yönetim, tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanması dolayısıyla, idari hizmetlerin daha rasyonel bir biçimde yürütülmesini sağlar. Bu yönetim biçimi, idari hizmetlerin yürütülmesi bakımından yöreler ve vatandaşlar arasında birlik ve eşitliği mümkün kılar. İdari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli

tüm parasal kaynaklar, araç ve gereçler merkezde toplandığı için, merkezden yönetim sisteminde idari hizmetlerin çeşitli yörelerde yürütülmesi, o yörelerin mali olanakları ile bağımlı ve orantılı değildir. Bir başka anlatımla, merkezden yönetim sisteminde, ülkenin çeşitli yörelerinde idari hizmetlerin yürütülmesi, o yörelerin merkezi bütçeye katkıları oranında olmaz. Böylece, merkezden yönetim ilkesinin uygulanması ile ülkenin çeşitli yöreleri arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılması ve ülkenin gelişmemiş veya az gelişmiş yörelerinin gelişmelerinin sağlanması mümkün olmaktadır (Günday, 2004:58-59).

Merkezden yönetimin yararları yanında sakıncaları da vardır. Merkezden yönetimin sakıncaları aynı zamanda yerel yönetimin yararları olduğundan dolayı yerel yönetimin var olma sebeplerini anlatmaktadır.

Merkezden yönetimin birinci sakıncası, kırtasiyeciliğin artırmasıdır. Karar yetkisinin merkeze ait olması, taşradaki memuru, merkez ile haberleşmek zorunda bırakır. Gerçekte, yerel ihtiyaçların uzaktan, doğru ve isabetli bir şekilde takdiri de zordur (Gözübüyük, 2008:95).

Merkezden yönetim, demokratik ilkelere de pek uygun değildir. Zira bu yönetim biçiminde, yöresel işler doğrudan doğruya merkezin kontrolü altında ve merkeze ait görevliler tarafından görüldüğü için, halk kendini doğrudan doğruya ilgilendiren işlerden uzak kalır. Bu durum halkın büyük ölçüde siyasal görevlerini ihmal etmesine ve yönetime katılmamasına yol açar (Günday, 2004:57-58).

Taşrada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmamıştır. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye, geliştirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilir (Eryılmaz, 2007:72).

1.2.1.2. Yetki Genişliği

Merkezden yönetimin sakıncalarını giderebilmek ve yerinden yönetim ile karşılaştırılmaması bakımlarından ‘yetki genişliği’ kavramından da bahsetmek gerekmektedir. Genel olarak, merkezden yönetimin katı bir biçimde uygulanması olanaksızdır. Hizmetlerin bir merkezden yürütülmesi ve yetkilerin bir yerde

toplanması güçlükler ortaya çıkarabilir, hizmetin verimini azaltır ve nihayet hizmet daha pahalıya mal olur. Yetki genişliği, merkezden yönetimin bu tür sakıncalarını giderebilmek bakımından merkezi idarenin ülkenin çeşitli yerlerinde bulunan merkez memurlarına önemli ve acele sayılabilecek konularda karar alma ve bu kararları uygulama yetkisi tanımasıdır. Bu anlamda yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimidir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:308).

Yetki genişliğinde merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezi kuruluşların, kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır. Birçok merkezi kuruluşun, örneğin bakanlıkların bölge örgütleri de bu tür örgütlenmenin ürünüdür (Keleş, 2008:21).

Yerinden yönetim, bilindiği gibi, merkezden yönetimin tam bir karşıtıdır. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bir kısım yetkiler artık merkeze değil, seçimle işbaşına gelmiş bazı mahalli organlara aittir. Yetki genişliği ise, merkezden yönetimin bazı sakıncalarını giderebilmek için merkez tarafından kendi memurlarına bazı yetkilerin devredilmesinden ibarettir. Şöyle ki: her işin merkezden yürütülmesi bazı önemli ve acele işlerin gecikmesine sebep olabilir. Bu durumu önlemek için merkez kendi memuruna, örneğin valiye, yürütmeye ilişkin bazı hususlarda merkeze sokmaksızın karar almak yetkisini verir. Kısacası valinin yetkisini genişletir. Ancak, vali, genişletilen bu yetkiyi yine de merkez adına kullanır. Bu anlamda yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış şeklinden başka bir şey değildir. Yerinden yönetimde ise, mahalli organlar, anayasal düzen içinde merkezden kendilerine transfer edilmiş yetkileri kendilerini seçenlere izafeten ve kendi adlarına kullanırlar (Nadaroğlu, 1994:22).

1.2.1.3. Yerinden Yönetim

Yönetim sisteminin bölünmez parçası yerinden yönetimdir. Yerinden yönetim, yönetim biliminde ademi merkeziyet olarak bilinen siyasal bir kavramdır. Sözcük anlamı itibariyle, bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesini ifade eden yerinden yönetim terimi aynı zamanda merkezi yönetimin sakıncalarını

gideren ve onu tamamlayıcı bir yönetim biçimini ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010:53).

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, decentralization); mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi iktidardan ve onun organlarından bağımsız kamu tüzel kişilerince yerine getirilmesidir. Merkezden yönetimin tersine, yerinden yönetim topluma sunulacak olan bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi yönetim teşkilatının dışında yer alan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişilerince yürütülmesidir (Türkoğlu, 2009:10; Günday, 2004:61).

Yerinden yönetim kavramı, ilgililerin yönetim sürecinde söz sahibi olduğu yönetim biçimini, yönetim sistemini ve yönetim eylemini; mahalli idare kavramı ise, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında mahalli idareler yerinden yönetim ilkesinin bir uygulama türü olarak karşımıza çıkmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:53).

Yerinden yönetim kendi içerisinde siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak bunlar, ulusal hükümet karşısında ikinci derecedeki egemen kuruluşlardır. Bu mahalli yönetim birimlerinin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir (Eryılmaz, 2007:77-78).

Siyasi yerinden yönetimin dışında idari yerinden yönetim vardır. İdari yerinden yönetim, yerel nitelikli kamu hizmetleri ile bazı teknik, ticari ve kültürel nitelikteki hizmetlerin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında teşkilatlanan kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belli bir

coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil etmektedir (Eryılmaz 2007:79).

İdari yerinden yönetim kuruluşlarının, sadece idari alanda kendi organları tarafından icrai kararlar alma ve uygulama yetkisi vardır. Yasama ve yargılama alanına ilişkin yetkiler merkezde toplanmıştır. Bu anlamda yerinden yönetim ilkesi, merkezden yönetim olumsuzluklarını ve eksik yönlerini tamamlamak, kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak amacıyla (siyasal rejimi ne olursa olsun) bütün devletlerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:54).

İdari yerinden yönetim yer (coğrafi) bakımdan ya da hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Yerinden yönetim türleri içerisinde yer bakımından yerinden yönetimler kökeni itibariyle en eski olanıdır. Yer bakımından yerinden yönetimler insanların toplu halde yaşamaya başlamaları ile birlikte ortaya çıkan yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması amacı ile ortaya çıkmıştır (Gökçe, Bayrakçı, 2002:11).

Yer yönünden veya coğrafi yerinden yönetim, belli coğrafi sınırlar içindeki yerel nitelikli hizmetlerin, genel karar organları – kimi durumlarda yürütme organları – yöre halkının seçimiyle oluşan kamu kuruluşlarınca yürütülmesidir. Bu ilkenin sonucu olarak ortaya çıkan ve merkezi yönetim teşkilatının dışında ayrı bir hukuki varlığa sahip yönetim birimlerine mahalli idareler veya yerel yönetimler denilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010:55).

Hizmet (Fonksiyonel) yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada, belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla söz konusu fonksiyonların (hizmetlerin) daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır. Nitekim fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri önemli ölçüde inisiyatif sahibi olabilmekte; kendi yetenek ve gayretlerini göstererek daha etkin bir hizmet yönetimi kurabilme imkanına kavuşmaktadırlar (Eryılmaz, 2007:80).

1.2.1.3.1. Yerinden Yönetimin Özellikleri

Yönetim sisteminin bir parçası olan yerinden yönetimin belli başlı özellikleri söz konusudur. Yerel yönetimin ilk özelliği, özerkliktir. Yerinden yönetimin temel unsurunu özerklik teşkil eder. Özerklik, yerinden yönetim kuruluşlarının, yönetim ve parasal alanda sahip oldukları hareket serbestîsini gösterir. Hemen belirtilmelidir ki, özerklik hiç bir zaman bağımsızlık derecesine varmamalıdır (Gözübüyük, 2008:97-98).

Yerinden yönetimin diğer özelliği, ayrı tüzel kişiliğinin olmasıdır. Yerinden yönetim sisteminin uygulanması, bir devlet içinde, devlet tüzel kişiliği yanında, kamu tüzelkişilerinin ortaya çıkmasına yol açar (Günday, 2004:66).

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine özgü bütçeleri vardır. Yerinden yönetim kuruluşları, özelliklerine göre, katma, özel veya yerel bütçe ile yönetilirler. Hemen belirtilmelidir ki, genellikle yerinden yönetim kuruluşları kendi gelirleri ile görevlerini devam ettirme olanağından yoksundurlar. Çoğu zaman genel (merkezden) yönetimden aldıkları yardımlar ile ayakta durabilmektedirler (Gözübüyük, 2008:97-98).

Yerel yönetimin diğer özelliği üzerinde merkez yönetimin vesayet yetkisinin olmasıdır. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerinden yönetimi, amirlik yetkisi bir ast-üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. Bununla beraber, genel idare politikası, merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim 'vesayet yetkisine' dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir (Toprak, 2010:13).

1.2.1.3.2. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Genellikle merkezden yönetimin sakıncaları yerinden yönetim sisteminin yararlarını oluşturmaktadır. Yerinden yönetim sisteminin yararları şöyle belirtilebilir.

Yerel yerinden yönetimler demokratik esaslara daha uygun düşmektedir (Günday, 2004:65).

Mahalli idareler demokratik bir rejim için kolay vazgeçilmez unsurlardır. Vatandaşların siyasal karar alma süreci içinde yer almaları mahalli idareler düzeyinde çok daha kolaylıkla ve somut biçimde gerçekleşmektedir. Dört, beş yılda bir yapılan genel seçimlerle milletvekillerini seçmek dışında, yakın çevresini ilgilendiren konularda siyasal nitelikli organlara girebilmek, girecekleri seçebilmek ve bu organların kararlarını izlemek, gereğinde bu kararları etkilemeye çalışmak demokrasinin bütün ülkeye yoğun bir biçimde yayılması açısından çok önemlidir. Mahalli idareler bu bakımdan anlamlı bir demokrasi eğitimi işlevi yapmaktadır (Uluatam, 1991:35).

Merkezden yönetimin hizmetin işleyişi ile ortaya çıktığı birçok sakıncalar yerinden yönetim ile azaltılmaktadır. Kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler, yerel ihtiyaçları bizzat gören ve duyan yöneticileri tarafından karşılanmaktadır. Hizmetin görülmesinde sürat sağlanmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile de hizmetlerin daha ussal ve işin gereklerine göre yürütülmesi mümkün olmaktadır (Gözübüyük, 2008:98).

Yerel yönetimin yararları yanında belli sakıncaları da vardır. Yerel yönetimin birinci sakıncası partizanca uygulamalara yol açmasıdır. Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygun olmakla beraber, partizanca uygulama ve çekişmelere yol açabilme tehlikesini de içinde taşımaktadır. Belli bir süre için seçilmiş bulunan yerel yönetim organları, başarıları belli bir süre geçtikten sonra anlaşılabilecek yatırımlardan kaçınma ve bunların yerine kısa vadeli işlerle uğraşma eğilimi gösterebilir. Yine bu nedenle, bu idareler ellerindeki kaynakları oy getirecek gösteriş harcamalarında kullanabilir ve israf edebilirler. Nihayet yerel yönetim organları üzerindeki parti çıkarları vatandaşlar arasında ayrım yapılmasına ve onlara eşitliğe aykırı işlemler uygulanmasına yol açabilir (Günday, 2004:66).

Yerel yönetimlere bırakılan kamu hizmetlerinin yurt düzeyinde eşit biçimde yürütülmesi imkânı yoktur. Yerel yönetimler bakımından rastlanan en önemli sakınca, bu kuruluşların gereken teknik eleman sağlamada karşılaştıkları güçlüktür.

Bunun dışında yerel yönetimler daima parasal güçlüklerle karşılaşmakta ve genel yönetimin yardımı ile ayakta durabilmektedir (Gözübüyük, 2008:98-99).

1.2.1.3.3. İdari Vesayet

Merkezden yönetimin yumuşatılmasını sağlayan ve sakıncalarını gideren yetki genişliğine karşın yerinden yönetimin bazı sakıncalarını gidermeye yönelik olarak da idari (yönetsel) vesayet ortaya çıkmıştır. Burada söz konusu olan ayrı tüzelkişiliklere sahip yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının yine onlara varlık veren Devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesidir (Gözübüyük, 2008:101).

İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır. Bilindiği gibi, yerinden yönetim sisteminin hem yer ve hem de belli bir hizmet itibariyle uygulanması, devlet tüzelkişiliği yanı sıra başka kamu tüzelkişilerinin de ortaya çıkmasına yol açar. Bu kamu tüzelkişileri her ne kadar kanunla kurulmakta ve dolayısıyla kendi hukuki statülerini belirleme yetkisine sahip olmamakta iseler de, yine de Devlete (devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi idareye) karşı belli ölçüde bir özerkliğe ve bağımsızlığa sahiptirler. İşte yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu zorunlu olarak ortaya çıkan bu kamu tüzelkişileri, işlem ve eylemleri ile Devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilirler. O halde, yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan bu sakıncayı bertaraf etmek için, Devletin, yani devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarını belli ölçüde denetleme yetkisi ile donatılması zorunludur. İşte Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, Devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir (Günday, 2004:74).

İdari vesayette, merkezi idareye, mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi tanınır. Bu yetki, karar ve işlemleri uygun bulma, erteleme ya da iptal etme şeklinde kullanılabilir. Bu yetkileri kimlerin kullanacağı, mahalli organların hangi kararlarının önceden uygun bulma işlemine tabi tutulacağı ve idari

vesayete ilişkin diğer bütün hususlar kanunla düzenlenir. Bu durumda mahalli idareler ancak kanunla belirlenen esaslar içinde yine kanunla belirlenen kendileri dışındaki kuruluşlar tarafından denetlenebilirler. Mahalli idarelerin bütçelerinin, merkezi idarenin yetkili kıldığı otoriteler tarafından onaylanmadan yürürlüğe konulamaması ise mali vesayetin en etkin ve belirgin bir uygulama şeklidir (Nadaroğlu, 1994:26)

1.2.2. Siyasal Nedenler

Mahalli idarelerin varoluş nedenlerini açıklayan bir diğer yaklaşım da siyasal açıdan olanıdır. Kişi ve toplum ihtiyaçlarının görülmesi için gerekli mal veya hizmetler, gerek kamu ekonomisi gerekse piyasa ekonomisi tarafından sağlanmaktadır. Her iki ekonomi sahasında belirli mal veya hizmetler üretilmekte ve tüketicilere sunulmaktadır. Burada sorun hangi mal ve hizmetlerin, ne kadar ve kimin için olacağının tayininde belirmektedir (Öncel, 1998:14).

Özel malların üretimini tüketici tercihleri yani talep düzenler. Kamu ekonomisinde ise durum farklıdır. Çünkü ekonominin bu kesimi merkezi bir otoriteye bağlı üretim birimlerinden oluşmaktadır. Ayrıca kamu kesimince üretilen toplumsal malların özel mallarınkine benzer biçimde ne piyasası vardır; ne de talebi belirlenebilmektedir. Bu durumda merkezi idarenin kendi üretici birimleri aracılığı ile üreteceği malların türlerini ve miktarlarını, kim, hangi göstergeye göre saptayacaktır? Kamu kesiminde bu fonksiyonu siyasal süreç yerine getirir. Siyasal süreç – özgürlükçü demokrasi modelinde - siyasal partiler ile seçmenlerden oluşur. Buna hatta baskı gruplarını da ilave etmek gerekir. Görülüyor ki, kamu ekonomisinde arzı belirleyen faktör siyasal bir niteliğe sahiptir. Oysa özel ekonomide arzı belirleyen faktör taleptir, dolayısıyla ekonomik bir niteliğe sahiptir (Nadaroğlu, 1994:27-28).

Özgürlükçü demokrasi yönetimlerinde siyasal süreç içerisinde siyasi partiler, seçmenler ve baskı grupları yer almaktadır. Toplum üyeleri kamusal mallar ve hizmetlere karşı taleplerini siyasal süreç veya siyasal talep aracılığıyla belirlemektedir. Böylece, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan toplumun ortak ihtiyaçları toplumun tercihlerini yansıttığı kabul edilen parlamento tarafından belirlenecektir.

Parlamento bu belirlemeyi bütçe aracı ile gerçekleştirir. Önem sırasına göre hangi malların ve hizmetlerin, ne miktarda üretileceği belirlenerek, bunların üretimi için gereken finansman kaynakları sağlanmaya çalışılır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:310-311).

Kabul etmek gerekir ki, kamu hizmetlerini gerçekleştirecek üretici birimlerinin faaliyet alanları ne kadar küçültülürse toplum üyelerinin tercihlerini saptamak o kadar kolaylaşır. Bir diğer söyleyişle, kamusal hizmetlerini üretecek birimlerin faaliyet alanları daraldıkça halkın hem tercihlerini belirtmesi kolaylaşır, hem de yönetimdeki etkinliği artar. Bu da katılımcı demokrasinin doğal bir gereğidir. Çünkü seçenler yani halk, seçtiklerinin aldıkları kararların kendisine vaat edilenlere uygunluk derecesini ve de bunların sonuçlarını bölge sınırları küçüldükçe hem daha kolay izler hem de daha etkin bir biçimde denetler. Kısaca, bu amaçla kurulacak mahalli idareler, o bölgede yaşayanların bölge sınırları içindeki ortak ihtiyaçlarını bizzat kendilerinin saptayıp gerçekleştirmelerine nispi olarak daha fazla imkân sağlarlar. Bu da demokratik esaslara uygun bir davranış olmaktadır (Nadaroğlu, 1995:29).

Siyasetin okulu olarak görev yapmaları ve demokrasiyi geliştirici işlevi, yerel yönetimlerin en önemli yönlerinden birini oluşturmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler, sadece hizmet üreten idari birimler olarak değerlendirilmezler. Kamu hizmeti üretmek, yerel yönetimin sadece bir boyutudur. Hangi hizmetlerin üretileceğine karar vermek ya da hizmetleri öncelik sırasına göre düzenlemek ve bunu temsili bir örgüt sistemi içinde gerçekleştirmek, yerel yönetimlerin diğer boyutudur. Bu boyut, çoğulcu siyasi sistemin, demokratik düzenin temel unsurunu oluşturmaktadır (Ökmen, 2009:28).

1.2.3. Ekonomik Nedenler

İktisadın temel sorunu kaynaklar kıt, ihtiyaçların ise sonsuz olmasıdır. O halde kıt kaynakların alternatif kullanım alanları arasında maksimum faydayı sağlayacak biçimde kullanılması gerekmektedir. Diğer bir deyişle kıt kaynakların optimum kullanımı sağlanmalı ve kaynak israfından kaçınılmalıdır. Bu bakımından toplumun ihtiyacı olan malların ve hizmetlerin üretiminin merkezi devlet veya mahalli idareler

tarafından gerçekleştirilmesinin en fazla faydayı sağlayabileceği sorunu ön plana çıkmaktadır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008: 309).

Samuelson'un tanımına göre kamusal mal, bireylerden herhangi birisinin tüketimi nedeniyle, diğerlerinin aynı malı tüketme olanağında herhangi bir azalışın olmadığı; birlikte ve eşit biçimde tüketilen hizmetlerdir. Kısaca, kamusal mallar toplumdaki kişiler tarafından birlikte ve eşit olarak tüketilen mal ve hizmetlerdir (Şener, 2008:50).

Faydası bir ülke sınırları içinde yayılan kamusal mallara 'ulusal kamusal mallar' denilmektedir. Ulusal kamusal mallarda dışlanmazlık özelliği sadece ülke sınırları içinde geçerlidir. Bu tür hizmetleri söz konusu ülkenin merkezi hükümeti merkezi bütçeden karşılamak zorundadır. Bu hizmetlerin düzeyinin ne olacağı, diğer bir deyişle bütçe büyüklükleri siyasal düzeyde karar alınan bir hususdur (Kirmanoğlu, 2009:132).

Ancak bazı hizmetlerin üretiminden ve tüketiminden doğan faydalar ülke içerisinde belirli bir bölgeyi kapsamaktadır. Örneğin, belirli bir bölgede ortaya çıkan salgın hastalıklarla mücadele, bataklıkların kurutulması, su baskınlarının önlenmesi, deprem bölgelerinde alınabilecek özel önlemler ve benzeri kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi Devlet'in merkezi idaresi tarafından da yerine getirilebilir. Ancak, üretilen kamusal mal ve hizmetlerin gerek miktar ve gerekse kalite bakımından ilgili yörede yaşayan insanların istek ve tercihlerine uygun olması, yine kaynak kullanımında optimalite ile ilgili bir sorundur. Bölgesel düzeyde ortaya çıkan ihtiyaçlar merkezi idareye kıyasla mahalli idareler tarafından daha rahat bir biçimde belirlenmektedir. Bunun yanında belirli bir bölgede yaşayanlar istek ve ihtiyaçlarını mahalli idarelere daha kolay iletebilir. Bu da hizmetin verimli ve etkinliğini arttıran bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Aynı zamanda mahalli idareler, merkezi idareye nazaran daha az kaynak kullanmak suretiyle aynı hizmeti daha kısa zamanda gerçekleştirebilir. Böylece kaynak kullanımında israf söz konusu olmamaktadır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:309).

Kamusal mallara yarı kamusal mallar da girmektedir. Kamu ekonomisi kesiminde üretilen mal ve hizmetlerin bir kısmını teşkil eden yarı kamusal mal ve

hizmetlerin fertlere sağladığı faydaları ölçmek ve dolayısıyla fiyatlandırmak mümkündür. O halde, yarı kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından pazarlanması ve üretilmesi gerçekleştirilebilir. Ancak, bu tip mal ve hizmetlerin üretiminde ya tam rekabet koşullarında önemli sapmalar görülür ya da dışsal fayda ve zararlar söz konusu olmaktadır. Bazen de azalan marjinal maliyetle çalışan sanayi dallarında, ya ekonomik ya da teknolojik faktörler, üretimin kısıtlanmasına neden olabilir. Bu şartlar altında da, bu tür mal ve hizmetlerin üretiminde, piyasada optimal kaynak dağılımı gerçekleşmemektedir. Çünkü bu tür mal ve hizmetlerin özel kişisel faydaları yanında topluma sağladığı sosyal faydaları da vardır. İşte bu sebepten dolayı, yarı kollektif mal ve hizmetlerin kamu sektörü tarafından üretilmesi halinde, bunlardan yararlananlardan kişisel fayda karşılığında, ya bir ücret talep edilmeli ya da bu tür mal ve hizmetlerin üretilmesi özel sektöre bırakıldığı takdirde, üretimde bulunan firmaya, devletin mali yardımda bulunması gerekmektedir. Aksi halde adil gelir ve servet dağılımı varsayımı altında bile kaynakların dağılımı optimumdan uzaklaşmış olacaktır (Aksoy, 2011:59).

Bazı yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimlerinin neden oldukları dışsallıklar bölgesel sınırlar içinde kalır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park vb. bölgesel karakter taşıyan yarı kamusal mal ve hizmetlere örnek verilebilir. Mahalli idareler, bu hizmetleri merkezi idareye göre daha etkin bir şekilde yerine getirebilir (Ulusoy, Akdemir, 2010:49-50).

Yerel yönetimlerin ekonomik açıdan var olma nedenlerini daha iyi anlamak için Tiebout hipotezine ve Richard ve Peggy Musgrave'in 'optimal hizmet alanı'nın saptanması konusuna bakılması faydalı olacaktır.

1.2.3.1. Tiebout Hipotezi

Charles Tiebout 1956 yılında yazdığı 'A Pure Theory of Local Expenditures' adlı makalesiyle 'Ayağı ile oylama' (Voting by feet) hipotezini ortaya atmıştır. Ayaklar ile oylama, bireylerin yerleşim ile ilgili kararlarında farklı yerleşim alanlarının teklif ettiği kamu hizmeti ile vergi fiyatlarını dikkate alarak en uygun teklifin yapıldığı yerleşim alanına göç etmesi olarak tanımlanır. Böylece, ayaklar ile

oylama kaynaklar ile tahsisinde etkinliği kendiliğinden sağlayan bir işleyiş gösterir (Sakınç, 1998:64).

Kamu hizmetlerinin üretim firmaları olan devlet daireleri, kamu ekonomisinde verimlilik, hizmet kalitesinde yarışma ve müşterileri memnun etme bakımından piyasa firmalarından geri kalmamalıdır. Ama genellikle geri kaldıkları görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kalite yarışmasını işletmenin bir yolu da, bazı kamu hizmetlerini sunma yetkisini yerel idarelere devretmek ve böylece seçmenlere bu idareler arasında bir seçim olanağını sağlamaktır. Seçmenler konutlarının yerini değiştirebildikleri ölçüde, yerel hizmet taleplerini beğendikleri yerel idareden alma olanağına ve özgürlüğüne sahiptirler. Vatandaş merkezi hükümet hizmetlerine talebini oylama yoluyla ancak tekelci bir siyasal organa iletebilir. Oysa yerel idarelerde, oylama sonucundan ve yerel bürokrasiden memnun olmayan seçmenler, kendilerine uygun gelen başka kamu alanına geçerek, yerel hizmetlerden sağladıkları faydayı arttırabilirler. Birçok yerel idarenin bir arada bulunduğu ve seçmenlerin işyeri ile konutu arasında devingen olduğu metropoliten bölgelerde, seçmen oylama yoluyla değil de, konutunun yerini değiştirerek kamu hizmetini kendi isteklerine yaklaştırabilir. Amerikalı iktisatçı Tiebout'un ortaya attığı, seçmenin kamu hizmeti tercihini konut devingenliğiyle göstermesi, demek ki başka bir yerel yönetim alanına göçerek 'ayağı ile oy vermek' varsayımı, yapılan araştırmalarla sınanmıştır (Bulutoğlu, 2008:152).

Tiebout modelini yedi varsayıma dayandırmaktadır. İlk üç varsayım seçmen-tüketicilerle ilgilidir. Söz konusu varsayımlara göre seçmen-tüketiciler tam olarak hareketlidirler ve tercihlerini en iyi şekilde tatmin eden idareye maliyetsiz bir şekilde gidebilmektedirler, her yerel idarede sunulan kamu mal ve hizmeti ile ödeyecekleri vergiler konusunda tam bir bilgiye sahiptirler, kendi talep yapılarına uygun idare bulabilmeleri için çok sayıda yerel idare bulunmaktadır. Tiebout hipotezinin dördüncü varsayımı, istihdam imkânlarından kaynaklanan kısıtlama dikkate alınmaması ve bütün bireylerin tahvil geliriyle geçindiği varsayılmasıdır. Arz edilen kamu hizmetlerinin idareler arasında, dışsal ekonomiler ve eksi ekonomiler yaratmadıkları beşinci varsayımı oluşturmaktadır. Son iki varsayım ise doğrudan optimal idare büyüklükleriyle bağlantılıdır. Her hizmet için optimal idare büyüklüğü

vardır. Bu optimal büyüklük, söz konusu hizmetin minimum ortalama maliyetle üretilebileceği kişi sayısı olarak tanımlanmaktadır. Optimum büyüklüğün altındaki idareler, ortalama maliyeti düşürmek için bireyleri kendilerine çekmeye çalışırlarken, optimumun üzerinde büyüklüğe sahip idareler bunun tam tersini yaparlar (Tiebout, 1956:416-424 aktaran Bakkal, 1999:39-42).

Tiebout modeli en basit şekliyle, etkin bir kamu hizmeti sunumu, aynı türde kamusal mal tercihleri olan bireylerin belli yönetim bölgelerinde toplanmaları gerekmektedir. Bu husus, bireylerin tercihlerine uygun çevreyi aramaları için bölgelerarasında hareket edebilme eğiliminden kaynaklanır. Bu dolaşarak oylama süreci yoluyla, bireyler sosyal mallar konusunda benzer tercih kümesine sahip bireylerin yaşadığı yönetim birimlerini arayıp bulacaklardır. Tiebout dengesinde, bu eş tercihli toplulukların büyüklüğünün sınırlarını kalabalıklaşma maliyetleri çizmektedir. Topluluk sınırı, marjinal maliyet tasarrufunun (sosyal malların maliyetlerin ek bir bölge sakinine yayılması olarak tanımlanabilecek), marjinal bölge sakininin ortaya çıkaracağı marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktaya kadar genişleyecektir. Dolayısıyla, her yönetim bölgesinin büyüklüğü, kamu hizmetlerinin en düşük ortalama kalabalıklaşma + vergi maliyetleri noktasına göre belirlenecektir. Bu sonuç Tiebout hipotezinin özünü oluşturmaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin eş-tercihli bireylere, tercihleri ile tutarlı bir kamu hizmet demetini en düşük vergi maliyeti ile sunmak konusunda 'rekabet' edecekleri düşünülebilir. Bu yüzden Tiebout mekanizmasının bu iki amacının da yerine getirilmesi, hem sosyal mallar konusundaki tercihlerin açıklanmasını mümkün kılmakta, hem de bu malların etkin bir biçimde sunumunu sağlamaktadır (R. and P. Musgrave, 1973:597-602 aktaran Nadaroğlu, 1994:45-46).

Yerel yönetimlerde yaşayanların hizmet/vergi paketinin özdeşleşmesiyle erişilebilecek böyle bir kıvam çözüm modeli önündeki en önemli engel yer değiştirme maliyetidir. Tiebout, modelinde bu maliyeti sıfır sayıyor, ama bu gerçekçi değildir. Ayrıca, yaratılan yerel hizmet birimleri içinde üyelerin zevk ve gelirlerinin benzeşmesi için, taşınma maliyetlerinin düşük olması gerekir. Bunun için de yerel yönetim birimlerinin sayıları çok, aralarındaki mesafe az olmalıdır. Ne var ki talep yönünden üyelerin zevk ve tercihleri yeknesak olsun diye hizmet birimleri

çoğaltıldıkça, arz yönünden sabit temsil ve seçim maliyetleri yükselir. Ayrıca yerel yönetimde üye sayısı azaldıkça, hizmet üretiminde azalan maliyetlerden (ölçeğe verimden) yararlanmak zorlaşır (Bulutoğlu, 2008:154).

Oates, yönetim kademeleri arasındaki kamu hizmetlerinin maliyetindeki ve hane halkı gelirlerindeki farklılıkların, düşük gelirli kişilerin yüksek gelirli yerleşim alanına göç ederek bedavacılık yaratacaklarını ve bu göç hareketi karşısında yerleşim alanı içindeki zengin kişilerin maliyeti yüksek (özellikle emlak vergisi oranlarını artırmak veya konutlarda maliyeti artacak özel yapım ve yerleşim standartları getirmek suretiyle) kamu hizmetleri yaratan özel topluluklar oluşturacağını ileri sürmektedir (Oates, 1977:8 aktaran Sakınç, 1998:66).

1.2.3.2. Optimum Hizmet Alanının Saptanması

Tiebout hipotezinin temelinde Richard ve Peggy Musgrave mahalli idarelerin optimum hizmet alanını saptayan modeli ortaya konmuştur. Optimum hizmet alanı, belirli kamu hizmetlerinin en etkin olarak sunulabileceği alan veya nüfusu ifade etmektedir. Eğer hizmeti üstlenen mahalli idare yetki sahası, belirtilen alandan dar ise, bu hizmetin, bir üst veya alan itibariyle daha geniş idare tarafından görülmesi gerekli olacaktır. Böylece mahalli idarelerin optimum hizmet sahası belirlenmiş olacaktır (Öncel, 1998:26).

Optimum hizmet alanı çeşitli hizmetler için çok değişiktir. Bazen optimum alanının tüm ülke genişliğinde olduğu görülebilir. Milli savunma, adalet vb. gibi hizmetlerde optimum alanın tüm ülke oluşu bu tür hizmetlerin merkezi devlet örgütünce yürütülmesi için sayılabilecek çeşitli ek bir gerekçelere teşkil eder. Optimum hizmet alanları bu kadar geniş olmayan diğer hizmetlerde ise bölgesel örgütlenme yararlı olabilir. Ancak, her bir hizmet için ayrı bir alan saptanması uygulamada çok çeşitli sorunlar yaratacağı için az çok birbirine yakın optimum alanlarının tümünün belli bir mahalli örgüt içinde toplanması tercih edilir. Doğal olarak, bu durumda maliyetin asgarileştirilmesi tek tek hizmetler için değil fakat bir araya toplanan hizmetler bütünü bakımından söz konusu olmaktadır (Uluatam, 1991:36).

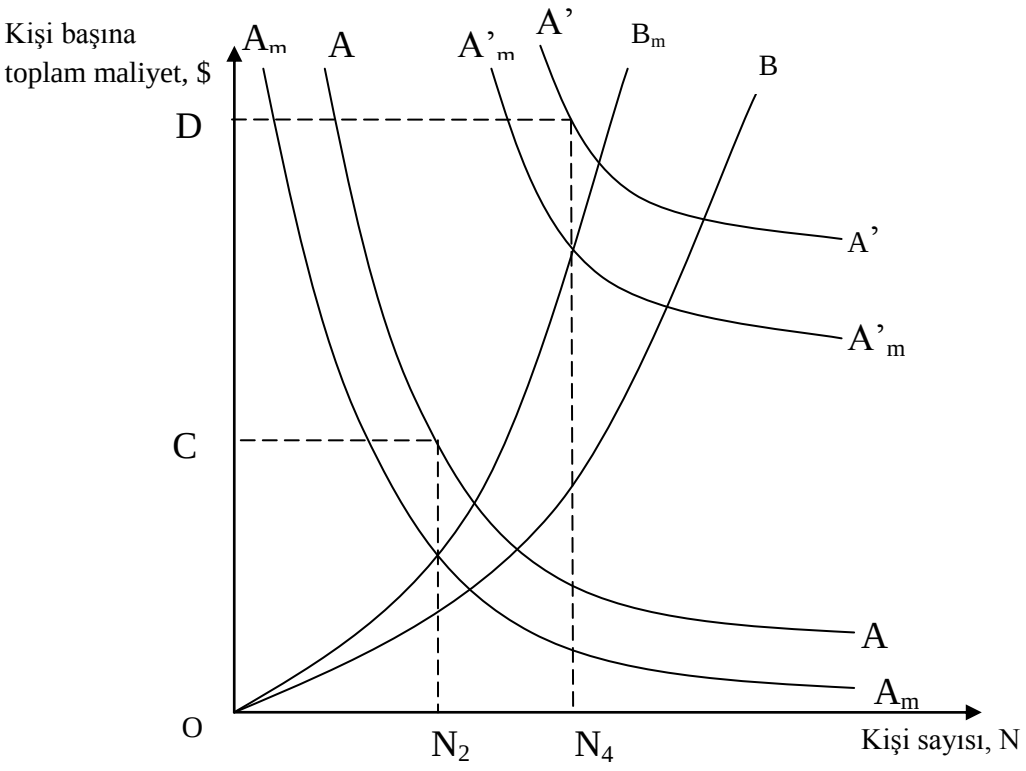
Optimum hizmet alanın saptanması sorununu sınırlı varsayımlara dayalı teorik bir model içinde – Tiebout modelini geliştirmek suretiyle – çözümlenmeyi deneyen Richard ve Peggy Musgrave bunun – kamusal veya yarı kamusal mallar için geçerli olmak üzere – üç ayrı aşamada gerçekleştirilebileceğini ileri sürmüşlerdir (Nadaroğlu, 1994: 42).

Belli bir hizmet seviyesi için toplumun optimum büyüklüğünün seçimini kapsayan birinci aşama aşağıdaki Şekil 1'de gösterilmektedir. Belli bir kamu hizmet seviyesinin toplam maliyeti (grubun tümüne olan maliyeti) Z dolara eşit olduğunu varsayalım. Bunun yanında, grubun her üyesi elde ettiği marjinal faydaya eşit fiyatı ödemektedir; yani, maliyeti aralarında eşit olarak paylaşılmaktadır (zevkleri ve gelirleri eşit olduğu veridir). O halde AA eğrisi farklı toplum büyüklükleri (yatay eksen) için kişi başına düşen hizmet maliyetini (dikey eksen) göstermektedir. N sayısı arttıkça bu maliyetler azalmaktadır. Toplam maliyeti sabit her zaman Z'ye eşit olduğundan dolayı kişi başına maliyeti Z/N olan AA eğrisi dikdörtgen hiperboldur. Gruptaki tüketiciler sayısının artmasıyla 'kişi başına maliyetinin azalması' şeklini yansıtmaktadır. AA eğrisinden sağlanan A_mA_m eğrisi grup sayısının artması halinde kişi başına maliyetlerinde doğan marjinal tasarrufları (ya da azalmayı) göstermektedir. Yukarıdaki varsayımlar hepsi dikkate alındığında, grubun optimum büyüklüğü tüm toplumu kapsayacak kadar olmaktadır. Grubun ne kadar iri olduğuna bakmaksızın toplum A_mA_m eğrisi pozitif olmasına kadar genişlemektedir (R. and P. Musgrave, 1989: 447-449).

Buna karşılık nüfusun sayısı arttıkça, bu artışın bir kalabalıklaşma maliyetine (crowding cost) sebep olması doğaldır. Gerçekte, sunulan hizmetin maliyetinin sabit olduğu Z varsayımı altında nüfus arttıkça sunulan hizmet kalitesi düşecektir. Örneğin, mevcutlara ilaveten İstanbul Boğazı'na yeni bir köprü yapılmadıkça yani, hizmet seviyesi değişmedikçe, kalabalık sebebiyle köprüden geçiş giderek güçleşecek ve bir zaman kaybı doğacaktır. Kalabalıklaşma maliyeti olarak isimlendirilen bu durum aslında bir negatif dışsallıktır. O halde artan nüfus kişi başına marjinal kalabalıklaşma maliyetini artırırken her ilave (marjinal) nüfus kişi başına kalabalıklaşma maliyetinin artmasına sebep olacaktır. Bu durumda, marjinal nüfusun sebep olduğu kişi başına hizmet maliyetinden yapılan tasarruf ile marjinal

nüfus nedeniyle ortaya çıkan kişi başına kalabalıklaşma maliyetinin eşitlendiği noktada, hizmet seviyesi veri kabul edilmek kaydıyla, optimum nüfus belirlenmiş olacaktır (Nadaroğlu, 1994:42).

Şekil 1: Belli Bir Hizmet Seviyesi İçin Optimum Büyüklük Seçimi



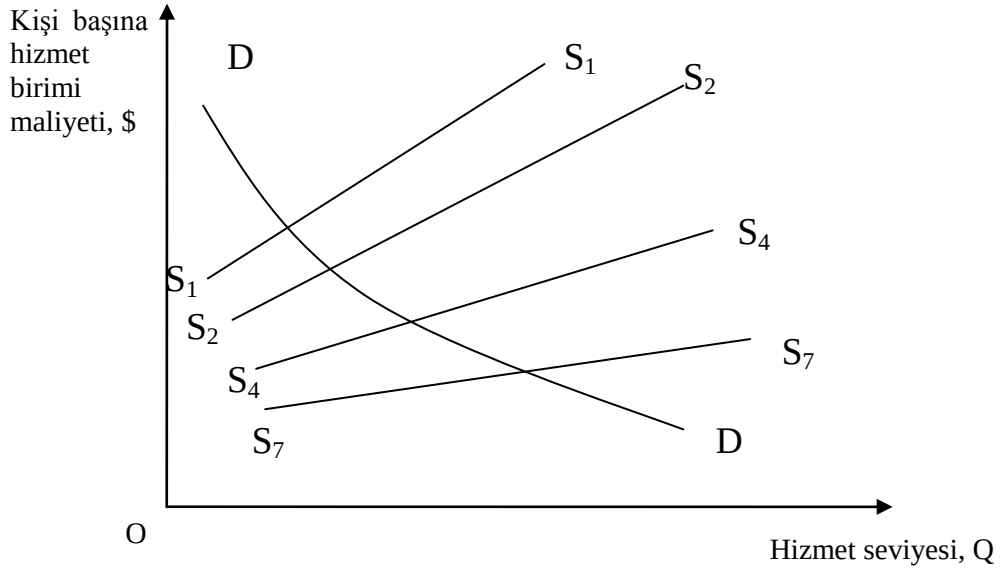
Kaynak: R. ve P.Musgrave, 1989:448

AA eğrisi kişi başına hizmet maliyeti ya da Z/N'i göstermektedir. AmAm eğrisi kişi başına hizmet maliyetinde marjinal tasarrufları; OB eğrisi kişi başına kalabalıklaşma maliyeti; OB_m eğrisi kişi başına marjinal kalabalıklaşma maliyeti göstermektedir.

Yukarıdaki Şekil 1'de görüldüğü gibi, kişi başına marjinal maliyet tasarruf eğrisi A_mA_m eğrisi ile kişi başına marjinal kalabalıklaşma maliyeti OB_m kesiştiği ON_2 noktasında optimum toplum büyüklüğü bulunmuş olacaktır. ON_2 büyüklüğündeki idari ünitelerin kişi başına maliyetleri OC seviyesinde saptanacaktır.

Hizmet seviyesi arttığı durumda ise AA eğrisi A'A'ya kadar, A_mA_m eğrisi ise $A'_mA'_m$ ye kadar kayacak. Bu durumda kişi başına maliyet OC'den OD'ye kadar artacak. O zaman toplumun optimal büyüklüğü ON2'den ON_4'e yükselecektir. İkinci aşama aşağıdaki Şekil 2'de gösterilmektedir.

Şekil 2: Belli Bir Toplum Büyüklüğü İçin Optimum Hizmet Seviyesinin Seçimi

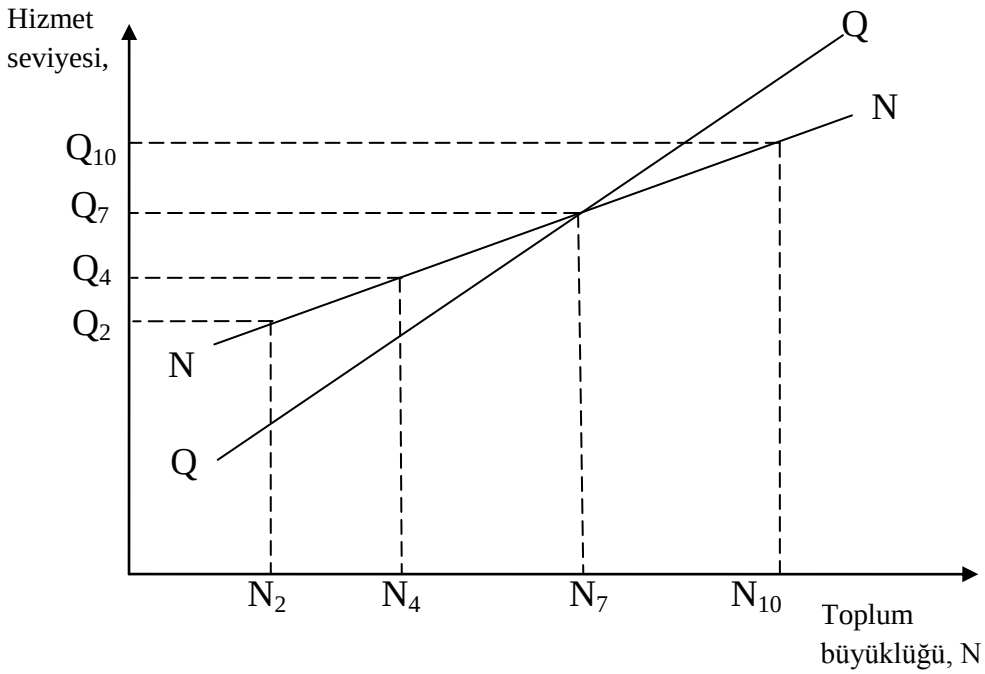


Kaynak: R. ve P. Musgrave, 1989:450

Şekil 2'de görülen DD bir kişinin hizmet talep eğrisidir. Zevklerin ve gelir seviyelerinin aynı olduğu varsayımı altında bu eğri, toplumun bütün üyelerini temsil eder. Eğer birey hizmeti kendisi sağlıyorsa (arz ediyorsa) hizmet maliyet eğrisi, S_1S_1de görüldüğü gibidir. S_1S_1in eğimi, hizmetin cinsine, faktör fiyatlarına vb. unsurlara dayandırılmıştır. Toplum şayet N_2 üyeyi içeriyorsa bireyin karşılacağı arz eğrisi de S_2S_2'dir. Toplum N_4 üyeli olduğunda arz eğrisi de S_4S_4 olacaktır. Bu halin sebebi, maliyetlerin, her bir durumda toplumdaki üye sayısına bölünmesidir. Öyle ki, S_2S_2, S_1S_1in yarısı kadar ve S_4S_4, S_1S_1in dörtte biri kadar olsun. Toplumun her bir üyesi için aynı miktar kullanılabilir olduğundan değişik büyüklükteki toplumlar tarafından satın alınacak hizmet seviyesi DD eğrisi ile belli toplum büyüklüğüne ilişkin arz eğrisinin kesiştiği noktada belirlenecektir. Bu durumda N_1 sayıda birey tarafından satın alınan hizmet seviyesinin optimumu S_1S_1 ile DD'in kesiştiği QQ_1

noktasında, N_2 sayıda birey tarafından satın alınan hizmet seviyesinin optimumu QQ_2 noktasında ve N_4 sayıdaki birey tarafından satın alınan hizmet seviyesinin optimumu da QQ_4 noktasında belirlenecektir (Nadaroğlu, 1994:44).

Şekil 3: Optimum Toplum Büyüklüğünün ve Hizmet Seviyesinin Birleştirilmesi



Kaynak: R. ve P. Musgrave, 1989:451

N/N doğrusu farklı hizmet seviyelerinde optimal toplum büyüklüğünü; QQ doğrusu farklı toplum büyüklüklerinde optimal hizmet seviyesini göstermektedir.

Son aşamada yukarıdaki iki aşama, yatay eksende toplum büyüklüğü N ve dikey eksende hizmet seviyesi Q olarak gösterilen Şekil 3'te birleştirilmektedir. Şekil 1'de toplam maliyeti Z olan hizmet seviyesi N_2 büyüklüğünde toplumu gerektirmekte, daha yüksek toplam maliyeti Z' olan hizmet seviyesi N_4 büyüklüğü gerektirmektedir. Bu ilişki Şekil 1'deki farklı maliyet seviyelerinin (Z, Z' vb.) karşılığı olan her hizmet seviyesinde toplumun optimal büyüklüğünü gösteren Şekil 3'te NN doğrusu üzerine işlenmiştir. Şekil 2'de N_1 büyüklüğündeki toplum Q_1 hizmet seviyesini; N_2 büyüklük ise Q_2 seviyesini gerektirmektedir. Farklı toplum

büyüklüklerinde optimum hizmet seviyesini gösteren bu ilişki Şekil 3'te QQ doğrusu üzerine işlenmiştir. Sonuçta iki doğrunun kesiştiği E noktası optimal çözümdür. Optimal hizmet seviyesi Q_7, optimal toplum büyüklüğü N_7 olarak belirtilmektedir (R. and P. Musgrave, 1989:450).

2. YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI

Mahalli idarelerin ortaya çıkışı ile toplumsal ihtiyaçların karşılanması noktasında karşılaşılan önemli sorun ihtiyaçların hangilerinin mahalli idareler tarafından karşılanacağı ve bu ihtiyaçların hangi gelir kaynakları ile giderileceği olmuştur. Zaman içinde bu sorunun belli ölçüde çözülmesi söz konusu olmuşsa da ülkeler merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali paylaşım ilişkisi ile devamlı meşgul olmuşlar ve olmaktadırlar (Çetinkaya, 2011).

2.1. İdarelerarası Mali İlişkiler

Devlet, toplum için gerekli tüm faaliyetleri sadece merkezi idare aracılığı ile yürütmez. Bu faaliyetlerden bazılarının mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesi geleneklerin yanı sıra siyasal ve ekonomik sebeplerden ötürü de daha rasyoneldir; hatta bir bakıma zorunludur. Bu durum, zaruri olarak, merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir takım ilişkilerin doğmasına sebep olur. İdarelerarası ilişkiler çok yönlüdür. Ancak mali nitelikte olanlar uygulamada daha büyük önem kazanırlar (Nadaroğlu, 1994:51).

İdarelerarası mali ilişkiler, literatürde uzun yıllar mali tevzin kavramı içinde açıklanmıştır. Günümüze kadar çeşitli kitaplarda, makalelerde, tezlerde ve konu ile ilgili olarak kanun tasarılarında mali tevzin kavramı kullanılmıştır ve kullanılmaktadır (Öncel, 1998:20).

Mali tevzin kavramı geniş ve dar anlamda ele alınmaktadır. Geniş anlamda mali tevzin, kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu ortaya çıkan giderlerin, diğer taraftan bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaştırılması ya da paylaşımını ifade eden iki yönlü kavramdır (Ulusoy ve Akdemir, 2010:67).

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin iki yönü vardır. Bunlardan birincisi görevlerin, diğeri de kaynakların bölüşülmesine ilişkindir. Aynı kavram, gelir ve gider bölüşümü şeklinde de ifade edilebilir. Çünkü her görevin gerçekleştirilmesi bir harcamayı gerektirir. Bu sebepledir ki, hizmet mali planda harcama olarak tezahür eder. Çok basit bir değerlendirme dahi, kamu hizmetlerinin

merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşülmüş olmasının bunların gerektirdiği mali araçların da paylaşılması gerekeceğini ortaya koyar. Çünkü hizmetin gerçekleştirilmesi için kaynak kullanılması zorunludur (Nadaroğlu, 1994:52).

Ancak belirtmek gerekir ki idarelerarası mali ilişkiler her zaman yazarlar tarafından yukarıdaki geniş anlamda ele alınmamıştır. Yazarların bazıları sorunun birinci yönü olan idarelerin görevlerinin düzenlenmesi konusunu, esasen maliye ilminin konusu dışında bulduklarından, değinilen düzenlemeyi sadece gelirlerin bölüşülmesi anlamında ele almışlardır. Bu görüşün dayandırıldığı gerekçeler başlıca iki noktada toplanmaktadır. Birincisi hizmetlerin tahsisi meselesi, maliye ilminden çok idare hukukunun bir konusu olduğu, ikincisi de hizmetlerin gelirlere tabi bulunduğu ve dolayısıyla gelir bölüşümünün sağlanmasıyla soruna çözüm getirilebileceği, iddialarıdır (Öncel, 1998:21).

Mali tevzini geniş manasıyla ele alan yazarlara göre, mali tevzinde asıl ilke, idarelerin mali ihtiyaçlarına göre kaynakların dağıtımıdır. Mali ihtiyaçlar da yüklenilen görevlerce saptanmış olduğuna göre iki unsuru birbirinden ayırma olanağı yoktur. İdarelerin hizmet durumlarını veri kabul ederek yapılacak bir gelir bölüşümü bazı idarelere ihtiyaçlarından fazla gelir tahsis edilmesi sonucunu doğurarak kamu gelirlerinin israfına yol açabileceği gibi, gelir durumlarına bakılmaksızın ortaya konan hizmet tahsisleri de mahalli idarelerin görevlerini yerine getirememe gibi bir soruna karşı karşıya kalmalarına yol açacaktır. Bu durum mahalli idareleri zor durumda bırakabilecektir. Sonuç olarak, mali tevzin konusunun sadece gelir ya da gider paylaşımı şeklinde dar anlamıyla ele alınması durumunda bazı idareler ihtiyaçlarından fazla gelir elde ederlerken, bazıları gelir yetersizlikleri ile karşı karşıya kalabilir. Bu nedenle mali tevzini iki yönlü ile ele almak bir zorunluluk olmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:67-68).

2.2. İdarelerarası Mali İlişkilerin Türleri

Yönetimler arası mali ilişkiler esas itibariyle iki şekilde karşımıza çıkabilir. Bu ilişkiler dikey mali ilişkiler şeklinde olabileceği gibi yatay mali ilişkiler şeklinde de olabilir (Gökçe, Bayrakçı, 2002:33-34).

Federal devletlerde, merkezi idare, eyaletler ve mahalli idareler, üniter devlet sistemlerinde ise merkezi idare ile mahalli idareler arasında meydana gelen mali düzenleme bağıntısına dikey mali ilişki denilmektedir. Burada gerek gelirler ve gerekse hizmetler yönünden yukarıdan aşağıya doğru bir düzenleme söz konusudur (Öncel, 1998:25).

Dikey mali ilişkilerin ortaya çıkmasındaki en önemli neden vergi kaynaklarının merkezi idare tarafından etkin olarak yönetilmesine karşın, hizmet sunumunda mahalli idarelerin üstün olmasıdır (Ulusoy, Akdemir, 2010:73).

Mali tevzin sadece yukarıdan aşağıya idareler arası mali ilişkileri düzenlemek değil aynı zamanda aynı düzeydeki idareler arasındaki ilişkilerin de düzenlemesidir. Sanayileşme, nüfus yoğunluğu ve kaynakların bol olarak toplanması sebebiyle bazı bölge idareleri veya komünler, diğerlerine oranla mali bakımdan daha avantajlı bir durumda olabilirler. Diğer taraftan yakın ilişkileri olan bölge idareleri gelir imkânları bakımından aynı kaynaklara başvurabilirler. Bütün bu hususlar mali düzenlemenin yatay düzeyde de yapılmasını gerektirir. Böylece bölgeler arasında, hizmetler ve gelir kaynakları bakımından boşluk bırakılmadığı gibi tersi olan tekrarlanmalara da engel olunur (Öncel, 1998:25).

İdareler arasındaki dengesizlikleri aşmak için, yatay mali ilişkilerin düzenlenmesi ve mahalli idarelerin gelir ve görevleri arasında bir denge sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede düşük gelirli idarelere aktarılacak kaynaklarla, bölgelerarası kamu hizmeti dengesizlikleri giderilebilecektir (Ulusoy, Akdemir, 2010:74).

2.3. İdarelerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesini Gerektiren Nedenler

Mali tevzin ya da paylaşım; idareler arasında hizmetlerin, dolayısıyla giderlerinin bölüşülmesi ve giderler yanında bunu sağlayacak kaynaklarının paylaşılması olmak üzere iki yönlü ilişkiyi belirtmektedir (Akdoğan, 1998: 325). Merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki söz konusu iki yönlü mali

ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren çeşitli nedenler vardır. Bu nedenler aşağıdaki gibidir.

Yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren ilk neden kamu düzeninin korunmasıdır. Kamu düzeninin korunması gereği motifini incelerken her ülkede ulusal ve bölgesel düzeylerde olmak üzere iki ayrı kamu otoritesinin mevcut olduğu gerçeğini göz önünde tutmak gerekir. Bir yerde birden fazla yetkilinin bulunması halinde, kimin, hangi alanda ve hangi ölçüler içinde ne gibi yetkilere sahip olduğunun açıkça belirlenmesi gerekir. Aksi halde yetki çatışmasının sebep olacağı olaylar idari bir anarşinin doğmasına, dolayısıyla kamu düzeninin ve toplum huzurunun bozulmasına sebep olur (Nadaroğlu, 1994: 55).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesini zorunlu kılan diğer neden kaynak israfın önlenmesidir. Yönetimler arası ilişkilerin belirsiz olması yetki ve görevlerde ikililiğe bu da kaynak israfına yol açmaktadır. Hangi görevlerin kimler tarafından görüleceği önceden belirlenmezse kaynak israfına yol açabilir. Aynı kamu hizmetinin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi de kaynak israfına sebep olmaktadır. Yine, görev konusunda belirsizlik olması durumunda, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli sorumlu merkezi yönetim olduğu için, bu yönetimlerce kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi de kaynak israfına yol açmaktadır (Gökçe, Bayrakçı, 2002:35).

Kaynak sapmalarının ve göçlerin önlenmesi yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren diğer nedenler arasındadır. Ülke içerisinde çeşitli bölgeler arasında üretim kaynakları açısından bir eşitlik yoksa çeşitli bölgelere sunulan kamu hizmetleri arasında kalite yönünden farklılıklar söz konusu ise, fakir bölgelerden daha zengin bölgelere doğru bir göç olgusu ile karşı karşıya gelmek kaçınılmaz olur. Bu olgunun sürekli ve aşırı bir biçimde devam etmesi birçok alanda olumsuzluklar ortaya çıkarır. Bu bakımdan da merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin etkin bir biçimde düzenlenmesi ve bölgesel dengesizliklere meydan vermeyecek şekilde kamu hizmetlerinin optimum düzeyde üretilmesi gerekmektedir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:313-314).

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren dördüncü nedeni mali rekabet ve yetki çatışmasının önlenme gerekçesidir. Eğer idareler arasındaki ilişkiler bir sisteme bağlanmazsa aralarında yetki çatışması olabilir. Merkezi ve mahalli idarelerin aynı kaynaktan vergi alması vergi politikası ve sosyal politika bakımından sakıncalı olabileceği gibi, iktisadi gelişmeyi de engelleyebilir. Bunun da ötesinde birey ve teşebbüsler hem merkezi idare hem de mahalli idareler için birer vergi mükellefi konumuna gelir ve bu durum aynı kaynaktan birden fazla vergi alınmasına (çifte vergilemeye) yol açar (Ulusoy, Akdemir, 2010:70).

Mahalli idarelerin merkezi idareye karşı korunması, idarelerarası ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren diğer bir nedendir. Bir ülkede, merkezi idarenin mahalli idarelere kıyasla otorite bakımından üstün olduğu açık bir gerçektir. Bu durumda, merkezi idare, mahalli idarelere bazı durumlarda gereksiz külfetler yükleyebilir. Ya da, gelir kaynaklarını kısıtlamak suretiyle onları güç durumlarda bırakabilir. Bu tür bir uygulama özellikle merkezi idare ile mahalli idare yöneticilerinin farklı siyasi partilere mensup olmaları durumunda ortaya çıkabilir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:315).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren altıncı neden merkezileşmenin ortaya çıkarabileceği sorunları önleme gerekçesidir. Mahalli idareler bir yandan geleneksel görevlerini yerine getirmeye çalışırlarken, diğer taraftan ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara cevap verme yükümlülüğü ile karşı karşıya kalmaktadır. Artan hizmet talebi karşısında, merkezi idarenin mahalli idarelere yeni gelir kaynakları sağlamak yerine, mevcut gelir kaynaklarında da zaman zaman kesintiler yapması, mahalli idarelerin kaynak sıkıntısı içerisine girmesine ve hizmetlerini aksatmalarına yol açmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:72).

İdareler arası ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren son neden ise gelir kaynağının aynı olmasıdır. Ekonomik ve mali bir neden olarak bu başlıkta önemli olan konu, hizmetleri gerçekleştiren merkezi idare ile mahalli idarelerin hizmetleri gerçekleştirmek için kullandıkları esas kaynağın milli gelir olmasıdır. İlişkiler düzenlenirken olması gereken, iki idare arasında hizmet bölüşümü ve milli gelirden

pay alma ilişkisinin doğru orantılı olarak kurulmasıdır. Diğer bir deyişle toplam kamu harcamalarının % 30'nun mahalli idareler, % 70'ini merkezi idare tarafından gerçekleştirileceği şeklinde bir ilişki kurulduysa bu mali ilişkinin etkin tanımlanması için milli gelirden de ayrılan payların bu oranda olması gerekir. Hizmet paylaşımına göre gelir paylaşımında mahalli idareler aleyhine daha az bir oranın belirlenmesi mahalli idarelerin zor duruma düşmesine neden olacaktır (Çetinkaya, 2011:43).

2.4. İdarelerarası Hizmet Bölüşümü

İdareler arası mali ilişkilerin bir parçasını merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümü oluşturmaktadır.

İdarelerarası ilişkilerin ilk aşaması hizmet veya diğer bir ifade ile görev bölüşümüdür. Hizmet bölüşümü, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi idare, hangilerinin mahalli idare kuruluşları tarafından gerçekleştirileceğinin belirlenmesi ve açıklanmasıdır. Hizmet bölüşümü amacı, hizmetlerin topluma en rasyonel biçimde götürülmesi olduğundan, bu kavram yerine 'gider bölüşümü' veya 'görev bölüşümü' deyimleri de kullanılabilmektedir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:315).

Yerel yönetimler konusunda her ülke tarafından benimsenmiş örnek bir model olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin sayılarının azaltıldığı, hizmetlerin halka en yakın yönetimlerce daha etkin yerine getirildiği, rasyonel ölçülerde merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere yetki devrine gidildiği görülmektedir. Merkezi idareyle yerel yönetimler arasında hizmetlerin bölüşümünde bazı ülkelerde merkezi idareye verilen hizmetlerin sınırı geniş tutulurken bazılarında ise dar tutulmaktadır (Türkoğlu, 2009:172).

2.4.1. Hizmet Bölüşümünde Uygulanan Kriterler

Üretilen mal ve hizmetlerden hangilerinin merkezi idare ve hangilerinin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi konusunda çeşitli ölçütler ileri sürülebilir. Hizmetlerin bölüştürülmesinde teorik olarak ileri sürülen görüşler

oldukça önemli rol oynar. Teorik görüşler konusunun ağırlık noktasını, ekonomik olma ölçütü alır. (Mutluer, Öner, 2009:19-20)

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümünün tayininde genellikle iktisadi ölçütlerden hareket edilmektedir. Burada iktisadi ölçütten kasıt; etkinlik, hizmetin bölünebilirliği, ölçek ekonomileri, hizmetin faydasının yayıldığı alan, dışsallıklar, azalan verimlerden yola çıkarak, hizmetlere olan talebin optimal bir şekilde belirlenmesi ve bunun sonucu olarak üretim ünitelerden de en uygun ölçekle kurulabilmesidir (Ulusoy, Akdemir, 2010:76).

Etkinlik kriterine göre, hizmetin onu en etkin görecek idareye bırakılması gerekmektedir. Mahalli idareler bir kısım hizmetleri, merkezi idareye oranla daha etkin görecek bazı imkânlara sahiptir. Diğer taraftan bazı mal ve hizmet üretiminin özellikleri nedeniyle bunların görülmesinde üst idare birimi veya merkezi idare daha etkin olmaktadır (Öncel, 1998:34).

Tam kamusal mal ve hizmetler toplumun geneli için yapıldığından ve hizmetlerin finansmanı vergiler yoluyla karşılandığından, bu tür hizmetlerin yerine getirilmesi doğal olarak genelde merkezi idare tarafından gerçekleştirilir. Ülkede yerine getirilen iç ve dış güvenlik hizmeti buna örnek olarak gösterilebilir. Ancak bazı toplumsal hizmetler tüm ülkeyi kapsayamayabilir. Yani belirli bir bölge ile sınırlı olabilir. Faydanın belirli bölge ile sınırlı olması o hizmetin toplumsal hizmet olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Bölgesel olarak yerine getirilen zabıta hizmeti buna örnek olarak gösterilebilir. Tabii ki bölgesel fayda sağlayan zabıta hizmeti, toplumsal bir hizmet olmasına rağmen mahalli idare tarafından yapılacaktır (Mutluer, Öner, 2009:19-20).

Mal ya da hizmet üretiminin büyük ölçek ekonomilerine konu olduğu doğal monopolleri bir örnek yardımıyla şöyle açıklamak mümkündür. Elektrik ve telekomünikasyon gibi bazı endüstrilerde en büyük maliyet unsurunu, tesisin kuruluşu ve dağıtım ağının oluşturulması teşkil etmektedir. Çok sayıda şirketin faaliyette bulunduğu durumlarda, tüketiciler en geniş ağa sahip olan işletmeyi seçecek, bu ise ilgili firmanın marjinal maiyetlerinin azalmasına yol açacaktır. Giderek daha fazla tüketicinin en geniş ağa sahip işletmeyi seçmesiyle diğer

işletmelerinin müşteri sayısı azalırken, maliyetleri artacaktır. Bu süreç devam ettiği müddetçe müşteri sayısı azalan firmalar endüstriden dışlanacak ve piyasa en geniş ağa sahip işletmeye kalacaktır. Bu örneği kamusal hizmetlerin arzına uyguladığımızda, doğal monopol özelliği taşıyan ve ölçek büyüdükçe maliyetlerin azaldığı alanlarda merkezi idarenin hizmetleri sunmasının daha yararlı olacağı söylenebilir (Ulusoy, Akdemir, 2010:79).

Kamusal hizmetlerin fayda alanları birbirinden son derece farklıdır. Bu fayda alanı evrenden (haberleşme uyduları) bir kaç metreye kadar (caddelerdeki lambalar) değişir. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi idare tarafından görülmesini düşünmemek gerekir. Çünkü bölge sakinlerinin tercihlerine mahalli idare kadar nüfuz edebilme imkânına sahip bulunmayan merkezi idare hizmete de gerekli kaynağı ayıramaz. Ayrıca, bu tür hizmetlerin merkezi idare tarafından üretilmesi halinde bürokrasinin sebep olacağı genel giderlerdeki artışlar hizmetin birim başına maliyetinin artmasına da sebep olmaktadır (Nadaroğlu, 1998:67).

Doğal olarak mahalli idareler mümkün olduğunca kendi bölgelerine hizmet etmek isterler. Bu bakımdan idareler çevre bölgelere hizmet getirecek işlere pek kaynak ayırmazlar. Yani hizmetlerini olduğu kadarıyla sadece kendi bölgeleriyle sınırlı tutma yoluna giderler. Bu durum ülkenin geneli için düşünüldüğünde pek istenilen bir şey değildir. Bu bakımdan dış fayda ya da dış maliyet yayan hizmetlerin kaynak sapmalarını gidermek için üst yönetimlerin araya girmesi gerekir. Yani dışsal fayda sağlayan mahalli idareleri bu hizmetlerini genişletmeleri için onlar teşvik edilirken, ortaya çıkan olumsuz dışsallıktan zarar gören bölgelerin de olumsuzluklarını gidermek için onlara kaynak aktarımında bulunulabilir (Mutluer, Öner, 2009:19-20).

Hizmetlerinin bölüşümünde ekonomik ölçütün dışında geleneksel ölçüt de kullanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılması konusunda tarihten gelen değişmez nitelikte olarak bir gelenek bulunmaktadır. Buna göre, ulusal düzeyde bölünemezlik ve faydasından yoksun bırakılamazlık özelliklerine sahip olan iç ve dış güvenlik, adalet, diplomasi gibi

kamusal mal ve hizmetler kesinlikle merkezi idare tarafından üretilir. Mahalli idareler ise, genel olarak çoğunun dışsallığı da olan yarı kamusal mal ve hizmetler üretilirler. Kent içi ulaşım, itfaiye, su, kanalizasyon, mezbaha vb. hizmetler buna örnek oluşturmaktadır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:316).

Geleneksel faktörler, kamusal mal ve hizmetlerin hangi birimlerce üretileceği konusunda belirleyici olmakla kalmamakta, aynı zamanda mahalli idarelerin varlık nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Bugün, merkezi ve mahalli idarelerce sunulan mal ve hizmetlerin büyük bir kısmında geleneklerin etkisi vardır. Bununla birlikte, teknolojide yaşanan gelişmeler, bu yapılanmada değişikliğe yol açmaktadır. Öyle ki, geçmişte mahalli idare hizmetleri arasında sayılan birtakım hizmetler merkezi idare tarafından gerçekleştirilmeye başlanmış, mahalli idarelerin görevlerine de yenileri eklenmiştir. Dolayısıyla, teknolojinin etkisiyle birtakım hizmetler merkezi idarelerce gerçekleştirilirse de mahalli idarelerin önemi azalmamış hatta artmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2010:83).

2.4.2. Hizmet Bölüşümünün İlkeleri

Hizmet bölüşümünün temel kuralı hizmet hangi idare tarafından daha etkin sunulmakta ise o idare tarafından gerçekleştirilmesidir. Hizmet bölüşümünde üç temel ilke vardır. Bunlar genellik ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir.

Avrupa Konseyi Özerklik Şart'ında da öngörüldüğü gibi, hizmetlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve açık bir yasa ile bir başka yönetime bırakmadığı tüm hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi ilkesinin kabulüdür. Hizmetlerin genel kural olarak mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerektiğinin kabulü, genellik ilkesinin uygulanması demektir (Tortop, 1996:30).

Yetki ilkesinin uygulandığı İngiltere gibi ülkelerde, yerel yönetimler sadece yasama organının açıkça yetkilendirildiği konularda yerel hizmet yürütmekle yükümlüdürler. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerekmektedir (Türkoğlu 2009:171).

Liste düzenleme ilkesi gereğince yerel yönetimlerin yapacakları hizmetler neler ise, bu hizmetler birer birer liste halinde, ilgili yerel yönetim birimlerinin kuruluş kanunlarında belirtilmelidir. Yerel yönetimler ancak bu kanunda yer alan görevleri yapabilirler (Gökçe, Bayrakçı, 2002:50).

Aslında görev bölüşümünde, toplumun kalkınması ve bunun ötesinde yerel halkın kalkınmaya olan ihtiyacı ön plandadır. Dolayısıyla görev bölüşümünde merkezde hazırlanmış olan görevlerin listelerine değil, yerel halkın taleplerine öncelik vermek söz konusu olmalıdır. Bu durumda coğrafi, ekonomik, sosyal koşulları farklılık arz eden bölgelerin (toplulukların) talep ettiği ihtiyaç öncelikleri dikkate alınarak hizmet üretimleri belirlenirse rasyonel kamusal hizmet üretiminden bahsedebilecektir. Bu yoldan gidilerek halkın yönetime katılımı arttırılacak, kendisinde ve yönetime olan güven sağlanacak ve gerçek ihtiyaçlara sıra gelecektir. Dolayısıyla da görev bölüşümünde istenilen başarı sağlanabilecektir (Ulusoy, Akdemir, 2010:84).

2.5. İdarelerarası Gelir Bölüşümü

İdarelerarası mali ilişkilerin diğer yönü gelir bölüşümüdür. Genel olarak, kamusal ihtiyaçlar kamu hizmetlerini, kamusal hizmetler ise kamu harcamalarını, kamu harcamaları da finansman kaynaklarını veya diğer bir deyişle, gelir elde etmeyi gerektirir. Kamu hizmetleri, merkezi ve mahalli idareler arasında bölüştürüldüğüne göre hizmetin gerçekleştirilebilmesi için gereken gelir kaynaklarının da orantılı bir biçimde bölüştürülmesi gerekmektedir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:319-320).

Dar anlamda gelir bölüşümü, gördükleri hizmetlere göre idareler arasındaki eşitsizliği gidermek, yani kaynak yönünden yetersiz olanlar ile mali olanakları bulunan idareler arasında denge sağlamak için yapılan dengeleyici ödemelerdir. Burada sadece gelir açısından zayıf olan idarelere denge sağlayıcı yardım söz konusudur. Geniş anlamda gelir bölüşümü ise denge sağlayıcı işlemler yanında vergilerin, kaynak ve gelirleri itibariyle bu amaca uygun olarak bölüşülmesidir (Öncel, 1998:56).

Gelir bölüşümünün sonucunda yerel gelirler kavramı meydana gelmiştir. Yerel gelirler, yerel yönetimlerin yetki alanı içinde doğan bölümü ile sınırlı olarak, ulusal bütçeye girmeden önce yerel yönetimler tarafından edinilmesine karar verilmiş olan gelirler ile yerel yönetimlerin doğrudan kendi etkinliklerinin ürünü olarak ortaya çıkan, edinilmesi yerel yönetimlere bırakılmış olan gelirlerdir. Küreselleşme süreciyle birlikte içeriği ve ağırlığı değişen, hızla öne çıkan üçüncü gelir türü krediler olmuştur. Bunun yanında yerel yönetimler, diğer tüm kamu kurumları gibi borçlanma yetkisine de sahiptir (Çınar ve Güler, 2004:34).

2.5.1. Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir bölüşümünün belli ve kesin kurallara bağlanmış, çoğunlukla benimsenip birçok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve devamlı standart bir şekli bugün için mevcut değildir. Yeryüzünde ne kadar devlet varsa o kadar da gelir bölüşümü vardır. Bu durumun başlıca sebepleri devlet yapısındaki farklılıklar, milli gelir seviyesindeki farklılıklar ve merkeziyetçilik ve ademimerkeziyetçiliğin sebep olduğu farklılıklar olarak belirtilebilir (Nadaroğlu, 1998:81).

Bir devletin üniter veya federal yapıda olması idarelerarasındaki gelir bölüşümünü etkilemektedir. Federal bir ülkede devlet ile mahalli idareler arasında yer alan devletçiklerin ayrı anayasalara ve vergileme yetkilerine sahip olmaları, üniter devlet anlayışına sahip bir ülkedeki merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir bölüşümünden daha farklı bir bölüşüm sistem kurmayı gerektirir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:320).

İdarelerarasında gelir bölüşümünü etkileyen diğer faktör milli gelir seviyesindeki farklılıklardır. Paylaşılacak gelirin kaynağını oluşturan milli gelirin seviyesi ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre büyük farklılıklar göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde masif randımanlı sayılabilecek vergilerin tümü federal örgüte bırakılır. Bu ülkelerdeki federal örgütün mahalli idarelere zayıf bir bağış politikası uygulaması kaçınılmazdır. Gelişmiş ülkelerde ise milli gelir seviyesi nispi olarak yüksek oluşu vergi tabanının idareler arasındaki paylaşımına ve bağış politikasına çok farklı bir şekilde yaklaşılmasını mümkün kılmaktadır. Gelişmiş

ülkelerde masif randımanlı vergilerden bazılarının federal örgüt dışındaki idarelere bırakılması bundan dolayı mümkün olabilmektedir (Nadaroğlu, 1998:81).

Gelir bölüşümüne tesir eden üçüncü faktör ise, merkeziyetçi ile ademimerkeziyetçi ülkelerin arasındaki farklılıktır. Merkeziyetçi yapının hâkim olduğu pek çok ülkede mahalli idarelere yeterli mali kaynak sağlanmadığı gibi, bu idarelerin özerk yapıları da zedelenmektedir. Mahalli idarelere geniş idari ve mali özerkliğin tanındığı ülkelerde dahi merkezi idarenin zaman zaman müdahale etme eğiliminde olması idarelerarası paylaşımın sağlam esaslara dayandırılmasını gerektirmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010:94).

Öncel'e göre idarelerarası gelir bölüşümünü etkileyen faktörler, idari etkinliği, idarelerin gördüğü hizmetlerin özelliğinden doğan faktörleri, idareler arasında adalet anlayışının ortaya çıkardığı gelir bölüşümü faktörü ve tarihi, kurumsal faktörleri kapsamaktadır (Öncel, 1998:57-60).

2.5.2. Gelir Bölüşümünün İlkeleri

Gelir bölüşümünü belirleyen, ya da ona etki eden en önemli unsur hizmet bölüşümüdür. Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile daha alt düzeydeki idareler arasında bölünmüş olması, hizmetlerin görülmesi için kaynakların da paylaşılmasını gerektirmektedir. Burada, alt düzeydeki idareler ihtiyaç duydukları gelirleri doğrudan kendileri tahsil edebilecekleri gibi, tahsilâtın başka idareler tarafından yapılması da mümkündür (Ulusoy, Akdemir, 2010:94).

İlke olarak, tüm vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezi yönetim, yerel hizmetlerin de yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesi benimsenmiş bulunmaktadır. Bir taraftan yüklenilecek görevlerin en etkin düzeyde gerçekleştirilebilmesine olanak verecek gelir kaynaklarına sahip olmak önem taşırken, diğer taraftan mükelleflerin ağır mali yük altında bırakılmaması adaletin gereğidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşlarının hangi kaynaklardan finansal ihtiyaçlarını karşılayacaklarının etkin bir şekilde belirlenmesi; bir taraftan çifte vergi uygulamalarını engellerken ve mükelleflerin ağır yük altında kalmalarını

önlerken, diğer taraftan; bazı gelir kaynaklarının yeterince değerlendirilememesi olasılığını ortadan kaldırılabilecektir (Akdoğan, 1997:324).

Yukarıda yazılan ilkeler dışında bir ilke daha söz konusudur. Gelir paylaşımının son ilkesi, bölgeler arası ekonomik ve sosyal farklılıkları giderecek önlemler dikkate alınmasıdır (Mutluer, Öner, 2009:37).

İyi bir yerel gelir yapısının aşağıdaki özelliklere sahip olması gerektiği söylenebilir. Yerel gelirlerin yönetimi basit olmalı, tahsilât masrafları düşük olmalıdır. Yerel yönetimlerin elde ettiği gelirlerin büyük bir bölümü bu geliri elde etmek için yapılan masraflardan oluşmamalıdır. Gelirler zaman içinde istikrarlı bir yapıya kavuşmalı, bu yapı ortaya çıkan yerel ihtiyaçları karşılayacak şekilde esnek bir özellik taşımalıdır. Yerel gelir yapılanması hesap verebilirlik ve şeffaflık özelliklerini taşımalıdır. Bunu sağlamak için de fayda ilkesine göre bir gelir düzenlemesi tercih edilmelidir. Yerel yönetimler kendi sınırları içinde yaşayan bireylerin ihtiyaçlarını ve önceliklerini gerçekleştirmek için yeterli miktarda gelire sahip olmalıdırlar (Güner, 2006:61-62).

2.5.3. Gelir Bölüşümünün Yöntemleri

Yerel yönetimlerin önemi her geçen gün artmaktadır. Bütün dünyada yerel yönetimlerin harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payının artıyor olması bunun en önemli göstergesidir. Yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken hizmetlerin nitelik ve nicelik olarak artması nedeniyle yerel yönetimler mali özerklik kapsamında değişik kaynak bulma yöntemlerine başvurabilmektedir (Türkoğlu, 2009:199).

Mahalli idarelerin gerek hizmetlerini ve gerekse gelirlerini belirleyen çeşitli faktörler vardır. Buna göre mahalli idareler, bir kısım kendi özkaynakları yanında, merkezi idareden sağladıkları yardımlar ve vergi paylarından oluşan bir gelir bileşimine sahiptirler (Öncel, 1998:75).

Teknik ayrıcalıklar ve bazı ulusal özellikler bir yana bırakılırsa, günümüzdeki mahalli idareler gelirlerini esas itibariyle vergilerden, bağışlardan, şerefiyeler, harçlar ve harcamalara katılma payından, iktisadi işletmelerin gelirlerinden,

borçlanmalardan, emlak gelirleri gibi kaynaklardan sağlamaktadırlar (Nadaroğlu, 1998:82). Bu kaynaklara para cezaları da eklenebilir. Aşağıda yerel yönetimlerin gelir kaynakları ayrı ayrı ele alınıp incelenmektedir.

2.5.3.1. Vergi Yoluyla Gelir Sağlanması

Devlet ve yerel yönetimler üstlendikleri görevleri gerçekleştirmek amacı ile gelirlere ihtiyaç duymaktadırlar. Kamu gelir kaynaklarının en önemli bölümünü vergiler sağlarlar. Vergi, kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak için gereken kaynakları oluşturmak ve bazı ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek üzere, egemen kamu otoritesi tarafından kişilerden kamu gücüne dayanılarak alınan paydır (Oktar, 2011:4).

Yerel vergi ise, yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir madde nedeniyle ödenen veya bu yerel idarenin sınırları ile ilgili olan bir vergidir (Tortop 1996:36).

Yerel vergiler, yerel hizmetlerden yararlananlara bunların maliyetini yükleyerek, bu hizmetlerin finansmanında bir dereceye kadar coğrafi adaleti sağlama işlevi görürler. Yararları bireylere bölüştürülemeyen fakat bölgeselleştirilen hizmetlerin finansmanına uygun araçlar olan bu vergileri; ‘‘mahalli idareler tarafından konulan, oranları, matrahları ve vergilemeye ilişkin usul ve esasları mahalli idareler tarafından belirlenen ve mahalli idarelerce toplanarak geliri bu idarelere kalan vergilerdir’’ şeklinde tanımlamak mümkündür (Ulusoy, Akdemir, 2010:96).

Gelir bölüşümündeki temel sorun yerel yönetimlere hangi tür ve özellikteki vergilerin tahsis edilmesi (ya da edilmemesi) gerektiğidir. Bu konuda aşağıdaki saptamalarda bulunmak mümkündür. Yerel yönetimler mümkün olduğunca hareketsiz, sabit vergi matrahlarına sahip olmalıdır. Böylece vergilemede fayda ilkesi gerçekleşmiş olacak, vergi-hizmet-fayda ilişkisi güçlenecektir. Matrahların yönetim sınırları arasında dengeli olarak dağılmadığı vergiler de yerel yönetimlere tahsis edilmemelidir. Merkezi yönetim ise ekonomik istikrarı sağlama ve adil dağılımı görevini üstlendiğinden, bu amaca yönelik olan vergilere sahip olmalıdır. Diğer bir

ifade ile merkezi yönetim geniş tabanlı tüketim vergileri, ticaret vergileri, kurum kazançları ve artan oranlı kişisel vergileri toplaması gerekir (Güner, 2006:64).

Yerel idarelerin gelir sistemi öyle düzenlenmelidir ki, gerçekten yerel idarelerin özerkliği güvence altında olmalıdır. Ayrıca yerel bölgesel idareler arasında adaletli ve eşit bir bölüşüm sağlanmalı ve vergi yükümlüleri arasında da olanaklar ölçüsünde adalet sağlanmalıdır (Tortop, 1996:39).

2.5.3.1.1. Vergi Yoluyla Gelir Sağlamanın Yöntemleri

Mahalli idarelerin vergiler yolu ile gelir sağlamalarına ilişkin mekanizma oldukça karışıktır. Bununla beraber, bu idarelerin vergi gelirlerini hangi yöntemlerle sağladıkları sorununun incelenmesinde şöyle bir ayrıma gidilmesi mümkündür:

Sınırsız vergileme yetkisi verilmesi, vergi kaynaklarının paylaştırılması, merkezi idare tarafından toplanan vergilerin bazılarından değişik yöntemlerle pay verilmesi, munzam kesir ve munzam vergi yolu ile gelir sağlanması, merkezi idare tarafından toplanan bazı vergilerin sonradan idarelerarasında bölüştürülmesidir (Nadaroğlu, 1998:82).

2.5.3.1.1.1. Sınırsız Vergilendirme Yetkisi

Vergi gelirlerinin elde edilmesinin ilk yöntemi sınırsız vergileme sistemidir. Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğe dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili bir gücüdür. Vergilendirme yetkisinin asıl sahibi olan devlet, bu yetkisini uygun gördüğü sınırlar içinde yerel yönetimlere devredebilir (Tavşancı, 2010:64).

Sınırsız vergileme yetkisi verilmesi görüşüne göre, mahalli idareler herhangi bir kısıtlama olmaksızın vergileme yetkisine sahip olmalıdır. Doğal olarak bu görüş teorik planda kalmış ve uygulama alanı bulamamıştır. Konuyu mali ve idari etkinlik açısından değerlendirmek gerekir. Bazı vergilerin mahalli idareler tarafından toplanması daha etkin olabilirse de birçoğunda idari maliyetlerin artışı ve kaynak israfı görülebilir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:321).

Çeşitli mahalli idareler, vergilendirme şeklini ve vergi yükümlülüğünün seviyesini kendi görüşlerine göre seçmektedir. Bu suretle yerel yönetimler vergi gelirlerini, görev sahaları dâhilinde otonom olarak tayin edilen mali ihtiyaca intibak ettirmek olanağına sahip olmaktadır. Hiç bir merkezi devlet tarafından tahsil edilen hisse anlaşmazlığı olmadığı gibi hiç bir yük tevzini de yoktur. Her mahalli idare kendi imkânları ile yetinmek durumundadır (Haller ve Turhan, 1990:359).

Bağımsız vergileme yetkisi veren sistemin sakıncaları, faydalarına oranla daha fazladır. Birinci sakınca, aynı vergi kaynağı üzerine değişik idarelerin aynı türden vergi koyması halinde, çifte vergilemeye yol açmasıdır. İkinci sakıncası ise tarh ve tahsil harcamaları da dâhil olmak üzere vergi yönetimi maliyetlerini artırmasıdır (Öncel, 1998:61).

Sistemin bir diğer dezavantajı, çeşitli bölgelerde farklı matrah ve oranların uygulanması halinde bölgelerarası eşitsizliğe yol açmasıdır. Bağımsız vergileme yetkisi vermenin sakıncalarından bir diğerini de vergi sisteminde birlik ilkesinin bozulması oluşturmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:100).

2.5.3.1.1.2. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması

Vergi yolu ile gelir sağlamanın diğer türü vergi kaynaklarının ayrılması sistemidir. Vergi kaynaklarının, idari üniteler arasında tek vergilendirme otoritesi olacak şekilde bölüşülmesi sistemidir. Burada artık bir başka idari ünitenin, aynı vergi kaynağına başvurma ihtimali yoktur. Dolayısıyla bir önceki sistemin en büyük sakıncasını teşkil eden çifte vergileme tehlikesi ortadan kalkmaktadır. Bu sistem özellikle mahalli idarelerin kendi bağımsız gelirleriyle hizmetlerini görmelerini savunanlar tarafından benimsenmiştir (Öncel, 1998:62).

Vergi kaynaklarını paylaştırma sisteminin yararlı yönleri de vardır. Bunlardan birincisi mali otonomiye sahip olabilme imkânıdır. Vergi kaynaklarının idarelerarasında paylaştırılmasının en olumlu sonucu mahalli idarelerin mali açıdan arzulanan bir otonomiye sahip olabilmeleridir. Ancak hemen belirtelim ki, uygulamada, tam bir otonomiye imkân sağlayan bu tür bir paylaşıma rastlamak mümkün değildir. Vergi kaynaklarının paylaştırılması sisteminin diğer olumlu yönü

mahalli sorumluluk duygusunun artması ihtimalidir. Vergi kaynaklarının paylaştırılması bu konuda tam bir otonomiye kavuşan yetkili mahalli organları daha tedbirli davranmaya sevk edebilir. Çünkü mahalli organların tasarruflarını daha yakından izlemek ve değerlendirmek imkânına sahip olan seçmenlerin oluşturacağı kamuoyu, mahalli otoriteleri zorunlu olarak kararlarında seçmen tercihlerini göz önünde tutmaya mecbur etmektedir (Nadaroğlu, 1998:85).

Vergi paylaştırılmasının son olumlu yanı seçmenlerle ilgilidir. Mahalli seçmenler her iki idarenin de vergi mükellefi olacağından, merkezi idarenin mi yoksa mahalli idarenin mi vergi uygulamalarında daha başarılı olduğu konusunda onlara kanaat edinme imkânı verecektir (Mutluer, Öner, 2009:44).

Vergi kaynaklarının paylaştırılması beraberinde bazı sorunları da getirecektir. Bu sorunlardan birincisi, vergilerde optimal yapıya erişme sorunudur. Vergi politikasında yönetimler arasında koordinasyonun sağlanamaması durumunda ayrı ayrı saptanan vergiler genel optimal yapıya ulaşımı engelleyebilir. İkinci sorun, vergi kapasitesinde azalma meydana gelmesi şeklinde karşımıza çıkar. Üçüncü sorun ise, mali kapasitede ortaya çıkabilecek eşitsizlikler sorunudur. Vergi kaynaklarının yönetimler arasında paylaştırılması, yerel yönetim birimlerinin farklı vergi kapasitelerine sahip olmalarına yol açabilir. Bu da yerel yönetimler arasında mali açıdan eşitsizliği arttırabilir (Gökçe, Bayrakçı, 2002:55-56).

2.5.3.1.1.3. Merkezi İdare Vergilerinden Pay Verilmesi

Yerel yönetimlerin vergi yoluyla gelir sağlamasının diğer yöntemi hisse esası ya da pay verme sistemidir. Fransızların ortak fonlar adını verdikleri bu yöntemde vergiler tek bir idare tarafından tarh ve tahsil olunmakta, sonra da bazı vergilerin toplam hâsılası üzerinden diğer idarelere belli kriterlere göre pay verilmektedir (Nadaroğlu, 1998:87).

Bu sisteminin bazı avantajları vardır. İlk yararlı yanı, çifte vergilemenin önlenmesidir. Hisse esasında vergi oranlarının aşırı derecede artmasına engel olunduğu gibi etkilerinin de denetim altına alınması mümkündür. Diğer avantajı, idari bakımdan yetersiz olan bölgelere gelir imkânı sağlanmasıdır. Bu idareler

verginin idaresi kendilerine bırakılmış olsaydı, vergi toplama örgütlerinin yetersiz olmasından dolayı vergi kaynağından gereğince faydalanamazlardı. Gelir imkânına kavuşan alt seviyedeki idarelerin mali özerkliklerini bir dereceye kadar korunmuş olur. Harcama planlarını yürütebilmek için otonom bir gelire sahip olurlar (Öncel, 1998:65).

Buna karşılık vergi gelirlerinden bir kısmının mahalli idarelere aktarılmasının bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Toplanan vergilerden mahalli idarelere pay verilmesi bu idarelerin mali bağımsızlıklarını büyük ölçüde zedeler. Çünkü uygulamada genelde dağıtım objektif kurallara bağlanmamakta ve gelir aktarmalarında kabul edilen ölçütler çoğu zaman sübjektif esaslar içerisinde gerçekleştirilmektedir. Diğer sakıncası, yerel hizmetlerin finansman tarafının belirsiz olmasıdır. Genelde mahalli idareler tarafından yapılması gereken hizmetlerin belirlenmesi, o bölgelerdeki kişilerin istekleri dikkate alınarak mahalli idareler tarafından gerçekleştirilir. Doğal olarak bu hizmetler belirlenirken, idarelerin onların finansman tarafını da bilmeleri gerekir. Kendilerine gelecek gelirin ne olacağını bilmeden mahalli idarelerin hizmetleri belirlemeleri, bir tür yardım niteliği arz eden bu yöntemde hizmet gelir ilişkisini ortadan kaldırabilir (Mutluer, Öner, 2009:47).

2.5.3.1.1.4. Ek Oran ve Ek Vergi

Yerel yönetimlerin vergi gelirlerini elde etmenin diğer yöntemi ek oran (munzam kesir) ve ek (munzam) vergi sistemidir. Günümüzde önemini yitirmiş olan bu iki yöntemde merkezi yönetim, mahalli idareler ek yüzdeler veya ek vergiler yoluyla gelir sağlamaktadır. Bu iki sistem; vergileme sayesinde bölgelerarası matrah farklılıklarını giderme ve vergi idaresinde birlik sağlama gibi faydaları yanında bağımsız vergileme yetkisinin sakıncalarını taşımaktadırlar (Ulusoy, Akdemir, 2010:102).

Munzam kesir yönteminin esası mahalli idarelere, merkezi idare tarafından tahsil edilen bazı vergilere, hâsılatı kendilerine ait olmak üzere ek bir vergi ilave etmek yetkisinin verilmesidir. Ancak, ilave edilecek verginin tutarını saptayan mahalli idarenin yetkili organı olduğu halde bu ilave miktarı tahsil edip mahalli idareye veren merkezi idaredir. Yöntemin bir diğer ilginç yönü de hesaplanışındaki

özelliktedir. Munzam kesir, herhangi bir merkezi idare vergisine, bu verginin yüzde birinden belli bir miktar eklenmesini öngörmektedir (Nadaroğlu, 1998:89).

Munzam vergi yönetiminde ise, merkezi idare tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden mahalli idarelere belirli oranları aşmamak üzere vergi tarh etme yetkisi verilmektedir. Burada da ek olarak alınacak miktarı belirleyen mahalli idare organları, vergiyi tahsil edip mahalli idareye veren yine merkezi idare olmaktadır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:322).

2.5.3.1.1.5. Toplayıp Paylaştırma Sistemi

İdarelerarasında vergi gelirlerini paylaştırmanın son yöntemi toplayıp paylaştırma sistemidir. Bu sistemde alt seviyedeki idarelerin kendi örgütleriyle gelir tahsili söz konusu değildir. Genellikle daha üst seviyedeki idareler, belli vergilerin idaresi ve tahsilini yaptıktan sonra, bunun belirli bir kısmını önceden düzenlenen formüllere göre alt seviyedeki idarelere paylaştırır. Bu metot, çoğu hallerde vergi toplamada etkin olmayan ünitenin, bazı hizmetlerin görülmesinde etkin olabileceği düşüncesine dayanır. Diğer bir ifade ile mahalli idareler, belirli bir verginin tahsilâtında etkin olmadığı halde, belirli hizmetlerin yapılmasında diğer ünitelerden daha etkin olabilir (Öncel, 1998:66).

Toplayıp paylaştırma sisteminin özü, tüm vergilerin bir torbada toplanması, farklı vergilerden oran hesaplanmasına gidilmemesidir. Bu aslında sistemin avantajlarındandır. Diğer avantajları mahalli idarenin vergi toplamaktan kurtulması ve vergi toplama maliyetlerine katlanmamasıdır. Dezavantajları ise mahalli idareleri merkezi idareye bağımlı hale getirmesi ve ayrılan payın mahalli idarelere dağıtımında objektif kriterleri bulmanın zorunluluğudur (Çetinkaya, 2011:69).

2.5.3.2. İdarelerarası Transfer Sistemi

Mahalli idarelerin gelirleri, gerçekleştirdikleri hizmetler yanında bazı durumlarda yetersiz kalabilir. Hizmetlerin aksamadan devam ettirilebilmesi bakımından, merkezi idare mahalli idarelere ileride geri ödeme söz konusu olmaksızın karşılıksız yardım, diğer bir deyişle bağış veya hibe yapabilir. Bağışların merkezi idareden mahalli idarelere doğru gerçekleşmesinin temel nedeni, çeşitli

faktörlerin etkisi altında önemli vergi kaynaklarının merkezi idarenin elinde toplanmasıdır. Gelirlerin merkezileşme eğilimi, çoğunlukla mahalli idarelerin gelir yetersizliğine neden olmaktadır. Bir taraftan bölgeler arasındaki mali denkliği sağlama çabaları, bağışların var olma nedenini oluşturmaktadır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:322-323).

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yardım ve bağışların bir takım nedenleri vardır. Birinci nedeni, şehirleşme ve sanayileşme sonucunda yerel yönetimlerin hizmetlerinin artmasıdır. Bu gelişmeler yerel yönetimlere gelir transferi yapılmasını gerekli kılmıştır. Bağış ve yardım yapılmasının diğer nedeni, yerel yönetimlerin görmüş oldukları hizmetlerin dışsallığıdır. Eğitim, çevre temizliği, sosyal yardım gibi olumlu dışsallığa sahip olan kamu hizmetlerinin finansmanında, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yardım etmesi bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamusal hizmetlerden bazılarının bütün yerel yönetim birimlerinde asgari standartta görülmesi ihtiyacı da, bu yönetimlere merkezi idare tarafından yardım yapılmasının üçüncü nedenidir. Son neden olarak, merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerinin etkin bir şekilde görecekleri kamu hizmetlerini özendirmek amacıdır. Sosyal tesisler, sağlık kurumları, kültürel hizmetler, kütüphane hizmetleri gibi. Bu tür hizmetlerin görülmesi, kamu yararı açısından önemli olduğundan, görülmesini özendirmek amacıyla merkezi yönetim söz konusu hizmetlerin maliyetinin bir kısmı veya tamamı için yerel yönetimlere yardımda bulunmaktadır (Gökçe, Bayrakçı, 2002:58-59).

Bağış ve yardımlar koşullu ve koşulsuz olarak ikiye ayrılmaktadır. Bağış ve yardımların ilk türünü oluşturan şartlı bağış ve yardımlar, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için verilen yardımlardır. Sadece veriliş amacına uygun olarak kullanılabilen bu yardımlar genellikle, merkezi idare tarafından büyük önem verilen ancak mahalli idarelerin finansmanına kaynak sağlamak amacıyla, pozitif dışsallık yayan hizmetlerin mahalli idareler tarafından eksik üretilmesinin önlenmesi amacıyla, erdemli malların üretiminin teşviki amacıyla, merkezi idare tarafından mahalli idarelere devredilen görev ve hizmetlerin finansmanı amacıyla ve belirli kamu hizmetlerinin minimum standartlarda üretilmesini sağlamak amacıyla verilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010:106).

Koşullu bağışın dağıtımında uygulanan esaslar başlıca iki türlüdür. Bunlardan birincisi, idarelerin finanse etme imkânlarına bakılmaksızın üst idare tarafından belirli faaliyetlerin desteklenmesi yöntemidir. Burada sadece gider ihtiyaçları göz önünde bulundurulur. İkincisinde ise gider ihtiyaçları yanında eşitleme konusu da dikkate alınır. Yani aynı türden bir hizmet için imkânları dar olan bölgelerdekilere geniş olan yerdekinden daha fazla yardım sağlanır. Özellikle vergilendirme kapasiteleri dikkate alınır (Öncel, 1998:69).

Şartlı yardımların avantajlarının yanında dezavantajları vardır. Şartlı yardımlar, mali imkânsızlıklar nedeniyle mahalli idarelerin yerine getiremedikleri kamusal ya da yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimini sağlayarak, bu mal ve hizmetlerin merkezi idare hizmet alanına kaymasına engel olur. Diğer yandan bu yardımların yapılması halinde, mahalli idareler yeni gelir kaynakları elde edeceğinden mevcut vergi kapasitesinin arttırılmasına gerek duymayabilir. Bunun dışında da söz konusu yardımlar, bölgeler arasındaki eşitsizliği gidermek suretiyle bölgeden bölgeye göçü önler (Mutluer, Öner, 2009:53-54).

Şartlı bağışlara yapılan en büyük itirazlardan biri, mahalli idarelerin mali özerkliklerini kaybetmelerine yol açacağı iddiasıdır. Şartlı hibelerin diğer sakıncası hizmetlerin sıralamasında, mahalli seçimler ile belirlenen tercihlerde sapmalar meydana getireceği konusundadır. Şartlı bağışlara yapılan üçüncü bir itiraz da savurganlığı teşvik etmesi yönündedir. İdareler kendi kaynaklarından gelen gelirleri daha ihtiyatlı harcarlarken, merkezi idareden sağladıkları fonları daha plansız harcama eğilimindedir (Öncel, 1998:70-71).

Hizmetin türünü ve seviyesini önceden saptamadan, bir diğer deyişle kullanımı ve kontrolü hakkında ön belirlemelere başvurmadan yapılan bağışlara koşulsuz veya blok bağışlar ya da götürü hibeler gibi adlar verilmektedir. Bölgeler arası mali kapasite eşitsizliğinin çözümünde blok bağışlar koşula bağlı bağışlara oranla daha etkindirler. Bunun sebebi, koşula bağlı bağışlarda bağışın miktarını dış faydaları göz önünde tutarak saptamak zorunluluğunun mevcut oluşudur. Bu durumda alınacak kararlar her zaman mali kapasite eşitsizliğini giderme amacıyla uyum halinde olmayabilir. Oysa koşulsuz bağışlar yolu ile mali kapasite eşitsizliği sorununu

çözümlemek çok daha kolaydır. Hatta bu tür bağışlar sadece bu amaçla dahi kullanılabilir (Nadaroğlu, 1998:94).

Şartsız şekilde yapılan yardımların fayda ve sakıncaları vardır. Bu tür yardımlar şarta bağlı yardımlara göre mahalli idarelerin muhtariyetini daha az zedeler. Yani mali idarelere yardımların kullanımında herhangi bir kısıtlama getirilemediği için, mahalli idareler yapılan yardımları daha rahat kullanırlar. Şarta bağlı olmayan yardımların söz konusu bu faydasına rağmen, bazı sakıncalı yanları da bulunmaktadır. Mahalli idareler şartsız yardımları genelde kendi öz gelirlerine oranla daha dikkatsiz şekilde harcarlar. Yani elde edilen yardımların harcamasında kendi öz gelirlerinin harcanması sırasında göstermiş oldukları titizliği göstermezler. Bu durum kaynak israfına neden olmaktadır (Mutluer, Öner, 2009:52-53).

2.5.3.3. Şerefiye, Harç ve Harcamalara Katılma Payı

Harç ve benzeri yükümlülüklerin esas itibariyle mahalli idare gelirleri arasında özel bir yeri vardır. Bunlar esasen birer vergidirler. Vergiler gibi zorunluluk özelliği vardır ve ödenen bedelle yapılan hizmet arasında her zaman tam bir karşılık ilişkisi yoktur. Ancak bu yararlanma bağıntısı üzerinde durmak gerekir. Her ne kadar harç ve benzeri yükümlülükleri, kişi hizmetten yararlanmak için ödemek zorunda olsa bile yine de söz konusu ödeme ile yararlanma arasında bir bağlantı vardır (Öncel, 1998:83).

Şerefiye, kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri, bayındırlık ve alt yapı hizmetleri, imar faaliyetlerinden dolayı kişilerin mal varlıklarında meydana gelen değer artışlarıdır. Örneğin, yeni yolların yapılması, mevcut yolların daha iyi hale getirilmesi, yeni medyaların açılması gibi faaliyetler yapıldıkları yerdeki ev, dükkân, arsa ve tarlaların değerinde bir artış meydana getirmektedir. Belediye faaliyeti sonucu gayrimenkullerdeki değer artışında sahiplerinin herhangi bir katkısı yoktur. Böyle bir durumda mal varlığında değer artışı meydana gelenlerin, bu artışa neden olan faaliyetlerin harcamalarına katılmaları öngörülmekte ve bu amaçla şerefiye yükümlülüğü getirilmektedir. Zorunlu oluşu ve miktarının ortaya çıkan değer artışına göre belirlenmesi nedeniyle şerefiye bir tür değer artışı vergisi olarak kabul

edilebilir. Bununla birlikte, şerefiyede bir karşılığın bulunması, onu vergiden ayıran bir sebep olarak kabul edilebilir (Ulusoy, Akdemir, 2010:109).

Harç deyimi, kamu tüzel kişilerin sundukları olumlu dışsallığa sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödedikleri bedeli ifade eder. Eğitim, sağlık, adalet hizmetleri yarı kamusal nitelikte hizmetlerdir. Bu hizmetler, topluma sağladıkları sosyal faydanın yanı sıra bu hizmetlerden yararlananlara da özel fayda sağlar. Hizmetten yararlanan kişi sağladığı özel faydanın karşılığını ödemek istemezse bu hizmetten mahrum bırakılabilir (Gökçe, Bayrakçı, 2002:60).

Harcamalara katılma payları, mahalli idarelerinin sunduğu özellikle ihtiyaç duyduğu yol yapım, asfaltlama, kaldırım, kanalizasyon gibi alt yapı faaliyetleri sonucu emlak sahiplerinden hizmetlerin finansmanı için topladığı gelirlerdir. Aslında harcamalara katılma payı şerefiye uygulanmasına benzese de ve emlak değerlerinde belli bir artış sağlasa da değer artışının vergilendirilmesi olmayıp hizmetin finansmanına mali anlamda sağlanan özel faydanın katılımıdır. Genel olarak emlakin değerinin belli yüzde olarak hesaplanan bu pay ve benzeri yükümlülükler birçok ülkede uygulanmaktadır (Çetinkaya, 2011:74).

Harç ve kullanıcı bedellerinin yerel bir gelir kaynağı olarak varlık gerekçesini oluşturan üç temel neden bulunmaktadır. Birincisi bu tür ödemelerin yerel yönetimler için önemli miktarda gelir yaratma potansiyeline sahip olmasıdır. İkinci neden ise bu gelirlerin adil olduğu görüşüne dayanmaktadır. Harç ve kullanıcı bedelleri bir hizmet karşılığında alındığından ‘‘kullanan öder’’ ilkesi geçerli olmaktadır. Dolayısıyla hizmetten yararlanmayanların hizmet tüketenleri finanse etmesi söz konusu değildir. Son argüman ise kaynakların etkin kullanımı ile bağlantılıdır. Bazı hizmetlerin bedel karşılığında sunulması kıt olan kaynakların israf edilmeden, etkin bir şekilde kullanılmasına yol açmaktadır. Su tüketiminin fiyatlandırılması bunun en iyi örneğidir (Güner, 2006:68).

2.5.3.4. İktisadi Teşebbüs Gelirleri

Mahalli idarelerin bir diğer gelir kaynağını teşebbüslerin gelirleri oluşturmaktadır. Mahalli idareler kurdukları iktisadi teşebbüslerle yerel halkın

ihtiyaçlarını karşıladıkları gibi, önemli düzeyde gelir de elde etmektedirler. Uygulamada, mahalli idareler doğrudan iktisadi teşebbüsler kurarak ekonomik faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Ancak hangi türde olursa olsun mahalli idarelerin iktisadi faaliyetlerde bulunabilmeleri için söz konusu faaliyetlerin yasalarında belirtilen görevleri içeriyor olması ya da yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olması gerekmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2010:111).

Mahalli idarelerin sahip olduğu işletmeler her şeyden önce mahallenin sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurularak işletilirler. Kurulmuş olan işletmelerin aynı zamanda mahalli idarelere gelir sağlama amacı da bulunmaktadır. Mahalli idare işletmelerinin üstlenmiş olduğu bu ikili fonksiyon, tabii ki sonuç olarak birbiriyle aynı yönde çalışmazlar. Yani işletmelerin sosyal amaçla yönetilmesi halinde işletmelerin belirlemiş oldukları fiyatlar, idari fiyatlar olup maliyetler düzeyine yakın, hatta bazı durumlarda maliyetin altında dahi olabilir. Sözü edilen işletmelerin maliyetin altında fiyat tespit etmeleri halinde, ortaya çıkan zararlar mahalli idarelerin bütçelerinden karşılanır. İşletmelerin özel işletmeler şeklinde fiyat tespiti ise, iyi yönetildiği takdirde mahalli idareler belirli miktarda gelir sağlayabilirler. Ancak bu durumda sosyal amaçtan uzaklaşmış olur (Mutluer, Öner, 2009:51).

Uluslararası deneyimler yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerinin çok azının kar edebildiğini, çoğu kez özel mal ve hizmet sunduklarını, kötü ve amaç dışı yönetildiklerini ve kaynakların kullanımında etkinsizlik yarattıklarını göstermektedir. Dolayısıyla, bu tür girişimlerin kuruluşlarının, yönetimlerinin ve faaliyet alanlarının iyi belirlenmesi yerel gelir sistemi için önemli bir husustur (Güner, 2006:70).

2.5.3.5. Borçlanmalar

Yerel yönetimlerin bütçelerinde denk bütçe kuralı uygulanmaktadır. Bu kural bütçenin denk olmasını zorunlu hale getirir. Bu da harcama ve vergilerin toplamda eşit olması, yani borçlanmaya izin verilmemesi anlamına gelmektedir. Ekonominin durumuna göre yapısal veya dönemsel olarak uyarlanmış gelir ve harcamaların eşitliği olarak da düşünülebilir. Bir diğer biçimi ise 'altın kural' olarak da adlandırılan gelirlerle tüketim harcamalarının eşit olması, yani borçlanmaya sadece yatırım harcamalarının finansmanı için izin verilmesidir (Pınar, 2011: 144).

Mahalli idarelerdeki borçlanmanın temeli, geçici olarak gelir yetersizliklerini kapatmaktan çok, büyük ölçüde sermaye gerektiren yatırımına ihtiyaç duyulan işlerin finansmanına dayanır. Yol yapımı, inşaatlar, alan düzeltilmesi ve su, elektrik, doğalgaz vb. gibi kamu teşebbüsleri yatırımları buna örnek olarak verilebilir. Söz konusu yatırımlar gelecek nesillerin de yararlanabileceği verimli yatırımlardır. Bu bakımdan borçlanma ile finanse edilmesi düşüncesinde etkili olabilir. Ancak, uygulamada mahalli idareler, yatırım harcamalarının dışında bütçe açıklarını kapatmak amacı ile de borçlanma yoluna başvurabilmektedir. Bu durumda, borçlanma yolu ile elde edilen finansman cari harcamalarda da kullanılabilmektedir (Öncel, 1998:88; Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:325).

Mahalli idarelerin borçlanmasının sağladığı faydalara karşın, borçla sağlanan kaynakların artması beraberinde birtakım sorunları da getirmektedir. Örneğin, borç olarak sağlanan fonların verimli yatırımlarda kullanılmaması, gelecek yıl bütçeleri üzerinde önemli bir yük teşkil etmektedir. Ayrıca, bir ülkede iki ayrı borçlanma otoritesinin aynı kaynaktan fon sağlamak için başvurması borç olarak sağlanan fonların maliyetini artırmaktadır. Aşırı düzeyde borçlanmanın mali disiplinsizliğe yol açarak uygulanan makro ekonomik politikaların etkisini kaybetmesine yol açtığı da görülmektedir. Bu durum karşısında gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke mahalli idarelerin borçlanmalarına piyasa sınırlamaları, idari sınırlamalar ve kurala dayalı sınırlamalardan oluşan önemli pek çok sınırlama getirmektedir. (Ulusoy, Akdemir, 2007:112-113).

Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetim birimlerinin finansmanına ilişkin bilgiler nitelik, zamanlama ve kapsam açısından oldukça yetersizdir. Ayrıca birçok ülkede hala yerel yönetimler de dahil olmak üzere merkezi yönetimin düşük maliyetle borçlanmasını kolaylaştırmak için finansal araçların portföy yatırımları çeşitli sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Aynı zamanda merkezi yönetim yerel yönetimlerin borçlarını ödeyemez duruma düşmemesi için çeşitli şekillerde müdahale etmekte ve yerel yöneticiler tarafından özellikle seçim dönemlerinde finansal piyasalara karşı sorumsuz ve basiretsiz bir şekilde davranılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetim birimlerinin borçlarının kontrolünde sadece piyasa disiplinine

güvenmek zor gözükmekte ve yerel yönetim birimlerinin borçlarının çeşitli yöntemlerle kontrol edilmesi zorunluluk arz etmektedir (Yıldırım, 2010:101-102).

2.5.3.6. Emlak Gelirleri

Bir kamu tüzel kişisi olan mahalli idarelerin az ya da çok bina ve arazi türünden emlaki vardır. Mahalli idareler bunların satışından veya kiraya verilmesinden bazı gelirler sağlar. Ancak, önemli ve esnek gelir kaynağı niteliğine sahip olmayan emlak gelirlerinin mahalli idareler maliyesindeki nispi önemi günümüzde oldukça azalmıştır (Nadaroğlu, 1998:103).

Mülk gelirlerinin mahalli idare gelirleri içerisindeki önemi, ülkeye, zamana, sahip olunan koşullara ve izlenen sosyal, ekonomik ve mali politikalara göre değişiklik göstermektedir. Pek çok ülkede mahalli idarelerin önemli oranda emlak stokuna sahip olmalarına karşın, sahibi oldukları emlaktan istikrarlı (düzenli) bir gelir elde etmeleri pek mümkün olmamaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:113).

2.5.3.7. Para Cezaları

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir türünü de para cezaları teşkil eder. Bunlar iki kısımda konu edilebilir. Birincisi, yerel yönetimlerin, sağlık ve asayiş gibi konularda koymuş olduğu yasaklara uyulmaması nedeniyle, kişilere diğer cezalar yanında verdiği para cezalarından elde edilen gelirlerdir. İkincisi ise, yerel vergilerin veya diğer yükümlülüklerin usulüne uygun olarak veya zamanında ödenmemesinden dolayı konan bir tür vergi cezasıdır (Gökçe, Bayrakçı, 2002:62).

Mahalli idarelerin kestiği para cezalarının iki amacı bulunur. Bu amaçlardan biri, kamu düzenini sağlamaktır. Bilindiği üzere günümüzde mahalli idarelerin, trafik, sağlık ve çevrenin korunması gibi alanlarda birçok görevi bulunmaktadır. Diğer yandan para cezalarının ikinci amacı, mahalli idarelere bir miktar gelir sağlamaktır. Ancak bu tür cezalar gerek merkezi gerek mahalli idareler bakımından önemli gelir kalemleri değildir (Mutluer, Öner, 2009:55).

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

1970'lerin ortalarından bu yana kapitalist sistemde yaşanan dönüşümlere paralel olarak, merkeziyetçi yönetim yapılarında yaşanan sıkıntıları aşmak amacıyla, Türkiye dâhil birçok gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkede, yerinden yönetimin güçlendirilmesi yönünde çabalar yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede merkezi yönetimin bazı yetki, görev, sorumluluk ve kaynakları yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmiştir. Bunun sonucu, yerinden yönetim anlayışı gelişmiş ve yerel yönetim birimleri yerel gereksinimlerin giderilmesi konusundaki kapasitelerini ve deneyimlerini artırmıştır (Gül H., 2008:85).

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri

Yürürlükte olan 1982 Türkiye Cumhuriyet Anayasasının 127. maddesine göre mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

3.2. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, varlığı anayasayla kabul edilmiş mahalli idare birimleridir. İl sınırları içerisinde yaşayan toplumun ortak mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu tüzel kişiliğine, dolayısıyla idari ve mali özerkliğe sahip oluşturulan kuruluş İl Özel İdaresidir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:329).

3.2.1. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi

İl özel idareleri, yüz kırk yıllık bir geçmişe sahip, Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim birimleridir. İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan ''vilayet umum meclisi''yle sisteme dâhil edilen İl Özel İdareleri, Fransız il (department) sistemi model alınarak oluşturulmuştur (Parlak ve Sobacı, 2012:106).

1864 Nizamnamesine göre yönetsel yapı 27 vilayete ayrılmaktadır. Vilayetler, sancaklara, sancaklar ise kazalar, kazalar da nahiye ve köylere bölünmüştü. Her yönetsel kademenin başında bir yönetici bulunuyordu. Vilayetin yönetiminde vali,

sancağın yönetiminde mutasarrıf, kazanın yönetiminde kaymakam, nahiyenin yönetiminde müdür ve köyün yönetiminde muhtar en yetkili kişilerdi (Şengül, 2010:35).

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde ''Vilayetin Umum-ı Hususiyesi'' adlı özel bir bölüme de yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan hükümler ile her vilayette mahalli işlerde oy ve görüş beyan etmekle yetkili ve Müslim ve gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşan Vilayet Umumi Meclisleri kurulması öngörülmüştür. Meclisin yılda bir defa toplanması ve müzakere süresinin 40 günü geçmemesi esası getirilmiştir (Mutluer, Öner, 2009: 98).

İlk defa Vilayet Özel İdarelerinin bazı hizmetlerinde özerklik tanıyan ve dolayısıyla onlara birer tüzel kişilik kazandıran hükümlere, birinci Meşrutiyet Anayasasında rastlanmaktadır. Ancak görüşmeler devam ederken meclisin kapatılmasıyla, kararın uygulanması durmuştur. Daha sonra İkinci Meşrutiyetle 1908 yılında, Vilayet idarelerinin yetki genişliği ve hizmet bölüşümünü karar altına almak için kanun meclise sevk edilmiş ve uzun tartışmalar sonucunda 13 Mart 1913 tarihli geçici kanun niteliğinde bir kararname kabul edilerek yürürlüğe konmuştur. Bu kanun bugünkü İl Özel İdarelerinin temelini teşkil etmektedir (Keleş, 2008: 102).

İl Özel İdarelerini düzenleyen 1913 tarihli Kanun bazı değişikliklerle 2005 yılına kadar uygulandıktan sonra yürürlükten kaldırılmıştır. İl Özel İdareleri halen, 2005 yılında yürürlüğe konulmuş olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre faaliyetlerini yürütmektedir (Mutluer, Öner, 2009: 102).

2011 mahalli idareler genel faaliyet raporuna göre Türkiye'de 81 ilde 81 İl Özel İdaresi mevcuttur. 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanununa göre 29 İl Özel İdarelerinin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçimlerden kaldırılacaktır.

3.2.2. İl Özel İdarelerinin İdari Yapısı

5302 sayılı Kanunun 3. maddesine göre İl Özel İdaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.

İl sınırında yaşayan halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için İl Özel İdareleri kanunlarda gösterilen görevleri üstlenmiştir. Söz konusu olan görevler 5302 İl Özel İdareleri Kanununun 6. maddesinde sayılmaktadır. Bu maddeye göre İl Özel İdaresi kendi sınırları içinde gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları olan Büyükşehir Belediyeleri hariç çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri göstermeye görevlidir. Ayrıca imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri İl Özel İdarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirilebilir. Hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

İl Özel İdarelerinin yetkileri ve imtiyazları 5302 sayılı kanunun 7. maddesinde gösterilmiştir. İl Özel İdaresinin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmesi için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları, belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek ve kanunda gösterilen diğer yetkileri vardır.

Tüzel kişiliği olan İl Özel İdarelerinin organları; vali, il genel meclisi ve il encümenidir. Bunlardan vali, İl Özel İdaresinin yürütme organıdır. Diğer ikisi de karar ve danışma organlarıdırlar (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, 2008:331).

İl genel meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve tamamı 1984 tarih ve 2971 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl genel meclisinin görev süresi beş yıldır. Meclis başkanı il genel meclis üyeleri arasından seçilir (Ulusoy, Akdemir, 2010: 106). İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı kanunda 14 fıkra halinde 10. maddesinde sayılmıştır.

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Encümenin görev ve yetkileri İl Özel İdaresi Kanunun 26. maddesinde belirtilmektedir. Bu maddeye göre il encümeninin görevleri, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesine hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak ve kanunda gösterilen diğer görev ve yetkileri yerine getirmektir.

Vali, İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Valinin temel görevi İl Özel İdaresi teşkilatının en üst amiri olarak İl Özel İdaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresinin hak ve menfaatlerini korumaktır. Valinin diğer görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununun 30. maddesinde sayılmıştır.

3.2.3. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl Özel İdarelerinin mali yapısı onlara ait bütçe, gider ve gelirlerinden oluşmaktadır. Ayrıca borçlanma, İl Özel İdarelerinin olağanüstü gelirleri arasındadır.

3.2.3.1. İl Özel İdarelerinin Bütçesi

Belirli bir bölgede yakın ilişki içinde yaşayan insanların, yerel kamusal ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulmuş olan, kamu tüzel kişilerinin bütçelerine özel bütçeler denilmektedir. İl Özel İdareleri, belediyeler ve köy bütçeleri bu tür bütçeleri oluşturmaktadır (Aksoy, 2011:407).

İl Özel İdarelerinde 1996 yılına kadar klasik bütçe sistemi uygulanmıştır. 1996 yılında çıkarılan bir yönetmelikle program bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Program bütçe sistemine geçerken hizmet maliyet ilişkisinin kurulması, program sorumlularının tespiti hedeflenmiş ancak, mevcut kodlama sistematiği, kurumların ana hizmet birimlerinin alt alta sıralanmasından ibaret olmuştur. Aynı program kodları farklı kurumlarda farklı hizmetleri içermiş, bu ise mevcut sınıflandırmayı analize elverişli olmaktan uzaklaştırmıştır (Bülbül, 2006:139).

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi ve bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Kanunla genel yönetim tanımı getirilmiş ve bu tanıma giren kamu idarelerinin tümü kanunun kapsamına alınmıştır. Kanunda genel yönetim kapsamındaki daireler; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak tanımlanmıştır. (Mutluer, Öner, 2009:145)

Yeni bütçe kodlamasının 2003 yılında genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idarelerin tümünde uygulanması, 2005 yılından itibaren ise mahalli idarelerde uygulanması öngörülmüştür. Ancak, gerek yeni bütçe sınıflandırılmasının uygulamaya konulduğu pilot bölgelerde karşılaşılan sorunlar gerekse Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanması gereken Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 2005 yılı itibariyle hazırlanmamış olması nedeniyle analitik bütçe sınıflandırılmasının İl Özel İdarelerinde uygulanması 2006 yılına ertelenmiştir. 10 Mart 2006'da Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 2006 yılından itibaren özel idarelerinin bütçeleri, yeni bütçe sınıflandırılmasına göre hazırlanmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2009:206).

Analitik bütçe sınıflandırması, kurumsal, fonksiyon, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört tip şeklinde geliştirilmiştir. Kurumsal sınıflandırma, sorumluluğun belirlenmesine ve program sorumlularının tespitine imkân veren bir sınıflandırmadır. Fonksiyonel sınıflandırma ise kurumun faaliyet türlerini gösterir. Finansman tipi sınıflandırma, harcamaların hangi kaynaktan karşılandığını gösterir. Ekonomik sınıflandırma ise, kurumların faaliyetlerinin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerini gösteren bir sınıflandırmadır (Bülbül, 2006:141-145).

İl Özel İdarelerin bütçesinin hazırlama süreci, İl Özel İdaresi kanununun 44. maddesinde ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin üçüncü bölümünde gösterilmiştir. İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, İl Özel İdaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Vali üst yönetici olarak, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapar. Birimler gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurulur. Ayrıca merkezi idarenin ekonomik verileri ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerden faydalanılır.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Vali tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce

il meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirilerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

İl Özel İdaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, İl Özel İdaresi mal kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

Her yılın bütçesi kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

Tablo 1: İl Özel İdarelerinin Bütçe Dengesi (Bin TL)

	Harcamalar	Gelirler	Bütçe Dengesi
2006	5 662 057	5 635 984	-26 073
2007	6 177 932	6 099 586	-78 346
2008	6 838 966	7 121 956	282 990
2009	7 553 284	7 299 672	-253612
2010	8 652 767	9 752 093	1 099 326
2011	10 216 828	11 678 259	1 461 431
2012	11 517 481	12 440 479	922 998

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

İl Özel İdaresi 2006-2012 döneminde 2006, 2007 ve 2009 yılları hariç fazla vermiştir. Bütçenin fazla vermesi, İl Özel İdarelerinin bir kısım görevlerinin merkez yönetim tarafından yerine getirilmesiyle ilişkilidir. Ayrıca İl Özel İdaresi organları arasında devletin temsilcisi olarak valinin bulunması bütçe disiplinini sağlamayı kolaylaştırmıştır. Gelirlerin giderlerden fazla olduğu dönemlerde bir kısım İl Özel İdare gelirleri ait olduğu yılda harcanmayarak ertesi yıla devrolmuştur (Şengül 2010:194).

2011 yılının Mahalli İdarelerinin Genel Faaliyet Raporuna göre 2010-2011 yıllarında, tüm mahalli idare gelirlerinin giderlerini karşılama oranının artışındaki temel etken, mali disiplin uygulamaları ve gelir kaynaklarındaki artış nedeniyle bütün mahalli idare türlerinin gelir gider dengesinde yaşanan olumlu gelişmeye bağlı olarak açıklanabilir.

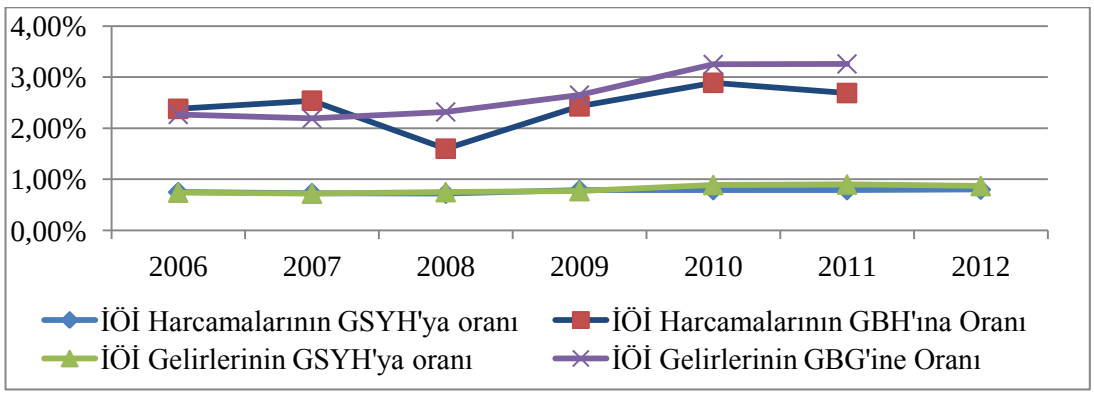
Tablo 2: İl Özel İdarelerinin Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı (Bin TL ve %)

	İl özel idarelerinin harcamaları	GSYH'ya oranı	GBH'ya oranı	İl özel idarelerinin gelirleri	GSYH'ya oranı	GBG'ye oranı
2006	5 662 057	0,75%	2,38%	5 635 984	0,74%	2,27%
2007	6 177 932	0,73%	2,54%	6 099 586	0,72%	2,19%
2008	6 838 966	0,72%	1,60%	7 121 956	0,75%	2,32%
2009	7 553 284	0,79%	2,43%	7 299 672	0,77%	2,65%
2010	8 652 767	0,79%	2,89%	9 752 093	0,89%	3,25%
2011	10 216 828	0,79%	2,69%	11 678 259	0,90%	3,26%
2012	11 517 481	0,80%		12 440 479	0,87%	

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013, www.tuik.gov.tr, 4 Mart 2013, Maliye Bakanlığı 'Genel Faaliyet Raporu' 2006-2011

Tablo 2' incelendiğinde İl Özel İdarelerinin hem gelirleri hem harcamalarının GSYH'ya olan oranının % 1'e bile ulaşmadığı görülmektedir. İl Özel İdarelerin harcamalarının GSYH'ya olan oranı ortalama % 0,77'dir. Söz konusu harcamaların Genel Yönetim bütçe harcamalarına olan ortalama oranı % 2,4'tür.

Grafik 1: İl Özel İdare Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı



Kaynak: Tablo 2 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafik 1'de görüldüğü gibi özellikle 2008 yılında İl Özel İdarelerinin harcamalarının Genel Bütçe harcamalarına olan oran % 1,6'ya kadar düşmesi dikkat çekmektedir. İl Özel İdarelerin gelirlerinin GSYH'ya olan oranı düzenli olarak artmaktadır. Özellikle 2011 yılında % 0,9'a kadar ulaşması iyi bir göstergedir. Gelirlerin düzenli artması yapılacak harcamaların doğru planlamasına yardım eder. İl Özel İdarelerinin gelirlerinin Genel Yönetim bütçe gelirlerine olan oranı da incelendiğinde düzenli olarak arttığı görülmektedir. Söz konusu oran 2012 yılında % 3,26'ya kadar ulaşmıştır.

3.2.3.2. İl Özel İdarelerinin Harcamaları

İl Özel İdareleri üstlendiği görevleri gerçekleştirmek üzere harcamalar yapmaktadır. İl Özel İdarelerinin giderleri 5302 sayılı kanunun 43. maddesinde 16 fıkra halinde belirtilmektedir. Söz konusu giderlere İl Özel İdaresinin binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakım ve onarımı için yapılan giderler, personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, eğitim harcamaları vd. giderler, her türlü altyapı, yapım, onarım, bakım giderleri, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar girmektedir. Sayılanların dışında İl Özel İdaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler ve kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler de girmektedir.

Yukarıda bahsedilen İl Özel İdarelerinin harcamaları fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

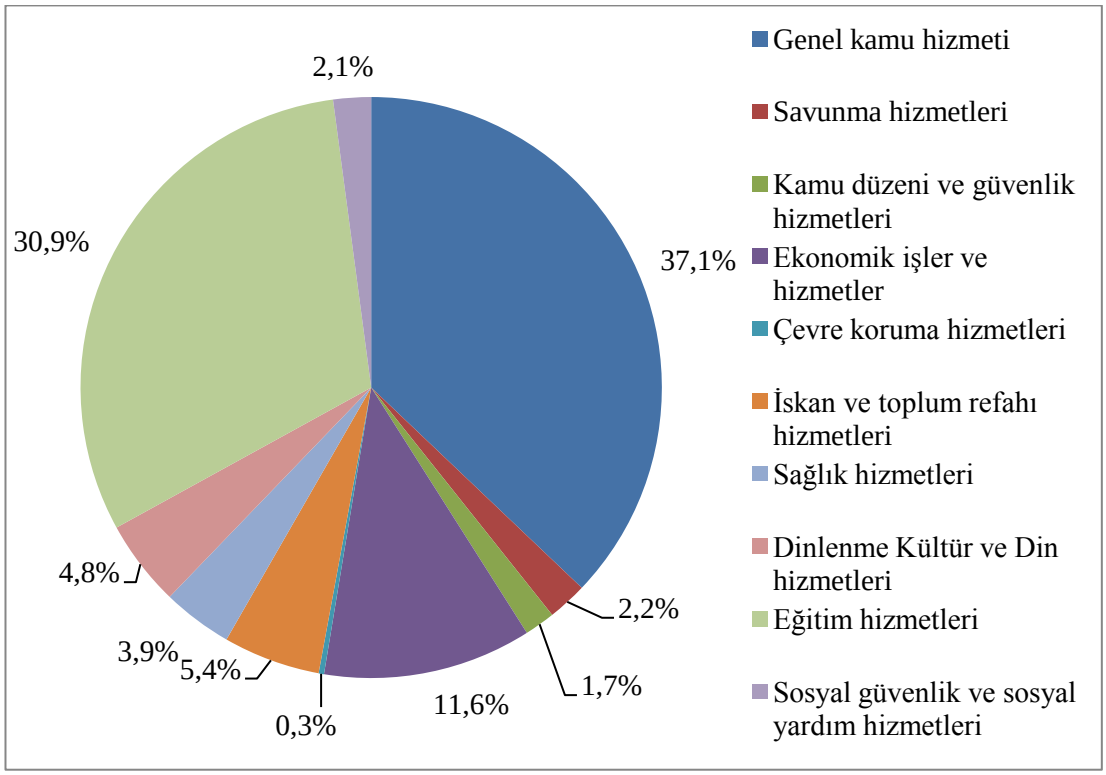
Tablo 3: İl Özel İdarelerinin Harcamaları (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Genel kamu hizmeti	2269581	2679975	3722089	3584060	3981282	4251204	4270867
Savunma hizmetleri	25175	13180	8658	19943	114084	211934	251060
Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	56330	61926	53475	142080	160028	162703	197295
Ekonomik işler ve hizmetler	849302	740126	571043	772234	936424	1262018	1338927
Çevre koruma hizmetleri	32336	31488	18 578	14200	68036	50841	38261
İskân ve toplum refahı hizmetleri	469677	299979	202933	398020	440920	556555	623044
Sağlık hizmetleri	303942	487904	423042	411874	354728	487155	451993
Dinlenme Kültür, Din hizmetleri	352909	222240	213004	229182	289196	398543	547916
Eğitim hizmetleri	1255462	1573951	1572239	1909192	1907399	2658829	3556370
Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	47343	67163	53 905	72499	400670	177046	241748
Toplam	**5662057**	**6177932**	**6838966**	**7553284**	**8652767**	**10216828**	**11517481**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Tabloya göre İl Özel İdarelerinin toplam harcamaları sürekli artmaktadır. 2012 yılında söz konusu harcamalar 11,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2012 yılında harcamaların dağılımını aşağıdaki grafikte görülmektedir.

Grafik 2: 2012 Yılında İl Özel İdarelerinin Harcamaları



Kaynak: Tablo 3 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

2012 yılında yapılan İl Özel İdarelerinin harcamalarında en büyük paya genel kamu hizmetleri ile ilgili harcamalar sahiptir. Söz konusu harcamalarının payı % 37,1'dir. İkinci sırada eğitim hizmetlerine olan harcamalar yer almaktadır. Eğitim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı % 30,9'dur. Ekonomik işler ve hizmetlerle ilgili harcamaların İl Özel İdarelerinin toplam harcamalarındaki payı % 11,6'dır. Kalan hizmetlerin payları % 0,3'ten % 5,4'e kadar değişmektedir.

3.2.3.3. İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları

İl Özel İdarelerine görevlerini yerine getirebilmeleri için öngörülen gelirler 2005 tarih ve 5302 Sayılı Kanunda sayılmış ayrıca İl Özel İdarelerine diğer mevzuat ile de birtakım gelirler sağlanmıştır (Mutluer, Öner, 2009:139).

5302 sayılı kanunla İl Özel İdarelerinin görevleri önemli ölçüde artırılmış, yeni görevleri finanse etmeye yönelik olarak Temmuz 2008'de 5779 sayılı kanunla yapılan düzenlemeyle yardım türü gelirlerde bir artış sağlansa da İl Özel İdarelerinin

öz gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemeler henüz yapılmamıştır (Ulusoy, Akdemir, 2010:194).

İl Özel İdare kanunu ile diğer mevzuatla öngörülen İl Özel İdareleri gelirleri; özgelir, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler olarak üç gruba ayrılır (Mutluer, Öner, 2009: 139).

Tablo 4: İl Özel İdarelerinin Gelirleri (Bin TL)

	Özgelirler	%	MİVGP	%	Alınan B. ve Y.*	%	**Toplam**	%
2006	854 268	15,1	1 125 491	20,0	3 656 225	64,9	**5 635 984**	100,0
2007	1 173 282	19,2	1 244 716	20,4	3 681 588	60,4	**6 099 586**	100,0
2008	1 120 345	15,7	1 581 543	22,2	4 420 068	62,1	**7 121 956**	100,0
2009	939 563	12,9	1 828 174	25,0	4 531 935	62,1	**7 299 672**	100,0
2010	1 091 839	11,2	2 341 479	24,0	6 318 775	64,8	**9 752 093**	100,0
2011	1 015 910	8,7	2 776 516	23,8	7 885 833	67,5	**11 678 259**	100,0
2012	1 216 713	9,8	3 119 433	25,1	8 104 333	65,1	**12 440 479**	100,0

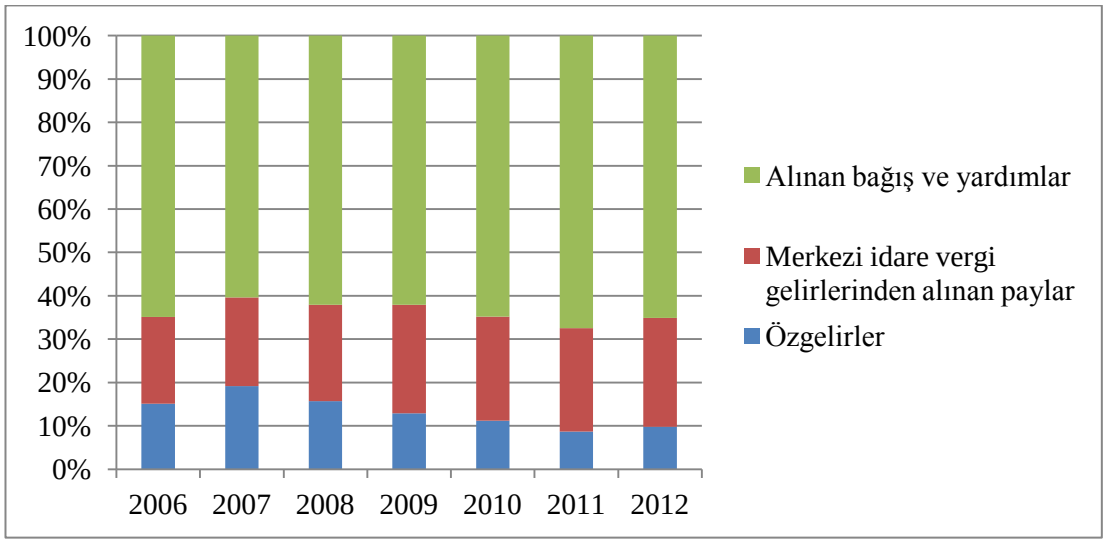
Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

*Kurumlardan ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar özgelirlerine girmektedir.

Tablo 4'te görüldüğü gibi son 7 yıl içerisinde İl Özel İdarelerinin özgelirleri giderek azalmaktadır. İl Özel İdarelerinin özgelirlerinin toplam gelirlere olan oranı % 15'ten % 10'a düşmüştür. Merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aldığı payların oranı ise tersine artış göstermektedir. Söz konusu oran % 20 ile % 25 arasındadır. İl Özel İdarelerinin gelirlerinin yarısından fazlasını genel ve özel bütçeli idarelerden alınan bağış ve yardımlar oluşturmaktadır. Bağış ve yardımların İl Özel İdarelerinin toplam gelirlerine olan ortalama oranı % 63,8'dir.

İl Özel İdarelerinin gelirleri incelendiğinde, merkezi yönetime bağımlılık oranının yaklaşık % 80-85 düzeyinde olduğu görülmektedir. Ancak, İl Özel İdarelerinde transfer gelirlerinin büyük çoğunluğu, koşula bağlı yardımlardan oluşmakta ve bu yardımların toplam gelirler içindeki payı yaklaşık % 60'ları bulabilmektedir. Bu ise, İl Özel İdarelerinin belediye ve büyükşehir belediyelerine göre mali özerklik açısından daha zayıf durumda olduğunu, gelirlerinin büyük payının kullanımı konusunda söz hakkına sahip olmadıklarını göstermektedir (Arıkboğa, 2008:280).

Grafik 3: İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları



Kaynak: Tablo 4 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafik 3'te yukarıda bahsedilen İl Özel İdarelerin mali özerkliğinin zayıf olduğu durumu görülmektedir. Bu doğrultuda, İl Özel İdarelerinin özgelirleri en az paya sahiptir. İl özel idarelerinin toplam gelirlerindeki en büyük paya bağış ve yardımlar sahiptir.

3.2.3.3.1. İl Özel İdarelerinin Özgelirleri

5302 sayılı kanunun 42. maddesinin hükmüne göre İl Özel İdarelerin özgelirleri, kanunlarla gösterilen İl Özel İdaresi vergi, resim, harç ve katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirleri, hizmet karşılığı ücretleri, faiz gelirleri, para cezası gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirleri ve diğer gelirleri kapsamaktadır.

İl Özel İdarelerinin gelirini sınırlı bir kaç harç oluşturmaktadır. Bunlar 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilen inşaat ruhsat ve yapı kullanım izin harçları ile 1985 tarih ve 3213 sayılı Maden Kanununa göre taşocağı işletenlerden alınan izin ve ruhsat harcıdır (Mutluer, Öner, 2009:138).

3213 sayılı Maden Yasası'nın 5177 sayılı yasa ile değişik 14. maddesi gereğince, kum, çakıl, kireç, mıcır, kaba inşaat, baraj, gölet, liman ve yol gibi

yapılarda kullanılan her türlü yapı gereçlerinde ocak başı satış tutarının % 4'ü, başka madenlerde % 2'si Devlet hakkı olarak ayrılmaktadır. Maden üretimi için ruhsat sahibince yatırılan Devlet hakkının yarısı İl Yönetimi payı olarak ruhsatın bulunduğu İl Özel Yönetimlerine verilir (Keleş, 2008:169).

Bunun dışında İl Özel İdarelerinin özgelirlerine kanunlarla gösterilen ücretler girmektedir. Bunlar, 3039 Sayılı Çeltik Ekim Kanunu gereğince çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve ceza gelirleri, 7336 Sayılı Devlet Orman İşletmelerinden ve Kereste Fabrikalarından Satılan Orman Mallarından İl Özel İdaresi İçin Hisse Alınması Hakkında Kanun gereğince tomruk ve mamul kereste satışından alınan % 3'lük ücretler ve 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine dair Kanun gereğince, İl Özel İdarelerin ellerinde bulunan iskele, rıhtım ve genel taşmaya yarayan kanal, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleridir (Şengül, 2010:197; Mutluer, Öner, 2009:140).

Ayrıca, İl Özel İdarelerince yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hâsılat ve İl Özel İdarelerinin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar da özgelirlerin kapsamına girmektedir.

İl Özel İdarenin son özgeliri yer altı suların kiraya verilmesinden elde edilen gelir kaynağıdır. 167 sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanun'a göre, Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç) ile kuyu açan kimselerin kendi faydalı ihtiyacından fazla yer altı suyu, 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak İl Özel İdarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine % 15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir. Kaynak suyu kira gelirlerinden belediye ya da köy payı sonrası kalan tutar İl Özel İdaresi geliridir (Ulusoy, Akdemir, 2010:95).

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi özgelirlerin toplam tutarı 1 milyar TL'ye kadar ulaşmıştır. Sadece 2006 ve 2009 yılında söz konusu tutar 1 milyara ulaşamamıştır. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna göre İl Özel İdarelerine ait

vergi gelirleri yok denecek kadar azdır. Çünkü İl Özel İdarelere belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda henüz yetki verilmemiştir.

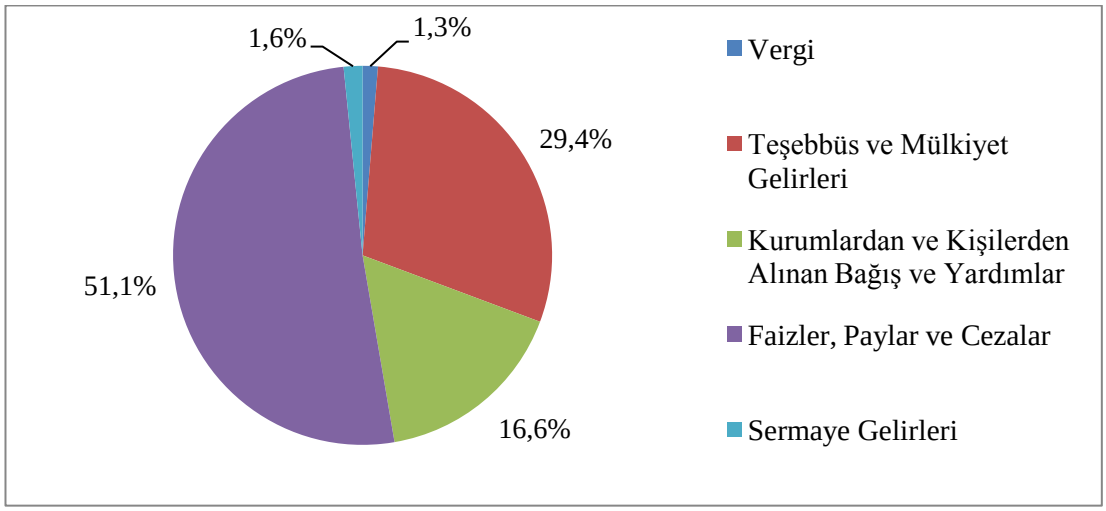
Tablo 5: İl Özel İdarelerinin Özgelirleri (Bin TL)

	Vergi	Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	Kurum. ve kişi. alınan B. ve Y.	Faizler, paylar ve cezalar*	Sermaye gelirleri	Alacaklardan tahsilât	**Toplam**
2006	29 929	121 294	110 039	457 976	131 016	4 014	**854 268**
2007	12 368	345 733	78 050	577 167	49 135	110 829	**1 173 282**
2008	113 208	189 753	195 422	518 395	65 397	38 170	**1 120 345**
2009	112 821	225 387	114 976	443 662	40 063	2 654	**939 563**
2010	42 491	272 848	376 167	366 855	33 383	95	**1 091 839**
2011	16 814	331 679	117 534	499 615	50 268	0	**1 015 910**
2012	15 509	357 299	202 046	622 249	20 053	-443	**1 216 713**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

*Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar hariç

Grafik 4: 2012 Yılında İl Özel İdarelerinin Özgelirleri*



*alacaklardan tahsilat gelirlerinden hariç.

Kaynak: Tablo 5 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Yukarıdaki grafikten görüldüğü gibi 2012 yılında İl Özel İdarelerinin özgelirlerinin % 51,1'ini faizler, paylar ve cezalar düzenlemektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri İl Özel İdarelerinin özgelirlerinin % 29,4'ünü oluşturmaktadır. İl Özel İdareleri özel kurumlardan ve kişilerden şartsız bağışları kabul edebilirler. İşte söz konusu bağış ve yardımlar İl Özel İdarelerinin özgelirinin % 16,6'sını

kapsamaktadır. İl Özel İdarelerin özgelirlerinde en az paya vergiler ve sermaye gelirleri sahiptir.

3.2.3.3.2. Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Ayrılan Pay

Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden İl Özel İdarelerine pay verilmesi uygulaması 2380 sayılı kanunla getirilmiştir. Bu kanundan önceki uygulamada çeşitli vergiler üzerinden İl Özel İdaresi payları ayrılmaktaydı. 2380 sayılı kanun ile İl Özel İdaresine ayrılacak oran % 1 olarak belirlenmiştir. Söz konusu pay 2008 yılına kadar sürekli değişikliklere uğramıştır (Şengül, 2010:196).

1981 tarih ve 2380 sayılı yasayı yürürlükten kaldıran 2 Temmuz 2008 tarih ve 5779 sayılı, İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi hakkında Yasa yeni bir dağıtım dizgesi kurmuştur (Keleş, 2008:169).

5779 sayılı yasanın 2. maddesinin 2. fıkrasına göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1,15'i İl Özel İdarelerine ayrılmaktadır. Paylar Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanmaktadır. Maliye Bakanlığı İl Özel İdarelerinin paylarını İller Bankasına aktarmaktadır.

İller Bankası ilk olarak belediyelere, şehirlerin planlaması ve kurulması amacıyla yapacakları ana kamu hizmetleri için ihtiyaçları olan parayı sağlamak; kısa ve uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara kefil olmak ve kararnamelerde müsaade edilecek banka işlerini yapmak üzere 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun 131. maddesi gereği 11 Haziran 1933 tarihinde 15 milyon TL sermaye ile ‘‘Belediyeler Bankası’’ adıyla tüzel kişiliğe sahip olan bir banka olarak kurulmuştur. Belediyeler Bankası kurulduktan yaklaşık iki yıl sonra, 1580 sayılı Belediye Kanununa bir ek yapılarak, kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamak üzere merkezi bir örgüt olarak ‘‘Belediyeler İmar Heyeti’’ oluşturulmuştur. Belediyeler Bankası ile Belediyeler İmar Heyeti, 23 Haziran 1945 tarihinde ‘‘4759 Sayılı İller Bankası Kanunu’’nun girmesiyle, bir çatı altında toplanmıştır. Böylece İller Bankası, İl Özel İdareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen

idarelere bağlı, tüzel kişiliğe haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle bu kanuna bağlı olmak üzere merkezi Ankara'da olan tüzel kişiliğe haiz bir banka olarak kurulmuştur (Çetinkaya, 2011:202).

İl Özel İdare payının ilk % 50'lik kısmı illerin nüfusuna, % 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, % 10'luk kısmı illerin köy sayısına, % 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna ve son % 15'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

İllerin köy sayısı, İçişleri Bakanlığı tarafından her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere İller Bankasına bildirilir. Gelişmişlik endeksi DPT tarafından tespit edilir. Bu endeksin kullanımında iller gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş en çok gelişmiş ile doğru ve eşit sayıda ili içeren beş gruba ayrılır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il son gruba ilave edilir. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılan miktarın % 23'ü birinci gruba, % 21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, % 19'u dördüncü gruba ve % 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren illerin nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.

Tablo 6: Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve İl Özel İdarelerinin Toplam Gelirlerine Olan Oranı (Bin TL, %)

	MİVGP	Toplam gelir	MİVGP/TG
2006	1 127 038	5 635 984	20,0%
2007	1 244 716	6 099 586	20,4%
2008	1 581 543	7 121 956	22,2%
2009	1 828 174	7 299 672	25,0%
2010	2 341 479	9 752 093	24,0%
2011	2 776 516	11 678 259	23,8%
2012	3 119 433	12 440 479	25,1%

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Merkezi idare vergi gelirlerinden İl Özel İdarelerine ayrılan pay sürekli artmaktadır. Fakat söz konusu payın toplam gelirler içindeki oranı yıldan yıla değişiklik göstermektedir. 2012 yılında merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payın İl Özel İdarelerinin toplam gelirine olan oranı % 25,1'e kadar ulaşmaktadır.

3.2.3.3.3. İl Özel İdareleri Tarafından Alınan Bağış ve Yardımlar

Günümüze kadar İl Özel İdarelerinin gelir yapısında özgelirlerinin yetersizliği nedeniyle devlet yardımları ağırlıklı yer tutmaktaydı. Devlet yardımlarının yapılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen kanuni düzenlemenin yokluğunda bu yardımlar süreklilik arz etmemekteydi. Devletin İl Özel yönetimlerine yardımları, genel bütçeye konulan ödeneklerden ve yasayla kurulmuş fonlardan ödenen paralardan oluşmaktadır (Şengül, 2010:198).

İl Özel İdarelerine bakanlıkların ve özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan ödeneklerden çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Bunlar arasında, Milli Eğitim Bakanlığı ilköğretim okullarının inşaat ve okul giderleri, Sağlık Bakanlığı bütçesinden hayvan ırklarının ıslahı, DPT bütçesinden kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmesi, Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesinden turizm amaçlı alt yapı yatırımları ve kültür etkinlikleri, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden spor hizmetleri ve Maliye Bakanlığı bütçesinden köylerin alt yapısının desteklenmesi hizmetleri (KÖYDES) ve İl Özel İdarelerine yardım için aktarılan ödenekler yer almaktadır (Mutluer, Öner, 2009:140-141).

Tablo 7: İl Özel İdarelerinin Aldığı Bağış ve Yardımlar (Bin TL)

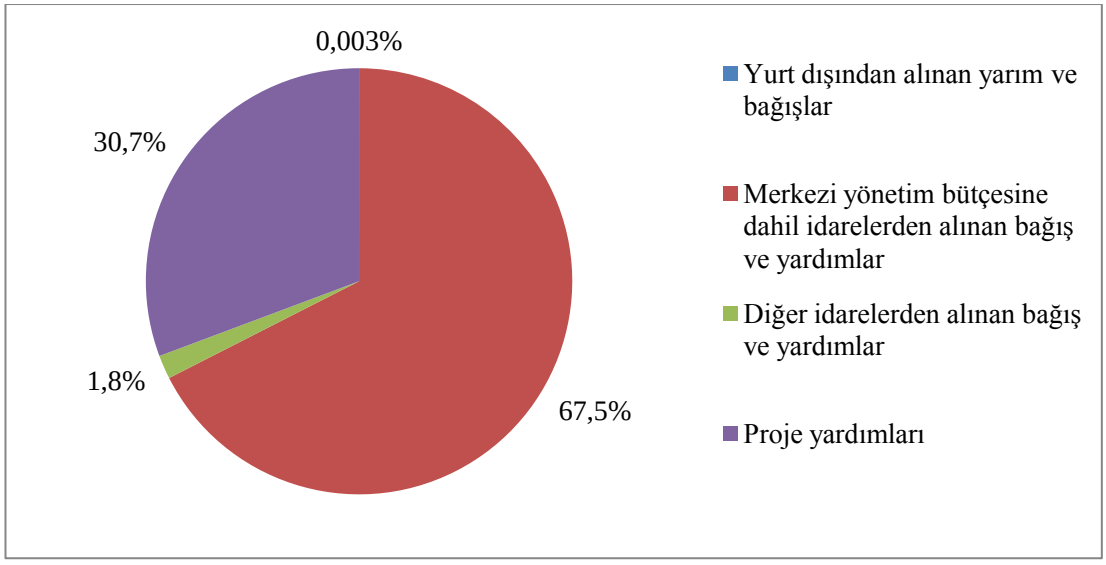
	Yurt dışından B.ve Y.	MYB dahil İdarelerden B.ve Y.	Diğer idarelerden B.ve Y.	Proje yardımları	**Toplam**
2006	871	205 822	2 344	3 447 188	**3 656 225**
2007	590	2 555 440	159 139	966 419	**3 681 588**
2008	161	2 989 676	140 156	1 290 075	**4 420 068**
2009	10	3 258 627	44 557	1 228 741	**4 531 935**
2010	135	4 110 798	85 466	2 122 376	**6 318 775**
2011	196	5 460 980	115 241	2 309 416	**7 885 833**
2012	241	5 471 970	146 739	2 485 383	**8 104 333**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Fark edildiği gibi İl Özel İdarelerinin aldığı bağış ve yardımlar büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından verilmektedir. İkinci sırada ise proje yardımları yer almaktadır.

İl Özel İdarelerine geçmiş dönemlerde yapılan devlet yardımlarının bütçe yılı başladıktan sonra yapılması sıklıkla yaşanan bir olguydu. Bu yardımlar İl Özel İdarelerinin gelir tahminlerinde hesaba katılmadığından kesin hesaplarla aralarında farklılıklar oluşmuştur. Bu durumda il genel meclisleri gerçekleşen gelirlerin hepsi için değil, ancak devlet yardımları dışında kalan gelirlere yönelik program yapmışlardır. Bu nedenle İl Özel İdareleri yıllık bütçelerindeki giderlerin üçte birini planlayabilmişlerdir. Üçte ikiye yakın kısım bütçe yılından sonra gelen bakanlık ödeneklerine bağlı olarak ilgili bakanlığın talimatları doğrultusunda harcanmıştır (Şengül, 2010: 198-199).

Grafik 5: 2012 Yılında İl Özel İdarelerinin Aldığı Bağış ve Yardımlar



Kaynak: Tablo 7 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

İl Özel İdareleri tarafından alınan yardım ve bağışların % 67,5'i merkezi yönetime dâhil kuruluşlardan gelmektedir. Merkezi yönetim dışında başka idarelerden de yardım ve bağışlar alınmaktadır. SGK ve diğer mahalli idareler buna örnek verilebilir. Söz konusu idarelerden alınan bağış ve yardımların payı % 1,8'dir. Proje yardımları, İl Özel İdarelerinin 2012 yılında aldığı toplam yardım ve bağışların % 30,7'ini kapsamaktadır. En az hatta önemsiz paya yurt dışından alınan yardım ve bağışlar sahiptir. Buraya AB'den, Dünya Bankasından ve diğer kuruluşlardan alınan yardım ve bağışlar girmektedir.

3.2.3.3.4. İl Özel İdarelerinin Borçlanma Gelirleri

Borçlanma bir gelir kaynağıdır ve zaman zaman yerel yönetim birimlerinin gelirleri içinde çok önemli bir paya sahip olabilmektedir. Ancak, borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır ve gelecek kuşakları yükümlülük altına sokmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler toplam kamu sektörünü oluşturan birimlerden biridir ve borçlanmaları kamu kesimi genel borç stokunu artırmaktadır; yerel yönetimlerin borçlanması başta enflasyon oranı ve faiz haddi olmak üzere milli ekonomi üzerinde etkisi olan birçok parametreyi olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin nasıl borçlanacağı ve borçlanarak sağlanan gelirlerin hangi alanlarda kullanılacağı büyük önem taşımaktadır (Bali, 2007:546-547).

5302 sayılı kanunun 51. maddesinin hükmüne göre İl Özel İdaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

İl Özel İdareleri dış borçlanmaya 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla başvurabilir.

Bunun dışında İl Özel İdareleri borçlanma konusunda İller Bankasına başvurabilir. İller Bankasının önemli görevlerinden birisi mahalli idarelere kredi sağlamaktır. Banka, mahalli idarelerin yapacakları yerel kamu hizmetlerine kredi sağlama ve bu konuda kurulmuş ya da kurulacak fonlardan tahsis yapmakla yükümlüdür. İl özel idarelerinin İller Bankasından kredi kullanabilmesi için il genel meclisince alınan borçlanma kararı gerekmektedir.

İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan İl Özel İdaresi, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği İl Özel İdaresinin kredi isteklerini reddeder.

İl Özel İdaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stoku tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelir toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen

yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır.

İl Özel İdaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarın yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclis kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.

İl Özel İdarelerinin dış borç stokları olmadığından dolayı sadece iç borç stoku hakkındaki bilgiler incelenebilir.

Tablo 8: **İl Özel İdarelerinin İç Borç Stoku** (Bin TL)

	Banka kredileri	Bütçe emanetleri	Vergi ve SGK	Diğer yükümlülükler	**Toplam**
2006	17 715,6	28 878,4	61 697,0	400 754,1	**509 045,1**
2007	43 073,8	44 056,9	62 364,8	399 891,2	**549 386,8**
2008	114 925,9	36 297,1	64 207,0	510 620,1	**726 050,1**
2009	193 103,6	31 302,6	59 360,2	579 794,4	**863 560,9**
2010	226 777,2	38 556,1	75 876,6	1 018 753,3	**1 359 963,3**
2011	275 977,7	44 243,6	82 646,1	1 407 219,2	**1 810 086,5**
2012	311 711,8	43 125,6	105 431,9	1 294 782,8	**1 755 052,1**

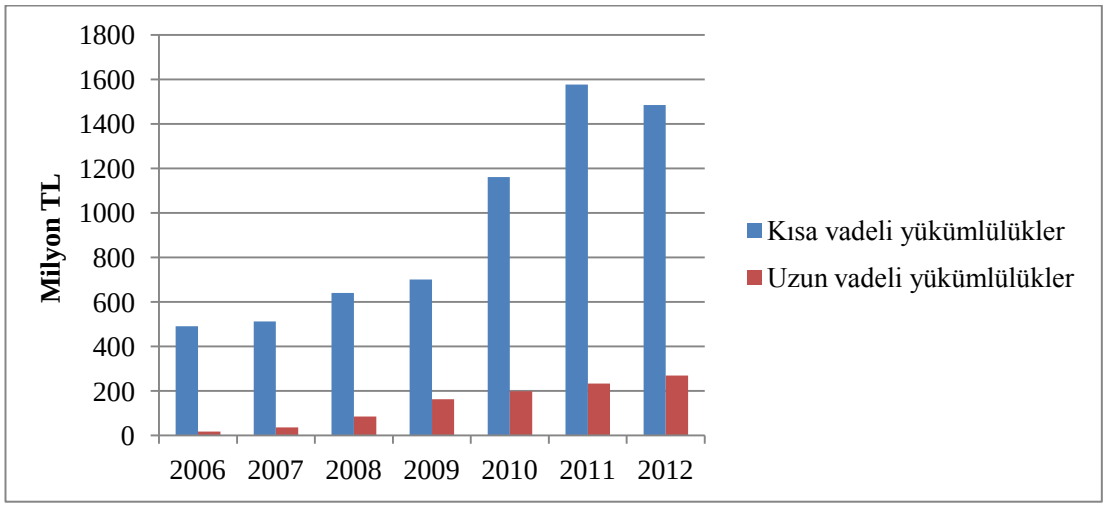
Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

İl özel idarelerinin iç borçlanması sürekli artış göstermektedir. 2010 yılından başlayarak iç borçlanması 1 milyarı aşmaktadır. 2012 yılında iç borç stoku 1 milyar 755 milyon TL civarındadır.

İl Özel İdareleri yönetiminin İller Bankası dışındaki kurumlardan borçlanmasında yasal bir engel yoktur. Fakat genellikle söz konusu idare, iller bankasından borç almaktadır. Buna rağmen illerin bu kaynaktan kredi kullanma oranı oldukça düşüktür. İller Bankası İl Özel İdarelerine bankanın finansmanı imkânlarına göre Banka kaynağından veya Bankanın diğer finans kurumlarından temin edeceği

kaynaklardan Banka Yönetim Kurulu kararıyla kaynak kullandırmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2010:200).

Grafik 6: İl Özel İdarelerinin İç Borç Stoku



Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi, İl Özel İdarelerinin hem kısa vadeli hem de uzun vadeli yükümlülükleri artmaktadır. Kısa vadeli yükümlülükler 1,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Uzun vadeli yükümlülükler ise 200 milyon TL'den fazladır.

3.3. Belediyeler

Bir bölge idaresi özelliğinde olan İl Özel İdarelerinden başka, idari yerinden yönetim sistemi içerisinde mahalli idare birimi olarak Belediyeler vardır. İl Özel İdaresi ile belediyeler arasında herhangi bir hiyerarşi bağlantısı olmadığı gibi genellikle de bağımsızdırlar. İl özel idarelerinin varlık nedenleri esas itibariyle idari düşüncelere dayanmasına karşın, belediyeler açısından topluca ve komşuca yaşama faktörü ağır basmaktadır (Öncel, 1998:124).

3.3.1. Belediyelerin Tarihçesi

Yasal olarak ilk belediyenin kuruluşu 16 Ağustos 1854 tarihli resmi tebliğ ile gerçekleştirilmiştir. Bu tebliğ ile belediye fonksiyonlarını üstlenecek bir örgüt olan İstanbul Şehremaneti İdaresi kurulmuştur. Bu denemeye göre ilk belediye olan Şehremaneti'nin başında Şehremini adı verilen ve padişah tarafından atanan bir

belediye başkanı bulunuyordu. Yürütme organı olan Şehremininin yanında on iki üyeden oluşan bir de Şehir Meclisi vardı. Bu Meclis bir karar ve istişare organı olup üyeleri ‘‘İstanbul’da oturan her sınıf teba-i Osmanî’den ve esnafın muteber ve mutemedi’’ arasından yine atama yolu ile işbaşına getiriliyordu. Şehremaneti evvelce kadılar tarafından gerçekleştirilen geleneksel karakterdeki beledi hizmetlerin yanı sıra o tarihlerde modern sayılan bazı görevleri de üstlenmişlerdi (Nadaroğlu, 1994:197).

Bu örgüt kurulup işlemeye başlamadan önce İstanbul’da, üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklu kimseler olan bir İntizam-ı Şehir (Kent Düzeni) Komisyonu kurulmuştu. Bu kurlun görevi, kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmaktı. Yapmış olduğu önerilere uyularak, 1858 yılında, İstanbul’un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında, hükümetin atadığı bir Daire Müdürü ile yine hükümetçe seçilip atanan 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi vardı. Bu belediye meclisi yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabiliyordu. Resmi dili de Fransızca idi (Keleş, 2008:136-137).

Yeni belediye sistemi, başarılı sonuçlar alınması üzerine, 6 Ekim 1868’de Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü bütün İstanbul’u kapsar hale getirildi. Aynı yıl çıkarılan bir talimatla İstanbul dışında, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayete Nizamnamesi ile 1868 tarihli talimat teyit edilmiş ve taşrada belediye kurulması ilk olarak 1871 yılında mümkün olmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2010:232).

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi taşradaki belediyeleri kuran hukuki metindir. Taşrada belediyeler öncelikle liman şehirleri ve ulaşım merkezlerinde kurulmuştur. Bu gelişmede yatan temel sebep ticari faaliyette bulunanların düzenli bir şehir yönetimine duydukları gereksinimdi. 1871 Nizamnamesinin bir bölümü belediye yönetimine ayrılmıştı. Belediye başkanı, valinin onayı ile göreve başlardı ve görevi gönüllülük esasına dayanırdı. Belediye meclisi ise belediye başkanı, yardımcısı ve seçimle gelen altı üyeden oluşmaktadır.

Meclis üyelerinin seçimi hükümetin onayı ile kesinlik kazanmaktaydı (Şengül, 2010: 33).

1876 Anayasası ile belediye işlerinin İstanbul'da ve vilayetlerde seçimle kurulacak belediye meclisleri vasıtasıyla idare olunacağı hükme bağlanmıştır. Üç ay gibi çok kısa bir süre görev yapan Osmanlı Meclisi sınırlı sayıda kanun arasında 1877 tarihli Dersaadet (İstanbul) Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye Kanununu da kabul etmiştir (Mutluer, Öner, 2009:95).

Belediye mevzuatının bütün belediyeleri kapsayacak şekilde yenilenmesi 3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı kanunla gerçekleşmiştir. 1580 sayılı kanunun kabul edilmesinde yeni şartlara uyum sağlayacak bir yapı oluşturmak ve siyasi rejim değişikliği iki temel faktördü (Görmez, 1997:101 aktaran Şengül, 2011:74).

Türkiye'de büyükşehir belediye sistemi 1984 yılında kabul edilen ''3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'' ile gündeme gelmiştir. Söz konusu kanun ile Türk yerel yönetimler literatürüne iki yeni deyim gelmiştir: ''Büyükşehir Belediyesi'' ve ''İlçe Belediyesi''. Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa tabi olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye'de uzun bir büyükşehir belediye geçmişi ve geleneğinden söz etmek mümkün değildir (Parlak ve Sobacı, 2012:169).

Günümüzde belediyelerin tabii oldukları yasalar, normal belediyeler için geçerli olan 3 Temmuz 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyeleri için geçerli olan 10 Temmuz 2004 tarih 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Bu iki kanunla beraber Türkiye'deki belediyeler normal belediyeler; il, ilçe, ilk kademe ve belde belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinden oluşmaktadır (Çetinkaya, 2011:114).

2011 mahalli idareler genel faaliyet raporuna göre Türkiye'de toplam 2950 belediye bulunmaktadır. 2950 belediyenin 16'si büyükşehir belediyesi, 65'i il belediyesi, 143'ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749'u ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 1977'si ise belde belediyesidir.

Türkiye'de mevcut 16 büyükşehir belediyesine 11 büyükşehir belediyesinin daha eklenmesi söz konusudur. Böylelikle yakın gelecekte büyükşehir belediye sayısının 27 olması beklenmektedir. Ayrıca halen İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri için geçerli olan il sınırlarını kapsama ve ilin bütününde büyükşehir belediyesinin yetkili olma durumunun diğer büyükşehir belediyeleri için de uygulanması gündemdedir (Parlak, Sobacı, 2012:169).

3.3.2. Belediyelerin İdari Yapısı

Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder. Söz konusu olan mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için belediyeler üzerine 5393 sayılı kanunla görev ve sorumluluklar konulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, 1580 sayılı Kanun'da benimsenen, belediyelerin görev ve sorumluluklarını teker teker belirten ve sınırlandıran liste usulü terk edilmiştir. Yaşanan ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmelerin karşısında, belediyelere verilen görev ve yetkilerin bugün için anlamını yitirmesi liste usulünden vazgeçilmesinin önemli bir nedeni olarak belirtilebilir (Parlak, Sobacı, 2012:149).

Belediyeler, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

Bunun dışında devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve

işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verilebilir.

Belediyeler üstlenilen görevleri yerine getirmek için yetki ve sorumluluklara sahiptir. Belediyelerin yetki ve imtiyazlarının neler olduğu ise kanunun 15. maddesinde sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, üçlü organ modelini korumuştur. Buna göre, belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanıdır ve söz konusu kanunun 17. ile 47. maddeleri arasında düzenlemiştir (Parlak, Sobacı, 2012:152).

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve doğrudan seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Meclis üyeleri 5 yıllık bir süre için seçilirler. Üyelerinin seçiminde sınırlama yoktur; seçilen üyeler tekrar seçilebilirler. Belediye meclisinin oluşumunda nüfus ölçütü belirleyicidir. Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusa bağlı olarak belediye meclis üye sayısı belli olur. Belediye Kanunu meclis üye seçimini kendisi düzenlemeyerek 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göndermede bulunur. Kanunun 5. maddesine göre belediye meclis üye sayısı belirlenirken son genel nüfus sayımı esas alınır. Belediyenin görev ve yetkileri 5393 sayılı kanunun 18. maddesinde toplam 20 bent halinde sayılmıştır (Şengül, 2011:84).

Belediye encümeni, il belediyelerinde ve nüfusu 10 000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye encümeninin

görev ve yetkilerine stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak ve kanunda gösterilen diğer görevler girmektedir.

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan belediye sınırları içerisindeki seçmenlerce çoğunluk esasına göre tek dereceli olarak beş yıl için seçilir. Belediye başkanının en önemli görevi, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumaktır. Belediye başkanının diğer görev ve yetkileri 5393 sayılı kanunun 38. maddesi ile düzenlenmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2010: 233).

3.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin İdari Yapısı

Büyükşehir belediyesi ise en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişini ifade etmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin, belli birtakım görevleri vardır. Bu görevleri yerine getirebilmek için büyükşehir belediyeye yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilçe ve ilke kademe belediyelerinin görüşlerini alarak stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/ 5000 ile 1/ 25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak, Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz; su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol,

cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek gibi görevler girmektedir. 5216 sayılı kanunun 7. maddesinde toplam 23 bent halinde büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları sayılmıştır.

Ayrıca 5216 sayılı kanunun 7. maddesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri de düzenlenmiştir. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerine, büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak, sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak, sağlık eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, define ile ilgili hizmetleri yürütmek ve kanunlarla gösterilen büyükşehir belediyesine verilen görevler dışında kalan diğer görev ve yetkiler girmektedir.

Büyükşehir belediyeler diğer yerel yönetimler gibi üçlü organ modeline sahiptir. Büyükşehir belediye organlarına büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı girmektedir.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Meclis üyelerinin seçimi 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun hükümlerine göre yapılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilmemektedir. Büyükşehir belediye meclisi ilçe ve ilk kademe belediyelere entegre şekilde oluşur. Seçmenler, büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediye meclis üyelerini seçer. Seçiliş sırasına göre her meclisi ilçe ve ilk kademe belediyesinin ilk beşte birine giren üyeler aynı dönemde ilçe ve büyükşehir belediye meclisi üyesi olurlar. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu büyükşehir belediye meclislerinin görevlerini ayrı bir başlık altında sayılmadığından dolayı 5393 sayılı kanunun bu konumdaki

hükümleri esas itibari ile büyükşehir belediye meclisi için de geçerlidir (Şengül, 2010:127).

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, bir mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri kanunda belirtilmemiştir. Büyükşehir encümeninin büyükşehir ölçeğindeki işlerde belediye encümenin görev ve yetkilerine benzer yetkilere sahiptir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olmaz. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor Kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri 5216 sayılı kanunun 18. maddesinde belirtilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmeli, belediyenin hak ve menfaatlerini korumalıdır.

3.3.4. Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelerin mali yapısı İl Özel İdarelerine benzer şekilde belediyelere ait bütçe, gider ve gelir konularından oluşmaktadır. Belediyeler ayrıca borçlanmaya da başvurabilirler. Tüm bunlar sırasıyla tek tek incelenmektedir.

3.3.4.1. Belediyelerin Bütçesi

Belediye bütçesi, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren

bir belgedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun kabulü ile bütçe belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Dolayısıyla belediyeler 5 yıl için hazırlanan stratejik planlarını çok iyi belirlemek zorundadırlar. Stratejik planın yıllık uygulama dilimleri olarak kabul edilen performans programı ise belediye bütçesi ile birlikte hayatiyet kazanır. Performans bütçe sistemine dayalı olarak analitik bütçe sınıflandırılması ile hazırlanan belediye bütçesinde her harcama ve gelirin en ince ayrıntısına kadar kodlaması yapılarak kayıt altına alınması sağlanır (Çetinkaya, 2011:142).

Belediye bütçeleri, 2006 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan esaslara göre hazırlanır. Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur. Gelir bütçesi; vergi gelirleri başta olmak üzere, ekonomik sınıflandırmaya göre belediyenin gelirlerinin çeşitlerini gösterir (Mutluer, Öner, 2009:196).

Bütçe süreci, belediye başkanı tarafından Haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak için bütçe çağrısı ile başlamaktadır. Birimler bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurulur. Ayrıca merkezi idarenin ekonomik verileri ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerinden faydalanılır.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda oluşturulur. Birimlerden gelen ayrıntılı harcama programları da dikkate alınmak suretiyle kurumun ayrıntılı harcama programı ve finansman programı hazırlanarak bütçe tasarısına eklenir. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığın'a gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini

konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir.

Büyükşehir belediye bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin 5216 sayılı kanunun 25. maddesinde gösterilmeyen diğer hususlarda Belediye Kanun hükümleri uygulanır.

Tablo 9: Belediyelerin Bütçe Dengesi (Bin TL)

	Harcamalar	Gelirler	Bütçe Dengesi
2006	21 640 204	20 372 864	-1 267 340
2007	25 832 553	23 648 122	-2 184 431
2008	30 959 084	25 736 012	-5 223 072
2009	31 012 132	26 844 961	-4 167 171
2010	34 474 935	34 233 863	-241 072
2011	41 132 755	40 740 227	-392 528
2012	46 998 113	45 131 525	-1 856 588

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Tablo 9'dan görüldüğü gibi belediyelerin gelirleri harcamalarını karşılayamamaktadır. 2009 yılında belediyelerin bütçe açığı 4 milyara kadar ulaşmıştır. Fakat 2010 yılında söz konusu idarelerin bütçe açığı azalmış ve 241 milyonu bulmuştur. 2012 yılında belediyelerin bütçe açığı 1,8 milyar TL'ye kadar artmıştır.

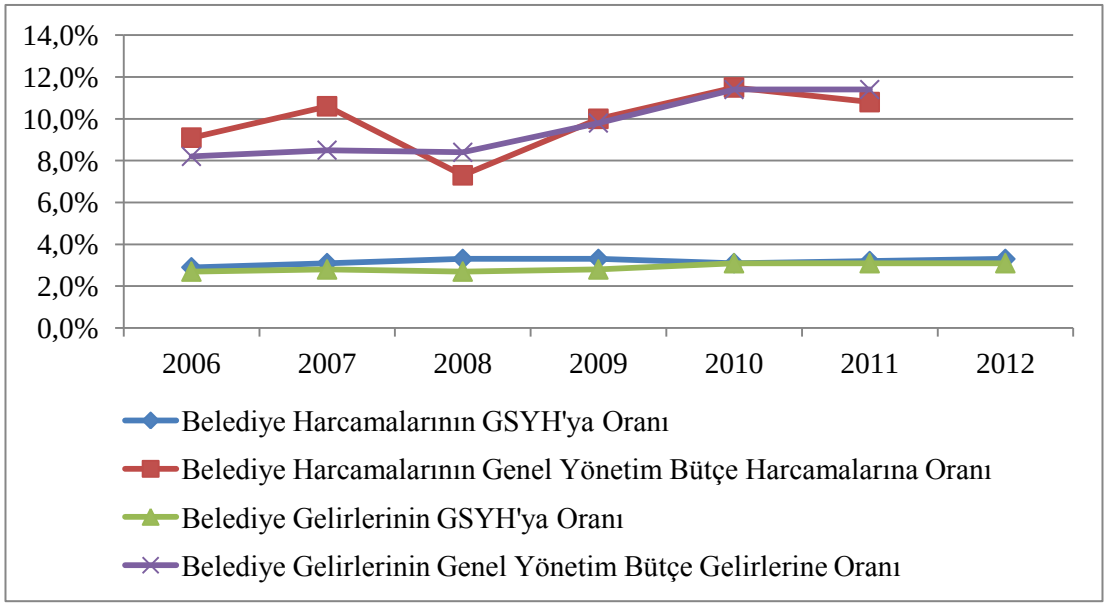
Tablo 10: Belediye Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya Oranı, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı (Bin TL, %)

	Belediye harcamaları	GSYH 'ya oranı	GBH'na oranı	Belediye Gelirleri	GSYH' ya oranı	GBG'ne oranı
2006	21 640 204	2,9%	9,1%	20 372 864	2,7%	8,2%
2007	25 832 553	3,1%	10,6%	23 648 122	2,8%	8,5%
2008	30 959 084	3,3%	7,3%	25 736 012	2,7%	8,4%
2009	31 012 132	3,3%	10,0%	26 844 961	2,8%	9,8%
2010	34 474 935	3,1%	11,5%	34 233 863	3,1%	11,4%
2011	41 132 755	3,2%	10,8%	40 740 227	3,1%	11,4%
2012	46 998 113	3,3%		45 131 525	3,1%	

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013, www.tuik.gov.tr, 4 Mart 2013, Maliye Bakanlığı 'Genel Faaliyet Raporu' 2006-2011

Belediyelerin harcamalarının GSYH'ya olan ortalama oranı % 3,2'dir. Söz konusu harcamalarının Genel Bütçe harcamalarına olan oranı ise % 9,9'dur. Belediyelerin gelirlerinin GSYH'ya olan ortalama oranı % 2,9'dur. Genel Bütçe gelirlerine olan ortalama oranı ise % 9,6'dır.

Grafik 7: Belediye Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'ya, Genel Yönetim Gelirlerine ve Harcamalarına Oranı



Kaynak: Tablo 10 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Yukarıdaki grafik 7'de görüldüğü gibi 2008 yılında belediye harcamalarının Genel Bütçe harcamalarına olan oranının düştüğü görülmektedir. Demek ki 2008 yılında 2007'ye göre daha az harcama yapılmıştır. Belediye gelirlerinin Genel Bütçe gelirlerine olan oranı sürekli artmaktadır. Belediye harcamalarının oranı da artmakta, fakat belediye gelirlerinin oranına göre daha fazla dengesizlik göstermektedir.

3.3.4.2. Belediyelerin Harcamaları

Belediyeler kanununun 60. maddesine göre belediyelerin giderlerine belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, belediye personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin harcamaları, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri için yapılacak giderler girmektedir. Bunun dışında vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerinin takip ve tahsili için yapılacak giderler, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri, şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar ve diğer harcamalar belediye giderlerine girmektedir.

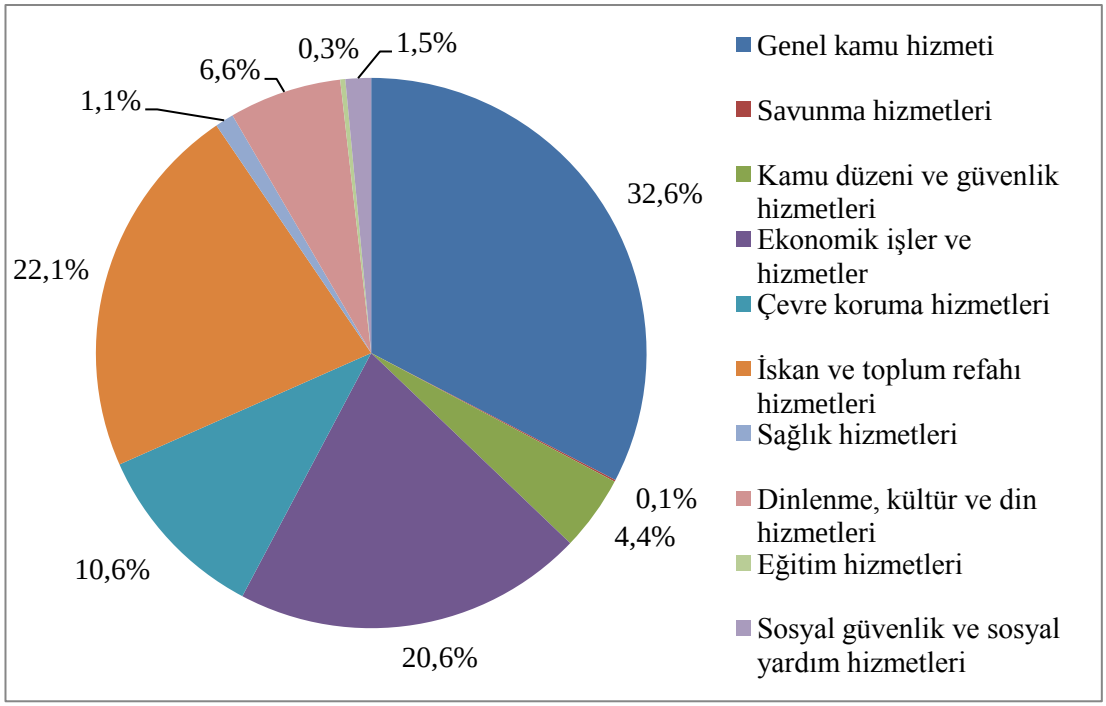
Tablo 11: Belediyelerin Harcamaları (Milyon TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Genel kamu hizmeti	7398,0	8179,0	10055,4	11537,8	12126,2	14399,0	15 318,8
Savunma hizmetleri	6,0	5,6	9,6	9,0	10,2	31,5	38,3
Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	802,9	1053,9	1303,7	1246,4	1488,5	1750,7	2090,8
Ekonomik işler ve hizmetler	4078,7	5328,3	6969,0	6792,8	7850,8	8589,3	9664,0
Çevre koruma hizmetleri	2051,0	2411,7	2941,6	3145,7	3532,3	4177,3	4988,8
İskân ve toplum refahı hizmetleri	5602,0	6768,7	7095,0	5730,8	6700,5	8577,9	10395,1
Sağlık hizmetleri	247,0	282,2	331,4	367,5	390,0	427,6	512,2
Dinlenme, kültür ve din hizmetleri	1072,7	1329,5	1668,6	1575,5	1793,8	2460,9	3104,5
Eğitim hizmetleri	74,8	97,5	116,5	129,2	103,8	163,2	160,5
Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	307,1	376,1	468,3	477,4	478,9	555,4	715,1
Toplam	**21640,2**	**25832,5**	**30959,1**	**31012,1**	**34475,0**	**41132,8**	**46988,1**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Belediyelerin toplam harcamaları 21,6 milyar TL'den 47 milyar TL'ye kadar artmıştır. Yapılan harcamaların hangi alana ait olduğu aşağıdaki grafikte görülmektedir.

Grafik 8: 2012 Yılında Belediyelerin Harcamaları



Kaynak: Tablo 11 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Belediyelerin toplam harcamalarında en büyük paya genel kamu hizmetleri ile ilgili harcamalar sahiptir. Söz konusu pay % 32,6'ya eşittir. İkinci sırada iskân ve toplum refahı ile ilgili harcamalardır. İskân ve toplum refahı için yapılan harcamaların toplam belediye harcamalarındaki payı % 22,1'dir. Ekonomik işler ve hizmetlerle ilgili harcamalarının payı % 20,6'dır. Dikkat edici nokta çevre koruma hizmetleri ile ilgili harcamaların belediye harcamalarında % 10,6 paya sahip olmasıdır. Aynı harcamalar İl Özel İdarelerinin 2012 yılında toplam harcamalarındaki payı % 1'i bile bulamamıştır. Kalan harcamalar % 0,1'den % 6,6'ya kadar çeşitli paylara sahiptirler.

3.3.4.3. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için öngörülen gelirler 2005 yılında 5393 sayılı kanunda sayılmış, ayrıca belediyelere diğer mevzuat ile birtakım gelirler sağlanmıştır. 5393 sayılı belediye kanunu ve halen yürürlükte olan diğer mevzuatla öngörülen belediye gelirleri; özgelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden

ayrılan paylar ve genel ve alınan yardım ve bağışlar olarak üç ana gruba ayrılır (Mutluer, Öner, 2009:180).

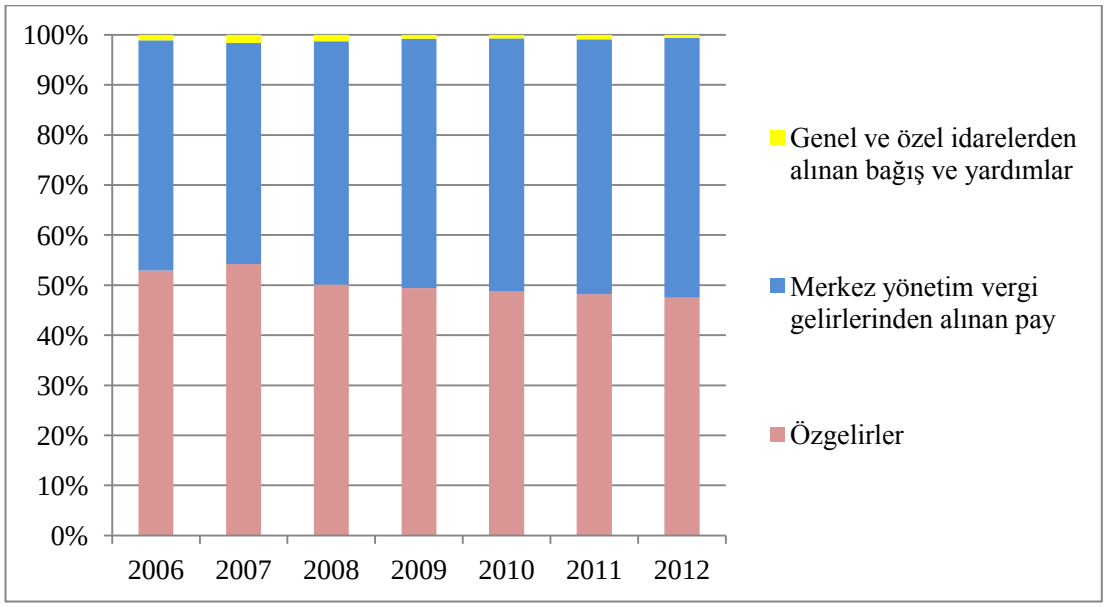
Tablo 12: Belediyelerinin Gelir Kaynakları (Bin TL)

	Özgelirler	%	M.İ.V.G.P	%	Alınan B ve Y.**	%	**Toplam**	**%**
2006	10 788 302	53,0	9 368 846	46,0	215 716	1,1	**20 372 864**	**100,0**
2007	12 812 341	54,2	10 456 549	44,2	379 232	1,6	**23 648 122**	**100,0**
2008	12 883 679	50,1	12 508 740	48,6	343 593	1,3	**25 736 012**	**100,0**
2009	13 262 827	49,4	13 358 440	49,8	223 694	0,8	**26 844 961**	**100,0**
2010	16 670 036	48,7	17 333 265	50,6	230 562	0,7	**34 233 863**	**100,0**
2011	19 652 806	48,2	20 738 988	50,9	348 433	0,9	**40 740 227**	**100,0**
2012	21 405 085	47,5	23 440 051	51,9	286 389	0,6	**45 131 525**	**100,0**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Tablo 12'den görüldüğü gibi belediye gelirlerinin ortalama % 50'si özgelirler, % 49'unu merkez yönetimin vergi gelirlerinde verilen pay oluşturmaktadır. Genel ve özel bütçeli idarelerden olan ödemeler ise % 1'e eşittir. Fakat belediyelerin özgelirlerinin payı giderek azalmaktadır. Buna karşılık merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar artmaktadır.

Grafik 9: Belediyelerin Gelir Kaynakları



Kaynak: Tablo 12 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Belediyelerin İl Özel İdarelerine göre daha fazla özgelirlere sahiptir. Belediye özgelirlerinin toplam gelirler içindeki oranı % 53'ten % 47,5'e kadar düşmüştür. Merkezi yönetimden aldığı vergi payları belediyelerin toplam gelirlerine olan oran % 46'dan % 51,9'a kadar artmıştır. Genel ve özel idarelerden alınan bağış ve yardımlar toplam gelirde çok az yani % 1 gibi bir paya sahiptir.

3.3.4.3.1. Belediyelerin Özgelirleri

Halen belediyelerin 5393 sayılı kanun ve diğer mevzuatla tahsil ettikleri öz gelirlerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan vergi, resim, harç ve katılma payı gelirleri, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre tahsil edilen bina ve arazi vergileri, taşınır ve taşınmaz malların kira ve satış gelirleri, hizmet karşılığı alınan ücret gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri, faiz ve ceza gelirleri ve bağışlar girmektedir (Mutluer, Öner, 2009:181).

Tablo 13: Belediyelerin Özgelirleri (Bin TL)

	Vergi	Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	Kurum. ve kişi. alınan B. ve Y	Faizler, paylar ve cezalar*	Sermaye gelirleri	Alacaklardan tahsilât	**Toplam**
2006	3 347 587	3 008 719	153 618	2 129 252	1 819 114	330 012	**10 788 302**
2007	3 678 464	3 742 518	199 663	3 230 673	1 897 844	63 179	**12 812 341**
2008	4 077 274	3 751 749	153 278	3 200 673	1 664 835	35 870	**12 883 679**
2009	3 631 028	4 123 985	151 426	3 428 673	1 243 331	684 384	**13 262 827**
2010	5 854 566	4 824 058	214 035	3 075 067	2 533 815	168 495	**16 670 036**
2011	6 878 140	5 365 883	278 280	3 652 228	3 351 272	127 003	**19 652 806**
2012	7 232 437	6 505 295	359 273	3 996 985	2 988 174	322 921	**21 405 085**

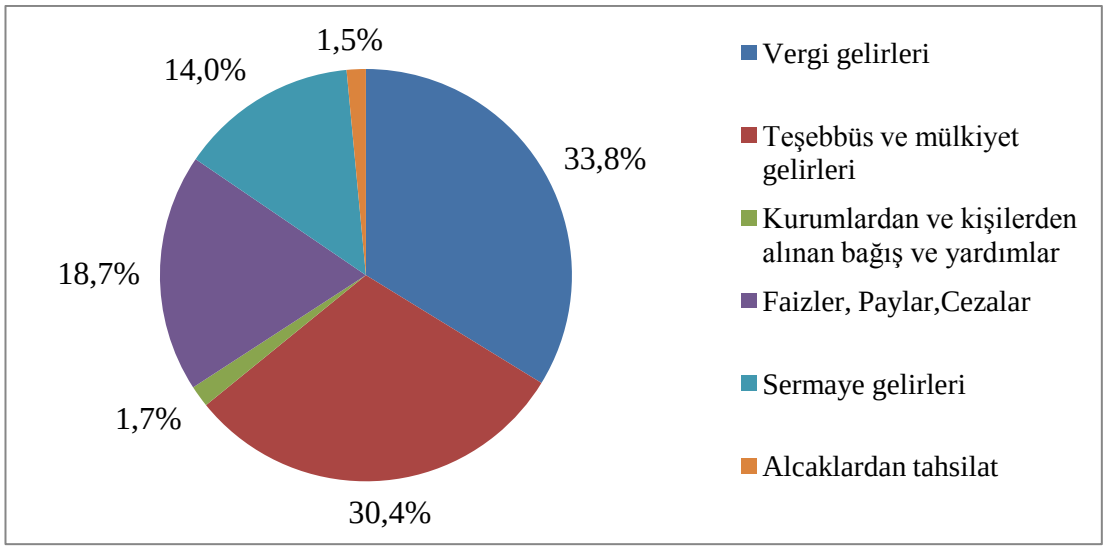
Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

*Merkez İdare vergi gelirlerinden ayrılan pay hariç

Tablo 13'te görüldüğü üzere belediyelerin özgelir yapısı incelenebilir. Burada dikkat edici nokta 2009 yılında vergi gelirlerinin düşmesidir. 2009 yılında görülen vergi gelirlerindeki düşüş, belediyelere ödenen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin 2009 yılında bütçe kanunuyla genel bütçeye aktarılmasından kaynaklanmaktadır. Belediyelere ait olan elektrik ve havagazı tüketim vergisinin kısa süreli de olsa merkezi idare geliri haline dönüştürülmesi mali özerkliği zedelemektedir. Bir idarenin etkin hizmet planlaması yapabilmesi için gelirlerinin

geleceği konusunda bir öngörüye sahip olabilmesi gerekmektedir. Bu nedenle bu tür merkezi müdahaleler mali özerkliği bozmaktadır. Dolayısıyla kriz gibi olağanüstü koşullarda bile yerel gelirlerin merkeze çekilmesi yerine ulusal maliye politikası araçlarının kullanılması daha uygun bir yaklaşım olacaktır (Gündüzöz, 2012:1022).

Grafik 10: 2012 Yılında Belediyelerin Özgelirleri



Kaynak: Tablo 13 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafik 10'da görüldüğü gibi 2012 yılında belediyelerin özgelirlerinin % 33,8'i vergi gelirleridir. Belediyelerin toplam gelirlerinin % 30,4'ünü ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır. Faizler, paylar ve cezaların toplam gelirlerindeki payı % 18,7'dir. Sermaye gelirlerinin payı ise % 14'tür. En az paya sahip olan, kurumlardan ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar ve alacaklardan tahsilattır. Söz konusu gelirlerin payları sırasıyla % 1,7 ve % 1,5'tir.

Toprak'a göre kentsel hizmet talebi, artışı zorlamasına rağmen belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı düzenli artırılamamaktadır. Belediyeler kaynaklarını tahsil edememektedir. Bu husus performans değerleri ile yakından ilişkilidir. Ayrıca belediye gelir kaynaklarının önemli bir bölümü; mükellefi, konusu, matrahı itibariyle karışıklık arz etmektedir. Bu nedenle verginin tahakkuk ve tahsilinde de ciddi sıkıntılar bulunmaktadır (Toprak, 2010:294).

3.3.4.3.1.1. Belediyelerin Vergi Kaynakları

Mahalli idarelere en önemli gelir kalemi olarak, belli servet unsurları üzerinden alınan vergiler kategorisi kalmaktadır. Nitekim bu sistemi uygulayan ülkelerin birçoğunda mahalli idarelerin en büyük gelir kaynağını gayrimenkuller üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Bu vergilerin getirdiği gelir ise, mahalli yönetimin gereksinmelerini karşılamaktan uzaktır (Uluatam, 1991:38).

Türkiye'de belediye vergileri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile açıklanmıştır. 2464 sayılı kanun ile düzenlenen vergiler ilan ve reklam vergisini, eğlence vergisini, haberleşme vergisini, elektrik ve havagazı tüketim vergisini, yangın sigorta vergisini ve çevre temizlik vergisini kapsamaktadır. Kanunun ilk şeklinde mevcut olan meslek vergisi ile akaryakıt vergisi daha sonra kaldırılmıştır. (Şengül, 2011:179)

İlan ve reklam vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamlardır. İlan ve reklam vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. İlan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenler: başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludur. İlan ve reklam vergisinin oranları Belediye Gelirleri Kanunun 15. maddesinde gösterilmektedir. Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasında önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan ve reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir.

Belediye vergi gelirlerinin diğeri eğlence vergisidir. Belediye Gelirleri kanununun 21. maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabidir. Eğlence vergisinin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir. Verginin matrahı biletle girilen yerler, müşterek bahisler ve biletle girilmesi zorunlu olmayan

eğlence yerleri için ve onlara uygulanacak oranlar 20. ve 21. maddelerde ayrı belirtilmiştir.

Haberleşme vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlarda Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimile ve data ücretleridir. Bunların tesis, devir ve nakil ücretleri vergi kapsamına girmemektedir. Verginin mükellefi, telefon, teleks, faksimile ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon idaresidir. Haberleşme vergisinin matrahı, tesis, devir ve nakil hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Vergi oranı % 1'dir.

Elektrik havagazı vergisinin konusu belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimidir. Söz konusu verginin mükellefi, elektrik ve havagazı tüketenlerdir. Ayrıca elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize sanayi bölgelerinde ise tüketilen elektrik enerjisinin vergisinin organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder. Verginin matrahı, elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedeli ile havagazının satış bedelidir. Matraha vergi, fon ve paylar dâhil edilmez. İmal ve üretim, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon haberleşme işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1, bunun dışındaki maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 5, havagazının ise satış bedelinden % 5 oranında vergi alınmaktadır. Elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden 20. günün akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmek ve vergiyi aynı sürede ödemek zorundadır.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları üzerinden alınan primler, yangın sigortası vergisine tabidir. Yangın sigortası vergisini, sigorta şirketleri ödemekle mükelleftir. Vergi oranı ise alınan primlerin %10'u kadardır. Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelerini ertesi ayın 20. günün akşamına kadar ilgili belediyeye ödemelidirler.

Belediye sınırları ve mücavir alanları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 20 Kr, diğer yerlerde 16 Kr olarak hesaplanır. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait vergi ise, kanunda gösterilen 5 dereceli 7 gruplu tarifeye göre alınır ve büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanır.

1985 yılına gelinceye kadar bir merkezi vergisi olan Emlak Vergisi, 3239 sayılı yasa ile belediye vergisi durumuna getirilmişti. O değişikliğe göre, belediyeler, topladıkları Emlak Vergisi gelirinin % 15'ini İl Özel Yönetimleri payı olarak ayırıp ilgili İl Özel Yönetimine veriyorlardı. Anakentlerde de, ayrıca, İl Özel Yönetimi payı olan % 15'lik pay ayrıldıktan sonra kalan bölümün % 20'si, anakent belediyelerine bırakılıyordu. Bu durum, 2005 yılına değin sürmüştür. 2005 yılında 5393 sayılı yeni Belediye yasasının yürürlüğe girmesiyle, Emlak Vergisi gelirinin kullanılmasında yeni bir dönem başladı. Söz konusu yasaya göre, anakent belediyelerinde anakent sınırları ve komşu alanlar içinde belediyeler tarafından toplanan Emlak Vergisi gelirinin tümü ilçe belediyelerine gitmektedir (Keleş, 2010: 367).

1319 sayılı kanuna göre Emlak Vergisinin konusu bina ve arazilerdir. Türkiye sınırları içinde bulunan binalar Bina Vergisine, arazi ve arsalar Arazi Vergisine tabidir. Belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi arsa sayılır. Belediye sınırları içinde veya dışında bulunan parsellenmemiş araziden hangilerinin bu kanuna göre arsa sayılacağı Bakanlar Kurulu kararı ile belli edilir.

Emlak Vergisini; binanın, arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder. Bir binaya, araziye paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Elbirliği mülkiyette malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar. Emlak Vergisinin matrahı, binanın ve arazinin 1319 sayılı kanunun 29. maddesinin hükümlerine göre tespit olunan vergi değeridir.

Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Arazi vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100

artırımlı uygulanır. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.

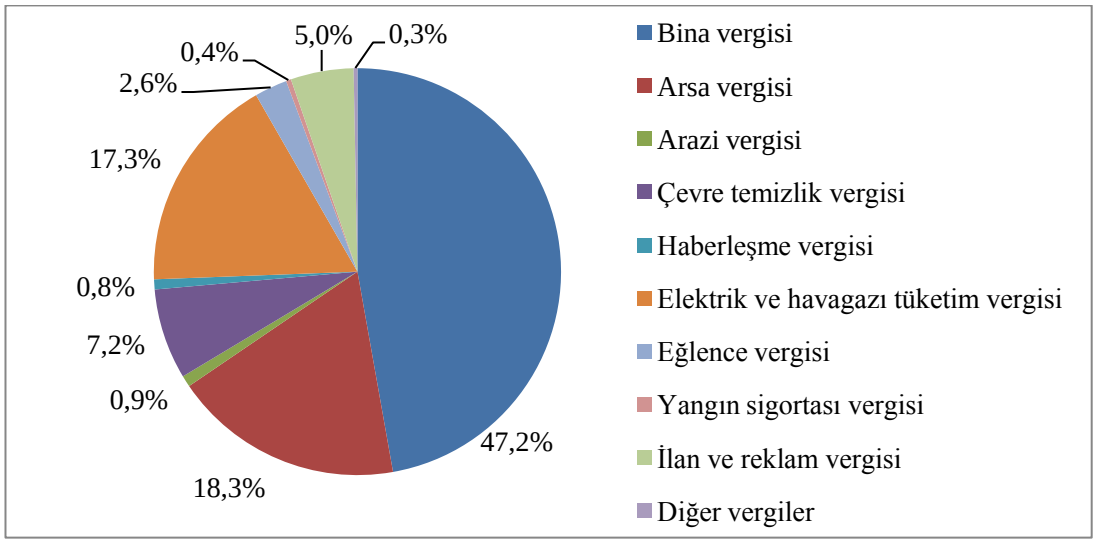
Tablo 14: Belediyelerin Vergi Gelirleri (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bina vergisi	955739	989494	1231111	1318089	1858481	2431444	2509744
Arsa vergisi	415533	449953	458 957	478616	771258	978054	971871
Arazi vergisi	25081	24802	27316	27392	37791	53514	46413
Çevre temizlik vergisi	231292	259324	265725	289523	309274	386997	383329
Haber vergisi	55515	55966	59981	50530	50397	48208	44345
Elektrik, havagazı tüketim vergisi	419513	431816	544540	8243	749669	741310	918070
Eğlence vergisi	61571	77313	90834	96681	104420	128020	135621
Yangın sigorta vergisi	18184	19569	21379	18470	18925	18480	20819
İlan ve reklam vergisi	104918	123427	140887	146602	189977	239271	266988
Diğer	30292	18484	14406	17727	16280	16404	16322
Toplam	**2317638**	**2450148**	**2855136**	**2451873**	**4106472**	**5041702**	**5313522**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Yukarıdaki Tablo 15'de vergiler daha ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Özellikle elektrik ve havagazı tüketiminden alınan vergilerin azalması dikkat çekmektedir. 2009 yılında söz konusu vergi merkezi bütçeye aktarılmıştır. Belediye vergilerinin merkezi bütçeye aktarılması ile ilgili düzenlemeler belediyelerin mali özerkliğini bozucu etki yarattıklarından, bu tür girişimlerden kesinlikle kaçınılması gerekmektedir. Çünkü belediyelere tahsis edilmiş olan kaynakların merkezi bütçeye aktarılması ve ondan sonra da merkezi bütçeden belediyelere daha fazla pay verilmesi, belediyelerin mali özerkliğini azaltan ve merkezi yönetime bağımlılığını artıran uygulamaların başında gelmektedir (Gerçek, 2010:28).

Grafik 11: 2012 Yılında Belediyelerinin Vergi Gelirleri



Kaynak: Tablo 14 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Belediyelerin özvergi gelirlerinin % 47,2'sini bina vergisi oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinin % 18,3'ü arsa vergisidir. Arazi vergisinin toplam gelirler içindeki payı % 0,9'dur. Çevre temizlik vergisinden elde edilen gelirin payı % 7,2'dir. Böylece mülkiyet üzerinden vergilerin toplam belediye vergi gelirlerine olan oranı % 73,6'dır. Özel tüketim vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 18,1'dir. Özel tüketim vergilerine haberleşme vergisi ve elektrik ve havagazı tüketim vergisi girmektedir. Haberleşme vergisinin payı % 0,8 ise elektrik ve havagazı tüketimden elde edilen vergilerin toplam gelire olan oranı % 17,3'tür. İlan ve reklam vergisi toplam vergi gelirlerinin % 5'ini oluşturmaktadır. Yangın sigorta vergisi ve diğer vergilerin payları % 1'e bile ulaşamamaktadır.

Türkiye'de belediyelerin topladıkları vergi gelirlerinin ve harçların tarifeleri merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Bu durum mali özerkliğin zedelenmesine yol açmaktadır. Bu duruma, çevre temizlik vergisi tarifesinin yıldan yıla güncelleştirilmesi ya da diğer vergi ve harçlara bu kadar titiz davranılmaması örnek olarak verilebilir. Belediye gelirlerinin zaman içinde erimemesi için söz konusu güncelleştirmelerin yapılması şarttır (Gündüzöz, 2012:757).

3.3.4.3.1.2. Belediyelerin Harçları

2464 sayılı kanun belediyenin diğer gelir kalemleri kapsamında yer alan harçlar bu kanunun ikinci kısmında düzenlenmiştir. İşgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı kanunda ayrı bölümlerin düzenleme konusu olmuşken, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı ise sekizinci bölüm altında çeşitli harçlar başlığı altında düzenlemiştir (Şengül, 2011:183).

Belediye sınırları içinde pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali; yol, meydan, pazar, iskele köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali, motorlu kara taşıtların park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehit merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (bisiklet ve motosiklet hariç) halinde işgal harcı ödenmektedir. İşgal harcını, işgali harca tabi yerlerden herhangi birinin satışını yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edenler ödemekle mükelleftir. Harcın tarifesi Belediye Gelirleri kanununun 56. maddesinde belirtilmektedir.

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az, 800 TL'den çok olmamak üzere belediye meclislerince tespit edilir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, makbuz karşılığında peşin olarak alınır. Harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli değildir.

Kaynak suları harcının konusu, özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenmesi ve suların hangi kaynaklara ait olduğu konusunda bunların kaplarına özel işaretler konmasıdır. Kaynak suları harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurulup satanlar ödemekle mükelleftirler.

Kaynak suları harcının tarifesi kaplara göre değişmektedir. Söz konusu tarife 2464 sayılı kanunun 65. maddesinde belirtilmiştir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellallı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne suretle olursa olsun her çeşit taşınır ve taşınmaz mal ve ürünlerin satışı, Tellallık harcına tabidir. Tellallık harcını, mal ve ürünlerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle mükelleftirler. Tellallık harcının matrahı, harcın konusuna giren satışlarının gayrisafi tutarıdır. Söz konusu harcın oranı % 2'dir. 100 lirayı aşan satışlarda % 1'dir.

Hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup, belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlemesi, hayvan kesimi için alınır. Harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür. Söz konusu harcın tarifesi Belediye Gelirleri kanununun 74. maddesinde belirtilmektedir.

Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, ölçü ve tartı aletleri muayene harcına tabidir. Bu harç, ölçü ve tarım alet ve vasıtaları ile ölçeklerinin belediyelerce damgalanması karşılığında 2464 sayılı kanunun 77. maddesinde gösterilen tarifeye göre alınmaktadır.

Belediye sınırları ve komşu alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaat (ilave ve tadiller) veya tadilat ruhsatının alınması, bina inşaat harcına tabidir. Bina inşaat harcının inşaat, ilave veya tadilat için ruhsat alanlar öder. Bina inşaat harcının matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleridir. Bina inşaat harcının tarifesi Belediye Gelirleri kanununun ek 6. maddesi ile belirlenmektedir.

Belediye Gelirleri kanununun sekizinci bölümü kalan çeşitli harçlara ayrılmaktadır. Çeşitli harçlara kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı girmektedir. Söz konusu harçlar makbuz karşılığında veya basılı damga vurulmak suretiyle peşin olarak ödenirler. Harçlarının tarifeleri 2464 sayılı kanununun 84. maddesi ile düzenlenmektedir.

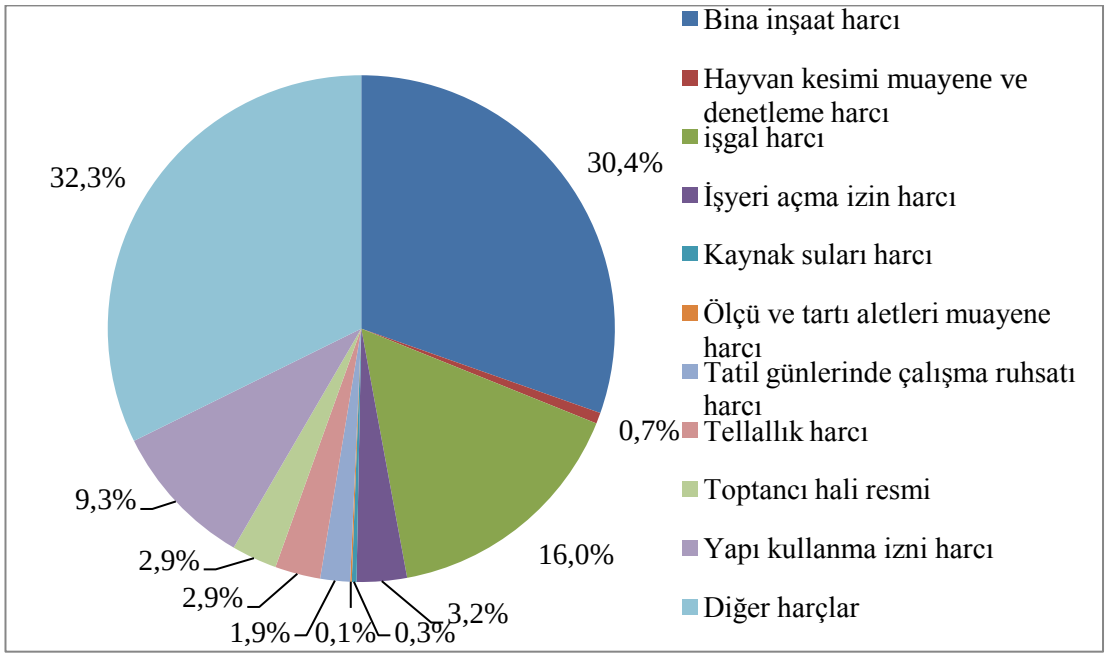
Tablo 15: Belediyelerin Harçları (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bina inşaat harcı	309241	367295	333831	295585	541363	505135	582604
Hayvan kesimi harcı	13569	16957	15306	15358	13296	12171	13982
İşgal harcı	160772	193980	202444	212855	257294	278495	307901
İşyeri açma harcı	34676	41595	42273	40154	59693	58075	61900
Kaynak suları harcı	1706	2537	3250	3447	3948	3454	6684
Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı	1595	5558	4824	1985	2209	1859	1808
Tatil günlerinde çalışma harcı	18824	21169	24115	24705	34386	32607	36076
Tellallık harcı	19882	25727	26874	30095	41665	49489	54897
Toptancı hali resmi	108303	135044	138609	141609	168742	186693	55130
Yapı kullanma harcı	73688	92382	103956	105870	142973	175428	178645
Diğer	287693	326072	326656	307492	482525	533032	619288
Toplam	**1029949**	**1228316**	**1222138**	**1179155**	**1748094**	**1836438**	**1918915**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Harç gelirlerinin toplamı sürekli artmaktadır. Sadece 2009 yılında çok az bir düşüş söz konusudur. 2012 yılında 1,9 miyar TL tutarında harç gelirleri toplanmıştır. 2012 yılında toplanan belediyelerin harçlarının dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

Grafik 12: 2012 Yılında Belediyelerin Harç Gelirleri



Kaynak: Tablo 15 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Belediyelerin toplam harç gelirlerinin % 30,4'ünü bina inşaat harcı oluşturmaktadır. Söz konusu olan gelirlerinin % 16'ını işgal harcı kapsamaktadır. Yapı kullanma izni harcının toplam harçlardaki oranı % 9,3'tür. Kalan harçların toplam harçlara olan oranı % 0,1'den % 3,2'ye kadar değişmektedir.

3.3.4.3.1.3. Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri

2464 sayılı kanunda harcamalara katılma payları kanunun üçüncü kısmında yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı şeklinde düzenlenmiştir (Şengül, 2011:185).

Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce yeni yol açılması, mevcut yolların % 40 veya daha fazla genişletilmesi, bakımsız yolların kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi ve son olarak da mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi durumlarında, bu yolların iki tarafında bulunan veya

başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan istifade eden gayrimenkul sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınabilir.

Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi hallerinde bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır.

Belediyelerce veya bağlı müesseselerce yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması veya mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı şekillerde su yapılması halinde, dağıtımını yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır.

Belediyelerin görüşü alınmak suretiyle harcamalara katılma paylarını 1/2'ye (peşin ödemede 1/3'e) kadar indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, paylarının ödenecek miktarını birlikte veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere son genel nüfus sayımı sonuçları da dikkate alınmak suretiyle ve belediyeler itibariyle tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

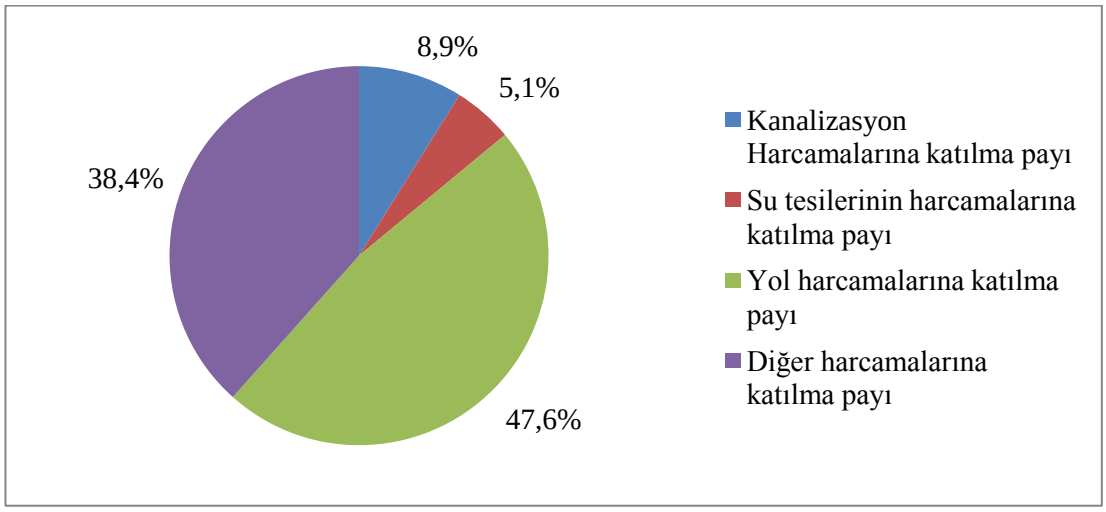
Tablo 16: Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri (Bin TL)

	Kanalizasyon HKP	Su tesislerine HKP	Yol HKP	Diğer HKP	**Toplam**
2006	32 268	16 682	121 592	79 396	**249 938**
2007	34 628	18 023	164 737	108 564	**325 952**
2008	34 405	17 084	174 689	118 344	**344 522**
2009	39 204	17 231	161 555	144 078	**362 068**
2010	61 119	17 953	238 209	221 959	**539 240**
2011	47 894	23 427	259 325	203 380	**534 026**
2012	55 149	31 736	296 348	238 710	**621 943**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Belediye harcamalarına katılma paylarından elde edilen gelirler sürekli artmaktadır. 2012 yılında söz konusu gelirlerin tutarı yaklaşık 621 milyon TL'ye ulaşmıştır.

Grafik 13: 2012 Yılında Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri



Kaynak: Tablo 16 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

2012 yılında belediyelerin harcamalarına katılma paylarının % 47,6'ını yol harcamalarına katılma payları oluşturmaktadır. Söz konusu gelirlerin % 5,1'ini su tesislerinin harcamalarına katılma payı, % 8,9'unu kanalizasyon harcamalarına katılma payı oluşturmaktadır.

3.3.4.3.2. Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Pay

2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen ve Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun adını taşıyan 2380 sayılı yasa, belediyelerin, eskiden bazı devlet vergilerinden değişik oranlarda almakta oldukları payları kaldırmıştır. Bunun yerine, her yıl genel bütçenin vergi gelirleri toplamı üzerinden, belediyelere % 5, İl Özel İdarelerine ise % 1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. Bu payın miktarı 1984'te 3004 sayılı yasa ile % 10,30'a yükseltilmiş, 1985'te % 9,25 olmuş, 1994'te ise % 7,55'e indirilmiştir (Keleş 2008:358).

Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payın oranındaki değişim devam etmiştir. Söz konusu oran, 1996 yılından itibaren % 9,25 olarak uygulanırken, 21 Şubat 2001 tarih ve 4629 sayılı 'Bazı Kanunların Tasfiyesi hakkında Kanun'la 2002 yılında itibaren geçerli olmak üzere % 6'ya düşürülmüş ve fonların kapatılmasıyla

önceki yıllarda bütçe gelirlerinden ayrılan payların bir kısmının fonlara aktarılması uygulanmasına son verilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payda meydana gelen düşüş 2003 yılında da devam etmiş ve 4969 sayılı kanuna eklenen geçici maddeyle belediyelere ayrılan payın 2003 yılı sonuna kadar % 6 yerine % 5 olarak uygulanmasına karar verilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu uygulamanın yürürlüğünü durdurmuş ve 2003'ten 2008 yılına kadar belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden % 6 pay verilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar, aylık olarak hesaplanmış ve nüfus kriteri esas alınarak dağıtılmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2010:259).

2380 sayılı kanun 2008 tarihli 5779 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ile Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yeni düzenleme getirmiştir (Şengül, 2011:174). İl Özel İdareleri ve belediyelere ayrılacak paylar genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i İl Özel İdarelerine pay olarak verilmektedir. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan belediye payının, % 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve % 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. Söz konusu gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için DPT Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı bulundukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan belediye payının % 23'ü birinci gruba, % 21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, % 19'u dördüncü gruba ve % 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.

Tablo 17: Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Pay (Bin TL)

	MİVGP	Toplam gelir	MİVGP/TG
2006	9 368 846	20 372 864	46,0%
2007	10 456 549	23 648 122	44,2%
2008	12 508 740	25 736 012	48,6%
2009	13 358 440	26 844 961	49,8%
2010	17 333 265	34 233 863	50,6%
2011	20 738 988	40 740 227	50,9%
2012	23 440 051	45 131 525	51,9%

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Merkezi idare vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın toplam gelire olan ortalama oranı % 48,8'dir.

İlker Gündüzöz'ün yaptığı analize göre, pay dağıtımında, uygulanan sistem tesadüfî dağılımlara açıktır. Maksatlı bir pozitif ayrımcılık değildir. Gelişmişlik endeksi bir pozitif ayrımcılık getirse de bu objektif ve operasyonel bir sisteme dayanmamaktadır. Gelişmişlik endeksine grup büyüklükleri belde belediyelerinin gruplar arasındaki tesadüfî dağılımına terk edilmiştir. Bu sistemi özellikle nüfus değişimlerine dayalı dalgalanmalara açık hale getirmektedir. Belde belediyeleri ile ilçe belediyeleri ayrı havuzlardan pay almalıdırlar. Tabiri caizse ''pay dağıtım dikotomisi'' kabul edilmelidir. İl-ilçe belediyeleri gelişmişlik endeksi ile ilişkilendirilirken, beldeler gelişmişlik endeksi ile ilişkilendirilmemelidir. Zira belde belediyeleri için herhangi bir gelişmişlik endeksi de söz konusu değildir. DPT il-ilçe ölçeğinde gelişmişlik endeksi yayımlamakta, bu ise il-ilçe belediyelerinin durumlarını ortaya koyma açısından –şüphesiz bazı kısıtlarla- yararlı olurken, beldeler açısından tamamen işlevsiz sonuçlar doğurmaktadır (Gündüzöz 2012:712).

3.3.4.3.3. Belediyeler Tarafından Alınan Bağış ve Yardımlar

Teoride, yerel yönetimlere devlet tarafından sağlanan bağış ve yardımlar şartsız ve şartlı bağış yardımlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Şartsız ya da genel amaçlı bağış ve yardımlar, merkezi idare tarafından harcanma yeri belirlenmeksizin belediyelerin mali güçlerini arttırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinde merkezi idarenin

müdahalesi nedeniyle meydana gelen azalmaları gidermek amacıyla yapılır. Şartlı ya da özel amaçlı bağış ve yardımlar, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için verilen ve ancak veriliş amacı doğrultusunda harcanabilen yardımlardır. Bu tip yardımlar koşula bağlı devlet borçlarına benzetilebilir. Aralarındaki tek fark borçların geri ödenmesi gerekirken, şartlı bağış ve yardımlarda böyle bir durumun söz konusu olmamasıdır (Ulusoy, Akdemir, 2010:261).

Uzun yıllardır devam eden ve çeşitli eleştirilere yol açan çeşitli bağış ve yardımlara 2008 yılında yürürlüğe konulan İl Özel İdarelerine ile Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında 5779 sayılı Kanun ile son verilmiş ve sadece Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ‘‘belediyeler denkleştirme ödeneği’’nden yardım yapılması esası benimsenmiştir. Buna göre her yıl, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, söz konusu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin % 60’ı, nüfusu 5 000’e kadar olan belediyelere, % 40’ı ise nüfusu 5 001-9 999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır. Bu ödenek dışında mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlar ile başka bir ödenek konulamaz (Mutluer, Öner, 2009:183).

Tablo 18: Belediyelerin Genel ve Özel İdarelerden Aldığı Bağış ve Yardımlar (Bin TL)

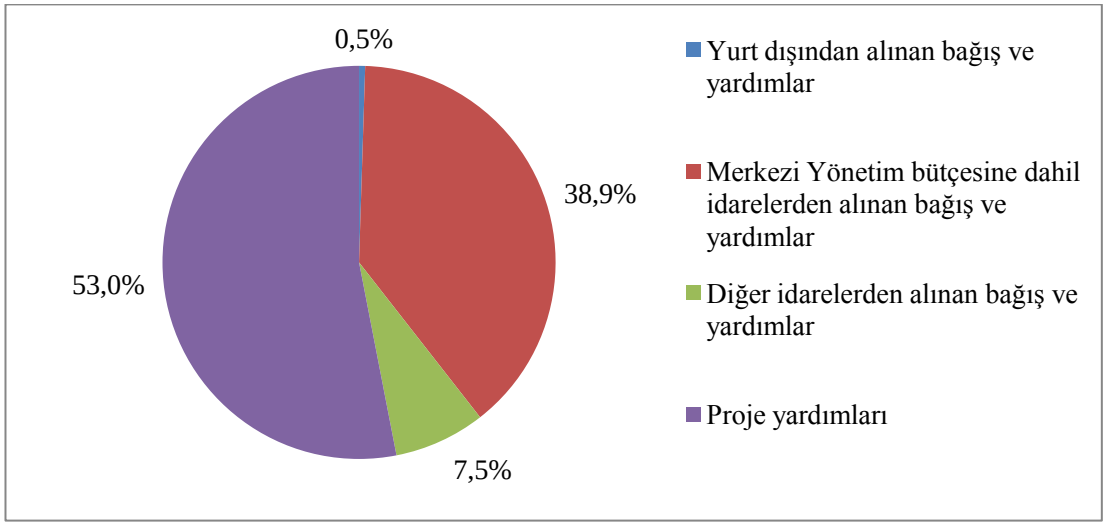
	Yurt dışından alınan B.ve Y.	MYB dâhil İdarelerden alınan B.ve Y.	Diğer idarelerden alınan B.ve Y.	Proje yardımları	**Toplam**
2006	3 371	122 986	20 533	68 826	**215 716**
2007	5 223	236 155	36 702	101 152	**379 232**
2008	11 382	189 638	20 265	122 308	**343 593**
2009	7 783	118 950	22 728	74 233	**223 694**
2010	8 593	122 015	21 671	78 283	**230 562**
2011	4 056	142 609	24 831	176 937	**348 433**
2012	1 487	111 541	21 552	151 809	**286 389**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Belediyelerin genel ve özel idarelerden aldığı bağış ve yardımlar yıldan yıla farklılaşmaktadır. Belediyeler en çok 2007 yılında yardım ve bağış almıştır. Söz

konusu gelirlerin tutarı 2007 yılında 379 milyon TL'ye ulaşmıştır. Sonraki yıllarda belediyelere verilen yardım ve bağışlar sürekli azalmakta olmuştur. 2011 yılında belediyelerin aldığı yardım ve bağışlar yine artarak 350 milyon TL'ye ulaşmıştır. 2012 yılında belediyelerin aldığı bağış ve yardımlarının tutarı 286 milyon TL'ye kadar azalmıştır.

Grafik 14: 2012 Yılında Belediyelerin Genel ve Özel İdarelerden Aldığı Bağış ve Yardımlar



Kaynak: Tablo 18 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Belediyeler tarafından alınan toplam bağış ve yardımların % 53'ü proje yardımlarıdır. Toplam bağış ve yardımların % 38,9'u merkezi yönetim kuruluşlarından gelmektedir. Kalan % 7,5'ini diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar oluşturmaktadır. Yurt dışından alınan bağış ve yardımların tutarı toplam tutar içindeki payı sadece % 0,5'tir.

Son dönemlerde belediyelere Belediyelerin Altyapısını Destekleme Projesi (BELDES) kapsamında yardımlar yapılmaktadır. BELDES, nüfusu 10 000'in altında olan belediyelerin içme suyu ve yol ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan projedir. Bu yardımların dayanağını merkezi yönetim bütçe kanunu oluşturmaktadır (Şengül, 2011:189).

3.3.4.3.4. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri

Belediye yönetiminin olağanüstü gelirleri borçlanma yolu ile elde edilen gelirlerdir. Belediyeler kaynak yetersizliği içerisinde oldukları için bu yönteme sık sık başvurmaktadırlar. Yine zaman zaman belediyelerin borçlarının, merkezi yönetim tarafından ertelenmesi ya da tümü ile silinmesi, belediyeler için bu tür gelir edinmeyi çekici hale getirmektedir (Gökçe, Bayrakçı, 2004:128).

5393 sayılı kanunun 68. maddesinin hükümlerine göre, belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Belediye dış borçlanmaya, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla başvurabilir.

İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder. Belediyenin tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelir toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclis kararı; % 10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.

Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.

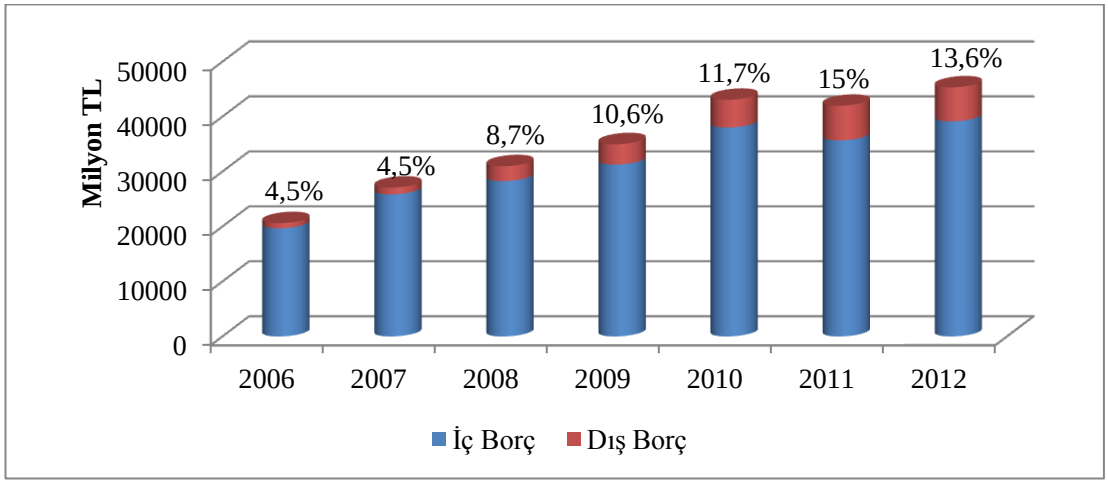
Tablo 19: Belediyelerin Borçlanması (Bin TL)

	Banka kredileri	Kamu idarelerine mali borçlar	Dış mali borçlar	Bütçe emanetleri	Vergi ve SGK	Diğer yüküm lülükler	**Toplam**
2006	1308209	9377460	928733	2927650	1840709	4239801	**20622562**
2007	2187880	12880607	1230659	4226860	2127903	4444845	**27098753**
2008	4212154	10131937	2699963	5554812	2950934	5432956	**30982755**
2009	5519928	10325200	3709812	5754626	2821442	6865729	**34992736**
2010	5876339	15133476	5037827	6105832	3547782	7364809	**43066065**
2011	6263427	11815966	6295934	6067165	2966726	8571863	**41981080**
2012	7362003	12244943	6184983	6690296	2941087	9908457	**45331769**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.muhasebat.gov.tr, 15 Haziran 2013

Belediyelerin borcu, 2006 yılında 20,6 milyar TL'den 2010 yılında 43 milyar TL'ye kadar iki kattan fazla artmıştır. 2011 yılında belediyelerin borçlanması yaklaşık 1 milyar kadar azalmış ve yaklaşık 42 milyar TL'yi bulmuştur. 2012 yılında belediyelerin toplam mali yükümlülüğün tutarı tekrar artmış ve 45,3 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu durumu aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

Grafik 15: Belediyelerin Borçlanması



Kaynak: Tablo 19 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafik 15'ten görüldüğü gibi dış borçların toplam belediye borçlarındaki oranı da artmaktadır. 2006-2012 yılları arasında söz konusu oran % 4,5'ten % 13,6'ya kadar artmıştır.

Tablo 20: Mahalli İdarelerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyar ABD Doları)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adana Büyükşehir B.	126	157	210	212	177	151	125
Adapazarı Büyükşehir B.	9	0	0	0	0	0	0
Ankara Büyükşehir B.	7	0	0	0	0	0	0
Antalya Büyükşehir B.	0	30	84	85	79	77	78
Antalya Su ve Atık su İd.	56	48	40	31	23	14	8
Adana BŞB Su ve Kanal.	44	44	38	33	26	20	16
Ankara Su ve Kan.İd	27	21	15	10	5	0	0
Bandırma Belediyesi	9	8	6	4	2	0	0
Bursa Büyükşehir B.	18	16	68	65	110	105	131
Bursa Su ve Kan.İd	131	127	107	92	73	63	55
Çeşme ve Alaçatı Bel.Bir.	6	5	4	4	3	2	2
Didim Belediyesi	3	1	0	0	0	0	0
EGO Gen.Müd. (Ankara)	19	5	0	0	0	0	0
Eskişehir Büyükşehir B.	131	149	170	164	150	147	138
Foça Belediyesi	5	4	3	3	2	1	0
Gaziantep BŞB Su ve Kan.İd	6	5	3	3	2	1	1
İskenderun Belediyesi	1	0	0	0	0	0	0
İstanbul Su ve Kan.İd.	7	3	0	0	0	0	0
İstanbul Büyükşehir B.	82	69	78	153	181	167	154
İzmir Büyükşehir B.	27	9	55	52	129	140	142
İzmir Su ve Kan.İd.	0	0	0	0	0	0	0
Kayseri Büyükşehir B.	14	54	89	119	101	87	78
Kocaeli Büyükşehir B.	35	33	26	20	12	6	0
Meriç-Marmaris-İçmeler-Armutalan Bel.Birliği	3	1	0	0	0	0	0
Mersin Su ve Kan.İdaresi	0	24	66	84	72	65	63
Milas Belediyesi	7	4	2	1	0	0	0
Samsun Büyükşehir B.	0	0	14	54	128	137	140
SASKİ Samsun Su ve Kan. İdaresi	0	0	0	0	0	0	11
Zonguldak Belediyesi	0	0	0	0	6	13	18
Toplam	**774**	**818**	**1079**	**1 189**	**1 280**	**1 197**	**1 160**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 15 Haziran 2013

Bilindiği gibi, Türkiye'de belediyelerin kendi kaynakları ve yurtiçinden sağlayabildikleri kredileri gerçekleştiremeyecekleri büyük yatırımları yapabilmesi için Hazine Müsteşarlığı, yurt dışından kredi bulan belediyelere garantörlük yaparak

destek vermektedir. Diğer bir deyişle, yerel yönetimlere yatırım projelerinin finansmanı için Hazine garantili ve/veya Hazine devirli dış kaynak sağlanmaktadır (Bali, 2007:557).

Dış borçlanma sisteminde yer alan yerel yönetim birimleri, asıl olarak belediyelerdir. Belediyeler içinde de ağırlık açık biçimde büyükşehir belediyelerinde ortaya çıkmaktadır. 1996-2000 yılları arasında dış kredi kullanan yerel birim sayısı 30'u geçmemekte, bunun da birim sayısı olarak yarısından çoğunu, kullanılan kredi büyüklüğü olarak ise kredi toplamının % 85'ini büyükşehirler almaktadır (Çınar, Güler, 2004:151). Bugün de durum değişmemiştir.

Belediye projelerinin finansmanı için sağlanan kredilerin geri ödenmesini teminen meclis kararı ile ticari bir bankada ''Dış Borç Ödeme Hesabı'' açmaktadır. Söz konusu hesaba aktarılacak gelir kalemleri ile bunların oranları konusunda kuruluş ile Hazine Müsteşarlığı arasında yapılan görüşmeler neticesinde belirlenmektedir. Hesaba aktarılan paraların yetmemesi durumunda aradaki fark belediyenin diğer gelirleriyle karşılanacaktır. Dış borç ödeme hesabında yeterli bakiyenin bulunmaması durumunda 21 Aralık 2002 tarihli ''Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'' hükümlerine göre nakit akışında ortaya çıkan aksaklıklara bağlı olarak borç kısmen ya da tamamen Hazine tarafından üstlenilerek, ilgili borç servisi kreditöre ödenmektedir. Söz konusu üstlenim neticesinde ortaya çıkacak Hazine alacağının akit altına alınması teminen kuruluş ile ''kredi devralma ve ikraz anlaşması'' imzalanmaktadır (Yıldırım, 2010:108).

Belediyeler Hazine garantisi olmaksızın dış borçlanmaya başvurabilir. Fakat Hazine garantisi olmaksızın dış finansman imkânlarından kredi temin etmesi, Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabidir. Hazine garantisi olmaksızın dış kredi teminine ilişkin 4749 sayılı Kanunun yanı sıra 9 Şubat 2009 tarihli ''Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik'' ile düzenleme yapılmıştır. Söz konusu yasal düzenlemeler çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapımı, mal ve hizmet satın alım projeleri ile işletme sermayesi ihtiyaçlarının finansmanı

amacıyla herhangi bir dış finansman kaynağından dış imkân sağlanması ve söz konusu kurum ve kuruluşların diğer kuruluşların dış borçlanmaları için garanti vermesi Müsteşarlığı'nın iznine tabidir. Ayrıca, Müsteşarlıkça izin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmemektedir (Gül M., 2009:109).

Tablo 21: Mahalli İdarelerin Sağladığı Hazine Garantisiz Dış Borç Stoku (Milyon ABD Doları)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adana Büyükşehir B.	1	4	7	7	6	5	4
Bursa Büyükşehir B.	0	0	0	0	0	65	92
İETT Gen Müdürlüğü	234	478	720	755	616	506	369
İstanbul Su ve Kan.İd.	13	10	7	4	2	1	1
İstanbul Büyükşehir B.	7	196	654	1 039	1 685	1 884	2 268
Milas Belediyesi	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	**256**	**688**	**1 388**	**1 805**	**2 309**	**2 461**	**2 734**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 15 Haziran 2013

Hazine garantisiz dış borçlarının tutarı sürekli artmaktadır. 2006-2012 yılları arasında 256 milyon dolardan 2,7 milyar dolara kadar artmıştır.

Tablo 22: Mahalli İdarelerin Brüt Dış Borç Stoku (Milyon ABD Doları)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hazine Garantili DBS	774,3	817,9	1 078,6	1 188,6	1 279,9	1 197,3	1 159,6
Hazine Garantisiz sağlanan DBS	255,8	687,6	1 387,5	1 804,7	2 309,1	2 594,2	2 734,0
Mahalli idarelerinin toplam brüt dış borç stoku	1 030,1	1 505,5	2 466,1	2 993,3	3589,0	3 791,5	3 893,6

Kaynak: (Çevrimiçi), www.hazine.gov.tr, 15 Haziran 2013

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi mahalli idarelerin toplam brüt dış borç stoku artmaktadır. 2012 yılında brüt dış borç stoku yaklaşık 4 miyar ABD dolarına ulaşmıştır. Özellikle hazine garantisiz sağlanan dış borcun toplam brüt dış borç stokundaki oranının artması dikkat çekmektedir.

4. KIRGIZ CUMHURİYETİ'NDE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Ülkenin birliğini ve bütünlüğünü sağlayan önemli araç olarak yerel yönetimler, Devletin temellerini güçlendirmekte ve siyasi sistemini istikrara kavuşturmaktadır. Köy ve şehir halkına en yakın olan yerel yönetimler, onların günlük ve önemli ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Demokratik ülkelerin tecrübesi bunu göstermektedir (Zakirov, 2006:1).

2010 yılında kabul edilen Kırgız Cumhuriyeti'nin Anayasası yerel yönetime ayrılan 8. bölümünü içermektedir. 8. bölümün 110. maddesi uyarınca yerel yönetim, yerel halkın kendi çıkarlarına ve kendi sorumluluğu altında yerel sorunlarını özgürce çözme imkânı ve anayasa ile garanti edilen hakkıdır.

4.1. Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Günümüzdeki Kırgız yerel yönetimlerinin tarihi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından ve 31 Ağustos 1991 yılında Kırgız Cumhuriyeti'nin bağımsızlığını ilan etmesinden başlamıştır (Kojoşev, Şadıbekov, 2007:17).

4.1.1. Bağımsız Kırgızistan'ın İlk Yıllarında Yerel Yönetimler (1991-2001)

1991 yılında bağımsızlığını ilan etmesine kadar SSCB'ye giren Kırgız Cumhuriyeti'nde merkezden yönetim ilkesi kullanılmıştır. Merkezden yönetim ilkesinin temeli, ortak kamu mülkiyete ve ülkenin kalkınma stratejisi ile önemli siyasi kararlarının alınması merkezi yönetim organlarının tekelinde olmasına dayanmaktadır (Karaşev, Tarbinskiy, Şadıbekov, 2004:11).

31 Ağustos 1991 Kırgız halkının hayatında tarihi bir gündür. Kırgızistan bağımsızlığını ilan etmesi ile dünyanın siyasi haritasında yeni ülke ortaya çıkmıştır. Kırgız Cumhuriyeti demokratik kalkınma yolunu seçen ülkelerin grubuna girmiştir (Adilov, 2008:60).

Bağımsız Kırgızistan'da ilk kabul edilen hukuki norm, 19 Nisan 1991 yılında imzalanan 'Yerel Yönetimleri Hakkında' Kanun olmuştur. Söz konusu kanun yerel yönetim yetkilerini yerel meclislere devretmiştir. 'Yerel Yönetimler Hakkında' Kanun, ucunda Yüksek Sovyet olan önceki yasama sisteminin piramidini sökmüştür. Fakat yerel yönetimler yerel ve milli çıkarlarının arasında gerekli olan dengeyi sağlamakta yetersiz kalmıştır. Reformların ilk aşamasında yerel yönetimlerin yürütme organlarını oluşturmak ve böylece yerel yönetimlerinin rolünü artırmak imkânsız olmuştur (Alymkulov, Kulatov, 2001:526).

Kısa sürede Kırgız Cumhuriyeti'nin hükümeti söz konusu olan kanunun bazı önemli maddelerinin değiştirilmesi gerektiği sonucuna gelmiştir. Bu sebeple 4 Mart 1992 yılında kabul olunan kanun, yeni düzeltilmiş şekliyle 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetim ve Yerel Devlet İdaresi Hakkında' Kanun olarak adlandırılmıştır (Karaşev, Tarbinskiy, Şadıbekov, 2004:15).

'Yerel Yönetim ve Yerel Devlet İdaresi Hakkında' Kanunu ile yerel yönetim sistemine yerel referandumu, yani doğrudan yönetime katılma şeklinde vatandaşların toplanması girmiştir. Ayrıca sisteme yerel yönetimlerin karar organları olan yerel meclisler (jergiliktüü keneş) girmiştir. Tüm idari-coğrafi birliklerinde yürütme organı, yerel devlet idaresi (merkezi idarenin taşra örgütü) olmuştur. Söz konusu olan kanunun kabulüyle Kırgızistan'da iki hükümdarlı yönetimin uzun dönemi başlamıştır. Yerel meclisler yürütme fonksiyonlarını gerçekleştirmekten yoksun kalmıştır. Yerel meclisler sadece yerel devlet idare başkanının atanmasına izin vermek ve görevden uzaklaştırmak hakkına sahip olmuştur (Düyşenalieva, 2010:60).

Yerel yönetimler tarihinin yeni sayfası, 5 Mayıs 1993 yılında Kırgız Cumhuriyeti'nin Anayasası'nın kabul edilmesi ile olmuştur. Anayasa'da yerel yönetimlere bir bölüm ayrılmıştır. Ülkenin genel yasası, yerel meclislerin halkının sosyal korunma ile bölgenin sosyal-ekonomik geliştirme programlarını onaylamak ve denetlemek, yerel bütçesini ve onun uygulanması hakkında raporlarını onaylamak, devlet yerel yönetim başkanına toplam vekil sayısının 2/3 çokluğu ile görevden uzaklaştırmak hakkına sahip olduğunu göstermiştir. Anayasa hükmü ile yerel

meclislere kendi yetkileri kapsamında kararları çıkarma hakkı verilmiştir (Adilov, 2008:61).

Resmen karar alma yetkisi yerel meclislere verilmesi fakat yerel görevleri ile ilgili önemli kararların yerel devlet idaresi tarafından hazırlanması durumunda yerel yönetimin mevcudiyeti hakkında söylemek zordu. Fiilen böyle ikili model, yerel ihtiyaçlarının karşılanmasında merkezi yaklaşımını kullanan eski Sovyet sisteminden farklı değildi. Demokratik süreçlerin hızlı gelişme döneminde bu durum kamu ruhu ile yerel yönetimi oluşturma deneyimi arasında uyumsuzluğu yaratmıştır (Karaşev, Tarbinskiy, 2002:58).

Desntralizasyon, birbirini tamamlayan süreçlerini kapsayan terim olarak kullanılmaktadır. Bu süreçler, idari yetkilerin paylaştırılması süreci (deconcetration of administrative authority) ve siyasi yetkilerin devretme sürecidir (political devolution). İdari yetkilerin paylaşma sürecinde merkezi idare kendi alanındaki memurlarına yetkileri devretmektedir. Siyasi yetkilerin devretme süreci, her biri kendi ayrı kamu kişiliğe, kendi bütçesine ve görevleri gerçekleştirmek için kaynakları toplama hakkına sahip olan il ve mahalle düzeyindeki karar organlarına belli yetkilerini devretmesi olarak tanımlanmaktadır. Tam manasıyla desentralizasyon, sonuncu süreç yani siyasi yetkileri devretme süreci ile ilişkilidir. İdari yetkilerin yarısının merkezi idareye yani taşra örgütlerine ait olduğu Kıgızistan'da desentralizasyon yoktur. Seçilmiş olan yerel meclis yani meclisler bölge ve il düzeyinde olmasına rağmen siyasi yetkilerinin devretme süreci ile değil idari desentralizasyonu ile gerçekleşmektedir. Bu durum şaşırtıcı değildir. Çünkü ülke 70 yılaşırı merkeziyetçi Komünist parti yönetiminden Ağustos 1991 yılında bağımsızlığa kavuşmuştur (Tordoff, 1995: 495).

18 Ağustos 1994 tarihinde kabul olunan 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimlerin reformu hakkında' Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi ile yerel yönetimlerin reformu iç politikasının genel amacı olarak belirtilmiştir. Hedeflerin büyüklüğüne ve onları tamamlamak için gereken zamana göre reformların iki aşamada gerçekleşmesi öngörülmüştür. İlk aşamasında köy, kasaba ve şehir düzeyinde yerel yönetimlerin reformu gerçekleşmesi beklenmiştir. İkinci aşamasında

bölge ve il düzeyinde yerel yönetimleri oluşturma olasılığı üzerinde inceleme yapılması öngörülmüştür (Alymkulov, Kulatov, 2001:527).

Aynı yılın 22 Eylül'ünde Cumhurbaşkan Kararnamesi ile 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimin Örgütlenmesinin Temelleri Hakkında' Tüzük kabul edilmiştir. Söz konusu tüzük, yerel yönetimler sisteminin sürekli gelişmesi ile ilgili önlemler paketini öngörmüştür. Yerel mülkiyet ilk defa ortak kamu mülkiyetinin türü olarak değil de yerel yönetimin mülkiyeti olarak tanımlanması tüzüğün en önemli noktasıdır (İskakov, 2011:30).

Yerel yönetimler üzerindeki reformların fiilen gerçekleşmesi yerel yönetimlerin karar organlarının seçimi ile başlamıştır. 22 Aralık 1994 yılında Cumhuriyet'te yerel meclislerin demokratik seçimleri düzenlenmiştir. 1995 yılının Şubat ayında ise il ve bölge meclislerin vekillerinin seçimi ile yerel yönetimlerin karar organlarını oluşturma süreci tamamlanmıştır (Düyşenaliyeva, 2010:62-63).

Reformun sonraki aşaması, ülkenin iki en büyük şehri olan Bişkek ve Oş'un yerel yönetim ilkelerine geçmesi ile olmuştur. Söz konusu şehirlerin seçilmesi tesadüf değildir. Bişkek Kırgızistan'ın başkenti ve siyasi, ekonomik ve kültürel merkezidir. Oş sadece Orta Asya'nın değil tüm Dünyanın en eski yerleşimidir. Oş'un tarihi 3000 yıldır. Bu ve diğer faktörlerin göz önünde bulunması ile söz konusu şehirleri ilk olarak yerel yönetim ilkelerine geçirmeye ve sonradan elde edilen tecrübeyi tüm Cumhuriyet'e aktarmaya karar verilmiştir. Böylece 5 Şubat 1995 tarihinde ilk defa Kırgızistan'da ve Orta Asya'da iki şehrin belediye başkanlarının (Mer) seçilmesi gerçekleşmiştir. Sadece başkentte sonuç olumlu olmuştur. Oş'to belediye başkanının seçilmesi ertelenmiştir (Karaşev, Tarbinskiy, Şadıbekov, 2004:19).

10 Şubat 1996 tarihinde genel nüfus referandumunda 1993 yılının Anayasası'na değişiklik ve eklemeler yapılmıştır. Bunun sonucunda yerel mülkiyete sahip olma, onu kullanma, idare etme hakkı yerel yönetimlere verilmiştir. Anayasa'da yerel yönetimler bazı merkezi yönetimin yetkilerine sahip olabildiğini açıklamıştır. Devredilen yetkilerin finansmanının merkezi bütçeden sağlanacağı belirlenmiştir (Asanakunov, Bekbasarova, 2004:9).

Mart 1996 yılında 'Yerel yönetimlerin ve Devlet Yerel Yönetimlerinin Başkanlarının Sorumluluğunu ve Rolünü Artırma Önlemleri Hakkında' Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Kararname, diğer sorular ile birlikte ayil ökmötü adlı yeni yürütme organının oluşturması yoluyla köy düzeyinde olan yönetim sisteminin değiştirmesini öngörmüştür. Bunun sonucunda yerel yönetim ilkesine tüm köyler aktarılmış ve 455 ayil ökmötü oluşturulmuştur (İskakov, 2010:31).

Sonraki değişimler şehirlerin yerel yönetim organları üzerinde yoğunlaşmıştı. 1998 yılından başlayarak 12 şehirde yerel yönetimler oluşturulmuştur. Bunlar: Kant, Kara-Balta, Karakol, Kara-Su, Kok-Jangak, Narın, Batken, İsfana, Uzgen, Tokmok, Çolpon-Ata, Şopokov'dur (Düyşenalieva, 2010:68).

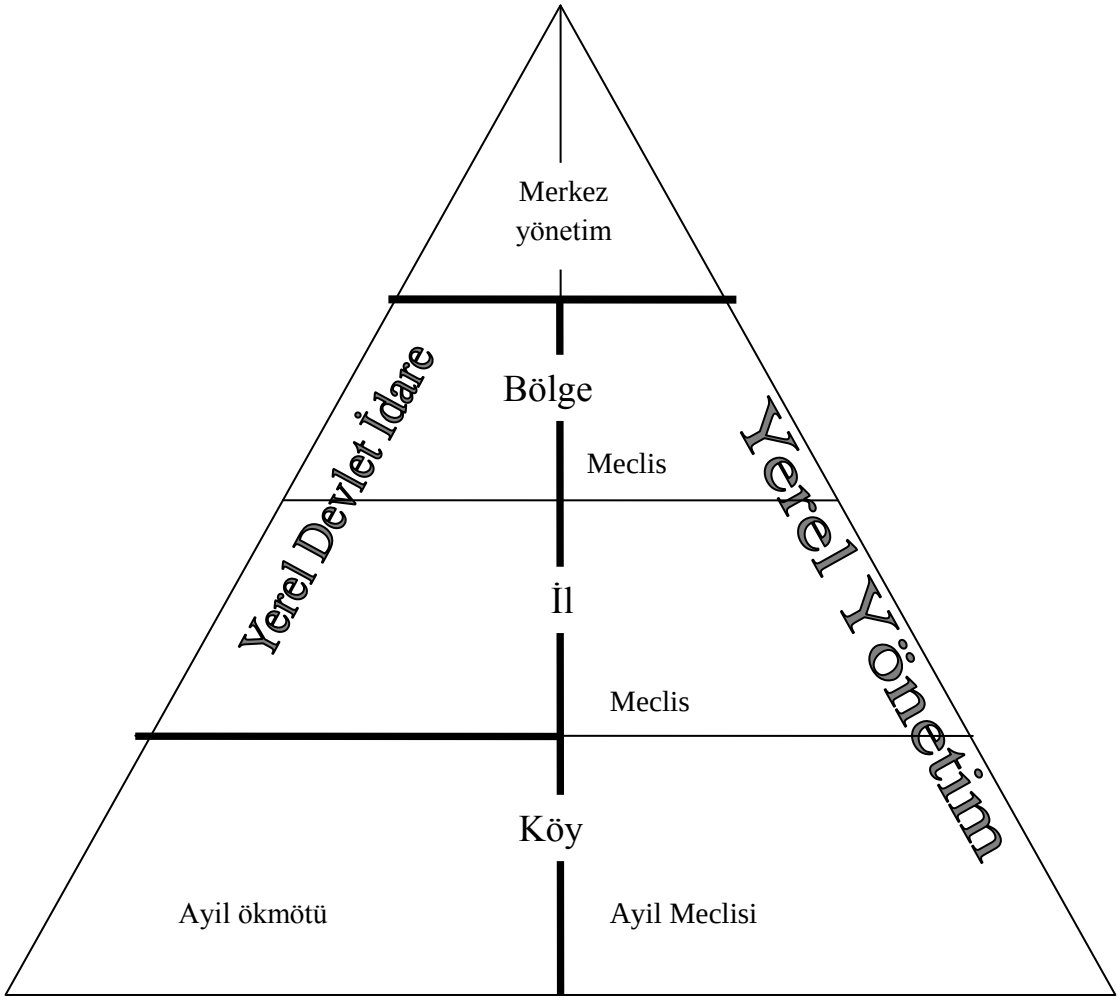
'1991-2001 Yıllarında Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı' 2 Ağustos 1999 yılında Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi ile kabul edilmiştir. Program yerel yönetimlerin güçlenmesini vurgulamış ve yerel kamu tüzel kişiliğine özgürlüğü tanımıştır. Yerel yönetimlerin reformlarını destekleme komisyonu Cumhubaşkanı'nın Kararnamesi ile kurulmuştur. Komisyonun genel amacı yerel yönetimler ile yürütme idarelerinin arasındaki ilişkileri incelemek ve yerel yönetimlerin organizasyon, mali ve ekonomik temellerini güçlendirme teklifinde bulunmak olmuştur. Bunun sonucunda 2000 yılında Yerel Yönetim ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi ile oluşturulan Bakanlık, yerel ve merkez arasındaki sıkı ilişkileri düzenlemek ve milli düzeyde yerel yönetim çıkarlarını korumak için kurulmuştur (Alımkulov, Kulatov, 2001:528).

Programının sonucunda Jalal-Abad, Oş, Talas, Sulükta, Taş-Kumır, Kara-Kül, Maylı-Su, Balıkçı, Kızıl-Kiya adındaki şehirlerin yerel yönetim ilkesine aktarılması olmuştur (Karaşev, Tarbinskiy, Şadıbekov, 2004:24)

Böylece 2001 yılının Mayıs ayına kadar tüm köy, kasaba ve şehirler yerel yönetim ilkesine aktarılmıştır. Yerel yönetimlerin organlarını oluşturma süreci yerel mülkiyete tesislerinin teslim etmesi ile birlikte gerçekleşmiştir (Asanakunov, Bekbasarova, 2004:10).

Kırgızistan üniter küçük bir devlettir. Buna rağmen küçük olan ülkede yönetimin 4 düzeyi yani Cumhuriyet, bölge, il ve köy yönetimi var olmuştur. Yerel yönetim ilkesi tam anlamda sadece köy düzeyinde uygulanmıştır (Rayt, Tarançieva, Ermekov, 2005:10).

Şekil 4: Kırgızistan'da Yönetim Sisteminin Yapısı (1991-2001)



Kaynak: Gravingholdt v.d. 2006: 52

1991 ile 2001 yılları arasında yerel yönetimlerin gelişmesi ile ilgili 8 kanun, 50 Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi, Kırgızistan'ın karar organı olan Jogorku Keneş'in 8 Kararnamesi kabul edilmiştir. Söz konusu mevzuat ve diğer hukuki normlar ile desentralizasyonun ve yerel yönetimlerin hukuki temelleri oluşturulmuş ve merkezi idare organları ile ilişkileri düzenlenmiştir (Kojobergenov, 2002:48)

4.1.2. 2002-2005 Yılları Arasında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelişmesi ve Lale Devrimi

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin gelişmesinin ilk aşaması 12 Ocak 2002 yılında 'Yerel yönetim ve Yerel Devlet İdaresi Hakkında' kanunun yeni baskısının yürürlüğe girmesi ile başlamıştır. Kanun yerel yönetim faaliyetlerinin hukuki temeli ile ilgili durumu iyileştirmiştir. Söz konusu kanun mevzuatta toplanmış olan uyuşmazlıkları ile ilişkili sorunları çözmüş ve en önemlisi Kırgızistan'da etkin yerel yönetimlerin gelişmesine hukuki önkoşulları oluşturmuştur. 15 Mart 2002 yılında 'Yerel Kamu Mülkiyet Hakkında' kanun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmıştır. Söz konusu kanun kamu mülkiyetinin etkin olarak kullanılmasının ve idare edilmesinin hukuki temelini atmıştır (Karaşev, Tarbinskiy, Şadıbekov, 2004: 25).

Kırgızistan Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi ile 17 Aralık 2002 tarihinde '2010 Yılına Kadar Kamu Yönetiminin Desentralizasyonu ve Yerel Yönetimlerin Geliştirme Milli Stratejisi' kabul edilmiştir. Ayrıca stratejiyi hayata geçirme faaliyetlerinin planı 30 Nisan 2003 tarihinde Hükümet kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir (Asanakunov, Bekbasarova, 2004:10).

Yerel yönetimleri geliştirme stratejisi fonksiyonel, organik ve yapısal reformların gerçekleştirmesini öngörmüştür. Söz konusu reformlara farklı düzeyde olan yönetimlerin arasında görev ve yetkilerini paylaşmak, aynı görevlerin farklı yönetim düzeyleri tarafından yapılmasını engellemek, bazı gereksiz görev ve yetkileri kaldırmak gibi faaliyetler girmiştir. Ayrıca reformlar kapsamında etkin ve fonksiyonel açıdan dengeli yönetim sistemini oluşturmak amacı ile yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının görev ve yetkilerinin genişlemesi öngörülmüştür. Kamu yönetiminin her düzeyi yararlı ya da önemli saydığı görevleri gerçekleştirerek önemsiz veya prestijli olmayan görevleri alt yönetim düzeyine teslim ettiği çelişkili durumu aşması beklenmiştir. Bu sebeple görev, yetki ve imtiyazları onları etkin olarak gerçekleştirebilecek merkez ya da yerel yönetim organlarına verilmeliydi (İskakov, 2011:33).

Reformların devam etmesi ve yerel yönetimlerin mali desentralizasyonu ile ilişkili yetki ve imtiyazların hukuki temelini sağlamak amacı ile 2003 yılının Eylül

ayında ‘Kırgız Cumhuriyeti’nin Yerel Yönetimlerinin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında’ Kanun kabul edilmiştir. Kanun, banka, mali kurumlar ve işletmeler ile mali ve bütçe ilişkilerinin temel ilkelerini atmıştır (Düyşenalieva, 2010:70-71).

18 Şubat 2003 tarihinde genel nüfus referandumu ile Anayasa’ya yeni değişiklik ve eklentiler yapılmıştır. Ayrıca da yerel yönetimler alanı ile doğrudan ilişkili değişiklikler yapılmıştır. Anayasa’nın yeni baskısında yerel meclislerin rolü güçlenmiştir. Yerel meclislere Anayasa’da bölüm ayrılmıştır. Anayasa’da yerel görev, yerel eğitim, yerel sağlık gibi anlamlar yer almıştır (Asankunov, Bekbasarova, 2004:10).

Ülkenin genel kanununda yapılan son değişikliklerin nedeni yerel yönetimlerin gelişmesi ile ilgili değildi. Anayasa’da olan değişikliklerin asıl nedeni, Kırgızistan’ın ilk Cumhurbaşkanı Askar Akaev’in kendi pozisyonunun güçlendirilmesi ile ilgiliydi. 2005 yılına kadar ülkede devrim oluşturmanın sosyal ve ekonomik nedenleri meydana gelmiştir. Akaev son zamanlarda çevresini güvenilir insanlardan oluşturmuştur. Böyle durumda genel kamu idareleri sadece iktidarda olan ailenin hizmetinde çalışıyordu (Engval, 2007:1).

Devrimin siyasi nedenleri olarak seçimlerde yapılan hileler söylenebilir. Özellikle 2005 yılının seçimleri talihli olmuştur. O zamandaki Anayasa’ya göre Jogorku Keneş’e seçimler iki aşamada gerçekleşebilirdi. Eğer ilk aşamada adayların hiç birisi % 50+1 oyu kazanmazsa 2. aşama gerçekleşirdi. Muhalefet, Cumhurbaşkanı’nın büyük oğlu Aydar ile K.Bakiev’in adaylığını koyan bölgelerde oylarının tekrar hesaplanmasını istemişti. Aydar Akaev ilk aşamada seçilmiştir. K.Bakiev ise az bilinen iş adamı Nışanov’a yenilmiştir. Jalal-Abad bölgesinde kendiliğinden başlayan protestolar başlamıştır. 17 Mart 2005 tarihinde Bişkek’te protestolarının başlamasına karar verilmiştir. Her gün Bişkek’te genel meydanındaki protestolara yeni insanlar katılarak daha aktif olmuştur (Larin, 2010:166).

Siyasi nedenler ile birlikte devrimin ekonomik sebepleri de vardı. Gerçek ekonomik durumu göz önüne almadan tarım sektöründeki yapılan hızlı ve yapısal değişimlerin sonucunda köy halkında yoksulluk ve iç migrasyon artmıştır. Devletin konut politikası yoluyla krizi artırmasıyla köy halkı büyük şehirlere taşınmaya

başlamıştır. İç migrasyon bugüne kadar sosyal sorunları yaratmaktadır. Üstelik uzun yıllardır eğitim, sağlık v.s. alanlarda mahvedici reformlar yürütülmüştür. Söz konusu reformları yürütmek için dış borçlanmadan faydalanılmış olunması bugün Kırgızistan'ın borcunu 2 milyar ABD dolarına kadar ulaştırmıştır. A.Akaev'in iktidarda olduğu zamanda ülkenin ekonomik kalkınması için önemli ve gerçek adımlar atılmamıştır. Yapısal mahvetme süreci yürütülmekte olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın ve Hükümetin genel işi dış borçları isteme olmuştur (İsaev, Borsokbayeva, 2006:117).

Kırgızistan'da olan devrimin dış nedenleri de vardır. Lale devriminin dış nedenleri olarak da Gürcistan ve Ukrayna'da yaşanan sivil devrimlerin etkisi, Batılı sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri ve ABD'nin muhalefete desteği belirtilmektedir (Adıbelli, Memmedov, 2010:87-123).

24 Mart 2005 tarihinde özgür Kırgızistan'ın ilk Cumhubaşkanı A.Akaev halk ayaklanması nedeniyle istifa etmiş ve ülkeyi terk etmiştir. Başında K.Bakiev olan muhalefet liderleri iktidara gelmiştir. Olay iki yıl önce başarılı olan Ukrayna'da Turuncu ve Gürcistan'da Gül devrimlerine benzetilerek Lale devrimi olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Devrimlerin zinciri önceki Sovyetler Birliği'nin çapında iktidarda uzun döneme kalan liderleri kenara atan halk ayaklanması olduğu düşündürmüştür (Cummings, 2008: 223).

4.1.3. 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimler ve Kırgızistan'da İkinci Halk Ayaklanması

Yeni hükümetin iktidara gelmesi ile yerel yönetimlerin güçlendirmesinde birkaç adımlar ileri atılmıştır. 2005 yılının sonbaharında kamu yönetiminin desentralizasyonu ve yerel yönetimlerin geliştirilmesini sağlamak amacıyla Yerel Yönetimlerin İşleri ile ilgili Kırgız Cumhuriyeti'nin Ulusal Ajansı oluşturulmuştur (Kojoşev, Şadıbekov, 2007:50).

Özgür yerel bütçe sürecinin gerçekleştirilmesi 2007 yılına kadar ertelenmiştir. Bunun ilk nedeni 2003 yılının 'Yerel Yönetimlerin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında' kanunu ile 1998 yılının 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun

Temel İlkeleri Hakkında' kanunu arasındaki çelişkiler olmuştur. Bütçenin temel ilkeleri hakkında kanun, 2004 yılında düzeltildikten sonra reformlar 2006 yılının bütçe sürecine planlanmıştır. Fakat Maliye Bakanlığı yerel yönetimlerin hazır olmadığını düşünerek reformun ertelenmesini istemiştir. 2006'ya kadar yerel yönetimlerin bütçe kaynakları fiilen bölge ve il bütçelerinden geçerek aşağı akıyordu. 2007 yılında ilk defa Parlamento iki kademeli bütçe sistemi kabul etmiştir. Birinci kademesi bölgeler ve illeri kapsayan merkezi bütçesidir. Bütçe sisteminin ikinci kademesi ise yerel yönetimlerin bütçesidir (Conway, 2008:5).

İki kademeli bütçe sistemine geçiş, olumlu sonuçlar getirmiştir. İlk defa yeni bütçe sistemi gelirlerin toplanmasını ve artmasını özendirmiştir. Çünkü açıkça belirlenen vergi ve vergi olmayan gelirler tamamıyla yerel bütçelerde toplanmıştır. Söz konusu sistem, her bir yerel yönetim organının ayrı bütçesini belirtmiştir. Yerel vergilerin ve vergi olmayan gelirlerin fazlalığı da tamamıyla yerel yönetim organlarının kullanılmasına kalmıştır. Merkezi vergilerden ayrılacak paylar merkezi bütçe kanunu ile doğrudan yerel yönetim organlarının bütçelerine aktarılması sebebiyle yerel bütçelerin gelirleri açık ve şeffaf olmuştur. Üstelik şehirlerin ve köylerin yerel bütçelerine merkez bütçe vergilerinden ayrılan paylar 3 yıla belirtilmiştir. Eşitleyici ve kategorik grantlar formüllerle hesaplanarak doğrudan yerel bütçelere aktarma olmuştur. Yerel yönetim bütçelerinden merkez bütçeye kaynak aktarımı iptal edilmiştir (İsmailov vd., 2011:11).

2008 yılında Maliye Bakanlığı tarafından 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında' kanununda ve 'Yerel Yönetimlerinin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında'ki kanunda tekrar değişiklikler yapılmıştır. Değişlikler Kırgız Cumhuriyeti'nin il bütçesini tekrar etmesi ile ilgili idi. İl bütçelerinin ayrı gelir kaynakları da belirtilmiştir. Aynı zamanda diğer düzeyde olan yerel yönetim organlarının kendi bütçelerini özgürce yönetme hakkı korunmuştur (Tülündiyeva, 2011:75).

Yeni Vergi Kanunu 2008 yılında hazırlanmış ve 1 Ocak 2009'da yürürlüğe girmiştir. Vergi Kanunu sadece arazi vergisi ile mülkiyet vergisi bırakıp toplam yerel vergi sayısını 8'den 2'ye düşürmüştür (İsmailov vd., 2011: 13).

Bu arada Kırgızistan'da yeni halk ayaklanmasının nedenleri oluşmuştur. 2008 yılının K.Bakiev'in bir yandan onun çevresi ile diğer yandan Kırgız toplumu ile sınırı çizilmiştir. Birinciden daha önce tamamıyla kesilmiş olan başarılı işletmelerini yasa dışı ele geçirmeler yine başlamıştır. İkinci olarak K.Bakiev'in takımından namuslu ve sorumlu üyeler gitmiştir. Üçüncüsü, Bakiev'e ikinci kez Cumhurbaşkanı olarak seçilmesine engel olabilecek insanların kovuşturması başlamıştır (Larin, 2010:169).

Lale devriminden sonra Kırgızistan'ın siyasi ve ekonomik alanlarında gerçek reformların yürütüleceği ya da en azından klanlarının arasında bölüştürülecek iktidarın ve kaynakların olacağı ümidi olmuştur. Bakiev diktatör olmaya başlamış ve iktidarı paylaşmak yerine kendi aile ve klan üyelerini iktidara getirmiştir. Lale devrimini gerçekleştirenler ile Kırgızistan'da kaynaklara açık ulaşabilme ve demokrasinin bir türü olacağına inanlar hayal kırıklığına uğramışlardır. Bakiev gücü artıkça başka devrimin olabileceğinden paranoyak olmuş ve siyasi, askeri ve emniyet pozisyonları kontrol altına almıştır. Bişkek'in dışında olan Manas Hava Transit Merkezinden Amerikan üssünün kaldırması karşılığında Kırgızistan ekonomisine yapılacak birkaç milyar dolarlık yatırım paketi için Rusya ile anlaşma yapıldığından da Bakiev sert eleştirilmiştir (Stein, 2010:8-9).

Nisan halk ayaklanmasının genel sebebi kamu hizmetlerine olan fiyatların artırılması olmuştur. Elektrik ve ısınma fiyatları iki katına ulaşmıştır. 6 Nisan 2010'da protestocular Talas şehrinde idari binayı ele geçirmişlerdir. Bakiev olağanüstü durumun ilan etmesi ile onu tahttan indirmeye çağıran muhalefet liderlerini tutuklamaya karar vermiştir. Alınan önlemlere bakılmadan 7 Nisan'da binlerce kişi Bişkek'teki Beyaz Saray'ın çevresinde toplanmışlardır. Çarpışmaların sonucunda 86 kişi ölmüş ve binden fazla kişi yaralanmıştır. Bakiev Jalal-Abad'taki evine gitmiştir. Otunbaeva ve ona eklenmiş Tekebaev, Atambaev ve diğer muhalefet liderleri kendilerini Geçici Hükümet olarak ilan etmişlerdir (KİC, 2010:15).

7 Nisan'da T.Sariev ve R.Otunbaeva Başbakan D.Usenov ile konuşmuşlardır. Otunbaeva 8 Nisanda D.Usenov istifa ettiğini, Bakanlar kurulunun dağıtıldığını, yasaya karşı seçildiğinden dolayı yasama organının dağıtıldığını ve Geçici Hükümet Başbakan, Cumhurbaşkan ve Yasama organının yetkilerini ele aldığını ilan

etmişlerdir. Otunbaeva Hükümetine ekonomik işlerle sorumlu olan İlk başbakan yardımcısı A.Atambaev, mali ve borçlanma işleriyle sorumlu olan bakan T.Sariev, savcılık, mahkeme ve mali polisin işleriyle sorumlu olan Bakan A.Beknazarov girdiğini açıklamıştır. Başbakan olarak Otunbaeva'nın ilk kararnamesi elektrik, su, ısınma fiyatlarının geçen seneki fiyatlara dönmesini sağlaması olmuştur (Nichol, 2010:3).

2005 yılında bir halk darbesiyle göreve gelen Bakiyev yönetiminin yine bir halk darbesiyle görevden alınmasının kuşkusuz bölge açısından çok önemli anlamlar içerdiği açıktır. Her şeyden önce, Orta Asya'nın diğer cumhuriyetlerindeki otoriter yönetimlere gözdağı verilmiştir. Halktan kopuk bir yönetim anlayışının yaygın olduğu bu bölgede halkın neler yapabileceği Kırgızistan örneğinde görülmüştür (Adıbelli, Memmedov, 2010:249-250).

Nisan 2010 yılında olan protestonun sonucunda Bakiev'i kovduktan sonra siyasi çalkantılar ve iktidarın ele geçirilmesi için yarış ileride daha fazla sorunlar yaratmıştır. Siyasi destek için Geçici Hükümet genellikle siyasete karışmayan Özbek cemiyetine başvurmuştur. Özbek cemiyeti iktidarı kovucu rolü oynadığından ve ileride siyasi iktidara taleplerini koyduğundan yüreklendirilmişti. Özbeklerin siyasete katılmasının artma perspektifi Kırgızları sinirlendirmiştir. Sonra Nisan ve Mayıs aylarında bu iki grupta tansiyonun yükselmesi başlamıştır. Kumarhanenin yanında olan birkaç Kırgız ve Özbeklerin arasında kavgaya cevap olarak 10 Haziran gecesinde Oş'un merkezinde etnik Özbeklerin toplanmasından büyük çaplı şiddet başlamıştır. Etnik Kırgızları dövmeyi ve öldürmeyi içeren saldırılar için başlangıçta Özbekler sorumlu idiler. Kırgız ve Özbeklerin gece boyunca çarpışmaları yer almıştır. Özbeklerin uyguladığı şiddet ile yaptığı kötülükleri hakkında hızla yayımlanan dedikodular nedeniyle öfkelenen insanlar Oş çevresindeki köylerden yerel Kırgız toplantılara eklenmiş ve Oş, Jalal-Abad, Bazar-Kurgan ve diğer güney şehir ve kasabalarda Özbeklerin yerleşimlerini çevrelemeye başlamışlardır. 11 Haziran dan 14 Haziran a kadar saldıranlar komşuda kalan insanları öldürerek Özbek mağaza ve evleri yağmalayarak yakmışlardır. Bazı komşu etnik Özbekler kendileri tarafından yapılmış barikatların arkasında dövüşmüşlerdir (HRW, 2010: 8-9).

10 Haziran 2010 tarihinde Cumhuriyetin güney bölgelerinde Özbek ve Kırgızların arasında etnik çarpışmalar gerçekleşmiştir. Olaylar, çoğu etnik Özbekler olan kurbanlar ve imhalar ile sonuçlanmıştır. Toplam 470 insan ölmüş ve bu sayının biraz artacağı beklenmektedir. Yaklaşık 1900 insan hastanelerde sağlık yardımı görmüşlerdir. Binlerce insan yerlerini değiştirmiş. Yaklaşık 111 bin insan Özbekistan'a gitmiş ve 300 bin insan ülke içerisinde yerlerini değiştirmiş (KİC, 2010:ii).

Yapılan incelemelere göre KİC (Kırgızistan İnceleme Komisyonu) uluslararası hukukun bozulmasını kaydetmiş. KİC'ye göre 2010 Haziran olaylarında insanlığa karşı suç yer almıştır. KİC şiddeti önlemek ve barış, istikrarı sağlamak için talimatları hazırlamıştır. Talimatlar barışı sağlama, sorumluluk, cezasız kalma olarak üç parçaya ayrılmaktadır. Talimatların çoğu Kırgız Hükümetine hitap etmektedir. Örneğin KİC Hükümete aşırı milliyetçiliğe ve bir etniğin üstün olmasına karşı güçlü pozisyonda olmayı, Kırgızistan çok uluslu toplum olduğunu belirtmeyi ve azınlıkları toplum hayatının her alanına girmesini sağlamayı tavsiye etmektedir. Bunun dışında Kırgızistan'ın güneyinde belediye ve bölge düzeyinde Özbek diline özel status verilmesi gereklidir. Yerel yönetimler, azınlıkların katılmasını da özendiren kalkınma planlarının hazırlanması ve gerçekleştirilmesi ile ilgili görüşmelere geniş halk katılımını sağlamalıdır (KİC, 2010).

Yerel yönetimlerin ikinci on yıllık aşaması Cumhurbaşkan R.Otunbaeva'nın 'Yerel Yönetimler Hakkında' kanunun 15 Haziran 2011 tarihinde imzalanmasıyla sonlanmıştır.

Kabul edilmiş 'Yerel Yönetimler hakkında' kanun benzer kanunların beşincisidir. Fakat söz konusu kanun yine de yenilikleri içermektedir. Birinciden yeni kanun ilk bölümünde Bişkek ve Oş şehirlerinin yerel yönetimlerinin yapısal özelliklerini belirtmekte ve bu şehirlerde yerel yönetim organlarının oluşmasını ayrı kanunlarla düzenleyeceğini açıklamaktadır. Bunun dışında ülke sınırlarında, yüksek dağlı ve uzak bölgelerde olan yerel yönetimlerin yapısal özellikleri bölgelerin statüsü hakkında kanunlarıyla düzenlenecektir. İkinci olarak ayil okrug yerine yeni ayil aymağı tanımı gelmektedir. Parlamento sisteminin parçaları yerel düzeyde de

gerçekleşmektedir. Örneğin, şehir ve il meclislerinin milletvekilleri fraksiyonlara birleşebilir (Asanakunov, 2011).

Yukarıda sayılanların dışında yeni kanunda yerel yönetimlerin görevlerinin listesi eski kanuna göre kısaltılmıştır. Eski kanunda 25 maddeden oluşan görev listesi söz konusudur. Ne yazık ki bazı görevler büyük hacimli ve pahalı olduğundan yerel yönetimler için ağırdılar. Diğer görevler ise birbirini ya da devlet görevlerini tekrarlamaktaydı. Şimdiki görev listesi ise açık ve uzmanlarının fikrine uygundur. Devlet görevlerini devretme süreci de ne yazık ki ayrıntılı olarak kanunda anlatılmamaktadır (İsmailov, 2011:17-20).

Mali desentralizasyon ve Kırgız Cumhuriyeti'nde yerel yönetim sisteminin potansiyelini güçlendirmek amacıyla idari-coğrafi yapısının reform konsepsiyonu gibi 2011-2012 yıllarında önemli hukuki normlar kabul edilmiştir. Kırgız Cumhuriyeti'nde idari-coğrafi reformun konsepsiyonu illerin potansiyelini güçlendirmeyi, onların mali özgürlüğünü sağlamayı, merkezi ve yerel hizmetlerin etkin ve açık hizmet gösterme sisteminin oluşturmasını, idari birliklerinin büyümesini öngörmektedir. Bunun dışında illerin ve yerel yönetim sistemini geliştirme önlemlerini içeren Hükümetin 'İstikrar ve Değerli Yaşam' adlı 100 günlük faaliyet planı gerçekleşmiştir. Merkezi ve yerel görevlerinin sınırlarını belirleyecek ve devredilen merkezi görevlerini gerçekleştirmek için yerel yönetimlere merkezi bütçeden yeterli mali kaynakları elde etmeyi sağlayacak 'Merkezi ve Yerel Hizmetler Hakkında' kanun ve 'Yerel Yönetimlere Bazı Merkezi Görevlerinin Devretmesi Hakkında' kanun projeleri hazırlanmaktadır (Beksultanov, 2012:4).

4.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetim Sisteminin İdari Yapısı

Yerel yönetim, halk yönetimidir; belli idari birliğin halkının yerel önemindeki sorunlarının çözülmesine katılma, kendi anayasal haklarını gerçekleştirme imkânıdır. Yerel yönetimi garanti ederek ve gelişmesine imkân sağlayarak, destekleyerek devlet insan haklarını kabul etmekte ve gerçekleştirilmesini sağlamaktadır (Düyşonbaev, 2008:61).

Yerel yönetimler hakkındaki kanunun 4. maddesine göre ise yerel yönetim, yerel soruların çözülmesini amaçlayan kendi çıkarlarına ve kendi sorumluluğu altında olan yerel halkın özgür faaliyetidir. Yerel yönetim, ayil aymağının ve şehirlerinin karar ve yürütme organları ile doğrudan halk katılımıyla gerçekleşmektedir.

Yerel yönetimlerin görevleri 22 fıkra halinde 'Yerel Yönetimler Hakkında'ki kanunun 18. maddesinde belirtilmektedir. Bölgenin yaşam koşullarının sağlanmasını ve gelişmesini, sosyal-ekonomik planlamayı ve halka sosyal ve kültürel hizmetlerinin gösterilmesini sağlamak için yerel yönetimlerin alanına ilgili idari birliğin ekonomik kalkınmasını sağlama, yatırım ve grantları çekme, yerel mülkiyetini idare etme, yerel bütçesinin hazırlanması, kabul edilmesi ve gerçekleştirilmesi gibi yerel görevler girmektedir.

Yerel yönetimlerin organları bazı merkezi idarenin yetkilerine sahip olabilir. Bazı merkezi yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi, bu tür yetkileri gerçekleştirmesi için gerekli maddi ve mali kaynaklarla sağlama yöntemlerinin belirlenmesi ile kanun ya da anlaşma temelinde gerçekleştirilmektedir. Merkezi yetkilerin devredilmesi, merkezi idare ile yerel yönetim arasındaki anlaşma temelinde gerçekleşmiş ise anlaşmanın koşulları yerel meclis tarafından kabul edilmelidir. Merkezi yetkilerin devredilmesi için sadece bu tür yetkileri gerçekleştirmek için merkez bütçeden yerel bütçeye koşullu transfer ya da diğer gelir kaynakları öngörülmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin organlarına devredilecek merkezi yetkilere istihdam ve migrasyon programlarını hazırlama ve gerçekleştirme, vatandaşların kaydı, pasaport rejiminin kurallarını uygulamasını denetleme, seçmenlerin listesini oluşturma, Tarım Arazilerin Milli Fonu'nun yerlerini dağıtma ve kullanma gibi ve 'Yerel Yönetim Hakkında'ki kanunda gösterilen diğer görevler girmektedir.

Yerel yönetimlerin organik yapısı anayasa ile kabul edilmiş yerel meclis, ayil ökmötü ve şehir meriyalarından oluşmaktadır.

Yerel meclis, ‘Yerel Yönetimler Hakkında’ ve ‘Yerel Meclis Vekillerinin Statüsü ve Seçimi Hakkında’ki kanunlarda gösterilmiş şekliyle 4 yıla seçilen yerel yönetimlerin karar organıdır. Kırgız Cumhuriyeti’nde ayil ve şehir meclisleri mevcuttur. Ayil meclisi, ayil aymağında yerel yönetimin karar organıdır. Şehir meclisi, ise şehirde yerel yönetimin karar organıdır.

Yerel meclisler gizli oylama şeklinde açık eşit ve doğrudan seçim hakkının temelinde seçilmiş milletvekillerinden oluşmaktadır. Yerel meclisler, hukuki kişilerdir ve mevzuatla gösterildiği görevlerine giren her soruyu özgürce çözmeye hakkı vardır.

‘Yerel Yönetimler Hakkında’ki kanun da önce içerdiği il meclislerinin kaldırılması dikkat çekmektedir. Fakat söz konusu kanuna göre ilde olan yerel yönetimlerin meclisleri birleşmiş oturumları düzenleyebilir ve kararnameler şeklinde çözümleri kabul edebilirler. Bekiev ve Orozbaev’in fikrine göre il meclislerinin kaldırılması doğru olmuştur. Çünkü Kırgız Cumhuriyeti’nin Anayasası böyle yerel yönetim organını öngörmemiştir. Aynı zamanda söz konusu kanunda gösterilen ‘meclislerin birleşmiş oturumu’ şeklinde olan yeni idare organı da yasal açıdan şüphelidir. Çünkü böyle organ anayasa ile öngörülmemiştir (Bekiev, Orozbaev, 2012:2-3).

Seçilmiş şehir meclislerinin milletvekilleri fraksiyona birleşmektedir. Şehir meclisinin yarısından fazla milletvekili ile temsil edilen ve fraksiyonun oluşturmasını açıklayan fraksiyon ya da birleşmiş fraksiyonlar şehir meclisinin çokluğunu oluşturmaktadır. Fraksiyon ya da fraksiyon birleşmelerinin çokluğuna girmeyen fraksiyon ya da fraksiyonlar şehir meclisinin azınlığını oluşturmaktadır. Şehir meclisinin milletvekilleri çokluk fraksiyonu yada fraksiyon birleşmelerine katıldığında azınlık fraksiyona bütçe ve mali komisyonu teslim edilmektedir.

Şehir ve ayil meclislerinin oturumlarında yerel görevlerini gerçekleştirme sürecini düzenlemek, yerel bütçesini ve gerçekleştirme raporunu kabul etmek, bütçenin uygulaması ve bütçe dışı fonlarının kullanması hakkında bilgileri dinlemek, bölgenin sosyo-ekonomik kalkınma ve halkın sosyal koruması ile ilgili programlarını

kabul etmek ve denetlemek gibi ve yerel yönetimler hakkındaki kanunun 31. maddesinde gösterilmiş olan diğer yerel soruları incelenmektedir.

Şehirlerde yerel yönetimlerin yürütme organı, başında mer olan meriya'dır. Şehir meriyasının kapsamına yapısal ve bölgesel şubeleri girmektedir.

Şehir meriyasının görevlerine şehrin altyapı sisteminin çalışmasını sağlamak, halka sosyal ve kültürel hizmetlerini göstermek, şehrin bütçesini, sosyo-ekonomik kalkınma programlarını hazırlamak ve şehir meclisi tarafından kabul edildiğinde hayata geçirmek, yatırımları ve grantları çekmek v.s. şehir meriyasının görevleri, 'Yerel Yönetimler Hakkında'ki kanunun 41. maddesinde belirtilmektedir.

Mer, seçilmiş şehir tüzel kişisinin temsilcisi ve şehir yönetiminin yürütme organının başkanıdır. Şehrin meri gizli oylama ile şehrin meclisi tarafından seçilmektedir. Şehrin meri kendi görev ve yetkileri sınırlarında Kırgız Cumhuriyeti'nin kanunlarının, Anayasasının, Cumhurbaşkan ve Hükümetinin, şehir meclisinin kararnamelerinin uygulanmasını gerçekleştirmekte, şehrin yaşam koşullarını sağlama ile ilgili meriya, yerel organizasyonlarının ve kurumlarının faaliyetlerini yönetmekte ve sonuçlarına sorumluluğu taşımakta, yerel görevleri, merkezi yetkilerin idaresini gerçekleştirmekte ve yerel yönetimler hakkında kanunun 44. maddesinde gösterilen diğer görev ve yetkilere sahiptir.

Ayil aymakta yürütme organı ayil ökmötüdür. Ayil ökmötü ayil meclise görevlerini gerçekleştirmeye, raporları hazırlayarak, seçmenlere açıklamaya yardımcı olmaktadır. Ayil ökmötü yürüttüğü faaliyetleri için ayil meclise, gerçekleştirdiği merkezi yetkileri için ilgili devlet idarelerine karşı sorumludur.

Ayil ökmötünün görev ve yetkilerine bölgenin sosyo-ekonomik programlarını ve ayil bütçesini hazırlamak, ayil meclisi tarafından kabul edildikten sonra gerçekleştirmek, yeni iş imkânlarını yaratmak için işleri hazırlamak ve gerçekleştirmek gibi görev ve yetkiler girmektedir. Ayil ökmötünün görev ve yetkileri toplam 10 fıkra halinde 'Yerel Yönetimler Hakkında' kanunun 47. maddesinde belirtilmektedir.

Ayil ökmötünün başkanı ayil ökmötünün faaliyetini yönetmekte ve sonuçlarından sorumlu olmaktadır. Ayil ökmötünün başkanı yerel bütçe projesini ayil meclisinin görüşüne sunmakta, en az yarım yılda bir kere ayil aymağında olan genel durumu, ayil bütçesinin uygulanması, yerel mülkiyetini kullanması, sosyo-ekonomik ve sosyal korunma programlarının yürütülmesi hakkında meclise rapor sunmakta, merkezi görevlerinin dürüst gerçekleştirilmesi için personel sorumluluğu taşımakta ve 'Yerel Yönetimler Hakkında' kanunda gösterilen diğer görevleri gerçekleştirmektedir.

4.3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Bugünkü Kırgızistan'ın ekonomi sisteminin bir parçasını, temelinde yerel mülkiyet olan yerel yönetimin ekonomisi oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin ekonomisi piyasa ilişkilerine uygun olan yeni ve özgür ekonomik alan olarak gelişmektedir. Yerel yönetimlerin ekonomisi belli idari birliğin (köy, kasaba, şehir) sınırları içerisinde yerel halkı arasında piyasa ilişkilerini ve kamu imalatını sağlamayı öngörmektedir (İskakov, 2011:42).

Yerel yönetimin temelini yerel yönetim organlarının mali kaynakları oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının sağlanması ve kullanılması ilk olarak idarelerarası ilişkilerin yasal düzenlenmesine bağlıdır. İdarelerarası ilişkilerin hukuki temeli, Kırgız Cumhuriyeti'nin 'Yerel Yönetimler Hakkında', 'Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında' ve 'Yerel Yönetimlerinin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında' kanunlarıyla ve ayrıca da Vergi Kanunuyla atılmıştır.

4.3.1. Kırgızistan'da Yerel Yönetim Bütçesi

Kırgız Cumhuriyeti'nin bütçe sistemini düzenleyen 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında' kanun 11 Haziran 1998 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu kanun, yerel bütçenin hazırlanması ve yürütülmesi, yapısı, gelirleri ve harcamaları gibi konuları ayrıntılı göstermektedir (Alymkulov, Kulatov, 2008:550).

Hala yürürlükte olan ‘Kırgız Cumhuriyeti’nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında’ki kanuna göre Kırgız Cumhuriyeti’nin bütçe sistemi, Cumhuriyeti’nin idari yapısı ve piyasa ilişkileri temelinde oluşturulan, hukuki olarak düzenlenen merkezi ve yerel bütçeler ile bütçe dışı fonların hazırlanması, görüşülmesi, kabul edilmesi ve uygulanması ile ilgili ilişkilerin sistemidir. Bütçelerin özgürlüğünün temeli, bütçe sisteminin her halkasının Kırgız Cumhuriyet’inin hukuku ile düzenlenen kendi gelir kaynaklarına sahip olmasıdır.

Merkezi ve yerel bütçeler gelecek mali yıl ve izleyen iki yıl olarak orta vadede hazırlanmaktadır. Bütçelerin nakit olarak gerçekleşmesi, Kırgız Cumhuriyeti’nin Hazinesi ve aracılık yapan bankalar tarafından sağlanmaktadır. Kırgız Cumhuriyeti’nde bütçe yılı 1 Ocak’tan 31 Aralığa kadar olan dönemi kapsamaktadır. Kırgızistan’da Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilen bütçe gelirlerinin ve harcamalarının klasifikasyonu kullanılmaktadır. Bütçe klasifikasyonu, gelirlerinin sınıflandırmasını, harcamalarının fonksiyonel, idari, ekonomik tipi sınıflandırmasını, mali varlık ve sorumlulukları ile operasyonların sınıflandırmasını kapsamaktadır (Dobretsova, 2011:12).

2006 yılına kadar Kırgız Cumhuriyeti’nde üç yerel yönetim düzeyi mevcuttu. Birinci düzeyde 7 bölge, Oş ve Bişkek şehirleri yerleşmiştir. İkinci düzeyde 45 il ve 10 bölge öneminde şehirler yerleşmiştir. Sonuncu düzeyi 494 ayil ökmötü ve 10 il öneminde şehirler kapsamaktaydı. Bağımsız Kırgızistan’da farklı düzeylere fazla hüküm verilmiştir. Böylece yönetim düzeylerinin hiyerarşisi, idarelerarası mali transferlerde mahvedici rolü oynamıştır. Transferler, bölge ve il devlet idarelerinden geçerek aşağı yerel yönetimlere indirilmiştir. Böylece ayil ökmötünü üst düzeylere bağımlı kalmıştır (Gravingholt, 2006).

Kırgız Cumhuriyeti’nde Sovyet hükümetinden mirasa kalan 4 düzeyli idari bölünme, komandit idari rejimde gücü var olmuş ve etkin çalışmıştır. Fakat piyasa ekonomisi koşullarında böyle bölünme kendisini koruyamamıştır. Çünkü yönetimin aşırı hiyerarşiliği, yerel ihtiyaçları karşılamakta ve halka hizmet göstermesi için mali akışlarında sorunları beraberinde getirmiştir. Bu da kamu hizmetlerinin kalitesine yansımıştır (Kurmanbekova, 2010:78).

2006 yılında yerel bütçe sisteminde ara düzeylerin kaldırılması hakkındaki sorunun incelenmesi başlandığında reformlar yeniden güç kazanmıştır. 2007 yılında yerel bütçenin tanımı yenilenmiş ve bölge ile il yönetimleri kaldırılarak idarelerarası ilişkilerin yeni modeli meydana gelmiştir. Böylece 2007 yılında Kırgızistan'ın bütçe sistemi iki düzeyli ilişkilere geçmiştir. Ayrıca da yerel yönetimlerin organlarının vergi gelirlerini toplamasını özendirme ve grantların bölüştürülmesinde istikrar ve tarafsızlık ilkelerinin uygulanması, idarelerarasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde yenilik olmuştur (Tülündieva, 2010:74).

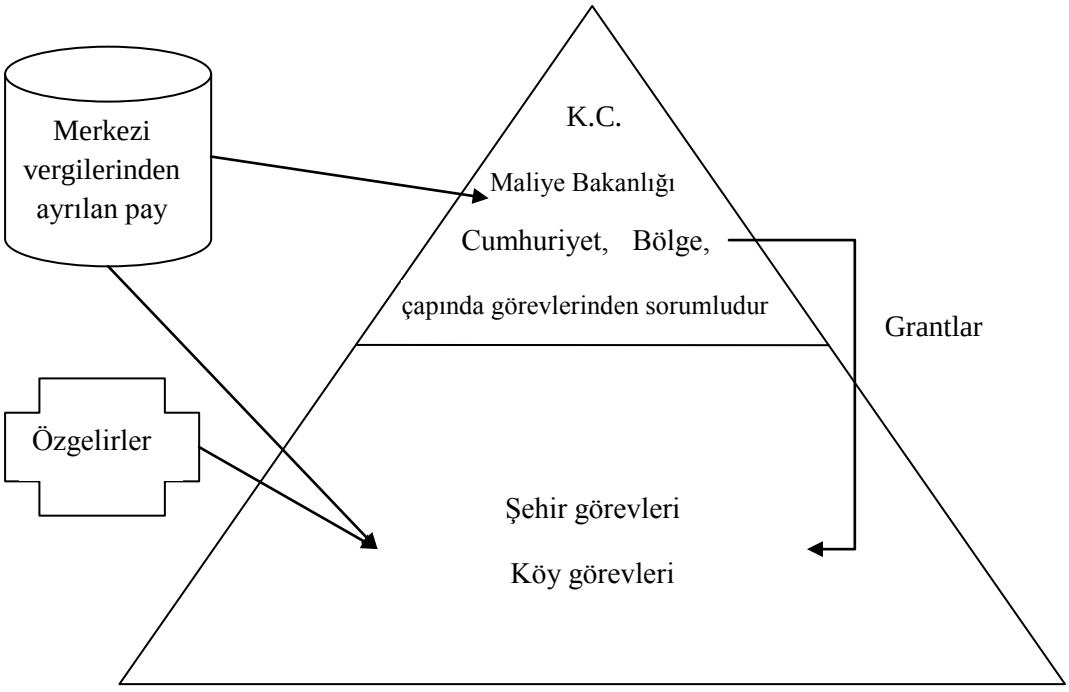
Mali desentralizasyonun ilerlemesinin devamını sağlamak ve yerel yönetim organları ile yürütme organlarının etkin ortak faaliyetlerini sağlamak amacıyla bu alanda 'Yerel Vergi ve Harçlarını, Tamamıyla Yerel Bütçeye Ayrılan Merkezi Vergilerini Toplama Yetkisinin Yerel Yönetim Organlarına Devretmesi ile İlgili Pilot Projesini Yürütme Hakkında'ki Cumhurbaşkan Kararnamesi kabul edilmiştir. Kararname doğrultusunda 10 yerel yönetim organlarında pilot uygulama yürütülmüştür. Fakat zaman sınırlı olduğundan dolayı söz konusu olan faaliyetleri değerlendirmek için pilotun uzatılmasına karar verilmiştir. Bu amaçla 172 sayılı Cumhurbaşkan Kararnamesi ile pilotun süreci 31 Aralık 2008 yılına kadar uzatılmıştır (ABA, UNDP, 2008: 8).

Yerel yönetim organları tarafından vergileri toplama deneyimi olumlu sonuçları beraberinde getirmiştir. Böylece reformun ilk yılında yerel bütçelerin iyileşmesine yönelik eğilim meydana gelmiştir. Bunun kanıtı olarak da sübvansiyonlu belediyelerin 19'a azalması olmuştur. Fakat yerel düzeyde bütçe politikasının geliştirmesi ve böylece yerel yönetim organlarının özerkliğinin artması, il ve bölge devlet idareleri tarafından tesiri sınırlandırmıştır. Devlet yerel yönetimlerin baskısı altında hükümet idarelerarası ilişkileri değiştirmeye karar vermiştir. İlin bütçesi yeniden devreye girmiştir. İl bütçesinin kapsamına satış vergisi ve gelir vergisi gibi en önemli vergilerden paylar ayrılmıştır (Bekiev, Çekirov, 2012:5).

2008 yılında il bütçeleri yerel bütçeler olarak yeniden tanımlanmıştır. Fakat onlar şehir ve köy gelir kaynaklarından ayrı kaynaklara sahipti. İdarelerarası ilişkiler reformun diğer hükümleri yerinde kalmıştır (Conway, 2008:6).

2011 yılında kabul edilen 'Yerel Yönetimler Hakkında'ki Kanun il meclisi hala kapsamaktaydı. İl yerel yönetiminin yürütme organı devlet yerel idaresi idi. İl düzeyi uygun olmadığından dolayı eleştirileri yaratmıştır. Bunun sonucunda 3 Şubat 2012 tarihinde 32 sayılı Hükümet Kararnamesi ile il yerel bütçesi kaldırılmıştır (Asanakunov, 2011; İsmailov, 2011; Bekiev, Çekirov, 2011). Günümüzde 25 şehrin ve 440 ayil aymağının yerel yönetim bütçeleri mevcuttur.

Şekil 5: 2012 Yılında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerinin Yapısı ve Mali İlişkileri



Kaynak: Kurmanbekova, 2010:82

'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında'ki kanunun 46. maddesine göre yerel bütçenin hazırlanması, kabulü ve yürütülmesi yerel yönetim organları tarafından gerçekleşen köy, kasaba ve şehirlerinin bütçeleridir. Öngörülen harcamaların hacmi toplam gelirlerin hacmine eşit olması düşünülen yerel bütçeleri, denklik ilkesinin temelinde kabul edilmekte ve

yürütülmektedir. Bütçe yılının sürecinde yerel yönetimlerin organları bütçe denkliğini sağlamak zorundadır.

Yerel bütçelerin hazırlanma süreci 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında'ki kanunun 47. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre Maliye Bakanlığı kendi şubeleri ile her yıl 30 Mayıs'a kadar ayil ökmötünün ve şehir meriyalarının mali organlarına bütçe hazırlama talimatlarını, takvim planını, merkezi vergilerinden ayrılacak paylarının, kategorik ve eşitleyici grantlarının beklenen ölçülerini belirtmektedir.

Yerel bütçe projeleri, yerel yürütme organlarının kendi mali organları tarafından hazırlanmaktadır. İlk yerel bütçe projesi ayil ve şehir meclisleri tarafından kabul edilmektedir. Kabul edilmiş ayil bütçelerin ilk projesi Maliye Bakanlığı'nın ilgili şubelerine gönderilmektedir. Şehir bütçelerinin ilk projesi doğrudan Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir.

Yerel bütçe gelirlerinin projesi 1 Haziran'a kadar, yerel harcamaların projesi ise 1 Ağustos'a kadar Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir. Hükümet merkez bütçesinin projesini Jogorku Keneş'e gönderdikten sonra Maliye Bakanlığı, yerel bütçelere aktarılacak merkezi vergilerden ayrılan payların kesin ölçülerini, kategorik ve eşitleyici grantların kesin ölçülerini yerel yönetimlerin yürütme organlarına belirtmektedir.

Yerel yönetimlerin yürütme organları elde ettiği bilgilerle yerel bütçelerin ilk projelerini düzelterek ayil, kasaba, şehir meclislerine kabul etmesi için göndermektedir. Düzenlenmiş şekilde kabul edilen yerel bütçeler konsolide bütçeye eklenmek için Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir. Yerel bütçenin projesi, Jogorku Keneş'in merkez bütçeyi kabul etmesinden iki ay içerisinde gönderilmelidir.

Yerel bütçeler, hazinenin şubeleri ve vergi makamları ile yerel yönetim yürütme organları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yerel bütçelerin gerçekleştirme raporu yerel yürütme organları tarafından yılda bir kere hazırlanmaktadır. Ayil ve şehir meclislerinin bütçe komisyonları yerel bütçenin gerçekleştirme raporunu incelemekte ve rapor sonuçları hazırlanarak

meclislerine açıklamaktadırlar. Meclisler yerel yönetim yürütme organlarının ve bütçe komisyonlarının raporlarını dinlemekte, bütçe komisyonlarının sonuçlarını incelemekte ve yerel bütçelerinin gerçekleştirme raporlarını kabul etmektedirler. Yerel bütçelerin gerçekleştirme raporları Maliye Bakanlığı'na hesap döneminin bitiminden sonra gelen yılın 1 Martı'na kadar göndermektedir.

Tablo 23: Kırgızistan'da Yerel Yönetim Bütçesi (Bin Som)

	Harcamalar	Gelirler	Bütçe Dengesi
2006	6869007,7	6919794,6	50786,9
2007	8840746,7	8848332,4	7585,7
2008	12297750,6	12575313,8	277563,2
2009	14278135,0	13973300,5	-304834,5
2010	15338765,7	15250955,4	-87810,3
2011	21420486,7	21604781,1	184294,4
2012	23695712,7	23696945,4	1232,7

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2013

Tablo 23'ten görüldüğü gibi yerel yönetimlerin gelirleri harcamalarını karşılamaktadır. Sadece 2009 ve 2010 yıllarında yerel bütçelerin açıklığı görülmektedir. Bunun sebepleri yeni vergi mevzuatının kabul edilmesi ve 2010 yılında gerçekleşen devrimdir.

Tablo 24: Kırgızistan'da Yerel Bütçe Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'a ve Konsolide Bütçeye Oranları (Bin Som, %)

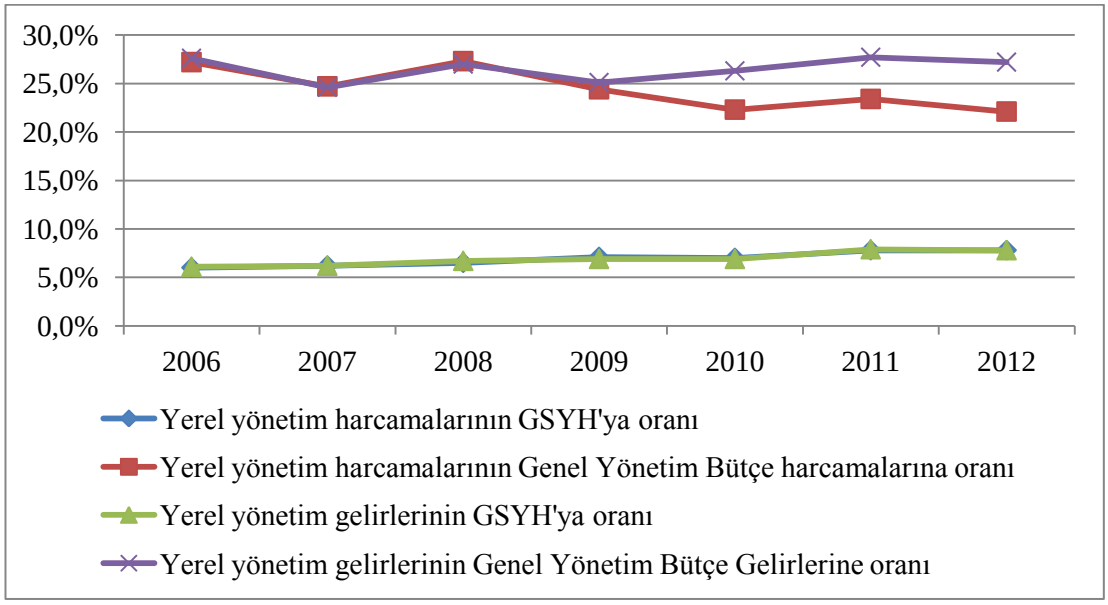
	Yerel yönetim. Harcamaları	GSYH 'ya oranı	KBH'na oranı	Yerel yönetim. Gelirleri	GSYH' ya oranı	KBG'ne oranı
2006	6869007,7	6,0%	27,2%	6919794,6	6,1%	27,6%
2007	8840746,7	6,2%	24,7%	8848332,4	6,2%	24,6%
2008	12297750,6	6,5%	27,3%	12575313,8	6,7%	27,0%
2009	14278135,0	7,1%	24,4%	13973300,5	6,9%	25,1%
2010	15338765,7	7,0%	22,3%	15250955,4	6,9%	26,3%
2011	21420486,7	7,8%	23,4%	21604781,1	7,9%	27,7%
2012	23695712,7	7,8%	22,1%	23696945,4	7,8%	27,2%

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2013

Yerel bütçe gelirlerinin ve harcamalarının GSYH'a olan oranının ortalaması % 6,9'dur. Yerel bütçe harcamaları konsolide bütçe harcamalarının 7 yıl ortalamasında

% 24,5 dolaylarındadır. Yerel bütçe gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerinin ortalaması % 26,5'tir.

Grafik 16: Kırgızistan'da Yerel Bütçe Gelirlerinin ve Harcamalarının GSYH'a ve Konsolide Bütçeye Oranları



Kaynak: Tablo 24 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafikten görüldüğü gibi yerel bütçe gelirlerinin ve harcamalarının GSYH'ya olan oranı sürekli artmaktadır. Yerel bütçe gelirlerinin ve harcamalarının konsolide gelirlerine ve harcamalarına olan oranlar yıldan yıla farklılık göstermektedir. Örneğin 2007 ve 2009 yıllarında oranlarda azalış görülmektedir. 2009 yılından sonra yerel yönetimlerin gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine olan oranı artmaktadır. Harcamalarla ilişkili olarak aynı oran tersine azalmaktadır.

4.3.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Harcamaları

Üstlenilen görevleri gerçekleştirmek üzere yerel yönetimler harcamalar yapmaktadır. Hangi görevlerinin merkeze hangilerinin yerel yönetimlere ait olduğunu 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında'ki kanunu ile düzenlenmektedir. Söz konusu olan kanunun 37. maddesine göre harcamaların yapısı Hükümet yetkilerinden, karma ve yerel görevlerinden oluşmaktadır.

Hükümetin harcamaları, Kırgız Cumhuriyeti'nin mevzuatına göre, tarafı olduğu uluslararası anlaşmalara ve diğer anlaşmalara göre merkez bütçesinin kaynaklarından finanse edilen merkezi görev ve yetkilerini gerçekleştirmesinden doğan bütçe harcamalarıdır. Yerel yönetimlerin harcamaları ise yerel bütçelerinden finanse edilen Kırgız Cumhuriyeti'nin mevzuatıyla belirlenen görevlerin yerine getirilmesinden doğan yerel yönetim organlarının bütçe harcamalarıdır. Son olarak karma harcamalar yerel ve merkezi bütçeden finanse edilen Kırgız Cumhuriyeti Hükümet'inin, devlet yerel yönetimlerinin, yerel yönetim organlarının bütçe harcamalarıdır. Karma harcamalar, Hükümet transfer yoluyla finansman sorumluluğunu paylaşmaktadır.

Yerel bütçelerin kaynakları yerel sorunları çözmeye, belediye işletmelerinin, eğitim, sağlık, kültür, sosyal koruma, beden eğitim, televizyon, radyo, basımevi, mesken ve komünal hizmetleri, tarım, su, orman, balıkhane ve avlama tesislerinin geçimini sağlamak, yerel yönetim organlarının elinde olan ulaşım araçlarının bakımını sağlamak ve kanunlar ile hukuki normlarda gösterilen diğer işler için kullanılmaktadır.

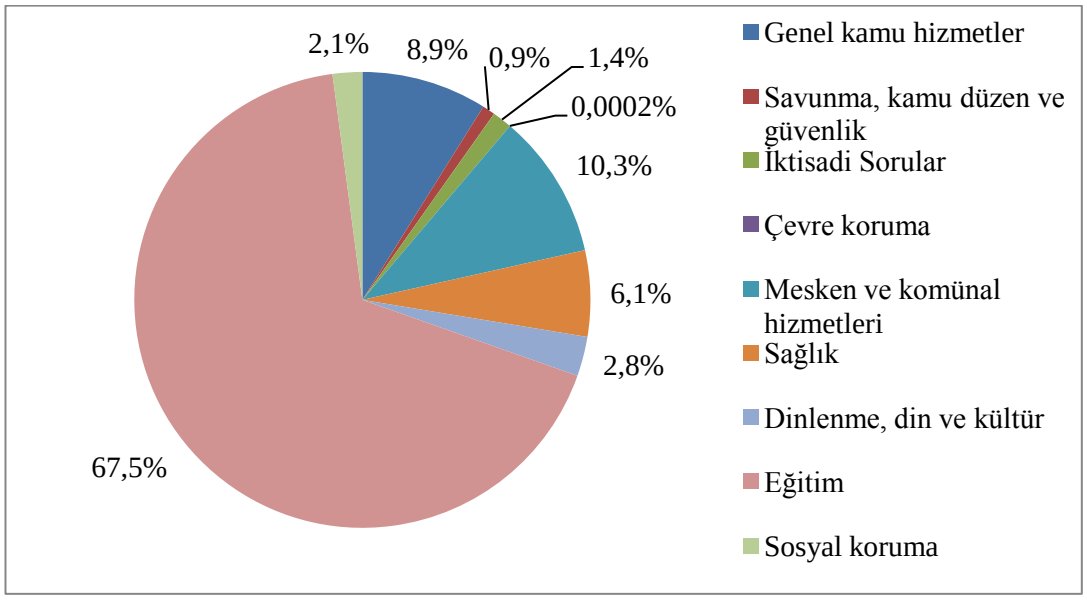
Tablo 25: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Harcamaları (Milyon Som)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Faaliyet giderleri:	6757,2	8085,6	11372,2	12978,7	14213,2	20217,7	22799,3
Genel Kamu Hizmetler	835,3	884,1	1564,6	1893,1	1991,3	2127,0	2033,6
Savunma, kamu düzen ve güvenlik	129,6	112,1	161,5	207,7	258,5	288,6	207,9
İktisadi sorunlar	82,2	93,1	199,8	231,8	329,7	325,7	325,3
Çevre koruma	0	0	0,08	0,6	0,6	0,5	0,05
Mesken ve komünal hizmetleri	724,8	1017,1	1329,1	1444,1	1573,5	1813,6	2342,6
Sağlık	356,4	422,9	692,3	775,9	809,2	1196,3	1382,7
Dinlenme, din ve kültür	292,0	199,5	383,1	454,9	482,7	695,6	629,3
Eğitim	4014,7	5177,8	6608,9	7565,0	8181,2	13129,2	15397,8
Sosyal koruma	322,2	179,0	432,9	405,6	586,5	641,2	480,1
MOMV satın alma	111,8	755,1	925,6	1299,4	1125,6	1202,8	896,4
Toplam	**6869,0**	**8840,7**	**12297,8**	**14278,1**	**15338,8**	**21420,5**	**23695,7**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2013

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin harcamaları 2006 yılından 2012 yılına kadar yaklaşık 3,5 kat artmıştır.

Grafik 17: 2012 Yılında Kırgızistan'da Yerel Bütçenin Cari Harcamaları



Kaynak: Tablo 25 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

2012 yılında yerel bütçe harcamalarının çoğu eğitim alanında yapılmıştır. Böylece yerel harcamaların yaklaşık % 67,5'ini eğitim harcamaları oluşturmaktadır. Yerel harcamaların % 10,3'ünü komünal hizmetlere olan harcamalar oluşturmaktadır. Üçüncü sırada genel kamu hizmetleri yer almaktadır. Söz konusu harcamalar yerel yönetim harcamalarının % 8,9'unu oluşturmaktadır. Dördüncü sırada sağlık harcamaları toplam yerel harcamaların % 6,1'ini oluşturmaktadır. Dinlenme, kültür ve din ile ilgili harcamalara yerel harcamaların % 2,8'i harcanmaktadır. Sosyal koruma yerel bütçe harcamalarının % 2,1'ini oluşturmaktadır. Farklı ekonomik görevlere % 1,4'ü harcanmaktadır. Güvenlik harcamaları % 0,9'unu oluşturmaktadır. Çevre koruma ile ilgili harcamalar en az paya sahiptir. Bu alandaki harcamalar toplam yerel harcamaların % 1'ini bile oluşturamamıştır

Eğitim devredilmiş merkezi görevlere aittir. Yukarıda da anlatıldığı gibi bazı merkez görevlerinin yerel yönetimlere kanun ya da anlaşmanın temelinde teslim edilmektedir. Aynı zamanda devredilen görevleri gerçekleştirmek için merkez maddi

ve mali kaynakları sağlamalıdır. Fakat eğitim alanındaki memurların sadece ücreti ve sosyal koruması merkez bütçeden transfer edilen kategorik grant ile finanse edilmektedir. Kalan harcamalar yerel bütçeler tarafından finanse edilmektedir (Tulundieva, 2011:176-177).

Yerel yönetim organları merkez tarafından devredilen görevleri gerçekleştirmek mecburiyetindedirler ve bu görevlerin finansmanı için kendi yerel bütçelerinden kaynakları aktarmak zorundadır. Bunun sebebi bugüne kadar devredilen merkezi görevlerin teslim ve finansman yönteminin belirlenmemesidir. Diğer bir ifade ile merkez yerel yönetim organlarına kendi görevlerini yüklemekte fakat bunun için gerekli olan finansmanı sağlamamaktadır (Dobretsova, Narusbaeva, İsmailov, 2011:60).

4.3.3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Yerel yönetimlerin kendine üstlenilen görevleri gerçekleştirmek üzere gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Kırgızistan'da yerel yönetimlerin gelir kaynakları 'Yerel Yönetimlerinin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında'ki kanun ile düzenlenmiştir. Söz konusu olan kanunun 3. maddesine göre yerel bütçelerin gelirleri yerel vergi ve harçlardan, vergi olmayan gelirlerden, merkezi vergilerinden ayrılan paylar ve gelirlerden, transferlerden ve alınan bağışlardan oluşmaktadır. Borçlar yerel bütçelerin gelir kaynaklarına girmemektedir.

Yerel vergi ve harçlar ile vergi olmayan gelirler, diğer düzeydeki bütçeye aktarılamaz. Yerel bütçenin gerçekleştirilmesinden ek olarak elde edilen, Kırgız Cumhuriyeti'nin mevzuatında gösterilen oranda paylaştırılan gelirler ve harcamaları aşan gelirlerin tutarları yerel yönetimlerin kullanımında kalmaktadır. Söz konusu olan gelirler alınamaz ve yerel meclislerin kararıyla yerel bütçe harcamalarının finansmanına kullanılmaktadır.

Kırgız Cumhuriyeti'nin kanunlarına göre yerel vergiler, vergi olmayan ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirler ve para transferleri yerel bütçelerinin gelirleridir. Gelirler sabit (özgelirler), paylaşılan gelirlerden ve değişik şekillerde olan mali yardımlardan oluşmaktadır. Sabit gelirler, Kırgız Cumhuriyeti'nin kanunları ile yerel

bütçelerinde toplanan gelirlerdir. Paylaşılan gelirler, gelecek mali yıl yerel bütçelerine merkezi vergilerinden ve diğer ödemelerinden ayrılan paylardır (Kojoşev, Şadıbekov, 2007:73).

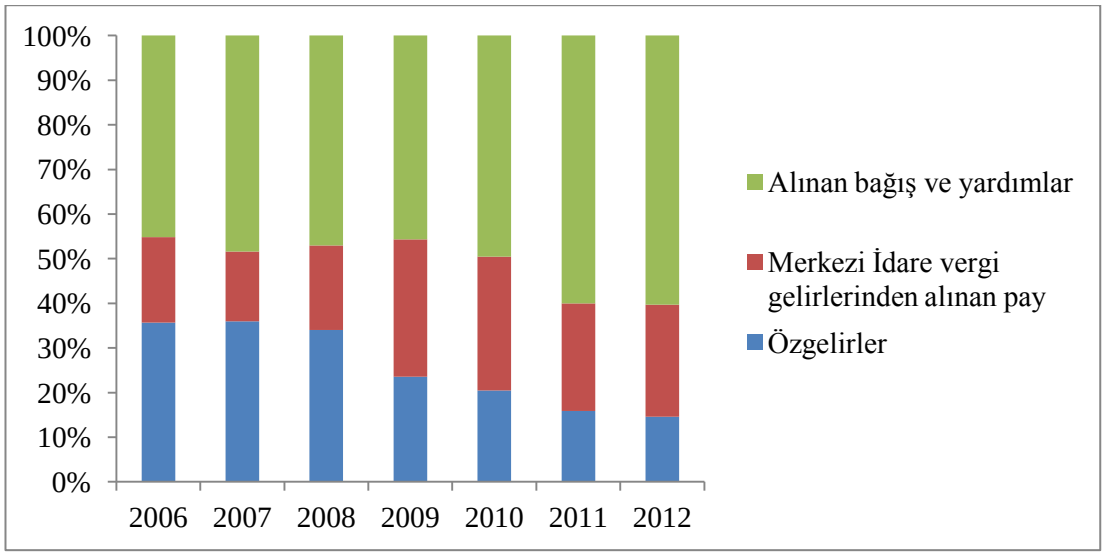
Tablo 26: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelirleri (Bin Som)

	Özgelirler	%	M.İ.V.G.P	%	Alınan B. ve Y.	%	**Toplam**	**%**
2006	2467594,6	35,7	1322865,0	19,1	3129335,0	45,2	**6919794,6**	**100**
2007	3186276,9	36,0	1382177,9	15,6	4279877,6	48,4	**8848332,4**	**100**
2008	4282634,9	34,1	2383948,9	19,0	5908730,0	47,0	**12575313,8**	**100**
2009	3296181,2	23,6	4297992,4	30,8	6379126,9	45,7	**13973300,5**	**100**
2010	3119505,6	20,5	4574459,3	30,0	7556990,5	49,6	**15250955,4**	**100**
2011	3435902,0	15,9	5207159,4	24,1	12961719,7	60,0	**21604781,1**	**100**
2012	3463708,0	14,6	5941267,8	25,1	14291969,5	60,3	**23696945,4**	**100**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2013

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi yerel yönetimlerin özgelirleri toplam yerel bütçe gelirlerinin ortalama olarak sadece % 23,4'ünü oluşturmaktadır. Demek ki, yerel yönetimler % 76,6'ya kadar merkez yönetime bağlıdır. Merkezi vergilerden ayrılan paylar yerel gelirlerin yaklaşık % 25,7'ini oluşturmaktadır. Yerel yönetim gelirlerindeki en büyük paya transferler sahiptir. Transferler yerel gelirlerin % 50,9'unu oluşturmaktadır.

Grafik 18: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Gelirleri



Kaynak: Tablo 26 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafik incelendiğinde yerel yönetimlerin özgelirlerinin devamlı azaldığı görülmektedir. Transferler ise aksine devamlı artmaktadır.

2009 yılından başlayarak idarelerarası ilişkilerin değiştirilmesi yerel bütçelerin tesirini göstermiştir. Yerel yönetim organlarının genelde görevlerini artırması ile birlikte gelirlerinin azaltılması olumsuz sonuçlar oluşturmuştur. Bunların arasında sübvansiyonlu olan ayil aymaklarının 2008 yılında 301'den 2012 yılında 393'e kadar artması da girebilir (KCYYGSP 2012-2017:16).

Böyle sübvansiyonlu durum yerel yönetimleri merkeze bağlı kılmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin kendi görevlerini gerçekleştirmek için özgelirleri yetersiz kalmaktadır. Bu durumda onların özgür olduğunu söylemek zordur. Bu sebeple gelecekte yerel yönetimlerin kendine yüklenen görevleri yerine getirebilme konusunda özgelirler sorunu önemli bir noktadır (Dobretsova, 2011:16).

4.3.3.1. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Özgelirleri

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin özgelirlerini yerel vergiler, vergi olmayan gelirler ve mali olmayan maddi varlıkları satışından elde edilen gelirleri oluşturmaktadır. Özgelirlerin hacmi genelde yerel yönetimlerin özgür mali-işletme faaliyetlerine ve etkin yerel vergi politikasının yürütülmesine bağlıdır (Asanakunov, Bekbasarova, 2009:30-31).

Yerel vergi Kırgız Cumhuriyeti'nin Vergi Kanununun 31. maddesi ile düzenlenmektedir. Söz konusu maddeye göre yerel vergiler, Vergi Kanunu ile düzenlenmiş ve yerel meclislerinin hukuki normlarıyla yürürlüğe konulmuş ilgili idari birliğin sınırında ödenmesi zorunlu olan vergilerdir. Yerel vergiler arazi vergisini ve mülkiyet vergisini kapsamaktadır.

Yerel vergiler dışında vergi olmayan gelirler de mevcuttur. Söz konusu gelirler, yerel mülkiyetin kullanımından ve işletmesinden elde edilen gelirleri, Tarım Arazilerin Milli Fonu'nun yerlerinin kirasını, yerel bütçe kurumlarının faaliyetini yürütmesinden, hizmet göstermesinden ve malları satımından elde edilen gelirleri ve Yerel yönetimler hakkında kanunda gösterilen diğer vergi olmayan gelirleri kapsamaktadır.

Üçüncü özgelir türü, mali olmayan varlıkların satışından elde edilen gelirlerdir. Mali olmayan varlıkların satışından elde edilen gelirler yerel bütçelerin kaynaklarına girmekte ve cari harcamaların finanse edilmesinde kullanmaktadır. Mali olmayan varlıklara bina, yapı, araba ve teçhizatlar v.s. gibi genel fonlar, stoklar, kıymetler, arsalar ve diğer varlıklar girmektedir. Söz konusu bu gruptaki varlıkların satışından elde edilen gelirler çok azdır. Bu sebeple aşağıda yerel yönetimlerin özgelirlerinde sadece yerel vergi ve vergi olmayan gelirler ayrıntılı olarak incelenmektedir.

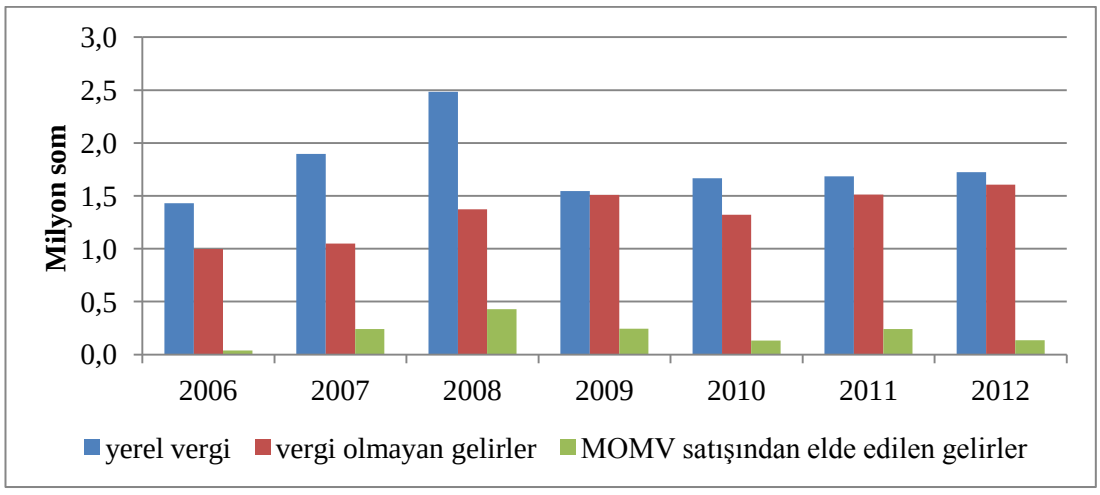
Tablo 27: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Özgelirleri (Bin som, %)

	Yerel Vergi	%	Vergi olmayan gelirler	%	MOMV satışından elde edilen gelirler	%	**Toplam**
2006	1431322,6	58,0%	998155,7	40,5%	38116,3	1,5%	**2467594,6**
2007	1896574,4	59,5%	1049061,3	32,9%	240641,2	7,6%	**3186276,9**
2008	2482793,5	58,0%	1372486,1	32,0%	427355,3	10,0%	**4282634,9**
2009	1543733,7	46,8%	1509329,4	45,8%	243118,1	7,4%	**3296181,2**
2010	1666079,9	53,4%	1321190,2	42,4%	132235,5	4,2%	**3119505,6**
2011	1685005,4	49,0%	1510551,7	44,0%	240344,9	7,0%	**3435902,0**
2012	1723009,2	49,7%	1607081,8	46,4%	133617,0	3,9%	**3463708,0**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2012

Tablo 27'den görüldüğü gibi 2009 yılında yerel yönetimlerin gelirleri keskin olarak azalmıştır. Bu durum aşağıdaki grafikte daha iyi görülmektedir.

Grafik 19: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Özgelirleri



Kaynak: Tablo 27 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafikte görüldüğü gibi özgelirlerin temelini yerel vergiler oluşturmaktadır. İkinci sırada vergi olmayan gelirler yer almaktadır. En az mali olmayan varlıkların satışından elde edilen gelirler toplanmaktadır.

2009 yılında yerel bütçenin özgelirlerinin azalma nedeni yeni Vergi Kanununun kabul edilmesidir. 17 Ekim 2008 yılında 231 sayılı kanun ile yeni Vergi Kanunun kabul edilmesi yerel yönetimlerin mali imkânlarını sınırlandırmıştır. Yerel bütçelerin gelirleri azalmış ve her alanda vergi matrahının kısaltılması gerçekleşmiştir. Bu durum merkezinin yeniden dağıtım rolünü artırmış ve yerel yönetimlerin üst düzey bütçelerine bağımlılığını artırmıştır (Sıdıgalieva, 2011:149).

4.3.3.1.1. Kırgızistan'da Yerel Vergiler

Kırgız Cumhuriyeti'nde yerel vergi ve harçlar, 14 Nisan 1994 tarihinde 'Yerel vergi ve harçlar hakkında'ki kanunda ilk defa tanımlanmıştır. Söz konusu kanun yerel vergi ve harçların 12 türünü belirtmiş ve yerel vergilerin oranları, ödeyicisi, matrahı, bütçeye ödenme yöntemi yerel yönetim organları tarafından belirleneceğini, yerel vergilerin listesi ise Jogorku Keneş tarafından belirleneceğini düzenlemiştir (Beksultanov, 2011:3).

1996 yılında Vergi Kanununun yürürlüğe girmesi ile tüm vergileri düzenleyecek tek mevzuata ihtiyaç doğmuştur. Bu sebeple 23 Mayıs 1997 tarihinde Vergi Kanunu 'Yerel Vergi ve Harçlar' adlı 7. bölümü ile tamamlanmıştır. Söz konusu bölüm yerel meclisleri tarafından yürürlüğe konulacak yerel vergi ve harçların 16 türünü kapsamıştır. 1997 yılının Haziran ayından Ekim'e kadar yerel meclisler kendi birliklerinde yerel vergileri toplamaya başlamışlardır. 1998 yılının Mayıs ayına kadar ülkenin her bölgesinde işletmelerle olan ilişkilerde sorunlar çıktığından dolayı yerel vergiler hakkında mevzuatlar bir kaç kere değiştirilmiştir (Tulundieva, 2011:167-168).

16 yerel vergi ve harçlardan en fazla yaklaşık 10-12'si Bişkek'te toplanabilmiştir. Diğer yerlerde ise daha az olmuştur. Özellikle çiçeklere ya da köpek sahiplerine olan vergiler, köylerin yönetimleri tarafından yürürlüğe konulmamıştır. Yürürlüğe konulduğu durumlarda toplanması noktasında sıkıntılar çıkmıştır. Bu

sebeple vergi matrahlarının optimalleştirilmesi kararı kabul edilmiştir. Sonuçta Kırgızistan vergi mevzuatında eski yerel vergi ve harçlarından sadece 8'i kalmıştır (Asanakunov, Bekbasarova, 2009:31).

Bunlar;

1. Dinlenme tesislerden vergi,
2. İlan vergisi,
3. Yaşam yerlerden çöplerinin çıkarılması için harç,
4. Motorlu taşıtları park edilmesi için harç,
5. Otel vergisi,
6. Motorlu taşıtlar sahiplerinden vergi,
7. Ticari hizmetleri göstermeye ve perakende satışa vergi,
8. Gayrimenkullere vergi olarak söylenebilir.

Yapılan değişikliklere rağmen yerel vergiler tartışmalı konu olarak kalmıştır. Uzun görüşmelerden sonra 2009 yılında yürürlüğe giren yeni Vergi Kanununu kabul edilmiştir. Yeni Vergi Kanununun 31. maddesinin 5. fıkrasına göre yerel vergiler arsa vergisini ve mülkiyet vergisini kapsamaktadır. Sydygalieva'nın fikri boyunca, yerel vergilerin böyle keskin azaltılması yerel yönetimlerin vergilerden elde edilen gelirlerini önemli ölçüde azaltmıştır. Özgelirlerin azalması yerel bütçeyi olumsuz etkilemiştir. Merkez bütçeden sübvansiyonlu bağımlılık artmış ve yerel yönetim organlarının bütçelerini hazırlama ve gerçekleştirme ile ilgili zor durum daha da artmıştır (Sıdıgalieva, 2011: 149).

Asılbek Çekirov bunun tersini açıklamıştır. Çekirov'a göre yukarıda sayılan yerel vergi ve harçların listesi incelendiğinde bu listeden fiilen sadece dinlenme tesislerine vergi, ilan vergisi ve otel vergisi kaldırılmıştır. Diğer vergi türleri örneğin ticari hizmetleri göstermesine ve perakende satışa olan vergi gibi merkezi vergilere dönüştürülmüş ya da gayri mülkiyete vergi ile motorlu taşıtlar vergisi birleştirilmiştir. Kaldırılan vergiler yerel bütçe gelirlerinin artmasına önemli ölçüde tesir etmeyen vergiler idi. Ayrıca otel sahiplerinin çoğu öz istekli patentleme şekline geçmiştir. Bu durum yerel vergi kayıplarını belli ölçüde tamamlamıştır. Motorlu taşıtların park edilmesi için ve çöp çıkarılması için ödenen harçları kimse

kaldırmamıştır. Söz konusu harçlar ‘vergi olmayan gelirler hakkında’ki kanun ile düzenlenmiştir (Çekirov, 2012 3(4): 12)

Fakat iki uzman eski Vergi Kanunu’nda olduğu gibi satış vergisini yerel bütçelerde toplanması gerektiği hakkında aynı fikre sahiptirler.

Bugün de yerel vergiler olarak sadece arazi vergisi ile mülkiyet vergisi adlandırılmaktadır. Vergi Kanunu’nun 14. bölümü arazi vergisine ayrılmıştır. Arazi vergisinin mükellefi, arazinin malikidir. Araziye müşterek mülkiyet halinde mali olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Eğer arazi üzerinde tasarruf hakkını gösteren belge yoksa arazi maliki gibi tasarruf eden insan arazi vergisine mükelleftir. Arazi vergisinin konusu, zirai yerleri ve arazileri kullanma, geçici sahip olma ve tasarruf etme hakkıdır. Söz konusu verginin matrahı, arazi üzerinde tasarruf hakkını gösteren belgede gösterilen arazinin alanı sayılmaktadır. Arazi vergisinin oranları arazilerin türlerine ve bölgelere göre değişmektedir.

Yeni Vergi Kanunu’na göre mülkiyet vergisi eski motorlu taşıtlar vergisini ve eski mevzuatta olan fakat hesaplama yöntemi olmadığından dolayı toplanmayan gayri mülkiyet vergisini kapsamaktadır. En büyük sorunu işletme ve halk tarafından protesto edilen mülkiyet vergisinin toplanamaması olmuştur. Bu sebeple Cumhurbaşkanı mülkiyet vergisine 2010 yılında kadar moratoryum koymuştur (İsmailov vd., 2011: 13).

Vergi Kanunu’nun 13. bölümü mülkiyet vergisine ayrılmıştır. Mülkiyet vergisinin mükellefi, Vergi Kanununda gösterilen mülkiyet türünün maliki, mali kiralama veya ipotek anlaşma sınırlarında alınan mülkiyet sahibi olan özel ya da hukuki kişidir. Eğer malikini bulmak mümkün değilse vergi konusu olan mülkiyetini fiilen kullanan şirket veya özel kişi mülkiyet vergisinin mükellefi sayılmaktadır. Verginin konusu olan mülkiyetin 4 grubu vardır. Birinci gruba ticari amaçla kullanılmayan sabit ve geçici yaşama amacıyla kullanılan ev, apartman dairesi, yaz evleri, ikinci gruba ticari amaçla kullanılan ev, apartman dairesi, pansiyon, otel, üretim, idari, sanayi yapılar v.s. girmektedir. Üçüncü gruba ticari amaçla kullanılan metal ve diğer malzemelerden yapılan dükkân, konteyner gibi geçici yapılar girmektedir. Son grubu motorlu taşıtlar oluşturmaktadır. Birinci üç grup için vergi

matrahını, kanunda gösterilen formül ile hesaplanan vergi değeri oluşturmaktadır. Sonuncu gruba giren mülkiyetlerin vergi matrahını, motorun hacmi ya da piyasa değeri oluşturmaktadır. Mülkiyet vergisinin oranı da gruplara göre değişmektedir. Birinci gruba giren mülkiyetlerin vergi oranı % 0,35; ikinci ve üçüncü gruplara girenlere % 0,8'dir. Motorlu taşıtlar vergisinin oranı aracın üretildiği yıla ve motor hacmine göre değişmektedir. Mülkiyet vergisinden diğer ülkelere ait konsolosluklar, uluslararası kurumlarının binaları, birinci gruba giren ve Vergi Kanununun 330. maddesinde gösterilen tabloda alan sınırlarını aşmayan evler ve apartman daireleri, sınırlı imkânlara sahip olan insanlarının mülkiyetleri muaf tutulmaktadır.

Tablo 28: Kırgızistan'da Yerel Vergi Gelirleri (Bin Som)

	Arazi vergisi	Mülkiyet vergisi	Satış vergisi	Diğer vergi ve harçlar	**Toplam**
2006	411909,4	127548,1	771761,5	120103,6	**1431322,6**
2007	586849,8	126587,7	1121234,7	61902,2	**1896574,4**
2008	665519,4	228649,9		1588624,2	**2482793,5**
2009	917260,7	468191,7		158281,3	**1543733,7**
2010	798837,5	865301,1		1941,3	**1666079,9**
2011	761821,9	920472,6		2710,9	**1685005,4**
2012	757077,1	967131,4		-1199,3	**1723009,2**

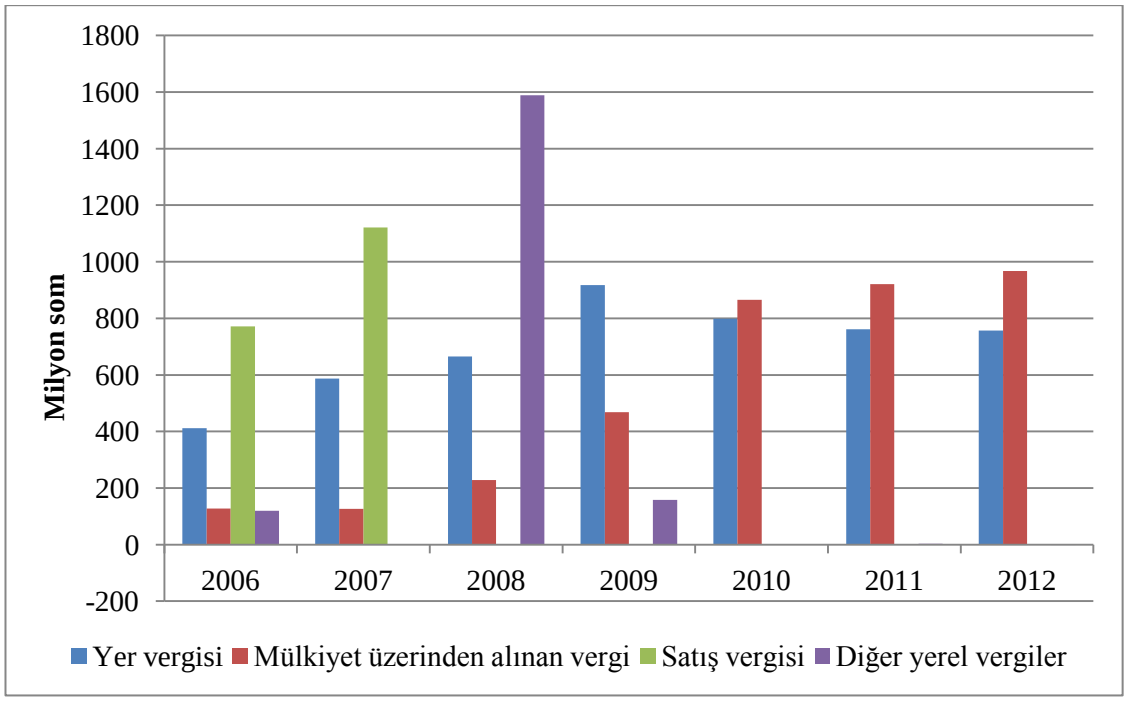
Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2013

Tablo incelendiğinde yerel vergi gelirleri 2008 yılına kadar 2,5 milyar soma ulaşmıştır. Fakat yeni Vergi Kanununun 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi ile durum değişmiştir. Yukarıda söylendiği gibi Vergi Kanununda etkin olmayan 8 yerel vergiden sadece ikisi kalmıştır. Bu sebeple 2009 yılında yerel vergiler sadece 1,5 milyar som tutarında toplanmıştır. Buna rağmen vergi gelirleri artmaktadır ve 2010 yılında 1,7 milyar soma kadar ulaşmıştır.

Satış vergisi gelirleri 2008 yılına kadar yerel bütçede toplanmıştır. Arazi vergisinden elde edilen gelirler 2010 yılında kadar artmaktaydı. 2010 yılından başlayarak azalmaktadır. Bununla birlikte mülkiyet vergisinden elden edilen gelirler 2010 yılında artmaktadır. Mülkiyet vergisinin yeni hesaplama yöntemi kabul edildikten ve moratoryumun 2010 yılında kaldırmasından sonra mülkiyet vergisinden elde edilen gelirler 967 milyon soma kadar artmıştır.

Bütçe klasifikasyonuna göre diğer vergi ve harçların grubunda, ilan vergisi, otel vergisi gibi yeni vergi mevzuatıyla kaldırılan vergiler toplanmaktadır. Bu sebeple diğer vergi ve harçların yerel yönetimlerin özgelirlerine eklenmelidir. 2012 yılında bu gruptaki tutarın negatif olması dikkat çekmektedir. Yani 2012 yılında kaldırılmış yerel vergilerden mükellefe para iadesi gerçekleşmiştir.

Grafik 20: Kırgızistan'da Yerel Vergiler



Kaynak: Tablo 28 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafik, yerel vergilerin yapısının nasıl değiştiğini göstermektedir. Özellikle 2008 yılına kadar yerel vergi olan satış vergisi ile ilgili durum görünmektedir. Söz konusu vergi merkezi vergiye dönüştürüldüğünden dolayı 2008 yılından sonra ödenen tutarlar diğer yerel vergi ve harçlar grubuna kaydedilmiştir. Bu sebeple de 2008 yılında diğer yerel vergi ve harçlar adı altındaki gelirler keskin bir biçimde artmıştır. Son üç yılda ve sonrasında yerel yönetim bütçelerinin temelini arsa vergisi ve mülkiyet vergisi oluşturmaktadır.

Ekonomik kalkınma ile yerel vergilerden elde edilen gelirler arasındaki uyumun sağlanma gerekçesi, yerel halkın kamu hizmetlerine olan ihtiyacından doğmaktadır. Yerel vergilerin iş aktivitesinin döngüsüne doğrudan bağlı olması

gerekmemektedir. Teorik olarak yerel vergilerin elastikiyeti 1'e eşit olmalıdır. Bunun sebebi, yerel yönetimlerin gelirleri ve harcamaları zaman içinde sabit yani istikrarlı olmasıdır. Arazi vergisi ve mülkiyet vergisi ekonomik döngüye bağlantılı olmadığından kısa dönemde istikrarlıdır. Fakat söz konusu vergilerden elde edilen gelirlerin artması uzun dönemde ekonomik kalkınmaya da bağlı değildir. Bu durum ise yerel yönetimleri ekonomik kalkınma koşullarını oluşturmayı özendirmemektedir (Tülündieva, 2011:169).

4.3.3.1.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Vergi Olmayan Gelirleri

Yerel vergi gelirleri dışında vergi olmayan gelirler de mevcuttur. Söz konusu gelirlere yerel mülkiyetin kullanımından elde edilen gelirler, faizler, mal satımından ve hizmet göstermeden elde edilen gelirler, cezalar, koşulsuz alınan bağışlar ve Kırgız Cumhuriyeti'nin kanunlarında gösterilen diğer vergi olmayan gelirler girmektedir.

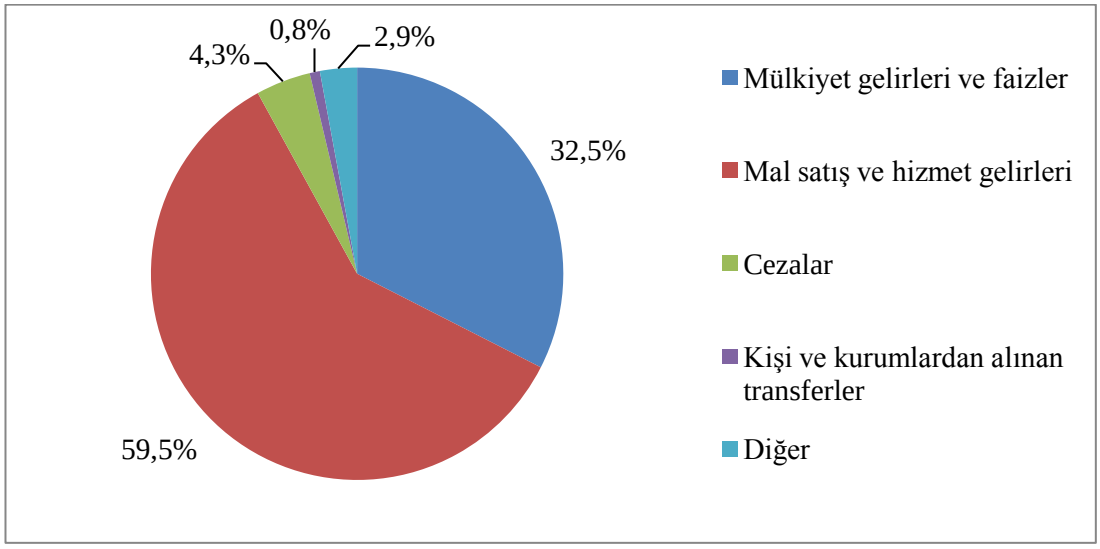
Tablo 29: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Vergi Olmayan Gelirleri (Bin Som)

	Mülkiyet gelirleri ve faizler	Mal satış ve hizmet gelirleri	Cezalar	Koşulsuz bağışlar	Diğer	**Toplam**
2006	48606,0	438661,6	1127,7	1705,6	508054,8	**998155,7**
2007	258904,9	735342,7	19542,3	32390,1	2881,3	**1049061,3**
2008	404370,7	844571,6	68697,8	50579,3	4266,7	**1372486,1**
2009	481168,6	826129,2	115991,3	49788,6	36251,7	**1509329,4**
2010	437355,5	749660,2	86494,1	2194,9	45485,5	**1321190,2**
2011	481715,2	877498,8	98713,6	5406,7	47217,4	**1510551,7**
2012	522599,9	957089,0	68623,4	12297,4	46472,1	**1607081,8**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2012

Yukarıdaki tablodan yerel yönetimlerin vergi olmayan gelirlerinin istikrarlı olmadığı fark edilmektedir. Vergi olmayan gelirlerin bazı maddeleri aniden artabildiği kadarıyla azalabilir. Demek ki yerel yönetimler için vergi olmayan gelirlerin planlaması zordur. Vergi olmayan gelirlerin toplam tutarı 7 yıl içersinde 998 milyon somdan 1,6 milyar soma kadar artmıştır. Aşağıdaki grafikten vergi olmayan gelirlerin yapısı incelenebilir.

Grafik 21: 2012 Yılında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Vergi Olmayan Gelirleri



Kaynak: Tablo 29 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafikte 2012 yılında toplanmış vergi olmayan gelirlerin dağılımı görülmektedir. Vergi olmayan gelirlerin % 59,5'ini mal satışından ve hizmet göstermeden elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Mülkiyet gelirleri ve faizlerin toplam vergi olmayan gelirler içindeki payı % 32,5'tir. Cezalar % 4,3'ü oluşturmaktadır. Alınan bağış ve yardımlar toplam vergi olmayan gelirlerin % 1'ine bile ulaşmamaktadır.

4.3.3.2. Kırgızistan'da Merkezi Vergilerden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar

Yerel vergiler dışında Kırgızistan'ın sınırlarında ödenmesi zorunlu olan merkezi vergileri de vardır. Yukarıda da bahsedildiği gibi Hükümet her yıl merkezi bütçeyi kabul etmesi ile yerel bütçelere merkezi vergilerden ayrılan paylarını da kabul etmektedir. Merkezi vergilerden ayrılan paylar yerel bütçelerin özgelirlerine değil idarelerarası yapılan ödemeler ya da diğer ifade ile transferlere girmektedir. Merkezi vergilerin hepsi paylaşılmamaktadır. Sadece 5 tür merkezi vergilerden yerel bütçelere paylar ayrılmaktadır. Bunlara gelir vergisi, satış vergisi, öz isteğiyle alınan patent, mecbur patent ve tek oranlı vergileme girmektedir.

Gelir vergisinin mükellefi, geliri elde eden Kırgız Cumhuriyetinin vatandaşı, Kırgız Cumhuriyetinin vatandaşı olmayan yerleşik olan insan, Kırgız Cumhuriyetinin vatandaşı olmayan yerleşik olmayan insan ve vergi sorumlusudur. Vergi matrahı, bir yılda elde edilen gelirlerin toplamı ile kesintiler arasında farktır. Gelir vergisinin oranı % 10'dur.

Satış vergisinin mükellefi, yerel şirketler, Kırgızistan'da sabit şubesi ile ticari faaliyeti gerçekleştiren yabancı şirketler, özel işletmecidir. Satış vergisinin matrahı hizmet göstermeden, faaliyet yürütmeden ve mal satımından elde edilen KDV ve satış vergisi düşüldükten sonra hesaplanan kardır. Ayrıca satış vergisinin matrahına kira ödemeleri de girmektedir. Satış vergisinin oranı KDV ödenip ödenmemesine bağlıdır. KDV ödenecek ya da muaf tutulan ticari faaliyet amacıyla mal satımına ve hizmet göstermelerine % 1,5, cep telefon alanına giren faaliyetlere % 5 ve diğer faaliyetlere % 2,5'tir. KDV'yi ödemeyenler için ise ticari faaliyet amacıyla mal satımına ve hizmet göstermelerine % 2,5 ve diğer faaliyetlerde % 3,5'tir. Satış vergisi her ayın 20. gününden sonra ödenmelidir.

Patent temelinde ödenen vergiler özel vergileme rejimine girmektedir. Patent, vergi mükellefinin belli faaliyetleri yürütme hakkını ve ilgili faaliyetle vergilerin ödenmesini tasdik eden belgedir. Ayrıca patent gösterilen geçerlilik süresi içerisinde gelirin elde edilmesini tasdik etmektedir. Patent ilgili vergi dairesi tarafından verilmekte ya da ödeme terminal aracılığıyla alınmaktadır. Patent, mecburi ve öz isteğiyle alınmasına göre iki türe ayrılmaktadır. Hamam, bilardo, döviz, diskotek, 24 saatlik park, rehin sandığı hizmetlerini gösterenler mecburi patent almak zorundadır. Mecburi patenti alan ticari işletmeler ve özel işletmeciler KDV, satış vergisi ve kar vergisi dışında tüm vergileri ödemektedirler. Çalıştırdığı her bir eleman için gelir vergisinin yerine patent alınmalıdır. Mecburi patentin fiyatı vergi matrahına göre değişmektedir. Örneğin hamamın alanına ve bilardo masalarına bağlantılıdır. Vergi hesaplanmasında ayrıca yerleştiği şehir ya da köye bağlıdır.

Öz isteği ile alınan patente tabi faaliyetlerin listesi ve oranları Hükümet tarafından ayrı olarak belirlenmektedir. Öz isteği ile patenti şirketler ve KDV ödeyicisi olarak kaydedilen özel kişiler tarafından alınamaz.

Tek oran temelinde ödenen vergi kolaylaştırılmış vergileme sistemine girmektedir. Tek oran temelinde vergi, kar vergisi ile satış vergilerinin yerine ve sadece küçük işletmeler tarafından ödenir. Patentle vergi ödeyenler, mali ve sigorta hizmetlerini gösterenler, yatırım fonla, değerli kâğıt borsalarının katılımcıları, ÖTV ödeyicisi tek oran temelinde vergi ödeyicileri olamazlar. Vergi matrahı hizmet göstermeden, faaliyet yürütmeden ve mal satımından elde edilen kardır. Vergi oranları yürütülen faaliyetlere göre değişmektedir. Tarım mallarını yeniden çıkarma, sanayi ve ticari faaliyetlere % 4, diğer faaliyet türlerine ise % 6'dır.

Ayrıca 2012 yılında royaltiden yerel bütçelere pay ayrılmaya başlamaktadır. Royalti değerli madenlerin işletilmesi ya da yeraltı sularının çıkarılması amacıyla yeraltı kullanımından alınan cari ödemelerdir. Royaltinin matrahı yeraltı madenlerinin ya da işletilmesi sonucunda çıkan malların satımından elde edilen KDV ve satış vergisi tutarı düşüldükten sonra hesaplanan kardır; spesifik şeklinde üretilen malların hacmidir; çıkarılan sunun hacmidir. Royaltinin oranı yeraltı madeninin ve sunun türüne göre değişmektedir. Royaltinin ödemesi her ay yapılmaktadır.

Merkezi vergilerden ayrılan paylar Jogorku Keneş tarafından kabul edilir ve üç yıl içerisinde değiştirilemez. Bütçeler arasında merkezi vergilerin paylaştırılması Merkezi bütçe kanunu ile düzenlenir. Kabul edilmiş merkezi vergilerden ayrılan paylar yerel yönetim organlarına Maliye Bakanlığı tarafından iletilmektedir (Asanakunov, Bekbasarova, 2009:32).

Merkezi bütçe vergilerinden ayrılan paylar son yıllarda büyük ölçüde değişmiştir. Başlangıçta 2006 yılında merkez bütçeden gelir vergisi, mecburi patenten, küçük ölçekli işletmeler için tek oranlı vergi, ülke içinde üretilen mallara ÖTV, faizlere vergi, yerleşik olmayanlar için vergisi ve sigorta fonlarının harçlarının % 35'i yerel yönetimlere ayrılmıştır. Söz konusu gelirlerden ayrılan paylar bölgelerin, Bişkek ve Oş şehirlerinin bütçelerine aktarılmıştır. Paylar 2008 yılına kadar değiştirilmemiştir.

2007 yılında yerel bütçelerin bölge ve il öneminde şehirler gibi yeni türleri meydana gelmiştir. Böylece 2007 yılında kaynakta kesilen gelir vergisinden bölge önemindeki şehirler için % 15 ve il öneminde şehirler için % 10 olarak pay

verilmiştir. 2008 yılında anılan yerel bütçelere il bütçesi eklenecektir. İl bütçelerine işveren tarafından kaynaktan kesilen gelir vergisinden % 25 oranında pay ayrılmıştır.

2007 ve 2008 yılında vergi müfettişliği tarafından toplanan gelir vergisi, patent temelinde gelir vergisinin, mecburi patentten elde edilen gelirlerin, küçük ölçekli işletmeler için tek oranlı vergilerin % 100'ü Bişkek ve Oş şehirleri dışında (çünkü onlara %35 verilmiş) tüm yerel bütçelere ayılmıştır.

Yukarıda söylendiği gibi 2009 yılında yeni Vergi Mevzuatının kabulü ile birlikte yeni merkezi vergiler yürürlüğe girmiştir. Öz isteği ile patentin alınmasından toplanan vergilerinin % 100'ü yerel bütçelere ayrılmaktadır.

Tablo 30: Kırgızistan'da Merkezi Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar

	2009	2010	2011	2012
Kaynakta kesilen gelir vergisi				
Cumhuriyet öneminde şehir	35%	35%	35%	50%
Bölge öneminde şehir	30%	30%	30%	40%
İl öneminde şehir	30%	30%	30%	40%
İl	30%	30%	-	-
Köy	0%	0%	0%	10%
Satış vergisi				
Cumhuriyet öneminde şehir	20%	50%	50%	50%
Bölge öneminde şehir	20%	50%	50%	50%
İl öneminde şehir	10%	25%	25%	25%
İl	10%	25%	25%	-
Köy	10%	25%	25%	25%
Mecburi patent vergisi				
Cumhuriyet öneminde şehir	50%	50%	50%	100%
Bölge öneminde şehir	50%	50%	50%	100%
İl öneminde şehir	50%	50%	50%	100%
İl	-	-	-	-
Köy	50%	50%	50%	100%

Kaynak: 2009, 2010, 2011, 2012 Merkezi Bütçe Kanunu

Tablo 32'den görüldüğü gibi yerel bütçelerin gelir potansiyelini artırmak amacıyla 'istikrar ve iyi yaşam' hükümet programının önlemlerini gerçekleştirmesi kapsamında paylar 2012 yılında artırılmaktadır. 2012 yılında ayrıca da madenlerin kullanılmasının ve onlarla ilgili vergilerin toplanmasının kontrolünü artırmak amacıyla stratejik öneme sahip olan altın, petrol, gaz gibi madenler dışında madenleri

kullanmanın cari ödemelerini yani royaltinin % 50'sinin yerel bütçelere ayrılması öngörülmektedir.

Tablo 31: Kırgızistan'da Merkezi Vergilerden Yerel Yönetimlere Ayrılan Payların Tutarı (Bin Som)

	Gelir ve kar vergisi	ÖTV	Satış vergisi	Royalti	**Toplam**
2006	1157780,9	165084,1			**1322865,0**
2007	1297772,2	84405,7			**1382177,9**
2008	2294184,5	89764,4			**2383948,9**
2009	2566865,4		1731127,0		**4297992,4**
2010	2724994,2		1849465,1		**4574459,3**
2011	3142968,1		2064191,3		**5207159,4**
2012	3729997,8		2142487,1	68782,9	**5941267,8**

Kaynak: (Çevrimiçi), www.stat.kg, 3 Mart 2013

Tablodan görüldüğü gibi 2008 yılında kadar yerel yönetimlere ülkede üretilen mallara olan ÖTV'yi içermekteydi. Yeni vergi mevzuatının girmesi ile bu tür ÖTV'den ayrılan paylar kaldırılmıştır. Bunun yerine satış vergisinden paylar ayrılmaktadır. 2012 yılında yerel bütçelere royaltiden paylar verilmektedir. Toplam olarak merkezi vergilerden ayrılan paylar artmaktadır. 2006 yılında 1,3 milyar somdan merkezi vergilerden ayrılan paylar 2012 yılında 5,9 milyar soma kadar ulaşmıştır. Yani 2006 yılına göre 4,5 kat artmıştır. Yerel vergilerden elde edilen gelirler ise çok az artmıştır.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin listesi arsalara, motorlu taşıtların ve ticari mülkiyetin sayısına bağlantısının gelir sınırlarına sahip gelirler ve özel rejimlerin temelinde toplanan ve köylerin yerel bütçelerinde önemli olmayan % 100 yerel bütçede toplanmaktadır. Dinamiği ekonomik kalkınma ve istihdam ile ilgili vergilerden köy bütçelerine çok az pay ayrılmaktadır. Böylece satış vergisi toplandığı tutardan sadece % 25'i köylerin yerel bütçelerine ayrılmaktadır. Aynı zamanda söz konusu olan verginin matrahı köylerde zaten büyük değildir. Yaratılan iş yerlerine ve ücretlerin ölçüsüne bağlı olan gelir vergisinden köy bütçelerine sadece % 10'luk bir pay ve 2012 yılında ayrılmıştır. Böylece köyler için merkezi vergilerden düşük paylar ayrılarak gelir potansiyelini sınırlandırma koşulları yaratılmıştır (Rahanov, Çekirov 2012:20).

4.3.3.3. Kırgızistan'da Transferler Sistemi

'Kırgız Cumhuriyeti'nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında'ki kanuna göre merkezi bütçe ile yerel bütçeler arasındaki ilişkiler merkezi vergilerden payların ve transferlerin kabul etmesi ile düzenlemektedir. Transfer sistemi, 'Yerel Yönetimler Hakkında'ki kanunda gösterilmiştir. Söz konusu kanuna göre grantlar merkezi bütçe tarafından koşulsuz ve geri ödemesiz şekilde yerel bütçelere aktarılan transferlerdir. Kırgızistan'da kategorik, eşitleyici ve özendirici adları ile 3 tür grant kullanılmaktadır.

İdarelerarası mali ilişkiler alanında Kırgızistan'da 1996 yılından başlayarak aktif reformlar hayata geçirilmektedir. Devletin mali modeli, farklı düzeydeki bütçeleri için özgelirlerini açıklamış ve yatay ve dikey eşitleme maddelerini belirtmiştir. Söz konusu model idarelerarası ilişkileri düzenlemeli ve kaynakların paylaştırılmasında dengeyi ve istikrarı sağlamalıdır. Model tamamıyla 1997 yılında yürürlüğe girmiştir (Tülündieva, 2011:72).

2006 yılına kadar grantların ölçüsü merkezi yönetim tarafından sadece bölge, Bişkek ve Oş şehirlerini bütçeleri için belirtilmekte olmuştur. Bölge düzeyi alt düzeyde olan bütçelere kendi isteğine göre grantlardan pay ayrılmıştır. 2007 yılından başlayarak grantlar yine merkezi bütçe hakkındaki kanun ile belirtilmektedir. Fakat kanunun her yerel bütçeye yapılacak transferleri göstermesi yenilik olmuştur. Bu durum yerel yönetimlere olan grantların paylarına bölge ve il düzeylerinin karışmasını engellemiştir (Dobretsova, 2011:18).

Kategorik grantlar devlet tarafından garanti edilmiş olan belli yerel bütçe harcamalarını finanse etmesi için geri ödenmesiz merkez bütçeden yapılan transferlerdir.

Başlangıçta 1997 yılında kategorik grantlar ekonomik klasifikasyonun iki maddesinin yani yerel bütçenin eğitim ve sağlık kurumlarının memurlarına ücretlerini ve sosyal sigortasını ödemek için transfer edilmekteydi. Sağlık alanında reformu ile yerel bütçeden finanse edilen sağlık kurumları (Bişkek'ten dışarı) merkez bütçesine aktarılmıştır. Böylece 2006 yılından başlayarak kategorik grantlar

sadece eğitim kurumlarının memurlarının ücretlerine ve sosyal sigorta ödemelerinin finansmanı için transfer edilmektedir. 19 Mart 2008 tarihinde 'Eğitimi Finanse Etmek Amacıyla Yerel Bütçelere Verilecek Kategorik Grantların Hesaplama Yönteminin ve Formülünün Kabulü hakkında'ki Kırgız Cumhuriyeti'nin Hükümeti'nin Kararnamesi yürürlüğe girmiştir (Asanakunov, Bekbasarova, 2009:14-16).

20 Eylül 2011 tarihinde 'Kırgız Cumhuriyeti'nde Eğitim Kurumlarının Kişi Başına Finansman İlkesine Aktarılması Hakkında'ki 563 sayılı Hükümetin kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kararname ile hem eğitim sistemi için hem de yerel yönetimler arasında kategorik grantların paylaştırılmasının geçici formül ve yöntemi kabul edilmiştir.

Kategorik grantının ölçüleri hem belli belediyenin hem de o belediyenin girdiği grubun (yani şehir belediyesi ya da ayil aymağın belediyesi) gelir potansiyeline bağlıdır. Yani yerel bütçenin eğitimin finansmanına katılma oranının hesaplanması yerel bütçelerin gelirlerine göre değişmektedir (Çekirov, 2012 4(5): 12).

Eşitleyici grantlar sosyal ekonomik durumun istikrarını sağlamak amacıyla kamu asgari sosyal standartlarına uygun olarak merkezi bütçeden yerel bütçelerin harcamalarını finanse etmek için yapılan transferlerdir.

6 Nisan 2007 tarihinde 'Eşitleyici Grantlar Hakkında Talimatın ve Hesaplama Yöntemlerini Kabulü Hakkında' Kırgız Cumhuriyeti Hükümetinin kararnamesi yürürlüğe girmiştir (Asanakunov, Bekbasarova, 2009:16).

Sonra 16 Haziran 2011 tarihinde 321 sayılı Kırgız Cumhuriyeti Hükümetinin kararnamesi ile eşitleyici grantların yeni hesaplama yöntemi kabul edilmiştir. Yeni hesaplama yöntemine göre yerel yönetimlerin bütçe yeterliliğini ve eşitleyici grantların yerel bütçelere paylaştırılmasını kapsamaktadır.

İlk aşamada yerel yönetimin bütçe yeterliliği hesaplanmaktadır. Yerel bütçenin bütçe yeterliliği bir kişiye hesaplanan bütçe hizmetlerinin fiyatlarına tesir eden nüfuz yapısının farklılığını, sosyal-ekonomik, iklim, coğrafi ve diğer nesnel faktörlerinin ve koşullarının göz önüne alınması ile idari birliğinin ekonomik kalkınma düzeyinin

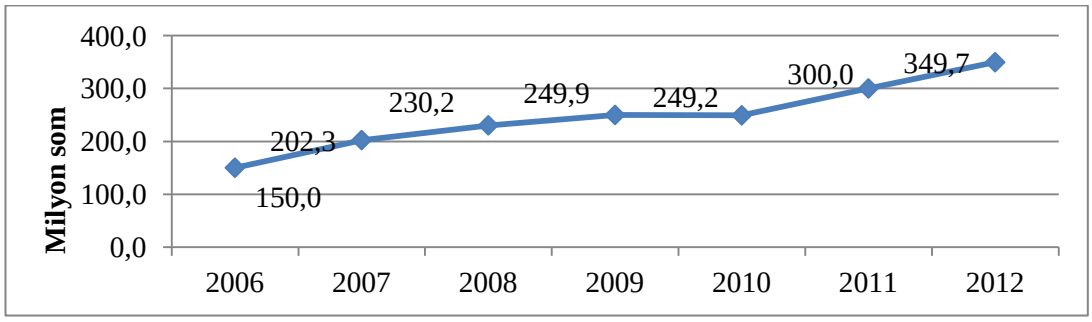
temelinde kişi başına hesaplanan gelirlerinin hacmidir. Yerel yönetimlerin bütçe yeterliliği gelir potansiyelinin endeksi ve bütçe harcamalarının endeksi ile hesaplanmaktadır.

İkinci aşamada yerel yönetimin bütçe yeterliliğinin temelinde eşitleyici grant hesaplanmaktadır. Eşitleyici grant iki parçadan oluşmaktadır. Söz konusu grantın ilk parçası ait olduğu grubun harcama sorumluluklarının ortalama düzeyine eşit olan bütçe yeterlilik düzeyini aşmayan yerel bütçeler arasında paylaştırılmaktadır. Eşitleyici grantın ikinci parçası önceki aşamada hesaplanmış eşitleyici grantın paylaştırılmış parçasını göz önüne alınması ile hesaplanmış; gelirleri planladığı yılda harcamalarından düşük olduğu yerel bütçeler arasında paylaştırılmaktadır.

Özendirici grantlar bütçe kaynaklarını ve kamu program ile projelerinin kaynaklarını etkin harcamayı, yerel bütçelerin gelirlerini artırma ve tamamının toplamasını özendirme amacıyla merkezi bütçeden yerel yönetimlere yapılan transferlerdir.

Söz konusu transfer türü, 'Özendirici Grantlardan Finansman Yöntemi hakkında' 20 Ekim 2007 tarihinde Hükümetin kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Özendirici grantlar yerel yönetim organlarına yarışma temelinde verilmektedir. Yerel yönetim organları özendirici grant içi başvuruda bulunabilir. Grantın hacmi ve listesi her yıl merkezi bütçe kanunu ile düzenlenmektedir. Özendirici grantın kaynaklarına merkez bütçe kaynakları ve uluslararası organizasyonların grantları girmektedir. Özendirici grant sosyal, kamu, belediye ve mühendislik altyapısını ve diğer yapıların yenilenmesini ve geliştirilmesini sağlamak için kullanılmaktadır. Görüşmeye sunulan proje cari harcamalarının ve sonraki aşamaların geniş anlatılması gerekmektedir. Projenin gerçekleştirilmesi 3 yıl içerisinde yürütülmektedir (UCA, 2010: 33).

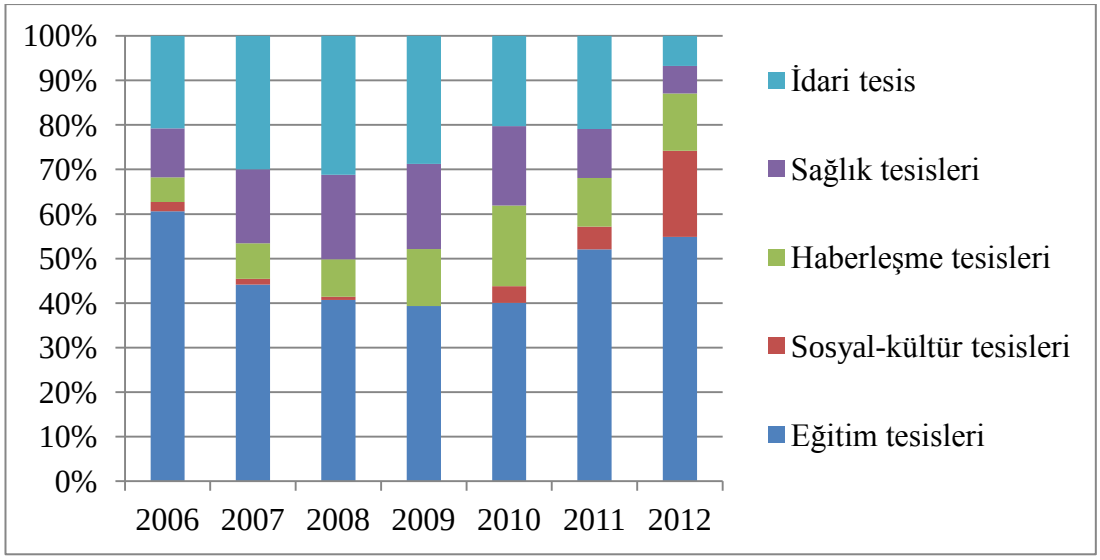
Grafik 22: Kırgızistan'da Özendirici Grant



Kaynak: (Çevrimiçi), www.minfin.kg, 20 Mayıs 2013

Merkezi bütçeden yerel yönetimlere aktarılan özendirici grantlar yıldan yıla artmaktadır. 2006 yılında 150 milyon somdan 2012 yılında yaklaşık 350 milyon soma ulaşmaktadır. Yerel yönetimlere verilen özendirici grantların neler için verildiği aşağıdaki grafikte görülmektedir.

Grafik 23: Kırgızistan'da Özendirici Grantının Yapısı



Kaynak: (Çevrimiçi), www.minfin.kg, 20 Mayıs 2013

Özendirici grantlar genelde eğitim tesislerinin kurulması için verilmektedir. Özellikle lise öncesi ve lise okullarının kurulması içindir. İkinci sırada idari tesislere grantlar alınmaktadır. Üçüncü sırada sağlık tesislerini kurmak için yerel yönetimler özendirici granta başvurmaktadır. Haberleşme tesislerinin kurulması için de

özendirici grantlara başvurulduğu görülmektedir. En az sosyal-kültür tesislerinin kurulması için grantlar alınmaktadır.

Yukarıda sayılanlardan başka Kırgız Cumhuriyeti'nin transferler sistemine bütçeler arası ödemeler vardır. Yerel yönetimlerin harcamaları artma ya da gelirlerin azalma durumlarını içeren hukuki mevzuat kabul edildiğinde gerekli tutarlar merkez bütçeden transfer edilmektedir. Tersine yerel yönetimlerin gelirleri artsa ya da harcamaları azaldığı durumlarda bu tutarlar merkezi bütçeye aktarılmaktadır.

Örneğin, her yıl Cumhurbaşkan Kararnamesi ile sosyal alandaki memurların ücretleri % 20-% 50 aralığında artırılır. Bu sebeple yerel bütçelerin artan harcamalarının tutarı merkezi bütçeden ödenmektedir. Ayrıca merkezi bütçeden yerel bütçeye ait olan kurumların faturaları ile ilgili borçları ödenmektedir. Bu tür transferler idarelerarası ödemeler adı altında merkezi bütçeden yerel bütçelere aktarılmaktadır (Asanakunov, Bekbasarova, 2009:25).

Tablo 32: Kırgızistan'da Yerel Bütçelere Transferler (Milyon Som)

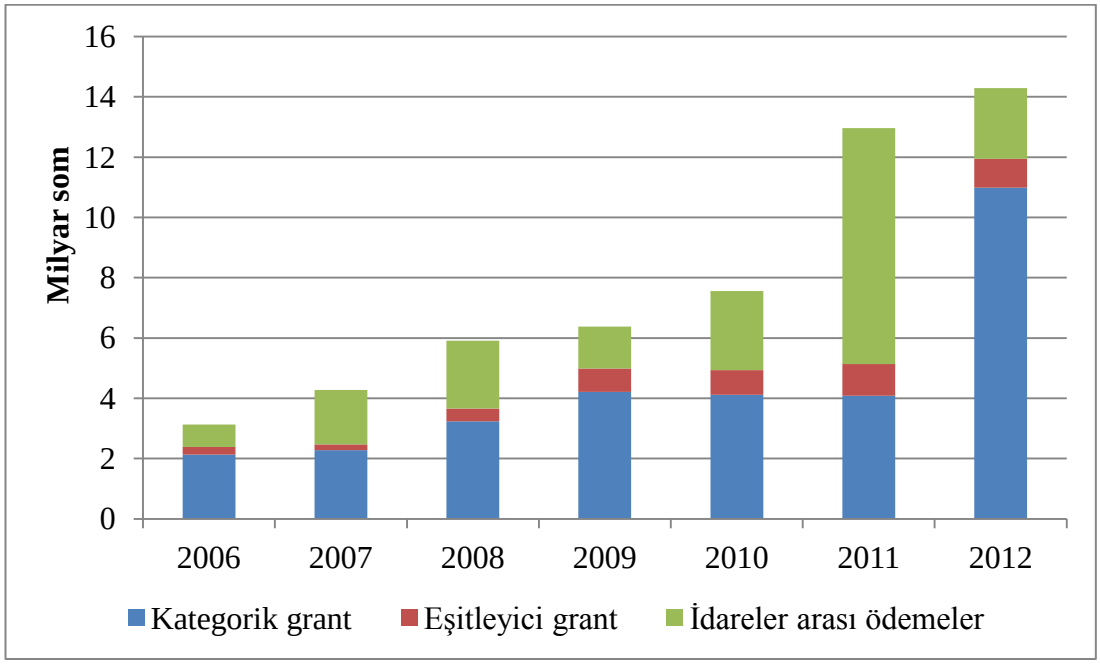
	Kategorik grant	Eşitleyici grant	İdarelerarası ödemeler	**Toplam**
2006	2134,1	247,1	748,2	**3129,4**
2007	2283,1	186,3	1810,5	**4279,9**
2008	3232,2	423,4	2253,1	**5908,7**
2009	4209,1	773,0	1397,0	**6379,1**
2010	4112,6	820,8	2623,6	**7557,0**
2011	4081,3	1058,6	7821,8	**12961,7**
2012	10991,9	954,7	2345,4	**14292,0**

Kaynak: KCMB 2006-2009, 2010-2012 yılların göstergeleri (Çevrimiçi), www.budget.okmot.kg sitesinden alınmıştır, 24 Mart 2013

Tablodan görüldüğü gibi yerel yönetimlere olan transferlerin toplam tutarı sürekli artmaktadır. Özellikle son iki yılda olan değişimler dikkat çekmektedir. 2010 yılında idareler arasındaki ödemeler 2,6 milyar somdan 2011 yılında 7,8 milyar soma kadar artmıştır. Bunun sebebi 'Oş ve Jalal-Abad bölgelerinde halk çatışmalarından zarar gören özel ve hukuki kişilere mali erteleme, istisna, kolaylıklar ve istikrarı sağlama hakkında' Hükümet kararnamesinin kabul edilmesidir. 2012 yılında ise kategorik grantın tutarı 2 kat artmıştır. Kategorik grantların artma sebebi yukarıda anılan hesaplama yönteminin değişmesidir. Diğer ifade ile kategorik grantlar, 2012

yılından başlayarak ilkokul ve ortaokulda okuyan öğrencilerin sayısına göre hesaplanmaktadır.

Grafik 24: Kırgızistan'da Merkez Bütçeden Yerel Bütçelere Olan Transferler



Kaynak: Tablo 34 baz alınarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafikte göründüğü gibi yerel yönetimlere olan transferlerin büyük bölümünü genelde kategorik grant oluşturmaktadır. İkinci sırada idarelerarası ödemeler oluşturmaktadır. Transferlerin arasında en az paya eşitleyici grant sahiptir.

Mevcut olan transfer politikası devredilen merkezi görevlerin finansmanı ile ilgili sorunları çözmemektedir. Bu durum hem yürürlükte olan mevzuata karşı hem de yerel yönetimlerin organlarına devredilen yetkileri etkin ve kaliteli gerçekleştirilmesine imkân vermemektedir. Eğitim sisteminin finansmanında yeni yaklaşımları ve bütçe yetersizliğini eşitleme sisteminin yenilenme gerekçesi ile ilişkili kategorik ve eşitleyici grantların hesaplanma yöntemleri geliştirilmelidir. Bununla birlikte eşitleyici grant sadece ortalama bütçe yeterliliğini sağlamakla değil geliştirme bütçesinin gerekçesini de göz önüne almak durumundadır. Geliştirme bütçesinin sağlanması bütçe hazırlanmasında sübvansiyonlu ve kendine yeterli yerel

yönetimlerin arasında eşit ve adil yaklaşımı sağlayabilir (KCYYGSP 2012-2017:17-18).

4.3.3.4. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Borçlanması

'Yerel Yönetimlerinin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında'ki kanunun 8. maddesine göre yerel meclisinin ve Maliye Bakanlığı'nın kabulü ile yerel yönetiminin yürütme organı borçlanmaya başvurabilir. Yerel yönetimlerin borçlanması Kırgız Cumhuriyeti'nin mevzuatında gösterilen şekilde bölge kalkınma projelerini ve programlarını gerçekleştirmek amacıyla munisipal değerli kâğıtların çıkarılması ile gerçekleşmektedir. Devlet yerel yönetimlerin borçlanmasıyla ve yerel yönetimler merkezinin borçlanmasında sorumlu değildir.

Yerel yönetimlerin borçlanması 1 yıla kadar kısa vadeli ve 5 yıldan fazla ise uzun vadeli olabilirler. Bütçe yılı içerisinde nakitlere geçici ihtiyaç olursa yerel yönetim organları gerekli olan tutarda borçlanabilir.

Yerel yönetimlerin organları kapital yatırım için ve mevcut olan orta vadeli ve uzun vadeli borçlanmaları refinanse etmek amacıyla orta vadeli ve uzun vadeli borçlanmaya başvurabilir. Uzun ve orta vadeli borçlanmalardan elde edilen kaynaklar hissedarı yerel yönetim olan hukuki kişilerin değerli kâğıtlarına yatırım yapılmasından başka diğer değerli kâğıtlara yatırım yapamaz.

Ödenecek borcun göz önüne alınarak borç servisi ile ilgili sorumluluklar borçtan başka yıllık gelirlerin % 20'sini aşmakta ise yerel yönetim organlarının borçlanması yasaktır. Borcun faiz oranları ve geri ödeme yöntemleri anlaşma ile düzenlenmektedir.

Borcun alındığı yılın sonuna kadar ödenmediği takdirde Maliye Bakanlığı yerel yönetim organlarının özel denetimini gerçekleştirmektedir. Ayrıca mali yılın herhangi bir döneminde borcun tutarı borçtan başka gelirlerinin % 20'sini aştığı durumda denetim yapılmaktadır.

'Kırgız Cumhuriyeti'nde bütçe hukukunun temel ilkeleri hakkında'ki kanunun 15. maddesine göre merkezi bütçeden verilen borçlar bütçe yılının sonuna kadar

ödenmezse ödenecek tutar yerel bütçelere merkezi vergi gelirlerinden ayrılan paylarından kesilmektedir.

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin borçlanmasına uzun süre izin verilmiyordu. Ülkenin dış borcu 2,5 milyar dolar olduğuna göre yerel yönetimlerin borç alması istenir bir durum değildi.

2006 yılının merkezi bütçesinde yerel yönetimlerin ödemesi zorunlu olan borç tutarı öngörülmemiştir. 2007 yılının merkezi bütçesinde yerel yönetimlerin merkezi yönetime ödenmesi zorunlu tutarı gösterilmiştir.

Tablo 33: 2007 Yılında Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerinin Borçlanması (Bin Som)

	Kamu idarelerinden borçlanma	Kredi
Bişkek ş.	4800,0	63900,0
Oş ş.		10860,0
Jalal-Abad ş.		5500,0
Taş-Kumır ş.	145,0	
Kara-Kul ş.	45,0	
Karakol ş.	190,2	
Balıkçı ş.	142,8	
Özgön ş.	150,0	
Kök-Jangak ş.	85,0	
Ayil Ökmötü	1898,2	
Toplam	**7456,2**	**80260,0**

Kaynak: 2007 KCMB

2007 yılında yerel yönetimler toplam olarak 87,7 milyon som tutarında borcu geri ödemeli idi. Dikkat edici nokta sonraki yıllarda köylerin yerel yönetimleri ve il önemindeki şehirler artık borçlanmaya başvurmamıştır. Bu sebeple 2007 yılından bu yana sadece Bişkek, Oş ve Jalal-Abad şehirleri borçlanabilmektedir. Söz konusu şehirlerinin ödenmesi zorunlu olan tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 34: **Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Ödemesi Zorunlu Olan Borcunun Tutarı** (Bin Som)

	Bişkek	Oş	Jalal-Abad	**Toplam**
2008	60000,0	11000,0	5400,0	**76400,0**
2009	54519,9	10423,3	4269,3	**69212,5**
2010	64442,3	11922,2	6037,7	**82402,2**
2011	30000,0	12785,0	6474,0	**49259,0**
2012	24000,0	12675,1	6418,9	**43094,0**

Kaynak: 2007-2012 KCMB

Yukarıdaki tabloda gösterildiği gibi yerel yönetimlerin geri ödenmesi gereken tutar yıldan yıla değişmektedir. Yani ödeniyorsa ödenecek miktar azalmaktadır. Yerel yönetimler yeni borçları almakta ise geri ödenecek tutar 2010 yılında olduğu gibi artmaktadır. 2010 yılında ikinci halk ayaklanması ve güney bölgelerinde olan etnik çatışmalar, yerel yönetimlerin kendi harcamalarının karşılanması için yeni bütçe kredisi almasının temel sebebidir. Daha sonraki iki yılda geri ödenmiş olan borç tutarlarının azaldığı görülmektedir. Demek ki üç şehrin yerel yönetim organları yeni bütçe kredilerine başvurmayıp daha önceki borçlarını geri ödemektedir.

SONUÇ

Devlet, toplumun ortak kamu ihtiyaçlarını karşılamak ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla oluşturulmuş bir kurumdur. Devlet ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kamu hizmetlerini yaparken, bunun sonucunda harcamaları yapmaktadır. Üstlenilen görevleri gerçekleştirmek üzere devlet hiyerarşisi içinde olan taşra örgütlerinin kurulması gerekmiştir. Sonuçta tüm hizmetlerin görülmesi ve finansman kaynaklarının toplanması merkezden yönetilmektedir.

Merkezden yönetimin tüm ülke çapında görevleri yeknesak biçimde gerçekleştirmesi gibi avantajlarının olmasına rağmen mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalmıştır. Bu sebeple de bugünkü yönetim sisteminin bölünmez parçası olan yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Demokratiğin temel unsuru olan yerel yönetim yerel ihtiyaçların karşılanmasında ve mahalli halkın çıkarlarını korumasında daha etkin olmuştur.

Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerel yönetimlerin oluşması ile yeni ilişkiler ortaya çıkmıştır. Yerel ile merkezden yönetim arasındaki ilişkiler ya da diğer ifade ile idarelerarası ilişkiler siyasi, idari ve mali olarak üç türe bölünmektedir. Özellikle idarelerarası ilişkilerinin mali boyutu son zamanlarda önem kazanmaktadır. Mali tevzin olarak da adlandırılan idarelerarası mali ilişkiler yerel ve merkez yönetim düzeyleri arasındaki hizmetlerin ve gelirlerin paylaşımını kapsamaktadır. Hizmet bölüşümü genelde etkinlik ilkesine göre gerçekleşirse gelir bölüşümü süreci daha çok karmaşık hale gelmektedir.

İdareler arasındaki gelir bölüşümünün temelini vergi gelirlerinin bölüşümü oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinin bölüşümü de farklı yöntemlerle gerçekleşmektedir. Örnek olarak alınan Türkiye ve Kırgızistan'da idarelerarası vergi gelirleri iki şekilde paylaştırılmaktadır. Bunlar, vergi kaynakların paylaşılması ve merkezi vergilerden pay vermesidir.

Vergi kaynaklarının paylaşımı sonucunda yerel bütçenin temelinde olan yerel vergiler meydana gelmektedir. Vergi kaynaklarının paylaşımı her ülkede farklı şekilde gerçekleşmektedir. Türkiye'de Belediye Gelirleri kanunu ile düzenlenen yerel vergi gelirlerinin 6 türü vardır. Buna karşın Kırgızistan'da sadece 2 yerel vergi

türü mevcuttur. İki ülkenin yerel vergi gelirlerinin önemli parçasını emlak vergisi oluşturmaktadır. Üstelik hem Türkiye'de hem Kırgızistan'da yerel vergilerin matrahı, konusu, mükellefleri vs. merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetim organları belli sınırlar içerisinde oranı belirleyebilirler. Demek ki iki ülkenin yerel yönetimleri sınırsız vergilendirme yetkisine sahip değildir.

Ayrıca Belediye Gelirleri kanununa göre Türkiye'de farklı harçlar mevcuttur. Türkiye'de yerel yönetimlerin raporlarına göre harçlar vergiler ile birlikte hesaplanmaktadır. Kırgızistan'da harçlar vergi olmayan gelir türlerine girmektedir. Harcamalara katılma payı adlı gelirler sadece Türkiye'de kullanılmaktadır. Kırgızistan'da yerel yönetimler açısından harcamalara katılma payları yeni bir gelir kaynağı oluşturabilir.

Vergi gelirlerinin idarelerarasında bölüşümünün diğer yöntemi merkezi vergilerden yerel yönetimlere pay verilmesidir. Hem Türkiye'de hem de Kırgızistan'da söz konusu yöntem kullanılmaktadır. Fakat Türkiye'de tüm toplanan merkezi vergilerden belli bir pay verilse de Kırgızistan'da sadece belli merkezi vergi türlerinden belli oranda yerel yönetimlere pay verilmektedir. Ayrıca Kırgızistan'da vergi toplanmasını özendirmek amacıyla da merkezi vergiler planlanan göstergelerden fazla toplandığı durumda fazla olan tutar tamamıyla yerel yönetim bütçelerine aktarılmaktadır. Kırgızistan'da kullanılan vergi paylaştırma sistemi sürekli eleştirilmektedir. Bunun sebebi farklı yerel yönetim düzeylerinde farklı oranlarının kullanılmasıdır. Özellikle köyler için bazı merkezi vergilerden ayrılan oranlar yetersizdir. Üstelik bazı köylerde kanun ile düzenlenen merkezi vergiler toplanmayabilmektedir. Demek ki kanuni olarak merkezi vergiden pay ayrılması durumuna karşı fiilen bu vergi toplanmayabilir ve yerel bütçeye gelir toplanmayabilir. Bu sebeple de Kırgızistan'da yerel yönetimler için Türkiye'de olduğu gibi toplanan tüm merkezi vergilerden belli bir pay verilmesi daha uygun olduğu düşüncesindeyiz.

İdareler arası ilişkiler transferler yoluyla da gelir bölüşümünü gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları yetersiz kalabilir ya da idari bölgelerin farklı ekonomik koşullarda olduğundan dolayı dengelemek

amacıyla merkez yönetim yerel yönetimlere bağış ve yardımlarda bulunabilir. Ayrıca genel bütçeye ait diğer özel idareler de yerel yönetim organlarına bağış ve yardımları transfer edebilir. Türkiye'de yerel yönetimlere aktarılan bağış ve yardımların çoğu gelişmişlik endeksine göre merkezi idare tarafından yapılmaktadır. Üstelik yerel yönetimler belli projeleri gerçekleştirmek üzere bağış ve yardımları elde etmektedir. Kırgızistan'da yerel yönetimlere sadece merkezi bütçeden ve kategorik, eşitleyici ve özendirici grant şeklinde transferler yapılmaktadır. Burada dikkat edici nokta transferlerin yerel yönetimlerin toplam gelirlerindeki oranıdır. Söz konusu oran yerel yönetimin merkezden yapılan transferlere bağımlılığını göstermektedir. Türkiye'de transferlerin toplam gelirlere olan oranı İl Özel İdarelerinde yüksek ve son 7 yıl içerisinde yaklaşık % 63,8'ini oluşturmaktadır. Belediyelerde aynı oran tersine çok düşük ve son 7 yıl içerisinde % 1'i oluşturmaktadır.

Kırgızistan'da ise merkez yönetim tarafından yapılan transferlerin yerel yönetimlerin toplam gelirlerine olan oran 7 yılda ortalama olarak % 50,1'dir. Bu açıdan Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin merkeze bağımlılık durumu Türkiye'deki İl Özel İdarelerine daha yakındır. Fakat Türkiye'de İl Özel İdareleri belediye sınırları dışında kalan görevleri gerçekleştirmektedir. Diğer ifade ile görevlerin çoğu belediyeler tarafından gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bu durumu belediyelere göre karşılaştırmak daha doğru olacaktır. Bu açıdan Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin merkeze aşırı bağımlılığı durumu ortaya çıkmaktadır.

İdarelerarasındaki bölüştürülen diğer gelir türü emlak gelirleridir. Türkiye'de söz konusu gelir yerel yönetimlerin özgelirlerinin önemli bölümünü oluşturmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin kapsamına giren emlak gelirleri vergilerden sonra yer almaktadır. Buna karşın Kırgızistan'da yerel yönetimler onlara ait emlaklarını yeni kullanmaya başlamıştır. Yasal dayanağı çok önce oluşmasına rağmen fiilen yerel yönetimlere ait yerel mülkiyet yoktu ya da kullanılmamıştır. Kırgızistan'da yerel yönetimlere ait teşebbüsler hakkında da herhangi bilgi yoktur. Dolayısıyla Kırgızistan'da yerel yönetimlerin gelir potansiyelini artırma açısından teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplanmasını öğrenmek çok önemli bir noktadır.

Yerel yönetimlerin gelirlerini, yerel vergi ve emlak gelirinden başka ceza, özel kişi ve kurumlardan alınan bağış ve yardımlar, sermaye gelirleri vd. oluşturmaktadır. Her birisi ele alındığı anda çok az, fakat birlikte toplandığında yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliğinin temelini oluşturan özgelirler ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin özgelirlerinin en yüksek oranı belediyelerindir. Belediye gelirlerinin yaklaşık % 50'si özgelirleridir. Kırgızistan'da yerel yönetimlerin özgelirleri toplam gelirlerinin % 26'sıdır. Yine tekrarlamak gerekir ki, Kırgızistan'da yerel yönetimler merkeze aşırı bağlıdır. Bu sebeple de Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin özgelir kaynaklarını artırmak gerekmektedir.

Yukarıda sayılanların dışında yerel yönetimler harcamaları karşılayamadığı anda borçlanmaya başvurmaktadır. Önceden olağanüstü gelir kaynağı sayılan borçlanma bugün sık sık kullanılan gelir sağlama yöntemidir. Genellikle yerel yönetimler iç borçlanmaya gitmektedir. Fakat Türkiye'de olduğu gibi yerel yönetimler dış kaynaklardan da borçlanabilirler. Özellikle büyükşehir belediyeleri ve onların kurduğu birlikler dış borçlanmaya sık sık başvurmaktadır. Belediyelerin toplam borç tutarı son 7 yılda iki kat artmıştır. Büyükşehir belediyelerinin dış borç stoku ise aynı dönemde 3 kat artmıştır. Kırgızistan'da ise yerel yönetimlerin borçlanmasına uzun süre izin verilmemiştir. 2006 yılından başlayarak yerel yönetimler borç alabilmiştir. Kaynak ve istatistiksel belgelerin eksikliğinden dolayı yerel yönetimlerin ilk aldığı borcun tutarını belirlemeye imkân olmamıştır. Belli olan tek şey yerel yönetimlerin sadece merkezi bütçeden borçlanabilir durumda olmasıdır. Ayrıca merkezi bütçenin kanun projesi ile birlikte her yılda yerel yönetimlerin borcunun geri ödenecek tutarının belirlenmesidir. Söz konusu tutar üç yıl için gösterilmektedir. Bu tür göstergeleri kullanarak denilebilir ki Kırgızistan'da yerel yönetimlerden sadece 3 en büyük şehrin yerel yönetimleri merkezi idareden borçlanabilmiştir. Borçların tutarı 2011 yılında artmıştır. Bunun sebebi ülkede olan ikinci halk ayaklanması ve güney bölgelerinde olan etnik çatışmalardır. Hem Türkiye hem de Kırgızistan için yerel yönetimlerin borçlanılmasının kontrol altına alınması önemlidir. Kırgızistan için de ayrıca yerel yönetimlerin borçlanması hakkında bilgilere açık bir şekilde ulaşma imkanının sağlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak da şunu diyebiliriz ki; yerel yönetimlerin kaynakları yaptığı görevlere bağlıdır. Yerel yönetim organları ne kadar çok görevleri üstlenmişse ve kendi alanına uygun yetkilerle donatılmışsa o kadar gelir kaynaklarına ve onları toplama hakkına sahiptir. Türkiye'de yerel yönetimlerin temel biçimi belediyelerdir. Belediyeler genellikle yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla olabildiği kadar birçok görev üstlenmiştir. Üstlendiği görevlerle de orantılı gelir kaynaklarına sahiptir. Bu nedenle belediyelerin özgelirleri toplam gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır. Diğer ifade ile belediyeler en az % 50 oranında istediği gibi görevleri yürütebilmektedir.

Kırgızistan'da ise Türkiye'deki durumun tersi mevcuttur. Yani Kırgız Cumhuriyeti'nde olan yerel yönetimler merkeze % 77 oranında bağlıdır. Yerel yönetimlerin özgelirleri toplam gelirlerin % 23'ünü oluşturmaktadır. Kırgızistan'da yeni kabul edilen Vergi Kanunu ile yerel vergilerin sayıları 8'den 2'ye azaltılmıştır. Bu sebeple de yerel yönetimlerin özgelirlerinin azalması doğaldır. Yerel vergiler dolayısıyla özgelirlerin azalması durumunun aşılması için merkezi vergilerin bazılarından % 100 olarak pay verilmeye çalışılmaktadır. Genelde % 100 olarak yerel yönetimlere aktarılan merkezi vergiler önemsiz türdedir. Diğer ifade ile randımanı düşük olan merkezi vergilerdir. Yine de merkezi vergi gelirlerinden sağlanan gelirler yerel yönetimlerin özgeliri değildir. Yani merkezi vergilerden ayrılan pay üç yıllık orta dönem için öngörülmüşse bile yerel yönetim istikrarlı geliri sağlamamaktadır. Dolayısıyla da yerel yönetim merkezi idareye bağımlı olmaktadır.

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin görevlerinin çok olmasının yanında, merkezden devredilen görevler de mevcuttur. Fakat devredilen görevlerin kanuni olarak düzenlemesi yoktur. Bu sebeple de yerel yönetimler merkezi görevleri gerçekleştirmek üzere bütün elde ettiği gelirlerini harcamaktadırlar. Zaten özgeliri düşük ve böylece merkeze bağımlı olan yerel yönetimler kendilerine yüklenilen görevleri tam olarak gerçekleştirememektedir. Böylece Kırgızistan'da Türkiye'ye göre yerel yönetimler mali açıdan daha zayıftır. Bu durum Kırgızistan'da yerel yönetimlerin özerkliğini de olumsuz etkilemektedir.

KAYNAKÇA

Adilov, A.N.: ‘‘Kırgız Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimlerinin Mahiyeti ve Yapısı, Kamu Düzenini Koruma Fonksiyonundaki Rolü’’, **Rus Hukukunun Güncel Sorunları**, MGUA Basımevi, № 2 (7), 2008, ss. 57-65 (Orijinal adı: Сущность и содержание местного самоуправления в КР, их роль в реализации функции охраны общественного порядка).

Adıbelli, Barış, Asım Memmedov: **Kan Kırmızısı Devrim,** Bilim+Gönül Yayınevi, 2010.

Akdoğan, Abdurrahman: **Kamu Maliyesi**, 6. bs, Ankara, Gazi Kitapevi, 1997.

Aksoy Şerafettin: **Kamu Maliyesi, Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Devlet Borçları-Bütçe-Maliye Politikası**, 4. bs, İstanbul, Filiz Kitapevi, 2011.

Alymkulov, Emil, Marat Kulatov: ‘‘Local Government İn Kyrgyz Republic’’**, Developing New Rules İn The Old Environment**, İ.Munteanu, V.Popa, Budapest, Publisher: Local Government and Public Service Reform İnitiative, 2001 (Çevrimiçi), http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan008027.pdf, 10 Ocak 2013.

Arıkboğa, Ülkü: ‘‘Yerel Yönetimlerin Gelir kaynakları’’**, Türkiye’de Yerel Yönetimler,** Editörler: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, 1. bs, Ankara, Nobel Yayın, 2008, 251-286.

Asanakunov, Bolotbek: **Kırgız Cumhuriyeti'nin 'Yerel Yönetimler Hakkında' Kanununa Yorum,** Kırgız Cumhuriyeti'nde Şehirlerinin Birliği, 2011 (Çevrimiçi), http://www.citykr.kg/analitica_rash.php?ify_id=158, 31 Ocak 2013 (Orijinal adı: Комментарий к новому Закону КР «О местном самоуправлении»).

Asanakunov, Bolotbek, Gulnara Bekbasarova: **Bütçe Süreci ve Yerel Kaynaklarının Kullanması,** Bişkek, Orta Asya'da Avrasya Fonu, 2009 (Orijinal adı: Бюджетные процессы и управление муниципальными ресурсами).

Asanakunov, Bolotbek, Gulnara Bekbasarova: **Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimlerinin Ekonomik Temelleri,** Bişkek, Kırgızistan Cumhurbaşkanı'nın İdari Akademisi, Hanns Seidel Stiftung, 2004 (Orijinal adı: Экономические основы местного самоуправления в КР).

Bakkal, Ufuk: **''Yerel Yönetimlerin Optimal Büyüklüğü'',** İstanbul Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tez, 1999.

Bali, Besim B.: ''Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış'', **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – II Uygulama,** Editörler: Hüseyin ÖZGÜR, Muhammet KÖSECİK, 1. bs, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.541-572.

Bekiev, Bekbolot, Asılbek Çekirov: ‘‘İki Düzeyli Bütçeye Geçme: Belli Siyasetçilerinin İsteği Mi Ya Da Yasal Zorunluluk Mu?’’**,** **Munisipalitet**, № 9 (10), Eylül 2012, ss. 3-5 (Orijinal adı: Переход на двухуровневый бюджет: прихоть отдельных политиков или требование законодательства?).

Bekiev, Bekbolot, Bektur Orozbaev: ‘‘Bizim Yerimize Seçim Yapılmıştır’’, **Munisipalitet**, № 8 (9), Ağustos 2012, 2-4 (Orijinal adı: Выбор сделан за нас).

Beksultanov, Çıngız: **Kırgız Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimlerinin Mali İstikrarının Sağlama Yolları,** Bişkek, Açık Siyaset Lisesi, 2012 (Orijinal adı: Пути достижения финансовой устойчивости местного самоуправления в КР).

Bulutoğlu, Kenan: **Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı,** 7. bs, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, Özkan matbaacılık, 2008.

Bülbül, Duran: **Yerel Yönetimler Maliyesi,** Ankara, Gazi Kitabevi, 2006.

Conway, Francis: **Decentralization and Local Government Porgram in the Kyrgyz Republic, Kyrgyz Decentralization Assessment,** , USAİD, May 2008 (Çevrimiçi), http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ899.pdf, 5 Şubat 2013.

Cummings, Sally: ‘‘İntroduction: ‘Revolution’ Not Revolution’’**, Central Asian Survey**, Vol. 27, Nos. 3-4, September – December 2008, 223-228 (Çevrimiçi), http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02634930802536811, 13 Mart 2013.

Çekirov, Asılbek: ‘‘Mali Desentralizasyon: Mit ve Gerçek’’, **Munisipalitet,** № 3 (4), Mart 2012, ss. 11-15 (Orijinal adı: Финансовая децентрализация: мифы и реальность).

Çekirov, Asılbek: ‘‘Eğitim Alanında Kişi Başına Finansman: Kimin Sorumluluğunda ve Kimin Parasına?’’, **Munisipalitet**, № 4 (5), Nisan 2012, ss. 9-14 (Orijinal adı: Подушевное финансирование системы образования: чья ответственность и чьи деньги?).

Çetinkaya, Özhan: **Mahalli İdareler Maliyesi**, 2. bs, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011.

Çınar, Tayfun, Birgül A.Güler: **Yerel Maliye Sistemi,** Ankara, TODAİE Yayını No:313, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitimi Merkezi No:17, 2004.

Dobretsova, Nadejda, Ulara Narusbaeva, Anarbek İsmailov: **Yer, Su, Personel, Bütçe: Yerel Yönetim Organlarının İmkânları ve İhtiyaçları,** Batken, Jalal-Abad ve Oş Bölgelerde yerel yönetim organlarının durumları ve teknik yardıma ihtiyacının değerlendirmesi, Bişkek, OSCE, Siyaset ve Gelişme Enstitüsü, 2011 (Orijinal adı: Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ).

Dobretsova, Nadejda: **Rakamlarının İktidarı ya da Rakamlarla İktidar Hakkında,** Kırgız Fonu'nun Press Klübu, 2011 (Orijinal adı: Власть цифр или цифрами о власти).

Düyşenalieva, Altınay: **Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimlerinin Gelişme Yolları ve Aşamaları,** Bişkek, J.Balasagın adında Kırgız Milli Üniversitesi, Kırgız Cumhuriyeti'nin Eğitim Bakanlığı, 2010 (Orijinal adı: Этапы и пути развития местного самоуправления в КР).

Düyşonbaev, A.A.: Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimlerinin ve İnsan Hakların Anayasal Enstitülerinin Birlikte Gelişmesi**, Kırgız Rus Slav Üniversitesi Dergisi**, Cilt 8, № 2, 2008, ss. 59-61 (Çevrimiçi), http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2022.pdf, 6 Ocak 2012 (Orijinal adı: Совместное развитие конституционных институтов прав человека и местного самоуправления в КР).

Engval, Johan: ''Kırgızistan: Devlet Kuruluşunun Yolunda Engeller''**, Sosyal İnceleme Merkezi**, Orta Asya Amerikan Üniversitesi, 2007 (Çevrimiçi), http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/34004/ipublicationdocument_singledocument/4cf44f15-c9d0-491d-967d-f48a4446210d/ru/09_04_2007_Impediments_to_State-Building-Johan_RUS.pdf, 5 Şubat 2013 (Orijinal adı: Кыргызстан: преграды на пути государственного строительства**).**

Erdem, Metin, Doğan Şenyüz, İsmail Tatlıoğlu: **Kamu Maliyesi**, 6. bs, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2008.

Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi**, 7. bs, İstanbul, Erkam matbaası, 2007.

Gerçek, Adnan: ‘‘Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi’’, **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Editörler: Figen ALTUĞ, Özhan ÇETİNKAYA, Selçuk İPEK, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2010, ss. 7-30.

Gökçe, Orhan, Erdal Bayrakçı: **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları,** Konya, Olgunçelik Matbaacılık, 2002.

Gözübüyük, Şeref A.: **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 10. bs, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

Gravingholdt, John, Bettina Doer, Kathrin Meissner, Stefan Pletziger, Julia Von Rumker, Jochen Weikert: **Strengthening Participation through Decentralization, Findings on local economic development in Kyrgyzstan,** Bonn, Deutsches İnstitut Für Entwicklungspolitik, German Development İnstitute, 2006 (Çevrimiçi), http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BMGCB/$FILE/Studies%2016.pdf, 30 Ağustos 2012.

Gül, Hüseyin: ‘‘Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri’’, **Türkiye’de Yerel Yönetimler,** Editörler: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, 1. bs, Ankara, Nobel Yayın, 2008, 85-118.

Gül, Mustafa: ‘‘Türkiye’de Belediyelerini Dış Borçlanması’’, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 74-75, Temmuz-Aralık 2009, 97-116 (Çevrimiçi), http://dergi.sayistay.gov.tr/Default_4_Yazdir.asp?id=593, 19 Kasım 2012.

Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 9. bs, Ankara, İmaj Yayınevi, Ekim 2004.

Gündüzöz, İlker: **Belediye Ekonomisi Belediyelerin Ekonomideki Yeri ve Önemi,** Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği, 2012.

Güner, Ayşe: ‘‘Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar’’, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Derleyenler: Ayşe GÜNER, Serdar YILMAZ, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ile Güncel Yayıncılık ortak yayınıdır, 2006, ss. 61-82.

Haller, Heinz, Turhan Salih: **Maliye Politikası Teorik Esasları ve Temel Problemleri,** 3. bs, İstanbul, DER Yayınları, 1990.

İsaev, Huseyin, Sabırkül Borsokbaeva: ‘Kırgızistan’da Devrimin Nedenleri ve Dersleri’, **Sosyolojik Haber,** № 4, 2006, ss. 116-123 (Orijinal adı: Причины и Уроки Народной Революции в Кыргызстане).

İskakov, İ.İ.: **Yerel Yönetimlerinin Ekonomisi,** Bişkek, J.Balasagın adında Kırgız Milli Üniversitesi Yerel Yönetim Bölümü, Kırgız Cumhuriyeti'nin Eğitim Bakanlığı, 2011 (Orijinal adı: Экономика местного самоуправления).

İsmailov, Anarbek: **Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler: Bugün, Yarın ve 20 Yıl Sonra,** Bişkek, Siyaset ve Gelişme Enstitüsü, Soros, UNDP, 2011 (Orijinal adı: Местное самоуправление в Кыгызской Республике: сегодня, завтра и через 20 лет).

İsmailov, Anarbek, Ahmet Ermekov, Nadejda Dobretsova, Sabina Gradval: **Kırgız Cumhuriyeti'nde Milli ve Bölge Yönetim Düzeylerinin Yasal ve Düzenleyici Koşullarının Analizi,** Swiss Cooperation Office in Kyrgyzstan, Siyaset ve Gelişme Enstitüsü, 2011 (Orijinal adı: Анализ законодательных и регуляторных условий национального и регионального уровней управления в Кыргызской Республике).

Karaşev, Aalı, Oleg Tarbinskiy: **Kırgızistan'da Yerel Yönetiminin Gelişimi,** Kırgızistan Cumhrbaşkanı'nın İdari Akademisi, Hanns Seidel Stiftung, Bişkek 2002 (Orijinal adı: Развитие местного самоуправления в Кыргызстане).

Karaşev, Aalı, Oleg Tarbinskiy, Kubanıçbek Şadıbekov: **Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerinin Yapısal-Hukuki Temelleri**, Kırgızistan Cumhurbaşkanı'nın İdari Akademisi, Hanns Seidel Stiftung, Bişkek 2004 (Orijinal adı: Организационно-правовые основы местного самоуправления в Кыргызстане).

Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 7. bs, Cem Yayınevi, Umut matbaası, 2008.

Kirmanoğlu, Hülya: **Kamu Ekonomisi Analizi,** 2. bs, İstanbul, Beta Basım, 2009.

Kojobergenov, Nukeş: ‘‘Desentralizasyon ve Yerel Yönetimlerinin Gelişimi’’, **Reform,** № 4, 16 2002 (Çevrimiçi), http://journals.manas.edu.kg/reforma/oldarchives/2002-4-16/1_1059-3712-1-PB.pdf, 5 Şubat 2013 (Orijinal adı: Децентрализация и развитие МСУ).

Kojoşev, Arzıbek, Kubanıçbek Şadıbekov: **Kırgız Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimlerinin Temelleri,** ders kitabı, Şam Basımevi, 2007 (Orijinal adı: Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун негиздери)

Kölsarieva, N.Ş.: ‘‘Dünyada Yönetim Şekillerinin Çokluğu Açısından Kırgızistan’da Cumhurbaşkan-Parlamento Cumhuriyeti’’**, Kırgız Rus Slav Üniversitesi Dergisi**, Cilt 10, № 4, 2010, ss. 56-60 (Çevrimiçi), http://arch.kyrlibnet.kg/?&npage=download&nadd=3786, 14 Mart 2013 (Orijinal adı: Президентско-парламентская республика в Кыргызстане в свете мирового разнообразия форм правления).

Kurmanbekova, Rayhan B.: ‘‘Kırgız Cumhuriyeti’nde Mali Desentralizasyon ve İdarelerarası İlişkilerinde Yeni İlkeler’’, **Kırgızistan Türkiye Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Özel sayı: 23, 2010**,** ss. 77-80 (Çevrimiçi), http://edergi.manas.edu.kg/index.php/sbd/article/view/179/141, 14 Mart 2013 (Orijinal adı: Финансовая децентрализация и новые принципы межбюджетных отношений в КР).

Larin, A.J.: ‘‘İkinci Kırgız Halk Ayaklanması: Nasıl İktidar Devrim Durumu Yaratıyor’’**, Polis**, № 6, 2010, ss. 162-176 (Çevrimiçi), http://www.politstudies.ru/fulltext/2010/6/14.pdf, 15 Mart 2013 (Orijinal adı: Вторая Киргизская: как власть создает революционную ситуацию).

Musgrave Richard A., Peggy B. Musgrave: **Public Finance in Theory and Practice,** Fifth edition, McGraw-Hill Book Company 1989.

Mutluer M. Kamil, Öner Erdoğan: **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi,** İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

Nadaroğlu, Halil: **Mahalli idareler**, 5. bs, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1994.

Nichol, Jim: ‘‘The April 2010 Coup in Kyrgyzstan: Context And İmplications For U.S. İnterests’’**, Congressional Research Service**, 2010 (Çevrimiçi), http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41178.pdf, 15 Mart 2013.

Oktar, Ateş: **Vergi Hukuku,** 6. bs, İstanbul, Türkmen Kitabevi, 2011.

Ökmen, Mustafa: ‘Sürekli Değişme ve Gelişme Sürecide Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler’, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler**, Editörler: Kemal GÖRMEZ, Mustafa ÖKMEN, İstanbul, Beta Basım, 2009, ss.5-41.

Öncel, Yenal: **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3. bs, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.

Parlak, Bekir, Zahid Sobacı: **Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik,** 4. bs, Bursa, MKM Yayınları, 2012.

Pınar, Abuzer: **Maliye Politikası,** 4. bs, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.

Rahanov, Nurlan, Asılbek Çekirov: ‘‘Yerel Bütçelerinin Gelir Potansiyelinin Geliştirmesi ya da nasıl sübvansiyonlu köy yerel yönetimlerini azaltmak?’’, **Munisipalitet**, № 8 (9), Ağustos 2012, ss.18-23 (Orijinal adı: Совершенствование доходного потенциала местных бюджетов или как сократить число дотационных сельских муниципалитетов).

Rayt Glen, Tarançieva A., Ermekov A.: **Kırgız Cumhuriyeti’nde İdarelerarası İlişkiler Sistemi Hakkında Rapor,** UNDP, Bişkek 2005 (Orijinal adı: Отчет по системе межбюджетных отношений в Кыргызской Республике).

Sakınç, Süreyya: **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi,** Manisa, Emek Matbaacılık Sanayi ve ticaret LTD.Şirketi, 1998.

Stein, Mathew: **Revolutions of Kyrgyzstan timeline: an open source look at key events,** Foreign Military Studies Office, 2010, (Çevrimiçi), http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/Kyrgyzstan-Timeline-of-Events.pdf, 15 Mart 2013.

Şener, Orhan: **Kamusal Mallar Teorisi,** Yayınlanmış Doktora Tezi, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını no:15, Özkaya matbaacılık, İstanbul 1977.

Şengül, Ramazan: **Yerel Yönetimler**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2010.

Tavşancı, Aykut: ‘‘Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi’’, **Mahalli idareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Editörler: Figen ALTUĞ, Özhan ÇETİNKAYA, Selçuk İPEK, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2010, ss. 63-96.

Toprak, Zerrin: **Yerel Yönetimler,** 8. bs, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, 2010.

Tordoff, William: ‘‘Local Government in Kyrghyzstan’’, **Public Administration and Development**, Vol. 15, 5 495-505, 1995 (Çevrimiçi), http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.4230150505/abstract, 5 Şubat 2013.

Tortop, Nuri: **Yerel Yönetimler Maliyesi** (Görev ve Kaynak Bölüşümü), Ankara, TODAİE yayınları, TAKAV matbaası, 1996.

Tülündieva M.N. **Devlet Bütçesinin Yönetim Konsepsyonu,** Kırgızistan Cumhurbaşkanı'nın İdari Akademisi, 2011 (Orijinal adı: Концепция управления бюджетом государства).

Türkoğlu, İrfan: **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı. 2009.

Uluatam, Özhan: **Kamu Maliyesi,** 4. bs, Ankara, Savaş Yayınları, 1991.

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir: **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, 5. bs, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010.

Yıldırım, Zuhal: ''Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma'', **Mahalli idareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Editörler: Figen ALTUĞ, Özhan ÇETİNKAYA, Selçuk İPEK, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2010, 97-116.

Zakirov, Adam: ''Kırgız Cumhuriyeti'nde Devlet Yönetiminin Desentralizasyonu ve Yerel Yönetimlerinin Gelişimi İle İlgili Sorunlar'', **Devlet Yönetimi: Teori ve Pratik dergisi**, Ukrayna Cumhurbaşkanı'ının İdari Yönetim Milli Akademisi, № 2, 2006 (Orijinal adı: Проблемы децентрализации государственной власти и развития местного самоуправления в КР).

Kanunlar ve Diğer Yasal Düzenlemeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No:2709, Kabul Tarihi: 7.11.1982

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 22/2/2005, Yayımlandığı Resmi Gazete 4/3/2005, Sayı 25745, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5 Cilt: 44

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 10/7/2004, Yayımlandığı Resmi Gazete 23/7/2004, Sayı 25531, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5 Cilt: 43

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3/7/2005, Yayımlandığı Resmi Gazete 13/7/2005, Sayı 25874, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5 Cilt: 44

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Kabul Tarihi: 26/5/1981, Yayımlandığı Resmi Gazete 25/9/1981, Sayı 17354, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5 Cilt: 20 Sayfa: 280

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 2/7/2008, Yayımlandığı Resmi Gazete 15/7/2008, Sayı: 26937, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5 Cilt: 47

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, Kabul Tarihi: 29/7/1970, Yayımlandığı Resmi Gazete 11/8/1970, Sayı: 13576, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5 Cilt: 9 Sayfa: 2662

Kırgız Cumhuriyeti Anayasası (Orijinal adı: Конституция Кыргызской Республики), 2010

'Yerel Yönetimlerinin Mali-Ekonomik Temelleri Hakkında' Kırgız Cumhuriyeti'nin Kanunu № 215 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления», № 215 от 25 сентября 2003 года, г.Бишкек)

'Yerel Yönetimler Hakkında' Kırgız Cumhuriyeti'nin Kanunu № 101 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», № 101 от 15 июля 2011, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nde Bütçe Hukukunun Temel İlkeleri Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 78 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», № 78 от 11 июня 1998, г.Бишкек)

Kırgız Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimlerinin Orta Dönemlik Gelişme Stratejisinin Projesi (2012-2017 yy.), (Orijinal adı: Стратегия развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на среднесрочный период (2012-2017 гг.), Проект от 28 августа 2012)

Kırgız Cumhuriyeti’nin Vergi Kanunun № 230 (Orijinal adı: Налоговый Кодекс Кыргызской Республики, № 230 от 17 октября 2008 года, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nin 2006 Yılına Merkez Bütçesi Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 82 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2006 год», № 82 от 4 апреля 2006 года, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nin 2007 Yılına Merkez Bütçesi Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 46 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2007 год», № 46 от 28 апреля 2007 года, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nin 2008 Yılına Merkez Bütçesi Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 23 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2008 год», № 23 от 17 марта 2008 года, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nin 2009 Yılına Merkez Bütçesi ve 2010-2011yıllara Beklentiler Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 12 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2009 год и прогнозе на 2010-2011», № 12 от 21 января 2009 года, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nin 2010 Yılına Merkez Bütçesi ve 2011-2012 yıllara Beklentiler Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 19 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской

Республики на 2010 год и прогнозе на 2011-2012», № 19 от 29 января 2010 года, г.Бишкек)

‘Kırgız Cumhuriyeti’nin 2011 Yılına Merkez Bütçesi ve 2012-2013 yıllara Beklentiler Hakkında’ Kırgız Cumhuriyeti’nin Kanunu № 8 (Orijinal adı: Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2011 год и прогнозе на 2012-2013», № 8 от 30 марта 2011 года, г.Бишкек)

Raporlar

2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı

2007 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı

2008 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı

2009 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı

2010 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı

2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı

2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

‘Bütçe Alanında Yürütülen Reformlarının Yerel Yönetim Organlarının Faaliyetine Olan Etkisinin Değerlendirmesi’ Raporu**,** UNDP (Orijinal adı: Отчет исследования по «Оценке влияния проводимых реформ в бюджетной сфере на деятельность органов местного самоуправленя»**,** ПРООН, Бишкек 2008)

2010 Haziran Kırgızistan’ın Güneyinde Olaylarının İnceleyen Bağımsız Komisyonun Raporu, KİC (Orijinal adı: Отчет международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года) (Çevrimiçi),

http://www.fergananews.com/archive/2011/kic_report_russian_final.pdf, 20 Mart 2013

2010 Yerel Bütçeler ve Bütçe Süreci, 'Yerel Ekonomik Gelişme ve Cemiyetlerinin Geliştirme' sertifika programı, UCA (Orijinal adı: Жергиликтуу бюджеттер жана бюджеттик процесс)

''Where İs The Justice?'' İnterethnic Violence İn Southern Kyrgyztsan And İt Aftermath, HRW August 2010, (Çevrimiçi), http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kyrgyzstan0810webwcover_1.pdf, 1 Mart 2013