

## ANAYASA TASLAĞI (2 Ağustos 2007):

### Yerel Yönetimlerde Mali Desantralizasyondan Mali Federalizme Geçiş Hükümleri

**Birgül Ayman Güler<sup>1</sup>**

2 Ağustos 2007 tarihli “Yeni Anayasa –Metin ve Gerekçeler”- başlıklı, Prof. Ergun ÖZBUDUN başkanlığında çoğu Zaman Gazetesi yazarı akademisyenlerce hazırlandığı açıklanan metin toplam 140 ana madde ile toplam 9 geçici maddeden oluşuyor.

Taslak'ta ilk göze çarpan özellik, “idarenin kuruluşu” ile ilgili maddelerde kayda değer değişiklikler yapılmazken, “mali kuruluş” hükümlerine çok temel önemde eklemeler yapılmış olmasıdır. Bu durum, Taslak üzerinde çalışanların kamu yönetimi ve kamu personeli gibi yönetim bilimi alanlarında uzmanlık sahibi olmamasından kaynaklanmış olabilir. Bir başka olasılık, Kamu Yönetimi Temel Kanunu çerçevesinde yaşanan toplumsal mücadeleyi canlandırabilecek değişiklikleri şimdilik geride tutma isteği olabilir. Ama nedeni her ne olursa olsun, AKP iktidarınca ortaya koyulacak Anayasa Taslağı'nın gelecek versiyonlarının “idarenin kuruluşu” hükümlerinde temel değişiklikler öngöreceği beklenmelidir.

Bu yazı, sözkonusu metnin “vergi ödevi” başlıklı 41. maddesi ile “mahalli idareler” başlıklı 96. maddesini konu almaktadır. Anılan iki maddede yer alan hükümler, yerel yönetim sisteminde mali desantralizasyon sisteminden mali federalizm sistemine geçişi öngörme özellikleri nedeniyle önemlidir.

#### 1. Taslakta Yer Alan Maddeler

İlgili iki maddenin konuyla doğrudan ilgili hükümleri şunlardır. Altı çizili sözcükler, yeni eklenen hükümlerdir:

##### **Madde 41 –Vergi Ödevi:**

“(4) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna; mahalli idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahalli idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.”

*Gerekçe:* “..... Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin, mahalli idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilen vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler için de mahalli idarelerin karar organlarına verilmesi sağlanmaktadır. Bu suretle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının mahalli idarelerle ilgili olarak öngördüğü ilkelerden birinin daha ülkemizde hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.”

##### **Madde 96 –Mahalli İdareler**

“...(7) Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ve bu amaçla gerekli düzenlemeler yapılır.”

*Gerekçe:* “Son fıkrada mahalli idarelere kendi gelir kaynaklarını oluşturma imkanı vermeye açık ve dolayısıyla daha geniş bir ademi merkezîyet alanı sağlamak amaçlanmıştır.”

<sup>1</sup> 10 Eylül 2007'de tamamlanan bu yazı, İ. Bingöl ve Dr. T. Çınar başta olmak üzere bilgi, görüş ve katkılarından doğrudan yararlandığım arkadaşlarımla ortak üründür. Kendilerine teşekkürlerimle.

## 2. Vergi Oranlarını Belirleme Yoluyla Yerel Hükümetler Yaratmak -Madde 41

Madde 41 ile, mevcut durumda yalnızca Bakanlar Kurulu'na tanınmış olan yetki bütünü, yerel gelirler bakımından il genel meclisi, büyükşehir belediye meclisi ve belediye meclisine de tanınmaktadır. Böylece yasama organı tarafından belli sınırlar içinde yalnızca yürütme organına tanınan yetkilerin yerel meclislere de tanınmasıyla, yerel yönetimler kendi sınırlarında merkezi hükümete koşut bir güçle donatılmaktadır.

Mevcut sistemde nelerin vergilendirilebileceği; uygulanabilecek enaz ve ençok miktarlar; muafiyet, istisna ve indirimlerin neler ve ne oranlarda olduğu TBMM tarafından yasayla belirlenir. Yürütme organı, vergi konularını belirleme hariç diğer konuların tümünde (enaz – ençok miktarlarda ve muafiyet, istisna, indirimlerde) değişiklikler yapma yetkisine, dolayısıyla düzenlemeler getirme yetkisine sahiptir.

- *TBMM, yedi yerel gelir türünün oranlarını kendisi doğrudan yasada belirler:* Emlak Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Tellalık Harcı, Katılma Payları.
- *TBMM, bazı vergilerin enaz-ençok oranlarını yasada belirleyip, bu sınırlar arasında uygulanacak miktarın saptanmasını Bakanlar Kuruluna bırakmıştır.* Bakanlar Kurulu bu yetkiyi, belediyelerde oniki yerel gelir kalemi için yerel yönetimleri sosyo-ekonomik gelişmişliklerine göre gruplandırarak kararlaştırır: Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi Harcı, Ölçü-Tartı Aletleri Harcı, Bina İnşaat, Kayıt-Suret, Parselasyon, İfraz ve Tevhit, Plan-Proje Tasdik, Zemin Açma, Yapı Kullanma, Muayene, Sağlık Belgesi Harcı.
- *Belirlenmiş sınırlar içinde kalınarak uygulanacak miktarı belirleme yetkisinin belediye meclislerince kullanıldığı altı yerel gelir başlığı vardır:* İlan ve Reklam Vergisi, biletli eğlence yerlerinde Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İşgal Harcı, Tatilde Çalışma Ruhsatı, İşyeri Açma İzni.

Anayasa Taslağı bu yapıya son vermektedir. Yasa – Bakanlar Kurulu Kararı – Yerel Meclis kararı zincirinde Bakanlar Kurulu halkasını kaldırmaktadır.

- (1) Yerel gelirlerde, yasaca belirlenmiş sınırlar içinde oran belirleme bakımından istisnai durumda olan belediye yetkisi, Taslak tarafından kural haline getirilmekte ve tüm yerel gelirler için geçerli kılınmaktadır.
- (2) Mevcut belediye gelirleri yasası, Bakanlar Kuruluna yasada belirtilen enaz-ençok miktarlarını belirleyen hadleri on katına kadar artırma; hadleri değiştirmeye; sifıra kadar indirme gibi geniş yetkiler vermiştir.<sup>2</sup> Taslak bu yetkileri belediyelere bırakmaktadır. Herhangi bir ölçütü olmayan bu yetki tek tek belediyelerce kullanılabilir.
- (3) Muafiyet, istisna ve indirimler bakımından yetki temel olarak TBMM tarafından kullanılmaktadır. Bu yetki Bakanlar Kurulu tarafından ancak yasada belirtilmesi

<sup>2</sup> 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası

“Madde 96 -“C) (Ek: 4/12/1985 - 3239/124 md.) Bakanlar Kurulu bu Kanunda yer alan maktu vergi ve harçların en az ve ençok miktarlarını belirleyen hadleri birlikte veya ayrı ayrı yahut her vergi ve harçla ilgili tarifelerde yer alan en az ve en çok hadleri birlikte veya ayrı ayrı on katına kadar artırmaya ve Kanunda yazılı hadlerden az ve bu hadlerin on katından çok olmamak üzere yeni hadler tespit etmeye ve 21 inci maddede yazılı Eğlence Vergisi nispetlerini birlikte veya ayrı ayrı bir katına kadar artırmaya veya sifıra kadar indirmeye yetkilidir.”

durumunda ve belirtildiği biçimde kullanılmaktadır. Taslak, yerel gelirlerde uygulanacak muafiyet, istisna, indirimleri belirlemeyi de yerel yönetime bırakmaktadır. Öngörülen herhangi bir muafiyet ya da indirim bir belediyece gerçekleştirilirken bir başkasında gerçekleştirilemeyebilecektir; karar ilgili yerel yönetimindedir.

Bu durumda, her yerel yönetim örneğın arsa, arazi, bina ya da çevre temizlik vergilerinde yasada belirlenmiş yukarı ve aşağı sınırları artırma, sınırlar içindeki oranları belirleme ve dolayısıyla değiştirme yetkisine sahip olacaklardır. Bu tasarruflar Bakanlar Kurulunca tüm belediyeler için yapılmayacağına, her belediyenin meclisince yapılacağına göre, iki komşu belediyede birbirinden farklı vergi had ve oranları uygulanabilecektir. Yine tek tek belediyeler, yasada tanınan muafiyet, istisna ve indirimleri yapıp yapmama konusunu belirleme yetkisine sahiptir. Yasal yetki bazı belediyelerce kullanılırken bazılarında kullanılmayabilecektir.

Somut biçimde söylenirse, örneğın bir belediye imar harçlarını en yüksek düzeye çekerek kendi bölgesine girişı mali engellerle zorlaştırabilecek ya da işyeri açma izin harcını diğer belediyelerden daha az düzeyde tutarak yerel gelirleri şirketler için mali sübvansiyon aracı olarak kullanabilecektir. Farklı vergilendirme düzeyleri karşımıza düşük gelir gruplarının yaklaşmadığı kentleri çıkarabileceği gibi, vergilendirilmesi mümkün olmayan yoksulluk adalarını dikebilir. Bu tür uygulamalarla “yarışan yerellikler” yaratılabilir; ancak bu yolla ülke genelinde dengeli ve adil bir yerel yönetim düzeni yaratılamayacağı açıktır.

Ülkemizde yürürlükte olan sistemde, verginin genel yönetimi hem genel hem yerel vergilendirme bakımından TBMM ile Hükümet’e (Bakanlar Kuruluna) aittir. Yerel yönetimler vergilendirmede karar değil uygulama makamlarıdır. Taslak, Madde 41 ile “hükümete münhasır” bir yetkiyi yerel yönetimlerle paylaştırarak bu birimleri karar makamı haline getirmektedir. Böylece Taslak, “yerel yönetim” birimlerini “yerel hükümet” odaklarına dönüştürmektedir.

### 3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Gereği mi?

Anayasa Taslağı’nın gerekçesinde, Madde 41’deki son fıkra düzenlemesinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygunluk sağlamak demek olacağı belirtilmektedir. Burada sözü edilen özel hüküm Madde 9’da<sup>3</sup> ve özellikle de bu maddenin 3. paragrafında yer alır:

<sup>3</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: (Türkiye ilk üç paragrafı ve 5 – 8. paragrafları onaylamış, diğerlerine çekince koymuştur)**

**Madde 9 -Yerel Makamların Mali Kaynakları**

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

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

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

### **AYYÖŞ: Madde 9 –Yerel Makamların Mali Kaynakları**

“3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”

Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye’de yerel yönetim sistemiyle ilgili olarak, 1997 yılında bir rapor hazırlamış, bu rapora dayanarak bir karar üretmişti.<sup>4</sup> O tarihten bu yana Kongre’nin heyetleri Türkiye’ye gelip izleme yapmakta ve çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Bu heyetlerden 2001 ve 2005 yıllarında görev yapanlar, görüşmelerini üç konuya odaklamışlardı. Türkiye’den, Anayasa’da biri “seçim hakkı”, ikincisi “vergi ödevi”, üçüncüsü “mahalli idareler” ile ilgili olan sırasıyla 67, 73 ve 127. maddelerinde değişiklikler yapması isteniyordu.<sup>5</sup> Elimizdeki Anayasa Taslağı, Kongre’nin Anayasa’da yer alan “Vergi Ödevi” başlıklı 73. maddede yapılmasını istediği işi yerine getirme görevini üstlenmiş bulunmaktadır.

Bu madde hükmü, yukarıda verilen bilgilerden anlaşıldığı üzere, Türkiye tarafından halihazırda yerine getirilmektedir. İlan-Reklam, Eğlence, Çevre Temizlik Vergisi gibi altı gelir kalemi, oranları yasanın belirlediği sınırlar içinde belediyelerce tayin edilmektedir. Şart, yerel yönetimlerin gelirlerinin “en azından bir bölümü”nün yerel vergi ve harçlarla sağlanmasını öngörmektedir; Türkiye’de yerel gelirler halihazırda oldukça önemli bir büyüklüğe sahiptir. Eğer peşinde koşulan “oranları yerelce belirlenmiş” yerel gelirler ise, yine halihazırda altı yerel gelir kalemi bu gerekliliği de karşılamaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükmü, devlet örgütlenmesinin dayandığı kabul edilecek ilkeye göre farklı iki biçimde okunabilir. Aşağıda ele alındığı üzere, eğer temel ilke “idarenin bütünlüğü/merkeziyetçilik” diye benimsenecekse, Türkiye’de uygulanmakta olan sistem çerçevesinde Şart’ın hükümlerine aykırı bir durum yoktur. Bu durum ilgili tarafa anlatılabilir, açıklanabilir ve kabul ettirilebilir. Yetkililerin bugüne dek çalışmalarını bu yönde derinleştirmeleri gerekirdi. Ama temel ilke “federalizm/subsidiarite” diye benimsenecekse, o takdirde Anayasa ve yasalar ile sözkonusu Şart ve Türkiye raporu arasında açık bir çelişki olduğu açığa çıkacaktır. Bu açık çelişki, ancak, Türkiye’nin kendi içinde dürüst ve açık bir toplumsal görüşme yürütülebilir.

Türkiye’de tüm taraflar üniter devlet ve idarenin bütünlüğü ilkeleri üzerinde mutabık olduklarına göre, Şart’ın hükümleri bakımından ortada anayasa değişikliğiyle giderilebilecek herhangi bir sorun görünmemektedir. Taslak yazarları, getirdikleri düzenlemeye doyurucu bir gerekçe gösterememişlerdir.

Bu konuda belirtilmesi gereken önemli bir nokta, Avrupa tarafının istediği değişikliğin, az gelişmiş ülkelere dönük çalışan Dünya Bankası’nca da ısrarla istendiğidir. Konuya ilişkin Dünya Bankası bakışı aşağıda ele alınmaktadır.

<sup>4</sup> Recommendation 29 (1997) ve Resolution 50 /1997). “B-Türk Reform Teklifinde Bahsedilen Konularla İlgili Öneriler: (4) AYYÖŞ’nin 9. maddesine uygun olarak, yerel özerklik Anayasal güvence altına alınmalıdır. Bu çerçevede yerel yönetim maliyesi, yerel yönetimlerin kendilerine ait yeterli mali kaynaklardan yararlanması; bunları serbestçe kullanabilmesi yönünde düzenlenmelidir...” Karar, kendine ait yeterli kaynaklara sahipliği, yerel yönetimlerin rekabet ilkesi temelinde kurgulanmasını da istemiştir. (B-5)

<sup>5</sup> Birgül Ayman Güler, *Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu –Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi’nin Anayasa Değişikliği İstekleri*, 18 Mart 2005, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler> –Çalışma Notları başlığı.

#### 4. Vergilendirme Yoluyla Yerel Egemenlikler Yaratmak –Madde 96

##### Madde 96 –Mahalli İdareler

“...(7) Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ve bu amaçla gerekli düzenlemeler yapılır.”

*Gereke:* “Son fıkrada mahalli idarelere kendi gelir kaynaklarını oluşturma imkanı vermeye açık ve dolayısıyla daha geniş bir ademi merkezîyet alanı sağlamak amaçlanmıştır.”

Yürürlükte bulunan 1982 Anayasası “mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” demekte, bu ifadeyle yetinmektedir. Böylece Anayasa TBMM’ne yasa yapma sürecinde ve Hükümete uygulamalarında izlemesi gereken bir ilke vermiştir.

Anayasa Taslağı bu ifadeyi “ve bu amaçla gerekli düzenlemeler yapılır” cümlesini ekleyerek “görev”e dönüştürmüştür.

Maddenin gerekçesinde bu cümle eklemesiyle, maddenin “mahalli idarelere kendi gelir kaynaklarını oluşturma imkanı vermeye açık” bir hale getirildiği, “ve dolayısıyla daha geniş bir ademi merkezîyet alanı sağlama”nın amaçlandığı belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin *kendi gelir kaynaklarını* oluşturmaları, her bir yerel yönetim biriminin karar organına kendi alanında vergi, resim, harç, pay koyma yetkisine sahip kılınması demektir. Bir başka deyişle, herhangi bir il özel idaresi ya da belediye yetkili olduğu sınırlar içinde “vergi salma” hakkına sahip olacaktır. Vergilendirme, askere alma gibi, bir otoritenin egemenlik özelliğinin göstergesidir; hukuksal-yönetimsel olmaktan önce temel siyasal yetkilerden biridir. Taslak bu hükümlerle, üniter devlette merkezi organlarca kullanılan siyasal nitelikteki egemenlik yetkisini yerel yönetimlere devretmekte, böylece anayasa *yerel egemenlik alanları* inşa etmeye adım atmış olmaktadır.

#### 5. Tanımlar: Mali Desantralizasyon – Mali Federalizm Karşılaştırması

Yukarıda teknik özellikleri üzerinde durulan Madde 41 ile 96, hazırlanan taslağın yerel yönetim sisteminde “mali desantralizasyon” ilkesinden “mali federalizm” ilkesine doğru geçiş öngörmeleri nedeniyle önemlidir. İki sistem arasındaki farklılığı belki en kısa yoldan şöyle açıklayabiliriz: Mali desantralizasyon sisteminde paylaşılan şey gelirler iken, mali federalizm sisteminde paylaşılan şey gelir kaynaklarıdır.

**Mali desantralizasyon**, yerel yönetimlere sorumluluklarına uygun *gelirler* sağlanmasını; gelir sağlamanın merkezden yerele “*gelir dağıtımı*” sistemine göre yapılmasını öngörür.

Bunun somut görünüşü, merkezi yönetim (Maliye Bakanlığı saymanlıkları) tarafından toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin parlamentoca verilecek kararlarla %10, 50, 60’ının yerel yönetimlere dağıtılmasıdır. Bu oranın yüzde 10 olmasıyla 80 olması, sistemin niteliğini değiştirmez. Oran düşüğe yerel yönetimlerin sistemdeki yeri dar, yükseğe geniş ve güçlüdür. Hemen hiçbir ülkede yerel yönetim gelirleri yalnızca bu paydan ibaret değildir. Merkezce toplanması verimsiz olacağı için yönetimi doğrudan yerele bırakılmış gelir kaynakları da vardır. Bugünkü sistemde Emlak Vergisi, Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, vb... yerel yönetimlere bırakılmış gelir kaynaklarıdır. Mali desantralizasyon sisteminde yerel gelir kaynakları ile bunların vergileme oranları, genel olarak ülke yüzeyinde dengeli gelişmeyi sağlamak üzere, merkezi düzeyde tasarlanır ve kurallara bağlanır.

Mali desantralizasyon, merkeziyetçilik ilkesine dayalı yerinden yönetim usulü olarak tanımlanabilir.

**Mali federalizm ise,** yerel yönetimlere sorumluluklarına uygun *gelir kaynakları* sağlanmasını; yerel yönetimlere kendi gelir kaynaklarını oluşturma yetkisi vermeyi esas sayar. Bu esas nedeniyle mali federalizm “*gelir (kaynağı) paylaşımı*” sistemidir.

Bunun en gelişkin somut görünüşü, sistemin vergi türlerini (gelir kaynaklarını) paylaşma esasına dayandırılmasıdır. Her yönetsel kademenin kendine ait, özerk/bağımsız bir gelir kaynağı ve bu kaynak üstünde tam tasarruf yetkisi vardır. Örneğin Kurumlar Vergisi merkezin Gelir Vergisi yerelin; Servet Vergisi merkezin Bina Vergisi yerelin..... En geniş halde, hem merkezi hem yerel yönetimler, kendi alanlarında “vergi salma”, yepyeni bir vergilendirme konusu inşa etme yetkisine sahiptir. Bu aşamadan biraz daha dar olarak, vergi türü yaratma yetkisi merkezde tutulabilir; ancak yerele bırakılmış olan vergilerin oranları doğrudan yerel birimlerce belirlenir. Bu sistemde, her yönetim biriminin “kendini kendi kaynaklarıyla finanse etme”sini değerli görülür. Yerel birimler ne kadar “kendi” kaynaklarına dayanıyorsa, sistem o kadar “iyi”, “etkin”, “özerk”, “demokratik” sayılır. Genel olarak yerel gelirlere o birime özerklik sunan “özgelir” denirken, merkezden aktarılan paylar belli bir işe özgülenmemiş olsa da özerkliği daraltan unsur olarak değerlendirilir. Bu sistemin en gelişkin hali federal devletlerde merkez-federal devlet ile eyaletler ilişkisi örneğinde görülür.

Mali federalizm, yerelcilik/subsidiarite/federalizm ilkesine dayalı yerinden yönetim usulü olarak tanımlanabilir.

Türkiye’de devletin üniter yapıya ve kamu yönetiminin idarenin bütünlüğü ilkesine dayanması, yerel yönetim sisteminin “mali desantralizasyon” usulüne göre kurulup işlenmesini gerektirir. Kurulu sistemin başlıca özelliği budur. Oysa hazırlanan Anayasa Taslağı, yerel yönetim sistemi için “mali federalizm” usulüne uygun hükümler getirerek, esasa aykırı bir zorlama içine girmiş bulunmaktadır.

## **6. Yerinden Yönetim Sistemini Belirleyen İlke Nedir?**

Modern devletlerde yerinden yönetim (ademi merkeziyet), merkeziyetçilik ilkesiyle birlikte doğmuştur.<sup>6</sup> Merkeziyetçilik ilkesine dayanan devlet örgütü, kuruluşunu iki usule dayandırmıştır. Bunlardan biri merkeziyet usulüdür; geleneksel olarak tanımlanışı “iktidar ve yetkinin belli bir merkezde yoğunlaştığı yönetim usulü” biçimindedir. Diğeri ademi merkeziyet (yerinden yönetim) usulüdür; “çok sayıda özerk/yarı özerk birimin belli bir merkezden yönetilme usulü” olarak tanımlanır. Dikkat edilirse, her iki usulde de bir “merkez” vardır ve her iki usul de bu odaktan hareketle tanımlanır.

Yukarıdaki tanımlamalara göre, belli bir merkezde yoğunlaşmış güç ile bu gücün çok sayıda özerk birimi yönetmesi arasında herhangi bir çelişki yoktur. Çünkü sözkonusu olan iki şey, iki “ilke” değil iki “usul”dür. Birbirinden farklı ve birbirine zıt iki ilkenin uzlaşması beklenemez; ama bir ilke çevresinde iki usul birlikte bir bütün oluşturabilir. Nitekim devletin mali kuruluşu açısından mali merkeziyet ile mali desantralizasyon birbirlerini tamamlayan iki boyut oluşturmuştur.

<sup>6</sup> Bu konuya ilişkin ayrıntılı bir çalışma Tayfun Çınar ve Birgül Ayman Güler, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE-YYAEM Yayını, Ankara 2005 künyeli kitapta yapılmıştır.

Ademi merkezîyet (yerinden yönetim) usulü, 1950'li yılların başlarında farklı bir biçimde tanımlanmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın bittiği ve dünya sosyalist sistemi ile dünya kapitalist sistemi arasında soğuk savaşın başladığı dönemde, Peter Drucker adlı "management/işletme" gurusu, yerinden yönetimi merkezîyetçilik ilkesine göre değil federalizm ilkesine göre yorumlamanın savunuculuğunu yaparak öne çıkmıştır. O dönemde giderek büyüyen ve dünya ekonomisinde ağırlıklı bir yer edinmeye yönelik dev özel şirketlere yazarın önerisi, yapılarını merkezîyetçilik ilkesine değil federalizm ilkesine dayandırmalarıdır. Bu önerinin en somut sonucu, ana şirketlerin büyümelerini "yavru şirketler" üzerinden başdöndürücü bir hızla sürdürmeleri olmuştur. Özel sermaye şirketleri dünyasından yükselen bu öneri, 1950'li yıllardan bu yana kamu kesiminde ve devlet örgütlenmelerinde de yankılanmıştır. Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Konferansı çerçevesinde işlenen yaklaşım, Konferansın Kongre'ye dönüşmesine koşut olarak yerleşik hale gelmiş, 1993'te Maastricht Anlaşması'nda "*subsidiarite*" terimiyle Avrupa hukukunun temel yaklaşımı olmuştur. Süreç, az gelişmiş ülkelerde 1980'li yıllardan bu yana hem Birleşmiş Milletler'in çeşitli örgütlerince hem bu örgütün ilgili kuruluşu olan Dünya Bankası'nca desteklenerek yükselmiştir.

Federalizm ilkesinin yerinden yönetim (ademi merkezîyet) usulü, aynı kavrayışı anlatmak üzere "*subsidiarite*", *çok sayıda özerk birimin iktidar ve yetki kaynaklarını kendilerinde bularak kendi kendini yönetme usulü* biçiminde tanımlanabilir. Her birim bir üste, ancak kendinde yapma gücü bulamadığı şeyler için ya da öyle durumlarda yönelecek; bir üst düzeydeki birim (merkez) ise özerk birimlere ancak bu durumlarda yaklaşacaktır.

Devletler sözkonusu olduğunda, merkez ulus-devletin başkentidir; özerk birimler ise bu devletin yerel yönetimleridir. Ne var ki, küreselleşme adı verilen süreçle biçimlenmiş 21. yüzyıl koşullarında sorun "yerel"lerin çoğalmasında ya da "özerkleşme"si değil, "merkezi" olan odakların çoğalmasındadır. Yerel yönetimler, iktidar ve yetki kaynaklarını kendinde bulan ve kendi kendini yöneten birimler olarak, içinde yer aldıkları ülkenin merkezinden yarı-bağımsız hale geldikçe ülke dışında başka merkezlere bağlanabilmektedirler. Bu sonuç, az gelişmiş ülkelerin özgün koşullarının etkisiyle bu ülkelerde çok daha barizdir.

İktidar ve yetki kaynaklarını *kendi* içinde bulup *kendi kendini* yönetebilen İstanbul bir "dünya kenti" olarak Ankara yerine diğer dünya kentlerine, Artvin Gürcistan'daki havaalanının günlük kullanımıyla Batum'a, ülkedeki pek çok yerel yönetim yerel-bölgesel kalkınma fonlarının teşvikiyle Brüksel'e, özellikle büyücek kent yönetimleri borçlanma ve taşınır varlık haline getirilmiş toprak ve bina mülkiyetiyle para-sermaye merkezlerine.... doğru saçılan yeni bağlar kurulmaktadır. Kısacası federal ilkeye göre tanımlanan yerinden yönetim, özellikle mali ilişkiler ağı üzerinden bütün bir devlet ve toplum sisteminde köklü değişiklikler yaratmaktadır.

Kendi gelir kaynakları olan, gelir kaynaklarının hacmini kendisini belirleyen, iktidar ve yetki kaynakları kendinde olan, özerk, kısaca federal ilkeye göre kurulmuş yerinden yönetim sistemi, kapalı devre ulus-devlet işleyişinin değil küresel ilişkiler sisteminin modeli olarak yükselmiştir. Anayasa Taslağı'nın yöneldiği yerel yönetim maliyesinde federalist ilke seçeneği, böyle bir bütünün parçası olarak teknik değil, aksine yüksek siyasetin tercihi olarak görülmelidir. Yüksek siyaset sorusu şudur: Türkiye'nin yerinden yönetimi merkezîyetçilik ilkesine mi federalizm ilkesine mi dayanacaktır?

## 7. Dünya Bankası Belgelerinde Mali Federalizm

Dünya Bankası'nın 2003 tarihli metinlerinden biri<sup>7</sup> “mali desantralizasyon reformu” adını verdiği politikanın genel çerçevesini ortaya koyar. Kullanılan terim “mali desantralizasyon” olmakla birlikte, gerçekte örülen politika “mali federalizm”dir.

Dünya Bankası, herşeyden önce, “yerel yönetim” terimini ve bu terimle kastedilen şeyi değiştirmiştir. Bu yargının doğruluğu, ilgili metinde artık “yerel yönetim” kavramının terk edilmesi ve yerine “ulusaltı yönetim –subnational governments” teriminin benimsenmiş olmasından bellidir. Ulusaltı yönetimler terimiyle hem il, bölge, eyalet gibi orta kademe yönetimler hem de köy, belediye, yerel yönetim birlik bölgeleri, özel idareler kastedilmektedir. Böylece Dünya Bankası, yerel vergilendirme sözkonusu olduğunda bizim için kırılma noktası olan ayırımı daha “özne”yi tanımlarken değiştirmiş olmakta, böylece “merkeziyetçilik” ilkesiyle “federalizm” ilkesini ikinci ilke içinde eritmenin yolunu açmaktadır.

Dünya Bankası, ikinci olarak, “yerel vergi”yi yeniden tanımlamıştır. Ona göre yerel vergi şudur:

“Ulusaltı yönetimler vergi, ücret ve harç üzerinde topyekun ya da önemli düzeyde kontrole sahipse, başka bir deyişle vergi oranı (zorunlu ve yeterli koşul) ya da matrah üzerinde “kendi” siyasal kontrolü varsa, bu ulusaltı (yerel) vergidir. Tersine, eğer ulusaltı yönetimler veri matrahı ve oranı üzerinde kontrole sahip değilse, örneğin gelirlerin nasıl dağılacakını (“pay sistemi”) merkezi yönetim belirlemişse, bu yerel vergi değildir.”

Buna göre, yerel yönetimlere merkezden gönderilen vergi payları yerel vergi değildir; bu tanım genel olarak kabul gören doğru bir tanımdır. Ancak Banka'nın tanımı daha ileri gider. Doğrudan yerel yönetimlerce tahsil edilen vergi, resim, harç, ücret vb. gelirlerin “yerel vergi” olarak kabul edilebilmesi için bunların oran ve matrahlarının doğrudan yerel yönetimce belirlenmesini gerekli görür. Eğer öyle değilse, bunları “yerel özerklik eksikliği” göstergesi ve az gelişmişlik sayar. Bu görüşün gerekçeleri sunulmaz; yalnızca eski ve pek tanıdık bir yola başvurulur. Buna göre, “az gelişmiş ülkelerde yerel vergiler üzerindeki kontrol merkeze bırakılmıştır; gelişmiş ülkelerde ise “siyasal kontrol” yerel yönetimlerin doğrudan “kendi”lerindedir; gelişmek isteyen öyle yapmalıdır.” Dünya Bankası'nın gelişmiş ülkeler kıstasının Avrupa ülkelerinden daha çok ABD olduğu belirtilmelidir.

Dünya Bankası'nca Türkiye için hazırlanan 2004 tarihli bir rapor, ülkemizde bu yaklaşımın uygulamaya koyulmak istendiğini göstermektedir.<sup>8</sup> Buna göre Türkiye’de bir “yerel vergi reformu” yapılmalıdır. Bu reform kapsamında yerel vergiler birleştirilmeli; konaklama vergisi getirilmeli ve oranların belirlenmesi esnekleştirilmelidir. Dünya Bankası'na göre “vergi oranını belirleme yetkisi belediyelere verilmeli, tarifeler ile ücretler maliyet esasına göre belirlenmeli”dir. Dünya Bankası, Türkiye’de yerel vergi sistemini, yerel yönetimleri kamu hizmeti ve desteklemeden uzak piyasa esasına göre çalışan kurumlara dönüştürmenin bir aracı olarak görmektedir.

<sup>7</sup> Robert D. Ebel, *Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization*, <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/214574-1091453921340/20235540/SubnationalTaxPolicyDesign.pdf>

<sup>8</sup> The World Bank, *Turkey –Municipal Sector Review*, September 2004. <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPURBUNGGOV/PublicationsandReports/20688028/TurkeyMunSectorReview.doc>

Rapor uygulamanın zamana bağlanmış bir eylem planını dahi içermektedir. Anayasa Taslağı, burada incelenen iki hükmüyle Dünya Bankası emrini yerine getirmekten öte bir anlam taşımamaktadır.

Sözkonusu reformun önerdiği “yerel vergi reformu” burada da durmaz. Reformlardan biri de “özel sektörü ticari faaliyetlere dahil etmek”tir. İçerik, başlıktan daha çarpıcıdır. Buna göre belediyeler ticari faaliyetlerden çekilmeli, “temel hizmetler”i (taşımacılık, su, çöp yönetimi) görmeli, ama bunları da mümkün olduğu kadar özel sektör eliyle yürütmelidir. Özel sektör bu işleri görmeye isteklidir; çünkü herbiri “ücret bedeli”/fiyat karşılığında görülen hizmetlerdir. Rapor, Çevre Temizlik Vergisi nedeniyle çöp hizmetinin bir istisna oluşturduğunu, ama bu işlerin de gelecekte vergiye değil ücrete bağlanacağını (fiyatlandırılacağını), böylece alanın özel sektör için daha da açılacağını duyurmaktadır.

Kısaca söylenirse, Dünya Bankası, “vergi” türü gelirlerden, oranları yerel yönetimce belirlense de tam mutlu değildir. Bu kuruluş, şimdi, ilk adım olarak yerel vergilerin siyasal kontrolünü merkezden alıp yerel yönetimlere çekmeyi hedeflemektedir. Ama tüm gücünü kamu gelirleri dünyasının biricik özelliklerinden biri olan “vergi türü gelir”i tarihe gömmeye yöneltmiş durumdadır. Bu kuruluşun varlık nedeni olan “serbest piyasa sistemi” böylece hem merkezde hem yerelde devletsiz bir ortamda “tümünden serbest” hale gelecektir.

## **SONUÇ**

Yerel yönetimleri kendine ait gelir kaynaklarıyla donatmak ve yerel gelirler üzerindeki siyasal kontrolü yerel yönetimlere bırakmak, üniterizm – idarenin bütünlüğü – merkeziyetçilik ilkelerine dayalı devlet örgütlenmesiyle bağdaşmaz. Bu hükümler, yerinden yönetim sistemini mali federalizm ilkesine göre kurmak demektir. Mali yapı değişikliğinin, Kamu Yönetimi Temel Kanununun çıkarılma sürecinden bilindiği türden bir idari federalizmle birleşmesi, işin doğası gereğidir. Dolayısıyla sonuç, ülkenin genel yönetiminde üniterizm değil, kısmi ya da tam federalizm yapısının doğması olur.

Geldiğimiz aşamada, getirilen hükümlerin mevcut sistemde iyileştirmelerden öteye anlam taşımadığı; öte anlamlar aramanın “paranoya” olduğu gibi savunmaların değeri kalmamıştır. Anayasa gibi en yüksek siyasal metinler sözkonusuysa, artık sorular örtülü değil açık ve kısmi değil tam olarak sorulmalı, cevaplar da böyle verilmelidir. Bu, demokratik yaşamın gereklerinden biridir.