Atatürk Üniversitesi
Açıköğretim Fakültesi

Kamu Maliyesi



Bu kitabın, basım, yayım ve saĞş hakları Atatürk Üniversitesi'ne ai Ğ r. Bireysel öğrenme yaklaşımıyla hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır. Atatürk Üniversitesi'nin izni alınmaksızın kitabın tamamı veya bir kısmı mekanik, elektronik, fotokopi, manyeək kayıt veya başka şekillerde çoğalĞlamaz, basılamaz ve dağıĞlamaz.

Copyright ©2020

The copyrights, publicaəons and sales rights of this book belong to Atatürk University. All rights reserved of this book prepared with an individual learning approach. No part of this book may be reproduced, printed, or distributed in any form or by any means, techanical, electronic, photocopying, magneəc recording, or otherwise, without the permission of Atatürk University.

ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ

Kamu Maliyesi

ISBN: 978-605-7894-71-7

ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI

ERZURUM, 2020

İÇİNDEKİLER

1. Kamu Maliyesine Giriş 4
   Arş. Gör. MUSTAFA KARATAŞ
2. Kamu Ekonomisi 23
   Dr. Öğr. Üyesi REYHAN LEBA
3. Genel Olarak Kamu Harcamaları 45
   Doç. Dr. ABDULLAH TAKIM
4. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması ve Etkileri 63
   Doç. Dr. ABDULLAH TAKIM
5. Genel Olarak Kamu Gelirleri 83
   Prof. Dr. ERHAN GÜMÜŞ
6. Vergi Teorisi 105
   Prof. Dr. ERHAN GÜMÜŞ
7. Vergileme İlkeleri ve Vergilendirmeye İlişkin Sorunlar 132
   Prof. Dr. ERHAN GÜMÜŞ
8. Vergilerde Ayrım ve Vergi Sistemi 159
   Prof. Dr. ERHAN GÜMÜŞ
9. Genel Olarak Devlet Borçları 190
   Prof. Dr. ERHAN GÜMÜŞ
10. Devlet Borçlarının Sınıflandırılması ve Borç Yönetimi 204
    Prof. Dr. ERHAN GÜMÜŞ
11. Genel Olarak Kamu Bütçesi 225
    Doç. Dr. TOLGA DEMİRBAŞ
12. Türkiye'de Bütçenin Tarihi Gelişimi ve Bütçe Süreci 248
    Doç. Dr. TOLGA DEMİRBAŞ
13. Mahalli İdareler Maliyesi 271
    Arş. Gör. MUSTAFA KARATAŞ
14. Maliye Politikası 293
    Dr. Öğr. Üyesi REYHAN LEBA

Editör

Prof. Dr. MENŞURE KOLÇAK

MAHALLÎ İDARELER MALİYESİ

İÇİNDEKİLER

- Genel Olarak Mahallî İdareler
- Mahallî İdarelerin Varlık Nedenleri
- Merkezî Yönetim ve Mahallî İdareler Arasındaki İlişkiler
- Türkiye'de Mahallî İdareler

HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
  - Mahallî idareler hakkında genel bilgi sahibi olabilecek,
  - Mahallî idarelere neden ihtiyaç duyulduğu öğrenebilecek,
  - Merkezî yönetim ile mahallî idareler arasındaki mali ilişkilerin ne olduğu ve nasıl olması gerektiği hakkında fikir sahibi olabilecek,
  - Son olarak Türkiye'de mahallî idarelerin idari ve mali yapıları ayrıntılı bir şekilde kavrayabileceksiniz.

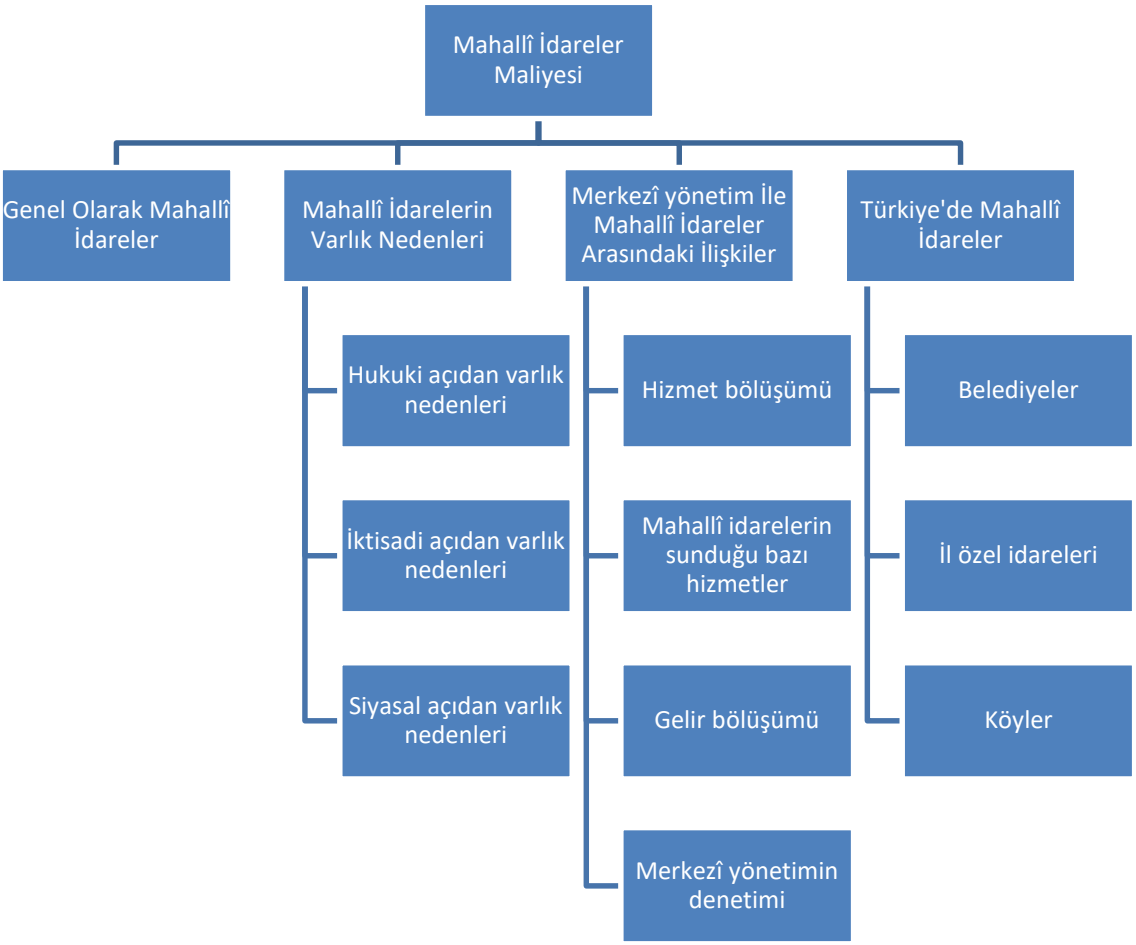
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ

KAMU MALİYESİ

Arş. Gör. Mustafa KARATAŞ

ÜNİTE

13


Mahallî İdareler Maliyesi
Genel Olarak Mahallî İdareler
Mahallî İdarelerin Varlık Nedenleri
Merkezî yönetim İle Mahallî İdareler Arasındaki İlişkiler
Türkiye'de Mahallî İdareler
Hukuki açıdan varlık nedenleri
İktisadi açıdan varlık nedenleri
Siyasal açıdan varlık nedenleri
Hizmet bölüşümü
Mahallî idarelerin sunduğu bazı hizmetler
Gelir bölüşümü
Merkezî yönetimin denetimi
Belediyeler
İl özel idareleri
Köyler

GİRİŞ

Toplum hâlinde yaşayan bireylerin birlikte yaşamalarından doğan kamusal ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar, devlet eliyle kamu hizmetleri aracılığıyla giderilir. Kamu hizmetleri, kural olarak tüm toplumu ilgilendirdiğinden devlet örgütlenmesinde yer alan merkezî yönetim tarafından sunulur. Ancak tüm kamu hizmetleri için bunu söylemek mümkün değildir. Belirli bir yörede oturanların mahallî nitelikteki ihtiyaçları da olabilmektedir. Bu ihtiyaçların giderilmesine yönelik kamu hizmetleri ise merkezî yönetim dışında yörede faaliyet gösteren mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Bu noktada ilk cevaplandırılması gereken soru, mahallî idarelere neden gereksinim duyulduğudur.

Merkezî yönetim ile mahallî idareler, kamu hizmet sunumu noktasında özellikle mali bir ilişki içerisinde bulunmak zorundadır. Ancak bu ilişki bünyesinde iki temel sorunu beraberinde getirir. Bu iki idare arasında hizmetler ve hizmetlerin finansmanı noktasında toplanacak olan gelirlerin nasıl bölüştürüleceğidir.

Mahallî idareler, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devlet örgütlenmesi içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de anayasal düzenleme çerçevesinde mahallî idareler; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir. Türkiye'de mahallî idareler; kamu maliyesi çerçevesinde incelenirken öncelikle idari yapıların ortaya konulması ve devamında mali yapılarının incelenmesi gerekir.

Hazırlanmış olan kamu maliyesi kitabının bu bölümünde öncelikle mahallî idarelere ilişkin genel bilgiler verilecek, ardından mahallî idarelerin varlık sebepleri ortaya konulacaktır. Devamında ise sırasıyla mahallî idarelerin merkezî yönetimle arasındaki ilişkiler ve Türkiye'de mahallî idareler incelenerek açıklanacaktır. Bu bağlamda mahallî idarelere ilişkin teorik ve uygulamaya ilişkin bilgiler verilen bu bölümde, mahallî idareler mali açıdan anlaşılır kılınmaya çalışılacaktır.

GENEL OLARAK MAHALLÎ İDARELER

Devletler, kamu hizmetlerini yürütebilmek amacıyla tüm ülkeyi kapsayan bir merkezî yönetime sahiptir. Diğer bir ifadeyle, kamu hizmetleri, kural olarak devlet adına merkezî yönetim tarafından yerine getirilir. Ancak devletler; köy, kasaba, kent gibi farklı yerleşim yerlerini de bünyesinde barındırır. Bu yerleşim yerlerinde yaşayan insanların birlikte yaşamaları sebebiyle ülke geneline yayılmayıp mahallî nitelik arz eden kimi kamusal ihtiyaçları bulunur. Söz konusu ihtiyaçlara yönelik kamu hizmetlerinin ise mahalde yaşayan halkın tercih ve öncelikleri göz önünde bulundurularak sunulması gerekir. Devletler, mahallî nitelikteki bu tür kamu hizmetlerini; merkezî yönetim yerine, kendi gözetim ve denetimi altındaki özerk idari kuruluşlara bırakabilir. İşte mahallî nitelikteki kamu hizmetlerinin bırakıldığı özerk idari kuruluşlar arasında mahallî idareler de yer almaktadır [1, 2].



Mahallî idareler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulur.

Mahallî idareler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla hukuki düzen çerçevesinde oluşturulan, organları mahalde yaşayan halk tarafından belirlenen, kendine ait malvarlığı, bütçesi ve personeli olan anayasal kuruluşlardır. Diğer bir ifadeyle *mahallî idareler, mah*

nitelikteki kamu hizmetlerinin sunulabilmesi için kurulan ve organları mahalde yaşayan halk tarafından seçimle oluşturulan, dolayısıyla söz konusu halkı temsil eden ve devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan idarelerdir [1, 3].

Bu tanımlar çerçevesinde mahallî idarelerin özellikleri şu şekilde belirtilebilir:



Yerinden yönetim anlayışında, idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerine mahallî nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin bazı görev ve yetkiler devredilir.

- Belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterir.
- Devlet kamu tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir.
- Mahallî nitelik arz eden kamu hizmetlerini yürütür.
- Organları, mahalde yaşayan halk tarafından seçimle belirlenir.
- Mahalde yaşayan halkı temsil eder.
- Belirli bir hukuki düzen çerçevesinde oluşturulur.
- Anayasal kuruluşlardır.
- Kendilerine ait mal varlıkları, bütçeleri ve personeli vardır.

MAHALLÎ İDARELERİN VARLIK NEDENLERİ

Mahallî idareler; insanların toplu hâlde yaşamaları sonucunda bazen devlet ile birlikte bazen de devletten önce var olmuş ve toplumsal ihtiyaçların bir bölümünü karşılamaya çalışmıştır. Bu noktada devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamada merkezî yönetim yanında mahallî idarelere neden ihtiyaç duyduğu cevaplandırılması gereken bir sorudur. Bu kapsamda mahallî idarelerin varlık nedenleri hukuki, iktisadi ve siyasi olmak üzere üç farklı açıdan ortaya konulabilir.

Hukuki Açıdan Mahallî İdarelerin Varlık Nedenleri

Devletin kamusal hizmetleri yerine getirebilmesi, kendi içinde belirli bir örgütlenmeye sahip olmasını gerekli kılar. Kamu hizmet sunumuna yönelik örgütlenmesi noktasında ise iki farklı görüş bulunur. Bunlar; merkezden yönetim ve yerinden yönetimdir.

Merkezden yönetim, sunulacak tüm kamu hizmetlerinin devlet merkezinde ve tek elden yürütülmesini ifade eder. Diğer bir ifadeyle merkezî yönetim, ülke düzeyinde sunulacak kamu hizmetlerinin tamamının merkezî yönetim eliyle yerine getirilmesi anlayışıdır [4].

Merkezden yönetimde, kamu hizmetleri konularına göre bölünerek ülke düzeyinde bakanlıklar tarafından yürütülür. Ancak ülke genelinde yürütülecek olan tüm hizmetlerin belirli sayıda bulunan bakanlıklar tarafından etkin şekilde yerine getirilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla merkezde yer alan bakanlıklar dışında ülke geneline yayılmış bir taşra örgütlenmesine ihtiyaç duyulur [4, 5]. Merkezî idarenin taşra teşkilatında yer alan birimler; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sadece merkezin emir ve talimatlarını yerine getirmekle yükümlüdür. Bu birimler; merkeze bağlı olup merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alır. Bu durum "katı merkeziyetçilik" olarak ifade edilir. Söz konusu katı merkeziyetçiliği ve getirdiği sakıncaları gidermek amacıyla, yetki genişliği

ilkesinden bahsedilir. *Yetki genişliği ilkesi ise merkezî yönetimin elinde bulunan yetkilerden uygun gördüklerini, merkezî hiyerarşi içinde yer alan alt birimlere devretmesidir.* Yetki genişliğinde taşrada yer alan kuruluşlara belirli konularda merkeze danışmadan merkez adına karar alma yetkisi verilir [3, 5].

Yerinden yönetim ise topluma sunulacak mahallî nitelikteki kamu hizmetlerinin merkezi teşkilat ve hiyerarşisi içerisinde yer almayan özerk kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Yerinden yönetim anlayışında, idari açıdan özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerine kamu hizmet sunumuna ilişkin bazı görev ve yetkiler devredilir [4, 5].



Yer bakımından yerinden yönetim ile anlatılmak istenen mahallî idarelerdir.

Yerinden yönetim, ya belirli bir yer ya da belirli bir hizmet itibarıyla uygulanmayı temel alır. Hizmet bakımından yerinden yönetim; teknik nitelikte olan ve özel bilgi ve uzmanlık isteyen bazı kamu hizmetlerinin, merkezî yönetimden ayrı kamu tüzel kişilikleri tarafından yerine getirilmesidir. *Yer bakımından yerinden yönetim ise bir mahalde oturanların birlikte yaşamalarından doğan müşterek ve genel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan özerk kamu tüzel kişileridir.* Bu kuruluşların kendilerine ait mal varlıkları ve bütçeleri vardır ve merkezin idari vesayet denetimine tabidir. Ayrıca yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının organları, seçimle göreve gelir. Bu noktada yer bakımından yerinden yönetimlerden kasıt, mahallî idarelerdir [3, 4, 5].

İktisadi Açıdan Mahallî İdarelerin Varlık Nedenleri

Kamu hizmet sunumunda merkezî yönetim yanında *mahallî idarelerin var olmasının en temel ekonomik nedeni, toplumsal ihtiyaçların karşılanırken kıt kaynakların en uygun düzeyde kullanımının sağlanması, yani kaynak israfının önlenmesidir*. Söz konusu amaç, merkezden yönetim anlayışı yanında yerinden yönetim anlayışı ile sağlanabildiği takdirde mahallî idarelere de ihtiyaç duyulur.



Mahallî idarelerin en temel ekonomik varlık nedeni, toplumsal ihtiyaçların karşılanırken kıt kaynakların en uygun düzeyde kullanımının sağlanmasıdır.

Kıt kaynakların en uygun düzeyde kullanımı; etkinlik ve verimliliğin sağlanması ve hizmetlerin toplumun tercihlerine uygunluğunun yüksek olması ile ilgilidir. Eğer daha az kaynak kullanarak toplumsal tercihlere uygun daha çok hizmet üretilmesi yerinden yönetim anlayışı ile sağlanırsa kamu hizmetlerinin mahallî idareler eliyle sunulması gerekir [3, 6, 7].

Siyasi Açıdan Mahallî İdarelerin Varlık Nedenleri

Mahallî idarelerin demokrasilerin altyapısını oluşturduğu kabul edilir. Çünkü belirli bir yörede yaşayan halk ile yöneticilerinin birbirlerine daha yakın olması, demokrasi lehine sonuçlar doğurur [3]. Ayrıca halkın kendi yöneticilerini seçmesi, kamusal nitelikteki ihtiyaçlarını talep edip takibini yapabilmesini mahallî düzeyde daha etkili kılar [6, 7].

Mahallî idarelerde karar ve yönetim organları, demokratik yönetimlerde yerel halkın oyları ile göreve geldiği için halkın katılımı ve denetimi ile kamu hizmetlerini yürütür. *Mahallî idarelerin varlığı, mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması noktasında merkezî yönetimin gücünü önemli ölçüde azaltır ve merkezî yönetimin keyfî yönetimine karşı mahalde yaşayan halkı koruma altına alır.* Bu noktada halkın *mahallî ihtiyaçlarına yönelik kamu hizmetlerini yerine*

getirecek yönetsel bir yapıya ihtiyaç duyulması da mahallî idarelerin var olma gerekçesi olarak kabul edilir [3, 6, 7].

MERKEZÎ İDARE İLE MAHALLÎ İDARELER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Devlet örgütlenmesi içerisinde yer verilen merkezî yönetim ile mahallî idareler arasında birtakım ilişkilerin varlığı kaçınılmazdır. Bu ilişki hukuki veya siyasi nitelikte olabileceği gibi mali nitelikte de olabilir. Mahallî idareler, maliyesi itibarıyla konuya bakıldığında mali ilişkilerin ön planda incelenmesi gerekir.

Bir ülkede yaşayan bireylerin toplumsal ihtiyaçlarından kaynaklanan kamusal hizmetler, merkezî yönetim ya da mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Bu noktada iki temel problemle karşı karşıya kalınır. Bu sorunlar; *hizmet bölüşümü ve gelir bölüşümü sorunları* olarak tanımlanır.



Merkezî yönetim ve mahallî idareler arasındaki mali ilişkiler; hizmet ve gelir bölüşümünü ihtiva eder.

Merkezî yönetim ve mahallî idareler arasındaki hizmetlerin ve gelirlerin bölüşümü, her iki idare arasındaki mali ilişkileri ifade eder. İdareler arasındaki mali ilişkilerin ise çeşitli sebeplerle düzenlenmesi zorunludur [1]. Bu sebepler arasında; kamu düzeninin korunması, kaynak israfının önlenmesi, iktisadi ve beşeri kaynakların yer değişiminin önlenmesi, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi ve mahallî idarelerin merkezî yönetim karşısında mali yönden korunması sayılabilir.

İdareler Arasında Hizmet Bölüşümü

Hizmet bölüşümü; toplumsal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla sunulacak olan kamu hizmetlerinin merkezî idare ile mahallî idareler arasında nasıl paylaşılacağının belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulmasıdır. *Hizmet bölüşümünde güdülen temel amaç; kamu hizmetlerinin, hizmeti en uygun düzeyde sunacak olan kamu kuruluşunca yerine getirilmesidir* [1, 2].

Merkezî yönetim ve mahallî idareler arasında hizmetlerin nasıl paylaşılacağı noktasında genel olarak kabul gören iki farklı ölçütten bahsedilebilir. Bunlar; tarihî ve geleneksel ölçüt ile ekonomik ölçüttür. Ancak konu bütünlüğü açısından sadece ekonomik ölçütten bahsetmek yeterli olacaktır.

Ekonomik ölçüt; kıt kaynakların en uygun düzeyde kullanımının sağlanarak hizmetlerin en etkin şekilde sunulmasını temel alır. Ekonomik ölçüt kapsamında hizmet bölüşümü yapılırken iki farklı açıdan olaya bakılır. Bunlar, hizmet faydasının yayıldığı alan ve hizmeti talep edenlerin tercihidir [1, 6, 7].

- *Hizmet faydasının yayıldığı alan*: Kamusal mal ve hizmetlerin bir kısmı birimlere bölünemediğinden toplum üyeleri tarafından ortaklaşa tüketilir. Dolayısıyla hizmet faydası, ulusal sınırlar dâhilinde ülkenin tamamına yayılır. Bu hizmetler, merkezî yönetim eliyle üretilir. Ancak bazı hizmetlerin üretiminden elde edilen fayda ülke geneline yaygın değildir. Kimi mal ve hizmetlerden yararlananlar sadece belirli bir yörede, mahalde yaşayanlar olabilir. Bu hizmetlerden, o yöre halkı dışında kalanlar yararlanmazlar; dolayısıyla hizmet faydası o yöre sınırlarında kalır. Bu durumda ise söz konusu hizmetlerin mahallî idareler tarafından sunulması gerekir. Çünkü *hizmetin mahallî idareler tarafından sunulması, beli*

kaynağın sadece o yöre halkının faydasına kullanılması anlamına gelir. Bu vesileyle de kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik sağlanmış olur.

• *Hizmeti talep edenlerin tercihi*: Devlet, bir ülkede tüm toplumu ilgilendiren kamu mal ve hizmetlerini merkezî yönetim eliyle sunar. Ancak toplumsal tercihlerin tamamının ülke geneline yayıldığını söylemek mümkün değildir. Keza hizmet öncelikleri de yöreden yöreye farklılaşabilmektedir. Bu noktada belirli bir yöre halkını ilgilendiren hizmetlerin ve hizmet önceliklerinin tespiti ekonomik açıdan önemlidir. Çünkü hizmet faydasının maksimize edilmesi ve kaynakların etkin bir şekilde sunulması, hizmet tercihlerinin bilinmesine bağlıdır. *Mahallî idareler, halka en yakın yönetim birimleri olduklarından yöredeki halkın tercihlerini daha iyi bilebilecek konumdadır.* Sonuç olarak belirli bir yöreyi ilgilendiren kamu hizmetlerinin mahallî idareler tarafından sunulması gerekir.

Mahallî İdarelerce Sunulan Bazı Kamu Hizmetleri



Hizmet faydası, bölgesel veya mahallî düzeyde kalan hizmetler, sadece mahallî idareler tarafından yerine getirilir.

Merkezî yönetim ile mahallî idareler arasında kamu hizmet bölüşümünde birtakım ölçütler getirilmiş olmakla birlikte, uygulamada ülkelerin hukuki, iktisadi ve siyasi yapı ve koşulları etkili olmaktadır. Diğer bir ifadeyle idareler arası hizmet bölüşümü, bir ülkeden diğerine farklılık arz etmektedir. Bununla birlikte birçok ülkede kamu hizmetlerinin bazıları her iki idare tarafından ortak yerine getirilmekte, bazıları ise sadece mahallî idarelere bırakılmaktadır.

Öncelikle bazı kamu hizmetleri, merkezî yönetim ile mahallî idareler tarafından ortaklaşa yerine getirilir. Ortaklaşa sunulan kamu hizmetlerinde, hizmet faydası ülke düzeyinde ortaya çıkar. Dolayısıyla hizmetler kural olarak merkezî yönetim eliyle yerine getirilir. Ancak hizmetin mahallî yönünün de olması ya da mahallî düzeyde kaynak kullanımının daha etkin olması gibi sebeplerle merkezî yönetimle birlikte mahallî idareler de hizmet sunumuna katılır [1, 3, 6].



Örnek

• Sağlık hizmetleri, çevre hizmetleri, sosyal yardım hizmetleri, bayındırlık ve imar hizmetleri; merkezî yönetim ve mahallî idareler tarafından ortaklaşa sunulan hizmetlere örnek gösterilebilir.

Hizmet faydası, ülkesel boyutta olmayıp bölgesel veya mahallî düzeyde kalan hizmetler ise sadece mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Bu hizmetler, o yörede yaşayan insanların günlük yaşamlarını sürdürebilmeleri açısından gerekli olan hizmetlerdir. Mahallî idareler, bu hizmetleri ya organları eliyle ya da kuracakları işletmeler aracılığıyla gerçekleştirir [1, 6].

Örnek

- Şehir içi ulaşım, kanalizasyon, temizlik, aydınlatma, itfaiye, içme suyu, yeşil alanlar ve park ve bahçelerin düzenlenmesi gibi hizmetler; sadece mahallî idareler tarafından sunulan hizmetlere örnek gösterilebilir.

Önemle belirtmek gerekir ki, her iki idare tarafından ortak sunulan hizmetler ile sadece mahallî idareler tarafından sunulan hizmetler genel nitelikte olup ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir.

İdareler Arasında Gelir Bölüşümü

Toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda sunulan kamu hizmetleri, zorunlu olarak harcama yapılmasını; harcamaların finanse edilebilmesi için ise gelir elde edilmesini gerekli kılar. Kamu hizmetleri, merkezî yönetim ile mahallî idareler arasında bölüştürüldüğüne göre kamu hizmetleri için gerekli olan kamu gelirlerinin de buna paralel olarak bölüştürülmesi gerekir.

Merkezî yönetim, ülke genelinde kamu geliri elde etme noktasında tüm tasarrufu elinde bulundurur. Dolayısıyla kamu gelirinin önemli bir kısmı merkezde toplanır. Bununla birlikte mahallî idarelerin de sınırlı da olsa kendi öz gelirleri vardır. Ancak mahallî idarelerin sundukları kamu hizmetlerini sadece sınırlı olan öz gelirleri ile finanse edebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla merkezî yönetim ile mahallî idareler arasında rasyonel bir gelir bölüşüm sistemine ihtiyaç duyulur.

Mahallî idarelerin kamu hizmetlerini finanse edebilecek yeterli kamu gelirine sahip olabilmesi için iki husus ön plana çıkar. Bunlardan ilki *merkezî yönetim tarafından toplanan gelirlerin mahallî idarelere ne ölçüde ve hangi yöntemlerle transfer edileceğinin belirlenmesi*dir. İkincisi ise *mahallî idarelere gelir elde edebilme noktasında belirli bir inisiyatifin sağlanması*dır [1,6].

Mahallî İdarelerin Merkezî Yönetim Tarafından Denetimi

İdari vesayet denetimi, merkezî yönetimin mahallî idarelerin organları, işlemleri ve kararları üzerinde bir denetim yetkisinin bulunmasıdır.

Mahallî nitelikteki hizmetleri sunan mahallî idarelerin merkezî yönetimle iş birliği ve uyum içinde bulunmaları beklenir. Çünkü kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulabilmesi ve kamu düzeninin bozulmaması bakımlarından bu bir kural niteliğindedir. Ancak mahallî idarelerin özerk niteliği, bölgeler arasındaki siyasi, ekonomik ve iktisadi yönden farklılıklar gibi sebeplerle, söz konusu iş birliği ve uyumun bozulması kaçınılmazdır. Bu noktada merkezî yönetimin mahallî idareler üzerinde belirli bir denetim yetkisine sahip olması gerekir. İşte merkezî yönetimin mahallî idareler üzerinde denetimi, "idari vesayet" olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari vesayet denetimi, merkezî yönetimin mahallî idarelerin organları, işlemleri ve kararları üzerinde bir denetim yetkisinin bulunmasıdır. İdari vesayet denetimi çerçevesinde merkezî yönetim; mahallî idarelerin işlem ve kararları üzerinde onaylama, reddetme, değiştirerek onaylama, iptal etme veya erteleme gibi yetkileri bulunur [4, 5]. Ancak önemle belirtmek gerekir ki; *mahallî idareler üzerindeki bu denetimin merkezî yönetimin hangi organı tarafından, ne şekilde ve hangi konular üzerinde kullanılacağı önceden kanunda belirtilmek zorundadır.*

TÜRKİYE'DE MAHALLÎ İDARELER

Günümüzde mahallî nitelikteki birçok hizmetin sunumunu üstlenen mahallî idareler; 1982 Anayasası gereği il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bununla birlikte birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kurdukları mahallî idare birlikleri de vardır.



Türkiye'de mahallî idareler, idari ve mali açıdan belirli bir özerkliğe sahiptir.

1982 Anayasası'nın 127'inci maddesinde mahallî idarelere ve bunlara ilişkin bazı ilkelere yer verilmiştir. Bu madde *"Mahallî idareler; il, belediye ve köy halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."* şeklindedir.

1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesine göre ise mahallî idarelerin kuruluş, yetki ve görevleri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Bu noktada ilgili kanunlarda mahallî idarelere idari ve mali açıdan belirli bir özerklik öngörülmüştür. Türkiye'de mahallî idareler, idari ve mali alanlarda alacakları kararlarda ve hareketlerinde belirli bir serbestiye sahiptir.

1982 Anayasası, mahallî idarelerin karar organlarının halk tarafından seçileceğini benimsemekte; büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilmesine ve mahallî idarelerin belirli hizmetleri birlikte görmek amacıyla birlik kurabilmelerine izin verilmekte; merkezî yönetimin mahallî idareler üzerinde vesayet denetimi olduğunu hüküm altına almaktadır.

Belediyeler

Türkiye'de belediyeler belde halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı ve başkanı belde halkının oylarıyla göreve gelen ve idari ve mali özerkliğe sahip mahallî idare birimleridir.

Türkiye'de belediyeler; 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı kanunla ilk defa hukuki niteliğe sahip olarak ortaya çıkmışlardır. Ancak bu kanun 13.7.2005 tarih ve 5393 sayılı yeni bir Belediye kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca 1984 yılında "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte Türkiye'de il belediyelerin yanı sıra büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediye içindeki ilçelerde ilçe belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılarak büyükşehir belediyelerine hukuki bir nitelik kazandırılmıştır.



5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre; nüfusu 5.000'in altında kalan yerleşim birimlerinde belediye kurulamaz.

Belediyelerin kuruluşu

Belediyelerin kuruluşu 5393 sayılı kanunun 4'üncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur. Ancak içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Bununla birlikte köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn

sahalarının merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. Son olarak yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.

Büyükşehir belediyelerinin kurulması ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu kanuna göre toplam nüfusu 750.000'i geçen illerdeki il belediyeleri, kanun çıkarılarak büyükşehir belediyelerine dönüştürülebilir.

Belediyelerin organları ve görevleri

Türkiye'de belediyeler; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç organdan oluşur. Belde halkının oylarıyla göreve gelen belediye başkanı, belediye yönetiminin başıdır. Belediye başkanı; belediyeyi yönetmek, belediye bütçesini hazırlamak ve uygulamak, belediyeyi temsil etmek, belediye mallarını yönetmek, belediye meclis ve encümen kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak gibi çeşitli görevleri yerine getirir.

Belediyelerin bir diğer organı olan belediye meclisi, üyeleri belde halkının oylarıyla göreve gelir ve belediyenin en yüksek görüşme ve karar organıdır. Belediye meclisi; belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, belediyenin imar planlarını görüşüp onaylamak, taşınmaz mallar üzerinde her türlü tasarrufa yönelik kararları almak, koşullu bağışları kabul etmek gibi kanunla belirlenen çeşitli görevleri yerine getirir. Son olarak belediye encümeni ise belediyelerin yürütme organıdır. Belediye encümeni; bütçe ve kesin hesabı inceleyip meclise görüş bildirmek, kamulaştırma kararlarını alıp uygulamak, öngörülemeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, taşınmaz mal üzerinde meclis tarafından alınan tasarruf kararlarını uygulamak gibi görevleri yerine getirir [2, 3, 8].

Belediyelerin görev ve sorumlulukları

Türkiye'de belediyeler, kanunda sayılan mahallî nitelikteki birçok görev ve hizmeti yerine getirir. Bu kapsamda *belediyeler; imar, kanalizasyon, ulaşım, çevre temizliği, zabıta, itfaiye, acil yardım, ağaçlandırma, park, turizm, sosyal hizmet ve yardım, evlendirme gibi hizmetleri yerine getirirler.*

Belediyeler mahallî ihtiyaçların karşılanması noktasında birçok yetkiyle donatılmıştır. Bu kapsamda yönetmelik çıkarmak, gerçek ve tüzel kişilere kanunlarda belirtilen ruhsat ve izinleri vermek, öz gelir kaynaklarını toplamak, hizmetin gerektirmesi hâlinde kamulaştırma yapmak, hizmete özgülenmiş her türlü mal üzerinde tasarrufta bulunmak gibi yetkiler sayılabilir [2, 3, 8].



Belediyelerde iç borçlanma genellikle İller Bankasından yapılır.

Belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi

Merkezî yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi, belediye organları ve organların personel ve kararları üzerinde ortaya çıkar. Öncelikle belediye meclisinin aldığı tüm kararlar 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirinin onayı aranmaz, yürürlüğe girmesi için gönderilmesi yeterlidir.

Kanunda gösterilen şartların oluşması hâlinde İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay tarafından belediye meclisleri feshedilebilir. Yine kanunda gösterilen şartların oluşması hâlinde belediye başkanının başkanlık sıfatı Danıştay tarafından sona erdirilebilir.

Belediye personeli, kural olarak belediye başkanı tarafından atanır. Ancak belediyelerde uygulanacak olan norm kadro ilke ve esasları İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenir. Son olarak büyükşehir belediyelerinde belediye genel sekreterinin ataması, belediye başkanının önerisi, İçişleri Bakanlığının onayı ile gerçekleşir.

Belediyelerin gelirleri

Türkiye'de belediyeler, ortak yerel ihtiyaçlara yönelik görevlerini yerine getirebilmek için öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirler ile donatılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre; *belediyelerin öz gelirleri içerisinde belediye vergileri (emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı vergisi ve yangın sigortası vergisi), harçlar (işgal harcı, kaynak suları harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, bina inşaat harcı vb.) ve harcamalara katılma payı yer alır.*



Belediyelerin öz gelirleri; belediye vergileri, harçlar ve harcamalara katılma payından ibarettir.

Belediye gelirleri içerisinde önemli bir yer teşkil eden genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar, belediyelerin nüfusu esas alınarak merkezî yönetim tarafından belediyelere aktarılmaktadır. Bu noktada *genel bütçe gelirlerinin toplamı üzerinden, %1,50'si il belediyelerine, %4.50'si büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerine (ilçe belediyeleri de bu payın %30'unu büyükşehir belediyesine verir), %0,50'si ise il özel idarelerine aktarılır.* Bununla birlikte *büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının %6'sı ayrıca büyükşehir belediyelerine transfer edilir.*

Belediye Kanunu, belediyelerin diğer gelirlerini; genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler, menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve her türlü iktisadi teşebbüs karşılığı sağlanan gelirler şeklinde düzenlemiştir.

Son olarak belediyeler, 5393 sayılı Kanun uyarınca borçlanabilirler. Buna göre borçlanma konusunu belediye meclisi görüşür ve karar bağlar. İç borçlanma genellikle İller Bankasından yapılır. *Dış borçlanma için ise sadece yatırım programlarında yer alan projelere yönelik finansman kaynağı olarak kullanılabilir.*

Belediyelerin giderleri

Belediyelerin giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye belediye giderleri:

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- Her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- İmar düzenleme giderleri ve her türlü proje giderler şeklindedir.

Belediyelerin bütçeleri

Belediyelerin bütçeleri; belediyelerin gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin verir. Belediyelerde belediye başkanı stratejik plana uygun olarak her yıl bütçe tasarısı hazırlar. Bütçe tasarısı hazırlandıktan sonra eylül ayının birinden önce belediye encümenine gönderilir; belediye encümeni tarafından ön incelemeye tabi tutulur. Encümen ön incelemesini bitirdikten sonra bütçe tasarısı kasım ayının ilk gününden önce

belediye meclisine gönderir. Belediye meclisi ise önüne gelen tasarıyı, mali yılbaşından önce aynen ya da değiştirerek kabul eder. Bütçe kesinleştikten sonra 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilir [2, 3, 6, 9].

5216 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi gereğince; büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken birtakım değişiklikler yapmaya yetkilidir. Ancak *büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştaya itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.*



İl özel idarelerinin kurulması, herhangi bir yasal sürece bağlı değildir.

İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, ilde yaşayan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle göreve gelen, idari ve mali özerkliğe sahip mahallî idare birimleridir.

İl özel idarelerinin kurulması için, herhangi bir yasal sürece ihtiyaç yoktur. *İl özel idareleri, merkezî yönetimin taşra örgütü olan ilin kurulması ile birlikte kendiliğinden kurulur.*

İl özel idarelerinin organları ve görevleri

Türkiye'de il özel idarelerinin vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç organı vardır. Vali, merkezî yönetim tarafından atanır ve merkezî yönetimin ildeki en üstteki temsilcisidir. Vali; il özel idaresi teşkilatını yönetmek, il özel idaresinin bütçesini hazırlamak ve uygulamak, il özel idaresini dışarıya karşı temsil etmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin mallarını yönetmek gibi görev ve yetkileri vardır.

İl özel idarelerinin bir diğer organı olan il genel meclisi, il özel idarelerinin karar organıdır. İldeki seçmenlerin oyları ile göreve gelen üyelerden oluşur. İl genel meclisi; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, ilin çevre düzeni planı ile belediye sınırları haricindeki imar planlarını görüşüp karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mallar üzerindeki tasarruflara izin vermek ve encümen üyelerini seçmek gibi görev ve yetkilere sahiptir. İl özel idarelerinin son organı ise il encümenidir. İl encümeni, yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, çalışma programında yer alan işlere yönelik kamulaştırma kararlarını alıp uygulamak, taşınmaz mallar üzerindeki tasarruf kararlarını uygulamak, öngörülemeyen giderler ödeneğine yönelik harcama yerlerini belirlemek gibi çeşitli görev ve yetkilere sahiptir [2, 3, 8].

Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki; il özel idareleri, 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 ilde kaldırılmıştır. *İl özel idarelerinin kaldırıldığı illerde, il özel idarelerinin kaynakları ile görev ve yetkileri*

büyükşehir belediyelerine ve merkezî yönetimin büyükşehirlerde kurulacak yeni birimleri olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir.

İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları

İl özel idareleri, birçok kamu hizmetini yerine getirmekle mükelleftir. *İl özel idareleri; il sınırları içerisinde kalan sağlık, tarım, bayındırlık ve imar, sosyal hizmetler gibi hizmetleri yürütür. Bununla birlikte il sınırları içinde olup belediye sınırları dışında kalan kanalizasyon, katı atık, çevre, gençlik ve spor, turizm gibi hizmetleri de sunmakla görevlidir.*

İl özel idareleri, kanunla verilen tüm görevleri yerine getirmek için çeşitli yetkilerle donatılmıştır. Bu kapsamda il özel idareleri, gerçek ve tüzel kişilerin yürütecekleri hizmetlere yönelik ruhsat ve izin verme, yönetmelik çıkartma, kamu hizmetlerine yönelik her türlü mal üzerinde tasarrufta bulunma, il özel idaresine tahsisi edilmiş her türlü vergi ve harçları tahsil etme yetkilerine sahiptir [2, 3, 8].

İl özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetimi

İl özel idarelerinin organları, işlemleri ve kararları merkezî idarenin vesayet denetimine tabidir. İdari vesayet denetimi, İçişleri Bakanlığına bağlı Mülkiye Müfettişleri ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca il genel meclis kararlarının valiye gönderilmesi gerekir. Valinin hukuka uygun görmediği kararları yeniden görüşülmek üzere 7 gün içinde geri iade hakkı vardır. İl genel meclisinin bazı kararlarında ise ilgili bakanlık ya da Cumhurbaşkanının onayı aranır.

Son olarak il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi, İçişleri Bakanlığının gerek görmesi halinde Danıştay tarafından feshedilebilir. Ayrıca görevleri kapsamında işlenen bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ya da kovuşturma yapılan il özel idare organları veya bu organ üyeleri, İçişleri Bakanı'nca geçici süreyle görevden uzaklaştırılabilir.

İl özel idarelerinin gelirleri

İl özel idarelerinin gelirleri, belediye gelir yapısına benzer şekilde; öz gelirler, genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirler olmak üzere üç kalemde toplanabilir. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre *il özel idarelerinin öz gelirleri; vergi, harç, resim ve harcamaya katılma paylarından oluşmaktadır.* Ayrıca il özel idarelerine, genel bütçe gelirlerinden il nüfusu esas alınarak il özel idarelerine pay ayrılmaktadır. 3360 sayılı Kanun'a göre il özel idarelerin diğer gelirleri ise genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler, menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve her türlü iktisadi teşebbüs karşılığı sağlanan gelirler şeklinde belirlenmiştir.



İl özel idarelerinin öz gelirleri; vergi, harç, resim ve harcamaya katılma paylarından oluşur.

İl özel idareleri, 5302 sayılı Kanun'a göre görev ve hizmetlerin gerekli kıldığı harcamaları karşılamak üzere borçlanabilir. İl özel idareleri genellikle İller Bankasından borçlanmakla birlikte, dış borç da alabilir. Ancak *il özel idareleri sadece yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için dış borçlanmaya gidebilir.*

İl özel idarelerinin giderleri

İl özel idarelerinin giderleri 5302 sayılı Kanun'un 43'üncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre il özel idarelerinin giderleri;

- İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- Her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar,
- İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri,
- Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,
- Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Doğal afet giderleri ve kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler şeklindedir.

İl genel meclisinin kabul ettiği bütçe, valiye gönderilmedikçe yürürlüğe girmez.

İl özel idarelerinin bütçeleri

İl özel idarelerinin bütçeleri, 5302 sayılı Kanun'un 44-50. madde hükümlerine göre yürütülür. Buna göre il özel idarelerinde vali stratejik plana uygun olarak her yıl bütçe tasarısı hazırlar. Bütçe tasarısı hazırlandıktan sonra il encümeni tarafından ön incelemeye tabi tutulur. Encümen ön incelemesini bitirdikten sonra bütçe tasarısı, kasım ayının ilk gününden önce il genel meclisine gönderir. İl genel meclisi ise önüne gelen tasarıyı, mali yılbaşından önce aynen ya da değiştirerek kabul eder. İl genel meclisi kabul ettiği bütçeyi, en son valiye gönderir. Bütçe, valiye gönderilmedikçe yürürlüğe girmez [2, 3, 6, 9].

Köyler

Köyler 442 sayılı Köy Kanunu'nda nüfusu iki binden az olan, cami, mektep, otlak, yaylak gibi ortak alanları ve bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yerine getiren kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır.

Türk yönetim geleneğinin en eski ve yaygın yönetim birimi olan köyler, il idare kurulu, il genel meclisi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak idari bir işlem ile veya İçişleri Bakanlığının kararı ile kurulur.

Köylerin organları ve görevleri

Türkiye'de köyler; muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği olmak üzere üç organdan oluşur. Öncelikle muhtar; hem köy idaresinin başı hem de devletin köydeki temsilcisidir. Köy muhtarı, köy derneği tarafından seçilerek göreve getirilir. Muhtarın köy işleri ve devlet işleri olmak üzere iki yönlü görevleri vardır. Muhtarın devlet işleri; merkezî yönetim tarafından bildirilen mevzuatı köy içerisinde ilan etmek, kanun, tüzük, yönetmelik veya emirler ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek, köy içinde güvenliği sağlamak, köy halkının sağlığını korumak için gerekli tedbirleri almak şeklinde sayılabilir. Muhtarın köy işleri ise köy kamu tüzel kişiliğini temsil etmek, ihtiyar meclisinin kararlarını uygulamak, köy işlerine yönelik yapılacak harcamalar için para toplamak olarak belirtilebilir.

Köy derneği ise köyde yaşayanlardan oluşur ve köy muhtarı ile ihtiyar meclis üyelerini seçen bir kuruldur. Köy derneğinin; köyde imam bulunmaması hâlinde imam tayin etmek, bekçi gibi köy görevlilerinin ücretini saptamak, isteğe bağlı işleri zorunlu işler arasına almak gibi idari görevleri vardır. Son olarak ihtiyar meclisi; köye ilişkin işlerin görüşülüp karara bağlandığı ve bu işlerin yerine getirilmesinin denetlendiği bir organdır. İhtiyar meclisi imece ve salma kararı vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, kamulaştırmaya karar vermek ve köylüler arasındaki anlaşmazlıkları çözmek gibi görev ve yetkilere sahiptir [2, 3, 8].



Köylerin isteğe bağlı (ihtiyari) ve zorunlu olmak üzere iki kümede toplanan görevleri bulunur.

Köylerin görev ve sorumlulukları

Köylerin isteğe bağlı (ihtiyari) ve zorunlu olmak üzere iki kümede toplanan görevleri bulunur. *İsteğe bağlı görevler arasında fakirlere yardım, cenaze kaldırma, hamam, pazar yeri, kitaplık kurma ve kitap getirme gibi hizmetler sayılabilir. Köyün zorunlu görevleri ise sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım, eğitim gibi alanlarla ilgilidir.* Köylü isteğe bağlı görevleri yapmazsa bir cezayla karşılaşmaz, ancak zorunlu görevleri yerine getirmezse bir cezayla karşı karşıya kalır. Ancak *günümüzde köy idarelerinin bu görevleri yerine getirecek ölçüde yeterli kaynağa sahip olmaması sebebiyle bu görevler, genellikle il özel idareleri veya bakanlıkların taşra teşkilatları tarafından yerine getirilir* [3].

Köy idaresi; hukuki işlemler yapabilme, borç altına girebilme, davacı ve davalı olabilme hakkına ve tek taraflı işlem yapabilme ve bunları resen icra etme yetkilerine sahiptir.

Köyler üzerindeki idari vesayet denetimi

Köyler üzerinde merkezî yönetimin idari vesayet denetimi, köy idarelerinin organları ve bu organların işlemleri ve kararları üzerindedir. Öncelikle kaymakam veya vali, muhtarların kararlarından köyün yararına olmadığını düşündüklerini bozabilir. Köy derneğinin isteğe bağlı görevleri zorunlu hâle dönüştürme kararları kaymakam ve valinin onayına tabidir. Keza köy bütçeleri de vali veya kaymakam tarafından onaylanır.

Muhtarların görevlerini yerine getirmemeleri hâlinde vali ve kaymakamlar tarafından önce uyarılır, devam etmesi hâlinde yetkili idare kurulu tarafından görevinden alınabilir. Yetkili idare kurulu, aynı zamanda köy işlerini yürütmeyen ve zorunlu olan paraları toplamayan köy organlarına para cezası verebilir.

Köylerin gelirleri

Köy yönetimleri, merkezî yönetimden herhangi bir pay almaz ve gelirleri sadece Köy Kanunu ile verilen sembolik gelirlerden ibarettir.

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köylerin başlıca gelirleri salma ve imecedir.

Köylerin gelirleri, 442 sayılı Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kapsamda köy gelirlerinin başlıca ikisi imece ve salmadır. *İmece; köy halkının iş birliği içinde köy işleri için bedenen çalışmasıdır ve Köy Kanunu bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmaktadır. Salma ise ailelerin mali durumları dikkate alınarak salınan bir çeşit aile vergisidir* [2]. İmece ve salma dışında köy gelirleri, resim ve harç hasılatı, para cezaları, yardımlar, köy mallarından elde edilen gelirler, köy vakıf ve avarız gelirleri, borçlanmalar ve bakaya gibi türlü gelirlerinden oluşmaktadır.

Köylerin giderleri

Köyün giderleri 442 sayılı Kanun'un 18 ve 19'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. 18'inci maddeye göre köy adına yapılacak gider isteğe bağlı olan ve isteğe bağlı olmayan harcamalar şeklinde iki türlüdür. Kanun sadece isteğe bağlı olmayan harcamaları belirtmiştir. Buna göre; köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği, varsa kâtip aylığı, köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı, köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar, isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar ve köy işine bakacak adamların aylığı isteğe bağlı olmayan harcamalardır.

Köylerin bütçeleri

Köy bütçeleri, 21.1.1942 tarihli İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "Köy İdareleri Hesap Talimatı'na" uygun olacak şekilde ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır. İhtiyar meclisi, gelir tahminlerini yaparak giderleri belirler ve denkleştirir [1, 2, 6, 9].

Bireysel Etkinlik

- Erzurum ili 2018 yılı il özel idaresi ve büyükşehir belediye bütçelerini internet üzerinden araştırıp inceleyin. Bu inceleme ile Türkiye'de mahallî idarelerin mali yapılarını somut bir örnek ışığında daha iyi kavramış olacaksınız.



Özet

- Devletler; köy, kasaba, kent gibi farklı yerleşim yerlerini bünyesinde barındırır. Bu yerleşim yerlerinde yaşayan insanların, birlikte yaşamaları sebebiyle mahallî nitelik arz eden kamusal ihtiyaçları bulunur. Devletler, mahallî nitelikteki bu tür kamu hizmetlerini; merkezî yönetim yerine, kendi gözetim ve denetimi altındaki özerk idari kuruluşlara, yani mahallî idarelere bırakabilir.
- Mahallî idareler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulan, organları seçimle belirlenen, kendine ait mal varlığı, bütçesi ve personeli olan, kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.
- Devletin kamusal ihtiyaçları karşılama noktasında mahallî idarelere neden ihtiyaç duyduğu sorusu; mahallî idarelerin varlık nedenlerini ortaya koyar. Bu kapsamda mahallî idarelerin varlık nedenleri hukuki, iktisadi ve siyasi olmak üzere üç farklı açıdan ortaya konulabilir. Mahallî idarelerin hukuki açıdan varlık nedenleri, devletin hizmet sunumundaki örgütlenme anlayışı ile ilgilidir. Bu açıdan mahallî idareler, yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Mahallî idarelerin en temel iktisadi varlık nedeni ise toplumsal ihtiyaçların karşılanırken kıt kaynakların en uygun düzeyde kullanımının sağlanması, yani kaynak israfının önlenmesidir. Ayrıca mahallî idarelerin siyasi açıdan varlık nedeni ise bu idarelerin demokrasi ile olan bağlantısı ile açıklanmaktadır.
- Hizmet sunumuna yönelik devlet örgütlenmesi içerisinde yer verilen merkezî yönetim ile mahallî idareler arasında birtakım ilişkiler kurulur. Bunlardan hizmet ve gelir bölüşümüne yönelik olanlar mali ilişkilerini ifade eder. Hizmet bölüşümü; hangi hizmetlerin merkezî yönetim, hangi hizmetlerin ise mahallî idareler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Bu noktada bazı hizmetler ortaklaşa sunulurken bazıları sadece mahallî daireler tarafından yerine getirilir. Gelir bölüşümü ise hizmet bölüşümüne paralel olarak gelirin orantılı bir şekilde idareler arasında paylaşımını ifade eder. Gelir bölüşümünde önemli olan mahallî idarelerin elinde bulunan kendi gelirini elde etme gücü ve merkezî yönetimden alacağı pay oranıdır.
- Mahallî nitelikteki hizmetlerin sunumunu üstlenen Türkiye'deki mahallî idareler; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir. Öncelikle belde halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan belediyeler; 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir. Belediyeler, birçok mahallî nitelikteki kamu hizmetini yürütmekte olup; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olmak üzere üç organdan oluşurlar.Belediyelerin gelirleri kısaca öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirler şeklinde sınıflandırılabilir. Önemle belirtmek gerekir ki belediyelerin öz gelirleri, belediye vergileri, harçları ve harcamalara katılma payından ibarettir. Belediyelerin kanunda sayılan çeşitli giderleri olup gelir ve gider tahminlerini gösteren kendi bütçeleri vardır. Belediye bütçesi belediye başkanı tarafından hazırlanır, belediye encümeninin ön incelemesinden geçer ve belediye meclisi tarafından kabul edilir. Yine belediye başkanı tarafından uygulanır. Onaylanan bütçe ayrıca valiye gönderilir, ancak bu bütçenin yürürlüğe girmesi için bir şart değildir.



Özet (devamı)

- Belediyelerden sonraki mahallî idare birimi il özel idareleridir. İl özel idareleri, belirli bir yasal sürece bağlı olmaksızın ilin kurulmasıyla otomatik olarak kurulur. İl özel idareleri, birçok mahallî nitelikteki kamu hizmetini yürütmekte olup; il genel meclisi, vali ve il encümeni olmak üzere üç organdan oluşurlar. İl özel idarelerinin gelirleri de öz gelirler, genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirler olmak üzere üç kalemde toplanabilir. *İl özel idarelerinin öz gelirleri; vergi, harç, resim ve harcamaya katılma paylarından oluşur.* İl özel idareleri, 5302 sayılı Kanun'da sayılı giderleri yapar ve bütçesini bu kanuna göre yürütülür. İl özel idaresi bütçesi vali tarafından hazırlanır, il encümeninin ön incelemesinden geçer ve il meclisi tarafından kabul edilir. Yine vali tarafından uygulanır. Onaylanan bütçe tekrar valiye gönderilir, valiye gönderilmeyen bütçe yürürlüğe giremez.
- Son olarak köyler, muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği olmak üzere üç organdan oluşur. Zorunlu ve isteğe bağlı görevleri ve bu görevlere bağlı giderleri vardır. İmece ve salma temel gelir kalemleri olup, merkezî yönetimden pay almazlar. Bütçelerini ise 442 sayılı Köy Kanunu'na göre yürütürler.

DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Aşağıdakilerden hangisi mahallî idarelerin özelliklerinden biri değildir?
   a) Kamu tüzel kişiliğine sahip olma
   b) Belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösterme
   c) Organlarının merkezi atamayla göreve gelmesi
   d) Kendine ait malvarlığına ve bütçeye sahip olma
   e) Mahallî nitelik arz eden kamu hizmetleri sunma

2. Toplumsal ihtiyaçlar karşılanırken kıt kaynakların en uygun düzeyde kullanımının sağlanması; mahallî idarelere gereksinim duyulmasını hangi açıdan ortaya koyar?
   a) İdari
   b) Siyasi
   c) Hukuki
   d) İktisadi
   e) Sosyolojik

3. Merkezî yönetimin mahallî idarelerin organları, işlemleri ve kararları üzerindeki denetimi aşağıdakilerden hangisidir?
   a) Mali denetim
   b) Hukuki denetim
   c) Merkez denetimi
   d) Hiyerarşik denetim
   e) İdari vesayet denetimi

4. Aşağıdakilerden hangisi merkezî yönetim ile mahallî idarelerin ortaklaşa yerine getirdiği hizmetler arasında yer almaz?
   a) Sağlık hizmetleri
   b) Çevre hizmetleri
   c) Sosyal yardım hizmetleri
   d) Şehir içi ulaşım hizmetleri
   e) Bayındırlık ve imar hizmetleri

5. Belediye bütçesi ile ilgili olarak aşağıda verilen bilgilerden hangisi yanlıştır?
   a) Bütçe; stratejik plana uygun olarak hazırlanır ve belediyenin gelir ve gider tahminlerini gösterir.
   b) Bütçe her yıl belediye meclisi tarafından hazırlanır.
   c) Bütçe hazırlandıktan sonra belediye encümeni tarafından ön incelemeye tabi tutulur.
   d) Belediye meclisi hazırlanan bütçeyi, mali yılbaşından önce aynen ya da değiştirerek kabul eder.
   e) Bütçe kesinleştikten sonra 7 gün içinde mahallîn en büyük mülki amirine gönderilir.

6. Belediyelerde bütçe ve kesin hesabı inceleyip meclise görüş bildirmek, aşağıdakilerden hangisinin görev ve yetkileri arasındadır?
   a) Vali
   b) İçişleri Bakanlığı
   c) Belediye meclisi
   d) Belediye başkanı
   e) Belediye encümeni

7. Aşağıdakilerden hangisi belediye vergileri arasında yer almaz?
   a) Gelir vergisi
   b) Emlak vergisi
   c) Eğlence vergisi
   d) Haberleşme vergisi
   e) Çevre temizlik vergisi

8. Aşağıdakilerden hangisi il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında yer almaz?
   a) Borçlanmaya karar vermek
   b) İl özel idaresinin mallarını yönetmek
   c) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek
   d) Taşınmaz mallar üzerindeki tasarruflara izin vermek
   e) Encümen üyelerini seçmek

9. Aşağıdakilerden hangisi il özel idarelerinin öz gelirleri arasında kabul edilir?
   a) Vergi gelirleri
   b) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler
   c) Menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler
   d) Faiz ve ceza gelirler
   e) Her türlü iktisadi teşebbüs karşılığı sağlanan gelirler

10. Aşağıdakilerden hangisi köylere özgü bir gelir niteliğine sahiptir?
    a) Vergi
    b) Resim
    c) Harç
    d) Harcamalara katılma payı
    e) Salma

Cevap Anahtarı

1.c, 2.d, 3.e, 4.d, 5.d, 6.e, 7.a, 8.b, 9.a, 10.e

YARARLANILAN KAYNAKLAR

[1] Erdem, M., Şenyüz, D., & Tatlıoğlu İ. (2017). *Kamu Maliyesi* (Güncellenmiş 14. baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

[2] Parlak, B., & Ökmen M. (2015). *Yerel Yönetimler* (4. baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

[3] Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2014). *Mahallî İdareler* (9. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

[4] Günday, M. (2013). *İdare Hukuku* (10. baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.

Üzerine, Nobel Yayıncılık, 2015

[5] Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku Cilt 1* (2. baskı). Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

[6] Çetinkaya, Ö. (2017). *Mahallî İdareler Maliyesi* (6. baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

[7] Edizdoğan, N., Çetimkaya Ö., & Gümüş, E. (2016). *Kamu Maliyesi* (7. baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

[8] Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler* (9. baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

[9] Özer, M., & Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler: Mali Boyut* (1. baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.