

## **MERKEZDEN YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE İDARİ ve MALİ PAYLAŞIM**

*Yrd.Doç.Dr. Duran BÜLBÜL  
Kırıkkale Üniversitesi  
İİBF Öğretim Üyesi*

### **I- GİRİŞ**

Kamu gelirleri ve hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşımı sonucunda bazı hizmetler merkezi yönetimler tarafından yerine getirilirken bazı hizmetlerde yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.

Tüm mesele kıt ülke kaynaklarının en optimal şekilde kullanılması ve gelirlerinin en etkin bir şekilde toplanması, hizmetlerin verimli bir şekilde yapılması ülkemizin en önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir.

Son deprem olayında da gördük ki olaylardan en çok etkilenenin ülkemizin kamu kesimi ve kamu yönetiminin önemli bir parçasını teşkil eden yerel yönetimler olmuştur. Onun için ülkemizde idari mali paylaşımın yeniden düzenlenmesi ivedilik kazanmıştır.

İdari mali paylaşımın yeniden düzenlenebilmesi idari mali paylaşım kavramına açıklık getirmekle mümkündür. Sadece mali yönü esas alan ya da sadece hizmet yanını esas alan bir paylaşım; ülkemizin temel bir sıkıntısıdır.

Ülkemizde zaman zaman yerel yönetimlere; merkezi yönetimler tarafından hizmetler yüklenirken bu hizmetleri yerine getirecek gelir kaynakları aktarılmamıştır. Ya da hizmetleri yerine getirmesi için yetki göçerimi yapılmamıştır.

### **II- İDARİ VE MALİ PAYLAŞIM**

Bazı ülkeler, sosyal, iktisadi ve siyasi nedenlerden dolayı, geniş idari ve mali yetkilerle donatılmış özerk yerel yönetim sistemini kabul ederken, bazıları da güçlü merkezi idare düzenini tercih etmekte, bir kısmı ise, karma bir sistem uygulayabilmektedir. Batı da genellikle, önemli yetkilere sahip özerk yerinden yönetim sistemi tercih edildiği için, bu birimlere "yerel hükümet" (local government) denilmiştir.

Merkezi idare kadar yerinden yönetimler (yerel yönetimler) de bir "hükümet" niteliğinde, fonksiyon icra eden kuruluşlar halinde düzenlemeye çalışılmıştır. Yerel yönetimin bu özelliklerinden dolayı merkezi idare, karşısında bağımsız ve kendine yeten idare birimleri olmaları gerektiği çok sık vurgulanmaktadır. Bununla beraber, yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi idareden sonra ikinci derece fonksiyonlara sahip ve onun denetiminde, iktisadi ve siyasi etkilere açık yönetim birimleridir.

Yerel yönetimlerin, merkezi idare karşısındaki durumu, iki temele dayanmaktadır.<sup>(1)</sup> Birincisi yerel yönetimin birimleri, merkezi idarenin bir temsilcisi gibi faaliyet göstermektedir. Bu modelde yerel yönetimlerin rolü, merkezi idare tarafından alınmış olan kararların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin hizmetler ve kararlar konusunda çok az takdir yetkisi bulunmaktadır. İkincisi de yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin hazırlanıp halka sunulmasında, merkezi idarenin bir ortağı gibi kabul edilmektedir.

Yerel yönetimleri bir ortak olarak kabul eden ortaklık yaklaşımından ise, yerel yönetimlerle ilgili politikalar genel hatlarıyla ulusal düzeyde merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimin de, bu politikaları yorumlamak ve kaynakları kendilerine en uygun sonuçlar verecek alanlara aktarmakta önemli ölçüde takdir yetkisi vardır. Başka bir deyişle yerel yönetimler, bir çok kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi idare ile işbirliği yapmaktadırlar.

Bu iki model dikkate alındığında, köklü yerel yönetim geleneğine sahip İngiltere'de yerel yönetimlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hükümetin ortağı olmaktan ziyade, onun bir temsilcisi veya şubesi haline dönüşmekte olduğu şekilde değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu durum karşısında, ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin, temsilcilik sistemine daha yakın olduğu söylenebilir.

Bu iki yaklaşımın dışında teorik düzeyde yerel yönetimlerin daha geniş idari ve mali yetkilere donatılması gerektiği de ifade edilmektedir. Bu görüşe göre; yerel yönetimler, finansman yönünden özerk bir statüye kavuşturulmalıdır. Bu takdirde yerel yönetimin vergi konusunda aldıkları kararlarla doğrudan sorumlu olmaları sağlanacak; yerel seçimlerle bu organların kararları arasında ilişki kurabilecek ve halkın yönetime aktif olarak katılması mümkün hale gelebilecektir. Örneğin, belediye meclisi üyelerinin, muhtelif konularda aldıkları kararlar ile bu kararlar ile bu kararlara bağlı olarak ortaya çıkan seçim sonuçları, yerel demokrasiyi güçlendirecek; böylece ulusal düzeyde yapılan seçimlerle, fonksiyonel olarak farklılık gösterebilecektir.

(2)

Teorik çalışmalar, yerel yönetimlerin, kendi sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada, bu ideal modele pek ulaşamamaktadır. Bununda temel nedeni siyasi tercihlerin, merkezi idare lehine ağırlığını koymasındır. Genellikle her ülkede merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkân geçtiğinde, bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye

(1) DPT: **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2245 Ankara-Ocak 1991, s.31.

(2) Dilys M.HILL; **Democratic Theory and Local Government**, London 1974, s. 174.

çalışmaktadır. Siyasi faaliyetlerin yapısındaki güç mücadelesi kazanma hır-sı gibi faktörlerinin merkezi idarenin bu eğilimlerini güçlendirdiği muhak-kaktır. Ancak merkezi idarenin bu eğilimleri, demokratik değerlerle denge-lenemezse, otoriter bir nitelik kazanması her zaman söz konusu olur. Onun için, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin kanunla düzen-lenmesi esası benimsenmiştir. Ayrıca bu ilişkilerin sağlıklı olabilmesi için, idareler arasındaki idari ve mali paylaşımın objektif esaslara göre yapılması gerekmektedir. (1)

### III- İDARİ VE MALİ PAYLAŞIM KAVRAMI

Kamu hizmetlerinin ve gelir kaynaklarının "merkezi idare" ile "yerel yönetimler" arasında paylaşımı konusuna mali literatürde geniş yer veril-miştir. Tarihi gelişim sonunda yerel kuruluşların birleşmesi ile ortaya çıkan devletlerin bu yapıları, mali alandaki çalışanları bu konuyu bütün ayrıntıları ile tetkik etmeye itmiş ve sonucunda teorisini de geliştirmişlerdir.

Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre gibi eyalet, vilayet kantonların birleşmesinden kurulan devletlerde bu sorun yerel muhtariyet-lerle birlikte ele alınmış ve gerek gelir toplama gerekse harcama yapma ser-bestliği hususlarında ciddi mücadeleler ortaya çıkmıştır. (2)

Kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin ikiye ayrılarak "Merkezi idare hizmet ve gelirleri" ile "Yerel yönetim hizmet ve gelirleri" şeklinde bölün-mesi devlet ile yerel yönetimler arasında ilişkilerin artmasını zorunlu kıl-mıştır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ilk önce hizmet paylaşımı yapılmış daha sonraki aşamada da hizmetlerin paylaşımına da uygun olarak mali kaynakların paylaşılması gündeme gelmiştir.

Gelir Kaynaklarının "merkezi idare" ile "yerel yönetimler" arasında paylaşımı, merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi ülkelerde farklı farklı ol-muştur. Merkeziyetçi ülkelerde gelir kaynaklarının paylaşımı geniş bir yer tutarken ademi merkeziyetçi sistemi benimsemiş ülkelerde gelir paylaşımı pek incelenmemiştir.

(1) HILL; a.g.e., s. 173,

(2) İlhan ÖZER; **Devlet Maliyesi**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma Planla-ma ve Koordinasyon Kurulu Yayın No: 1986/277, Başbakanlık Basım Evi, Ankara 1986, s.246

Kamu hizmetlerinin devlet ile yerel yönetimler arasında paylaştırılması bu kamu idareleri arasında sıkı mali ilişkiler de beraberinde getirmiştir. Toplumsal hayatın zorunlu kıldığı ortak ihtiyaçların bir kısmının tatmini görevi yerel idarelere verilirken, bunlardan doğacak olan kamu yüklerini karşılayacak araçların da kendilerine temin edilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile kamu hizmetlerinin paylaştırılmasına paralel olarak; kamu kaynaklarının da devlet ile yerel yönetimler arasında paylaştırılması gerekir.

Kamu hizmetlerinin bir kısmının yerel idarelere verilmesi, bu hizmetlerin yapılması için gerekli olan mali araçları hangi kaynaklardan karşılayacaklarının da belirlenmesi gerekir. Kamu gelirlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında mali bir paylaşıma tabi tutulacağının belli kurallara bağlanması, zorunluluğunu ortaya çıkarır. Aslında kamu hizmetlerinin paylaşımı ve dağıtımını aynı meselenin idari ve mali iki yanını birden düzenlemenin zorunluluğunu kendiliğinden ortaya çıkarır.<sup>(1)</sup>

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari ve mali paylaşım sorunlarının halledilmesi çok zordur. İdari ve mali paylaşım sorununun halledilmesi, hangi idarenin hangi hizmeti nasıl ve ne şekilde yerine getireceği ve bu hizmetlerle ilgili mali yükleri hangi kaynaklardan karşılayacağının da ortaya konması gerekir. Bu sorunun çözülmesi toplumun iktisadi kalkınmasını ve gelişimini de kolaylaştırabilir.

Devlet ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin tanzimini sağlayacak olan esas ve kurallarının sınır ve genişliğinin ne olacağı yani mali paylaşımın yalnız mali sahadaki ilişkilerin düzenlenmesini mi içine alacağı, yoksa idari alandaki ilişkilerin düzenlenmesini de içine almasının gerekip gerekmediği konusu, bu konuyu en fazla incelemiş olan Alman yazarları arasında görüş ayrılıklarına yol açmıştır. Bazı yazarlar, bu paylaşıma karşı çıkma nedeni olarak yetki paylaşımına ve sınırına atfettiği halde, diğer bazıları idari yetkileri, yani görev ve hizmetlerin genişliği ve alanını da izah etmek üzere, geniş manada uygulanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.<sup>(2)</sup>

Bir ülkede bütün kamu hizmetleri, gelirleri ve giderleri bir tek idare tarafından yerine getirilmiş olsaydı bu gün idareler arasında idari-mali paylaşım sorunu da gündeme gelmeyebilirdi.

(1) İsmail Hakkı ÜLKÜMEN; **Mali İdareler Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları no: 103/85. Ajans Türk Matbaası, Ankara 1960, s.35-36

(2) ÜLKÜMEN; **a.g.e.**, s.37.

Merkezi idare, ülkenin genel nitelikteki ihtiyaçlarını düzenlemekte olup, bunlar da genel kamu hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Bir ülkenin hukuk düzeninin, siyasal yapısının tanıdığı ve sınırlandırdığı alan içinde yerel yönetimlere tanınmış olan yöresel kamu hizmetlerinin finansmanı zorunluluğu "yerel yönetimler maliyesi" kurum ve kavramını meydana getirmiştir. Yerel yönetimler maliyesinin önemi, her ülkede o ülkenin hukuk düzeni ile ilgilidir. Merkeziyet, ademi merkeziyet sorunları, federal yönetim sistemleri ve ülkenin sosyal ve ekonomik yapıları, yerel yönetimler maliyesinin kamu maliyesi içindeki yerini ve önemini belirleyen en önemli faktörlerdir. (1)

Eğer bir devlette kamu hizmetleri ve kamu gelirleri merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırılırsa idari ve mali paylaşım zorunlu hale gelmektedir. Bir kısım ortak ihtiyaçların temini görevi yerel yönetimlere verildiğine göre, bu görevin yerine getirilmesine imkan verecek, gelir kaynaklarının da onlara sağlanması yani mali kaynakların merkezi idare ile bu idareler arasında paylaştırılması ve tabiatıyla böyle bir paylaşım işleminin de belirli esaslara, kurallara bağlanması gerekmektedir. (2)

Bu yukarıdaki sorunun iki yönü bulunmaktadır. Birinci yönü hizmetlerin paylaşımı, diğer ikinci yönünü ise mali paylaşım oluşturmaktadır. Bu iki yönün nasıl olacağını belirleyen; kamu yönetiminin merkeziyetçilik zihniyetiyle mi, yoksa ademi merkeziyetçilik zihniyetiyle yürütülmesini kapsadığı gibi görevlerin federal devlet düzeni içinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında veya tek devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşımı sorusunu da bu konunun içine alır. (3)

Bunun sonucunda kamu görevleri ve hizmetleri merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılmış durumdadır. Bazı kamu görevleri gelecekte merkezi idareler tarafından yerine getirilmektedir. Adalet ve milli savunma hizmetleri bunlar arasındadır. Öte yandan; bazı hizmetlerinde

-----  
(1) Fazıl TEKİN; "Mali Tevzin" **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, Sayı 1, Cilt XIII, Ocak 1977, s.117

(2) Nail POLAT; "Mahalli İdareler Gelirinin Düzenlenmesi", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 1968, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 297, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, s.163.

(3) Hans RİTCH; "Mali Tevzinin Şekil ve Meseleleri" Çev: Levent Çakmur, **Maliye Enstitüsü Tercümeleri**, Üçüncü sene-1967, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 275, İstanbul 1967, s.102

hemen hemen her yerde yerel yönetimler tarafından üstlenildiğini görmekteyiz. Temizlik, aydınlatma, içme suyu ve vb. yangından korunma gibi hizmetlerde bunlar arasındadır. Yerel yönetimlere bazı görevler bırakılırken, bu görevleri yerine getirmelerine imkan veren araçlar ve kaynakların sağlanmalıdır. Bir başka deyişle, kamusal görev ve hizmetlerin, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmasına paralel olarak gelir kaynaklarının da paylaşılması gerekmektedir. O halde, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler karşımıza biri idari, diğeri mali olmak üzere iki yönlü olarak çıkmaktadır. Bunlardan idari olanını etkileyen etkenler mali olanını; mali olanını etkileyenler ise idari olanını da kaçınılmaz bir şekilde etkilemektedir. Bu nedenle, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde, her iki yönün birlikte ele alınması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>(1)</sup>

Bu düzenleme işi bazen, Türkiye'de olduğu gibi, üniter devletlere özgü iki kademe arasında, yani, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında; bazen de ABD'de olduğu gibi pederal devletlere özgü üçlü bir kademeleşme içinde, yani federal devlet, federe devlet (eyaletler) ve yerel yönetimler arasında yapılır.

Açıktır ki, hizmet ve gelir bölüşümünü başarılı bir biçimde gerçekleştirmek federal devletlerde, üniter devletlerde olduğu kadar değildir.<sup>(2)</sup>

Modern maliye sisteminde kamu giderlerini karşılayan temel kaynak milli gelirdir. Dolayısıyla gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler kamu hizmetlerini karşılayacak kamu gelirlerini müşterek bir kaynaktan milli gelirlerle elde edeceklerdir.<sup>(3)</sup>

Ortak kaynak olan milli gelirden nasıl faydalanacağı bir paylaşım sorununun doğmasına neden olmuştur. Bu paylaşım sorununun idari ve mali yönü bulunması idari ve mali paylaşım kavramının ortaya çıkışına neden olmuştur.

"İdari ve mali paylaşım" kavramını anlatmak için, Fransızlar; "Comproms Fiscal", İngilizler; "Intergovernment Fiscal Relations"; Almanlar ise, "Finansausgleich" terimini kullanırken, ülkemizdeki yazılar arasında idari

-----  
(1) Ruşen KELEŞ; "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, Mart 1972, s.58

(2) KELEŞ; a.g.m., s.59.

(3) NADAROĞLU; "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaştırılması", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, Dokuzuncu Seri 1963, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1099, Sermet Matbaası, İstanbul 1964, s.174.

ve Mali paylaşım kavramı konusunda aralarında tam bir birlik bulunmadığı görülmektedir. Örneğin Ruşen Keleş, "Mali Denkleşme" tabiri kullanırken<sup>(1)</sup> Neumark, "Mali Tevzin"<sup>(2)</sup>, İsmail Hakkı Ülkümen, "Mali Uyuşma"<sup>(3)</sup>, Ali Alaybek ise "Mali Tevzin ve Uyuşma"<sup>(4)</sup> tabirini kullanmaktadır. Bu tanımlar her ne kadar mali vasfını taşımakla beraber, bu paylaşım yetersiz sayılmaktadır.<sup>(5)</sup>

Mali tevzin terimi ilk defa Birinci Dünya Savaşı sonrasını takip eden devrede (1922'de) Albert Hansel'in bu konuya ait bir eserinde kullanılmıştır, böylece mali literatüre girmiş ve 1923 yılında vergilerin devlet ile diğer amme idareleri arasında bölüşülmesine ait olan bir kanuna "mali tevzin kanunu" adı verilmiştir.<sup>(6)</sup> Literatür yönünden yazarlar arasında bir uyum olmasına rağmen paylaşım kavramı konusunda kısmen de olsa bir birlik olduğu görülmektedir.

Alaybek'e göre mali tevzin, "kamu hizmetlerini" görmek üzere ve kamu hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş ve kamu hükmi şahısları (devlet, vilayet, belediye, gibi kamu idareleri) arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdikleri giderlerinin, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirin uygun esaslar dairesinde sistematik bir tarzda bölüşmelerini ifade eden bir mali sistemdir.<sup>(7)</sup>

Neumark ise mali tevzin "gelir kaynaklarıyla kamu hizmetlerinin paylaşılması meselesi" şeklinde tarif etmektedir.<sup>(8)</sup>

İlhan Özer'e göre mali tevzin; "devlet ile yerel yönetimler arasında gider ve gelirin paylaşılması bakımından sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılması şeklinde ifade edilmektedir".<sup>(9)</sup> Ruşen keleş de mali denkleşme;

(1) Ruşen KELEŞ; "Kentleşmenin Mali Sorunları", Maliye Enstitüsü Konferansları, 25. Seri Sene 1976/1977 İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2454, Günay Matbaası, İstanbul 1977, s.208.

(2) NEUMARK; Maliyeye Dair Tetkikler, İsmail Akgün Matbaası İstanbul 1951, s.4.

(3) ÜLKÜMEN, a.g.e., s.36.

(4) Ali ALAYBEK; Belediye Maliyesi Reformu, Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara 1961, s.6.

(5) KELEŞ; "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme", s.59.

(6) ALAYBEK; a.g.e., s.6.

(7) ALAYBEK; a.g.e., s.7.

(8) NEUMARK; a.g.e., s.4.

(9) İlhan ÖZER; Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları, TODAİE Yayın No: 156. Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s.36.

tanımını; "kamu kesimlerinin, merkezi ve federe devletler ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve her birinin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının belirlenmesi biçiminde tanımlamaktadır.<sup>(1)</sup>

Johannes Popitz'e göre mali tevzin "merkezi veya federatif karakterli bir devlet de, mali ilişkilerin düzenlenmesini konu alan ilişkilerin tümüdür.<sup>(2)</sup> Ernst Reuter ve Necmettin Ergin'e göre de mali uyuşma, "devletle mahalli idare teşkilatları arasındaki mali ilişkilerin tazmini" şeklinde tanımlanmıştır.<sup>(3)</sup>

Wilhelm Bickel de mali tevzini; "Mali tevzin sistemini oluşturan katmanlar arasında belirli sorunların ifası; bu sorunların gerektirdiği harcamaların yapılması ve bütün bunlar için ihtiyaç duyan yükümlülüklerin ve hakların paylaşılması olarak tanımlanmıştır.<sup>(4)</sup>

Yukarıdaki tanımlar incelendiğinde genellikle mali paylaşımın yani gelir paylaşımının öne çıkarıldığı ve idari yönün eksik kaldığı görülmektedir. Aslında sorunun iki yönü vardır. Bu iki yönlü bir makasın iki ağzı gibi düşünmek gerekir. Birinci yönü kamu hizmetlerinin paylaşılması iken, ikincisi ise mali paylaşımın sorunudur. Yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki hizmetleri gerçekleştirebilmelerinin en önemli şartı, mali olanıdır ki bu da en önemlisini oluşturmaktadır. Aksi halde hizmet verildiği halde mali destek sağlanamazsa hizmetin görülme imkanı kalmayabilir. Kaynak sağlanırsa hizmet verilmez veya hizmet maliyetin çok üstünde kaynak sağlanırsa. Bu kez de kamusal fonların israf edilmesine neden olabilir. Bütün bunlar sonuçta; toplumsal refaha erişme yolundaki çabaları olumsuz yönde etkileyebilir.<sup>(5)</sup>

(1) KELEŞ; "Kentleşmenin Mali Sorunları", s.200.

(2) Johannez POPİTZ; **Handbuch der Finanz Wissenschaftler**, I.Auflage, Bd. 2. Tubingen, 1927, s.337.

(3) Ernst REUTER - Necmettin ERGİN; **Belediye Maliyesi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, No.1, Cumhuriyet Matbaası İstanbul, 1945, s.23.

(4) Wilhelm BICKEL; **Handbuch der Finanz Wissen Schafler**; II. Aufl.2.Bd. Tubingen, 1956, s.337.

(5) NADAROĞLU; "Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 29 Seri Sene 1983/1984 Günay Matbaası, İstanbul 1985, s.72.

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesini ifade eden mali tevzin kavramına bir çok yazar da karşı çıkmıştır. Nitekim Horst Zimmerman, Klaus-Dirk Henke mali tevzin yerine "sorunların harcamaların ve gelir kaynaklarının yönetim birimleri arasındaki dağılımı"<sup>(1)</sup> deyimini kullanmaktadırlar. Hans Ritscht ise mali tevzin kavramı yerine "hizmet veya yetki bölüşümü" demenin daha uygun olacağını belirtmekte ve tanım olarak da "kamu hizmetlerinin gelir ve giderlerinin devlet ile alt kademeler arasında bölüşmesi"<sup>(2)</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

Ruşen Keleş ise mali denkleştirme kavramının eskimiş bir kavram sayılabileceğini çünkü görevleri hesaba katmayan bir gelir paylaşımını hiçbir zaman yeterli sayılmayacağını tarihsel gelişimi içinde de görev paylaşımına yer vermeyen mali denkleştirme girişimlerinin başarısızlığa mahkum olduğunu ve çağdaş anlamda "mali" sözcüğünün eksik kalacağını belirtmiştir.<sup>(3)</sup>

Halil Nadaroğlu'na göre günümüz de idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinin iki ayrı yönü olduğu artık tartışmasız kabul edilen bir husustur. Bunlar sorunun görevlerin ve kaynakların paylaştırılması gibi iki ayrı yönde imiş gibi görünmesine neden olurken, sonuçta aynı amaca yönelik olan iki ayrı işlem olduğu görülmektedir. Görev ve kaynak bölüşümünün "idarelerarası gider ve gelir bölüşümü" şeklinde ifade edilebileceğini belirtmiştir.<sup>(4)</sup>

Sonuç olarak gelişen süreçte tek başına mali tevzin ve mali denkleştirme gibi, mali unsurunun tek başına kaldığı kavramların yetersiz olması sonucu, bu kavramların yerine idari ve mali paylaşım kavramının kullanılmasının daha doğru olacağı düşüncesiyle şu şekilde tanımlanmıştır: "Merkezi veya federal bir devlette kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye, köy, gibi) hizmetlerin ve giderlerin, bu hizmet ve giderler için gerekli gelirlerin (vergilerin) paylaştırılmasını" ifade eden bir kavramdır.

#### IV- SONUÇ

Yerel yönetimler ülkelerdeki egemen sosyopolitik yapının ayrılmaz bir parçasıdır. Ulusal siyasi rejimlerin özellik ve gelişmelerine göre şekil alırlar.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari ve mali paylaşım sorunlarının halledilmesi çok zordur, ancak idari mali paylaşım sorununun halledilmesi, hangi idarenin hangi hizmeti nasıl ve ne şekilde yerine getireceği ve bu hizmetlerle ilgili mali yükleri hangi kaynaklardan karşılayacağını da ortaya konması ile mümkündür. Bu sorunun çözülmesi toplumun iktisadi kalkınmasını ve gelişimini de kolaylaştırabilir.

(1) Horst ZIMMERMAN - Klaus-Dirk HENKE; *Einführung in die Finanz Wissen Schaft*, 3 Aufl, München, 1975, s.98.

(2) RITSCHT; *a.g.e.*, s.102.

(3) KELEŞ; *a.g.m.*, s.200.

(4) NADAROĞLU; *a.g.m.*, s.72.

### KAYNAKÇA

- ALAYBEK Ali; **Belediye Maliyesi Reformu**, Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara 1961.
- BİCKEL Wilhelm; **Handbuch der Finanz Wissen Scharflerb**, II.Aufl. 2Bd. Tübingen, 1956
- DPT; **Mahalli Hizmetlerin Yeniden Karşılınması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No: 2245, Ankara-Ocak 1991.
- HILL, Dilys M; **Democratic Theory and Local Govarnment**, London 1974.
- KELEŞ Ruşen; "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme" **Amme İdaresi Dergisi** Cilt 5 Sayı 1, 1972.
- KELEŞ Ruşen; Kentleşmenin Mali Sorunları, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 25. Seri Sene 1976/1977 İstanbul Üniversitesi.
- NADAROĞLU Halil; "Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 29 Seri Sene 1983/1984 Günay Matbaası, İstanbul 1985.
- NADAROĞLU Halil; "Mali tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması, Maliye Enstitüsü Konferansları", **Dokuzuncu Seri 1963, İstanbul Üniversitesi Yayınları** No: 1099 Sermet Matbaası, İstanbul, 1964.
- NEUMARK Fritz; **Maliyeye Dair Tetkikler**, İsmail Akgün Matbaası İstanbul 1951.
- ÖZER İlhan; **Devlet Maliyesi**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayın No: 1986/277 Başbakanlık Basım Evi, Ankara, 1987.
- ÖZER İlhan; **Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları**, TODAİE Yayın No: 156 Sevinç Matbaası, Ankara 1976.
- POPİTZ Johannes; **Handbuch der Finanz Wissen Schaftler. I. Auflage**, Bd.2. Tübingen, 1927.
- POLAT Nail; **Mahalli İdareler Gelirlerinin Düzenlenmesi, Maliye Enstitüsü Konferansları**, 1968, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 297, Sevma Matbaası, Ankara, 1970.
- REUTHER Ernest - ERGİN Necmettin; **Belediye Maliyesi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, No:1 Cumhuriyet Matbaası İstanbul, 1945.

- RİTCHT Hans; "Mali Tevzinin Şekil ve Meseleleri" Çev: Levent Çakmur, **Maliye Enstitüsü Tercümelere**, Üçüncü Sene 1967 İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 275, İstanbul 1967.
- TEKİN Fazıl; "Mali Tevzin", **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, Sayı 1, Cilt XIII Ocak 1977.
- ÜLKÜMEN İsmail Hakkı; **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 103/85 Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1990.
- ZİMMERMAN Horst - Klaus-HENKE Dirk; **Eintürung in die Finanz Wissen Schaft**, 3 Aufl, München, 1975. ♦