

Türkiye’de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış*

Elvan Cenikli¹

Özet

Türkiye’de 1980 sonrası yaşanan liberalleşme politikaları yeni yönetim politikalarını tartışılır hale getirmiştir. Yetki ve sorumlulukların yönetimin alt kademelerine devri anlamına gelen yerelleşme ve yerelleşmenin en önemli bileşeni olan mali yerelleşme kavramları da bu süreçte en çok tartışılan kavramlar olmuştur. Kamusal harcama yapma ve gelir elde etme yetkilerinin yerel yönetimlere bırakılmasını ifade eden mali yerelleşme sürecinin Türkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin tartışmalar ise Türkiye’de mali yönetim kültürünün tarihsel gelişiminin ele alınmasını gerekli kılmıştır. Zira Osmanlı yönetim geleneğinin devamı niteliğinde bulunan Türk yönetim kültüründe mali yerelleşme ile ilgili tecrübeler günümüzdeki tartışmalara ışık tutacak niteliktedir. Türkiye’de mali yerelleşmeye ilişkin geleneğin değerlendirilmesi bakımından cumhuriyet öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı dönem ele alınabilir. Cumhuriyet öncesi dönemin de miladı olarak modern yönetim anlayışının şekillenmeye başladığı Tanzimat Fermanı kabul edilmektedir.

Anahtar kelimeler: Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik, Mali Yerelleşme

A Historical Overlook on Conception of Financial Decentralization in Turkey

Abstract

The liberalization policies in Turkey after 1980 have opened the new management policies to question. In this process, the concepts of decentralization that means the devolution of power and responsibilities to lower levels of administration, and financial decentralization as the most important part of decentralization have become much debated. Also the debates related with the applicability of financial decentralization process in Turkey that refers to the devolution of power of public spending and driving revenue to local governments necessitate to be undertaken the

* Bu makale Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalında 14.09.2010 tarihinde doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilen ‘‘Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi, Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Bir İnceleme’’ başlıklı çalışmadan üretilmiştir.

¹ Arş.Gör.Dr. Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, elvant@pamukkale.edu.tr

historical development of financial administrative culture in Turkey. Because of the fact that the experiences related with the financial decentralization in Turkish administrative culture which qualified as the continuation of the Ottoman administrative tradition, are attributed to light the way for contemporary discussions. In terms of the evaluation of tradition relating to financial decentralization in Turkey, two different periods as before and after the Republic could be argued out. Also Tanzimat Reforms in which the modern administrative conception had begun to be shaped is accepted for the beginning of the period before the Republic.

Key words: Centralization, Decentralization, Financial Decentralization

GİRİŐ

Toplumların mali, siyasi ve idari anlayışları büyük ölçüde geçmişin izlerini taşırlar. Yaşanan değişim ve dönüşümler dahi geçmiş anlayış ve yapılanmalar temelinde inşa edilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin mali yerelleşme tarihine ışık tutacak gelişmeler de Osmanlı Devleti'nin 19. yy başlarında maliye ve yönetimde yaşadığı değişim ve dönüşüm hareketleridir. Ancak Osmanlı Devleti, Avrupa'nın bu alanda 18. yy da geçirdiği reform sürecini 19. yy da uygulamaya başlamıştır. 18.yy Avrupa'sının maliye ve yönetimde modernleşme, merkezileşmede ivme kazanması ve Sanayi Devrimi sonrası yaşanan gelişmeler Osmanlı devletinin bu alanda geri kalmışlığının dikkate değer olduğunu fark ettirmiştir. Osmanlı idaresinin zayıflamasının her alanda belirgin hale gelmesi ve reform ihtiyacının öncelikli bir sorun niteliğini kazanmasının ardından 19. yüzyılda Osmanlı toplumu bir dönüşüm ve reform çağı yaşamaya başlamıştır. Bu dönemde Osmanlılarda yönetimde batılı kültürü etkili olmaya başlamış, özellikle yönetim alanında atılan adımlar kamu yönetiminin modern anlamda kurumlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu dönemde ardı ardına nizamnameler, yönetmelikler ve talimatnameler yayınlanmış, bu düzenlemelerin büyük bölümü de devletin vilayet idaresi sorununu ele almıştır.

Cumhuriyet dönemine miras kalan hakim anlayış merkezizetilik, yeni devletin ideoloji ve devrimlerinde de merkezizetçi anlayışın hakim olmasına sebep olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti ulus devlet anlayışı temelinde şekillenmiştir. Yeni devletin yerel yönetim dolayısıyla da ademi merkezizetilik konusundaki yaklaşımı bu dönemin yasal düzenlemeleriyle şekillenmiştir.

Bu çalışmada öncelikle Osmanlı Döneminde günümüz açısından önem teşkil eden yerel mali yönetim tecrübeleri ele alınacaktır. Buna ek olarak günümüzde yaşanan teorik tartişmalara ışık tutması bakımından tarihte yaşanan benzer tartişmalara yer verilecektir. Cumhuriyet sonrası dönemin ele alınması ve kabul edilen merkezietçi anlayışa vurgu yapmak bakımından bu anlayışa kaynak teşkil eden anayasal süreç üzerinde durulacaktır.

1.Cumhuriyet ncesi Mali Yerelleşme Tecrübeleri ve Günümüz Açısından nemi

Osmanlı Devleti'nde çoğunlukla dış dinamiklerin de etkisiyle adem-i merkezietiliğin temel kurumları olan yerel yönetimler ayrı ve önemli bir yere sahip olmuştur (Kılıç, 2005). III. Selimden sonra iktidarı devralan II. Mahmut'un diğer bir çok önemli konularda olduğu gibi yerel yönetim anlayışının gelişmesi sürecinin de başlatıcısı olduğu söylenebilir. Bu ağda yeni bir dönemi başlatan Tanzimat Fermanı ile padişah, halka kanun önünde eşitlik; mal, can ve namus güvencesi; malı, idarı, askerı ve sosyal alanlarda da yeniliklerin yapılmasını, yeni kurumların tesisi ve yeni kanunların yapılmasını vaad etmiştir (kmen, 2003: 6). Osmanlı Devleti açısından 3 Kasım 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesiyle devlet anlayışının ve idaresinin modernleşmesinde başlangıç temelleri atılmıştır. (Kılıç, a.g.m: 100)

Tanzimat Dönemi'nde yapılan idari reformlarda adem-i merkezietiliğe ilişkin en belirgin örnek vilayet ünvanının ilk kez kullanıldığı hukukı metin olan Vilayet nizamnamesidir. Bu nizamname Mithat Paşa'nın tayin edildiği Niş Valiliği'ndeki başarısı üzerine üç vilayet (Niş, Silistre, Vidin) Tuna Vilayeti adı altında birleştirilmesiyle 1864'de Meclis-i Vala tarafından çıkarılmıştır. Bu nizamname ile taşra örgütlenmesi yeni baştan düzenlenmiştir. Nizamname ile eski eyaletlerin yerine sancak kaza ve nahiyelerden oluşan vilayetler kurulmuş, vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların, kazalarda kaymakamların başkanlıklarında meclisler kurulması kararı alınmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimattan sonra taşra yönetiminde yapılan, ilk sistemli düzenlemedir. Fransız örgütlenmesini model alan bu nizamnamede özellikle yönetsel bölünme alanında, yeni bir düzenlemeye gidilmiştir (Kılıç, a.g.m.: 104). Ancak bu dönemde asıl amaçlanan parlamenter bir sistem kurmak değil, merkezı otoriteyi sağlamlaştırarak, iyi işleyen modern bürokrasiye sahip bir devlet yönetimi kurmaktır (Seyitdanlıoğlu, 1999: 55) Dolayısıyla yerel yönetim sisteminde yapılan düzenlemelerin

temelinde merkezietçi anlayışın bulunduğu gözlenmektedir. Avrupa'daki yerel yönetimin tersine Osmanlı'da yerel yönetimlerin doğuşunun merkezietçilik çağına rastladığı görülmektedir.

Osmanlı'da yerel yönetimin doğuşunun merkezietçilik çağında gelişmesini paradoksal bir durum olarak ifade eden İlber Ortaylı'ya göre "Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkezietçilikle yaşıttır denebilir. Uzun bir tarih içinde gelişen ve endüstri çağının idarî merkezietçilik döneminde kabuk değiştirerek, yeni koşullara uyum sağlayan Avrupa'daki yerel yönetimin tersine ülkemizde yerel yönetim; Bab-ı ali (merkez), imparatorluğu etkin bir biçimde kontrol etmeye giriştiği ve kısmen bunu başardığı bir dönemde doğdu. Bu gücün maddi temelleri çoktan oluşmuştu ve tüm imparatorluğun idarî yapısı, bu gelişen maddi temele göre önemli bir değişim geçirmekteydi. Görüldüğu gibi bu dönemde devlet, teknik ve ulaşım ağı vasıtasıyla merkezietçiliğini artırmaya çalıştığında eski otoritesini kaybetmekten korkan taşra eşrafı buna tepki göstermiş, yeni idarî örgütlenme ilerledikçe, bu idare meclislerine ve benzer organlara üye olarak, nüfuzlarını artırma çabasına girişmişlerdir (Ortaylı, 1985:31). Yerel yönetim kurumlarının ilk örneği olarak nitelendirilebilecek olan "muhasıllık meclisleri"ne bu dönemde rastlanması buna bir örnektir.

Türk yerel yönetimlerinin ilk çekirdeği olarak görülen "muhasıllık meclisleri" Tanzimat Fermanının öngördüğu yeniliklerle uygulamaya konulan fakat başarılı olmadığı gerekçesiyle kapatılan bir kurum olan "muhasıllık" kurumunun bir devamıdır. şöyle ki, Tanzimat Fermanı iltizam sisteminin yerini alacak muntazam bir vergilendirme sistemini vaad etmekteydi. Bu amaçla, merkezce atanan ve vali derecesinde yetkili, hazineye ait bütün gelir kaynaklarının defterlerinin verildiği ve gelirlerin kayda geçirilip, hazineye bildirilmesi ve vergilerin saptanıp dağıtımıyla görevli kişiler olan muhasıllar görevlendirilmiştir (Dursun,1998:9). Ancak uygulamada yaşanan çıkar ilişkileri, vergiden kaçınma davranışları, Müslüman-gayrimüslim çatışmaları, muhasılların birbirinden bağımsız olarak çalışmaları ve kanunsuz davranışlar gibi sorunlar nedeniyle muhasıllık kurumu 1840'da "muhasıllık meclisi" kurumuna dönüşmüştür. Çünkü II. Mahmut muhasılların görevini yerine getirmesinde onlara yardımcı olacak muhasıllık meclislerini kurdurma işleme girişmiştir. Böylelikle, muhasılların yanlarına aldıkları memurlar dışında, memleketin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden dört kişinin katıldığı bir meclis kurulacak ve bu on kişilik mecliste gayrimüslim halkın

bulunduğu yerlerde dini reisler de yer alabilecekti (Çadircı,1993:4). Memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapacak olan bu meclisler, esas itibariyle merkezî idarenin taşradaki organlarıdır. Ancak bununla birlikte bu meclislere yerel halkı temsilen bazı önderlerin seçimle veya tayinle girmeleri bu meclislerin yerel yönetimin başlangıcı olarak kabul edilmesine neden olmuştur. Açıkça görölmektedir ki Osmanlı devleti bu düzenlemeleri, *adem-i merkezîyetçilik olsun diye* değil günün şartlarının bir gereği olarak ihtiyaç duyulan yenilik ve çıkış arayışlarının bir parçası olarak yapmıştır.

Osmanlı Devleti'nin yönetim alanında geçirdiği reform sürecine Batı Avrupa'nın yaşadığı yenileşme hareketleri örnek teşkil etmiştir. Ancak Osmanlı ve batıda yaşanan reformlar arasındaki önemli bir fark da değişimin halk iradesine dayanması noktasındadır. Öncelikle, batıdaki idarî-siyasî değişiklikler, halktan gelen taleplerin yarattığı bir etki ve mücadele sonucu meydana gelmiştir. Batı demokrasilerinin geçmişinde yer alan ve vergilendirme yetkisini dolayısıyla da merkezî otoritenin gücünün sınırlandırılmasını amaçlayan birçok halk hareketi mevcuttur. Bu hareketlerin başlıca örnekleri İngiltere'de Magna Carta Libertatum (1215), Haklar Dilekçesi (Petition of Rights-1628), Haklar Demeci (Bill of Rights-1689), Amerika'da, Virginia Haklar Bildirgesi (1776), Bağımsızlık Bildirisi (1776), Fransa'da Fransız Devrimi (1789) ve aynı yıl yayınlanan İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'dir. Buna karşılık Türk yönetim tarihinde hak ve özgürlükler için mücadele etme kültürü gelişmemiştir. Yaşanan siyasi ve idari değişmeler toplumdan gelen etkilerden değil, merkezî otorite tarafından tepeden inme yöntemlerle yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiştir (Özbudun, 1990: 60). Halkın, bu hareketlerde aktif bir rolü olmayıp, tüm yenilik hareketleri gibi, haklar ve özgürlükler de yönetimin takdirinde bulunduğu için bunların geri alınması da yönetimin inisiyatifinde bulunmuştur. (Eryılmaz, 1992:15) Bu sorunsal bazı yazarlarca “garptan feyz” olarak nitelendirilmektedir (Akçura, 1999:19). Bu tespitin günümüz açısından önemi, Osmanlı Dönemi'nde Tanzimat Fermanı ile başlayan yönetim reformları ile 1945'de başlayan ve 1980'li yıllardan sonra devam eden Cumhuriyet tarihi reformlarının Türkiye açısından reform politikasının transferi yoluyla gerçekleşmesidir. Bu reform hareketleri Osmanlı döneminde birkaç ülke elçiliğinin aracılığında somutlaşırken, 1945 Reformları Birleşmiş Milletler, 1980 sonrası Birleşmiş Milletlere ek olarak IMF ve Dünya Bankası ikilisi, daha

sonra da OECD ve Avrupa Birliği öncülüğünde somutlaşmıştır (Güler, 2005: 75).

2 Cumhuriyet Öncesi Mali Yerelleşme Tartışmaları ve Günümüz Açısından Önemi

Türkiye’de çağdaş siyasetin başlangıç noktasını oluşturan II. Meşrutiyet Dönemi’nde, Osmanlı Devleti imparatorluk olarak ya da modern ulus devlet yolunda gelişmek arasında çelişki yaşamıştır. Bu dönemde ana siyasi akımlar arasında temel anayasa tartışması olarak ortaya çıkan merkeziet-adem-i merkeziet sorunu yönetim alanında günümüze kadar gelecek tartışmaların başlangıcını oluşturmaktadır. Günümüzdeki üniterizm-federalizm tartışmalarına ışık tutmak bakımından II. Meşrutiyet Dönemi’nde yaşanan merkezietçilik-adem-i merkezietçilik tartışmaları son derece önemli tarihsel tecrübelerdir. Çünkü, *bu dönemde adem-i merkeziet, emperyalizmin tahakkümündeki çok milletli bir imparatorluğun "federalizm"e evrilmesini çağrıştıran bir kavram olması dolayısıyla şiddetli tartışmalara sebep olurken, Cumhuriyet döneminde bağımsız "üniter" bir milli devletin yerel yönetim uygulamasını ifade eden, idare hukukuna ait bir tanımlamaya dönüşmüştür. Tıpkı günümüzde yerelleşmeye yönelik devlet reformlarının toplumun bir bölümünce ülkenin parçalanmasına yol açacak eyaletleşme-federalizme geçiş adımları olarak reddedildiği buna karşılık reformcuların da bu tip kuşkuları bir paranoya olarak nitelendirdiği gibi o dönemde de aynı tartışmaların varlığı gözlenmektedir* (Reyhan,2007: 9-18). II. Meşrutiyet Dönemi’nde yerelleşmeye ilişkin tartışmaların, azınlıkların büyük güçlerce desteklenerek Osmanlı merkezi idaresine karşı ayaklanma çıkarmaya başladıkları bir döneme rastlaması ve azınlıkların özerkleşme ve bağımsızlaşma sürecinin yol haritası olması ademi merkezietçilik konusundaki şüpheci yaklaşımı daha da kuvvetlendirmiştir.

Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet dönemini başlatan ve vergileme açısından çok önemli maddeleri içeren ve dönemin ilk ve son anayasası olan 1876 tarihli Kanunu Esasi, merkezietçilik tartışmalarının yasal zeminini oluşturmuştur.1864 “vilayet yönetimleri” Mithat Paşa’nın çabalarıyla Kanun-ı Esasi’nin maddelerinden birisi olmuş ve bir anlamda anayasal bir hal almıştır. Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesine göre “*Vilâyetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif** kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı

* tevsii mezuniyet: yetki genişliği, tefrik-i vezayif:görevler ayrımı

mahsus ile tâyin kılınacaktır". 112. maddede de belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği ilkesi ortaya konulmuştur. Böylece, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesi anayasal hale gelmiş, anayasa, idare usulünü belirleyen iki ilke koymuştur (Reyhan, a.g.e.: 26) Kanun-ı Esasi devlet biçimi tercihi yönünden üniter devlete yakın olup, devletin tekliği ve bölünmezliğini hüküm altına almıştır.

İstibdat döneminin² ardından başlayan II. Meşrutiyet sonrası, ülkenin en önemli tartışması Prens Sabahattinin temsil ettiği "adem-i merkeziyetçilik" ve Hüseyin Cahid (Yalçın)³'in temsil ettiği "merkeziyetçilik" etrafında şekillenmiştir. Prens Sabahattin 27-Temmuz 1906 da Teşebbüs-î Şahsî ve Adem-î Merkeziyet Cemiyetinin programına göre Türkiye'deki siyasi ıslahat, bütün tebaaya yaygın merkeziyetçilik esasına göre uygulanacak, seçimle kurulan belediye ve belediye meclisleri, nahiye ve vilayet işlerinin görülmesine karışabilecek, vilayetler arası ilişkiyi sağlamak ve vilayet merkez arasındaki bağlantıyı kurmak için vilayet temsilcilerinden oluşan bir meclis açılacak ve vali, defterdar mahkeme reisleri ve savcılar merkezi hükümet tarafından tayin edilecektir. Bu program Ahmet Rıza Paşa tarafından İmparatorluğun parçalanması anlamına geleceği yönüyle eleştirilmiştir. Diğer yandan Hüseyin Cahid Kanun-ı Esasi'nin 108 maddesi zaten yetki genişliği ilkesini içeriyor olduğundan ayrıca adem-i merkeziyet adı altında yeni bir anlayış yaratmanın gereksiz olduğunu düşünmektedir. Ona göre adem-i merkeziyet Sakız, Midilli ve diğer adaların Yunan kucağına atılması riskini taşıdığı yönüyle eleştirilmektedir. Bu da Osmanlı memleketinin tükenmeye ve yok olmaya doğru götürülmüş olması anlamına gelmektedir. Buna karşılık Prens Sabahattin Osmanlı için "teşebbüsü şahsi, meşrutiyet, ademi merkeziyet" ilkelerinin hayata geçirilmesini gerekli görmekteydi. Hüseyin Cahid'in eleştirilere karşılık Prens Sabahattin, eğer Akdeniz adalarında Yunan avucuna düşmek için bir hazırlık varsa, onu engelleyecek olanın merkeziyet usulü değil, askerî kuvvet olacağı

² Kanun-ı Esasi 1878 yılında padişahın Meclis-i Umumiye'yi dağıtması nedeniyle uygulama olanağı bulamamış, padişah vergilendirme yetkisini tekrar kendi sorumluluğuna almıştır. 1878-1908 arasında süren "İstibdat" döneminde anayasanın temel hükümleri uygulanmamış, buna karşılık Kanun-ı Esasî teorik olarak yürürlükte kalmıştır. Her yıl çıkarılan Devlet Salnamelerinde Kanun-ı Esasî metni düzenli olarak yayımlanmıştır. 1908'de İkinci Meşrutiyetin ilanı ile beraber Kanunu Esasi yeniden yürürlüğe girmiştir.

³ İttihat ve Terakki Cemiyetini temsilen pozitif-merkeziyetçi gazeteci, yazar ve siyaset adamı.

şeklinde yanıt vermektedir. Ona göre askerî kuvvet ise millî servetle artar. Millî serveti arttıracak şey de teşbs-i şahsî ve teşebbüs-i şahsiyi kolaylaştıracak idare tarzı ise adem-i merkeziettir (Durukan, 2000).

Osmanlı İmparatorluğu için en uygun modelin İngiltere olduğunu dşinen ve Anglo-Saksonların üstünlüğüne inanan Sabahattin'in adem-i merkezietilikten kastettiği idari adem-i merkezietiliktir. İmparatorluğun geniş topraklarını dikkate alarak, merkezi yönetimce yetkin bir şekilde yapılamayan yerel yönetim, maliye, adalet gibi işlerin o bölgede yaşayan yerel halka görülmesinin demokrasi ve devlet disiplini açısından uygun olacağını ileri sürer (Erkul, 1982: 127). Kendisi de adem-i merkezietilikten kastettiğinin idari adem-i merkezietçilik olduğunu, Hüseyin Cahid'in siyasi adem-i merkeziet eleştirilerine cevaben şöyle ifade eder;

“Halbuki lisanımıza ancak bu kelimelerle tercüme edebildiğim decentralizasyonu; idari ve siyasi namlarıyla yek diğerinden ayıran ben değilim hukuk-ı idare mtehasıslarıdır. Müdafaa ettiğimiz tarz-ı idareninse Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesiyle vilayet nizamnamesinde mevcut olan usulün tatbikinden başka bir şey olmadığı, bu usulü mdafaaaya başladığım zamandan beri bahis edegeldiğim gibi ihtiyarî avdetimden sonra da mükerreren tefsir ve izaha çalıştım. İttihat ve Terakki Cemiyeti programının idare-i vilayata ait maddesi, Kanun-ı Esasi'nin aynı meseleye müteallik fırkasını tasdik ettiği ve bu program ise, Cahid Bey tarafından da kabul edildiği için demek oluyor ki kendisinin itiraz ettiği tarz-ı idari adem-i merkeziet-i idari değil, ademi merkeziet-i siyasi! Fakat buna biz de, hem de Cahit Bey'den pek çok evvel itiraz etmiştik.” (Akt. Reyhan, a.g.e: 36)

Görülüyor ki Prens Sabahattin'in İttihat ve Terakki grubunun tepkilerinin odağı haline gelmesi O'nun idarî adem-i merkeziet düşüncesinin siyasi adem-i merkeziet olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır

Prens Sabahattin'in ilk bakışta parlak görünen adem-i merkezietçi fikirlerindense İttihat ve Terakki kanadının Fransız yönetim modelini esas alan merkezietçi görüşleri kabul görmüştür. Bununla birlikte Sabahattin'in görüşlerinin uygulama sonuçları İttihat ve Terakki'nin şüphelerini boşa çıkarmamıştır. 1913 yılında Girit'in Yunanistan ile birleşmesi bunun en önemli kanıtıdır.* Gerek Tanzimat dönemi gerekse Meşrutiet Döneminde taşra sistemi

*Daha geniş bilgi için Bkz. Reyhan C. (2007), Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkezietilik - Adem-i Merkezietilik, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları

ve belediyelere ilişkin yapılan dzenlemelerde gerçek anlamda mahalli idare niteliğine sahip kurumlar oluşturulamamış, ynetimde merkezizyetilik hakim olmuştur (Kurt, 2002: 150).

3 Türk Anayasa Tarihinde Mali Yerelleşmeye İlişkin Hükümler

Anayasa niteliğinde olmamakla birlikte 1921 Anayasası olarak adlandırılan ve millet egemenliğini yansıtan ilk siyasi belge olan 1921 tarihli Teşkilatı-ı Esasiye Kanunu, idari adem-i merkezizyeti bir anlayışı yansıtmaktadır. Ayrıca bu kanun 1924’de ilan edilecek olan ilk TC Anayasasının ilkelerini belirleyici nitelikte olmuştur. Yasada sayılan yerel ynetim kuruluşları ve görevleri bakımından dikkat çeken husus illere yerel hizmetler yönünden tüzel kişilik ve özerklik verilmesi, merkezi ynetim ve il ynetimi arasında görev ayırımı yapması dolayısıyla görevler yönünden geniş özerklik hükümleri bulunmasına rağmen gelir yönünden herhangi bir özerklik hkmine rastlanmamasıdır (Teşkilatı Esasiye Kanunu, 85 S.K, 1921). Kurtuluş Savaşı nedeniyle uzun süre yürürlükte kalamayan bu anayasada, bugünkü yerel ynetim yapısına kıyasla daha özerk bir yapıya sahip olmasına karşılık, siyasal yerinden ynetim amaçlanmamıştır (Keleş, 2006: 102)

Cumhuriyetin ilanından sonra 20 Nisan 1924’te kabul edilen ve TC’nin ilk anayasası olan 1924 Anayasası’nın Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda yer alan yerel ynetim sınıflandırmalarını sürdürdüğü görülür. Yasanın 91. maddesi illerin işlerinin, yetki genişliği ve görev ayırımı esaslarına göre idare edileceğini hüküm altına almıştır. Yaptığı yerel ynetim sınıflandırması ve koyduğu yetki genişliği hkminden 1924 Anayasası’nın idari ademi merkezizyeti bir yaklaşımı kabul ettiği grlmektedir. Ancak Anayasanın 85. maddesi vergilerin ancak kanunla salınacağını ve alınacağını belirterek vergilerin yasallığı ilkesini açıkça ortaya koymuştur. Bununla birlikte geçiş aşamasında devletçe, il özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resim ve harçların, kendi kanunları yapılıncaya kadar bu kurumlarca alınmasına devam edileceği hüküm altına almıştır. Görüldüğü üzere maddenin ikinci fıkrası yerel ynetimlerce tahsil edilen vergilerin tahsiline yasaları çıkıncaya kadar izin vermektedir Bu hükmü yerel ynetimlere bu alanda tanınan bir serbestiden ziyade Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyete geçiş döneminin gereklerine göre değerlendirilmek gerekmektedir (Kumrulu, 1979: 150).

1921 ve 1924 Anayasalarının benimsenen yetki genişliği ve görev ayırımı ilkeleri teki devlet ilkesi açısından riskli bulunmuş ve 1961 Anayasası

ile birlikte anayasal temelini yitirmiştir. şöyle ki 1961 Anayasasının 112. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği belirtilmiştir. Dolayısıyla günümüzde anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğu ilkesi temelini 1961 Anayasasından almaktadır. 1961 Anayasası'nın vergi ödevi'ne ilişkin maddesi ise, “ (değişmeden önceki hali) Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim, harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur” şeklindedir. 1971 yılında yapılan değişiklikle madde řu şekli almıştır; “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur. Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.” Görüldüğu gibi 1971 yılında yapılan değişiklikle belli koşullarda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir.

1961 Anayasası'nda kabul edilen idarenin bütünlüğu ilkesi günümüz anayasası olan 1982 Anayasa'sında da kabul görmüştür. 1982 Anayasası'nın yerinden yönetim anlayışına ilişkin maddeleri ve 127. Maddenin ilgili fıkraları ise şöyledir:

1982 Anayasası İdarenin Esasları Başlıklı 123. maddesine göre: “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*”. Türkiye'de idarenin bütünlüğu ilkesinin anayasal temelini oluşturan bu maddenin gerekçesi ise şöyledir; Türkiye'de idari yapının oluşmasında, tarihi gelişim ve deneyler sonucu merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olarak ortaya çıkmış ve sürekli uygulama alanı bulmuştur. Bunun sonucu olarak, devlet tüzel kişiliğinden başka, onun yanında, çeşitli kamu tüzel kişileri ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle, bugün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütölmektedir. Maddede idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerde, bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır. Dolayısıyla, nitelikleri gereği bazı

hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görölmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağılı kalacaklardır. Ayrıca bu tür kamu tüzel kişileri için, Anayasa ve kanunlarda özel hüküm bulunmayan durumlarda, Anayasa'nın idareye ilişkin genel ilke ve hükümleri uygulanacaktır (Kalabalık, 2005: 128).

Madde ve gerekçesinden anlaşılacağı üzere egemenliğin ve devletin tek bir yapı içinde bütünsellik gösterdiği üniter devletlerde, devletin de kullandığı yetkilerin de tek olması gerekmektedir. Görevlerin farklı elden görölməsi, yetkilerin tümüyle devredilmesi manasına gelmemekte, idarenin bütünlüğü ilkesi ile tüm yetki ve kuruluşlarıyla bir bütünlük arz etmektedir. Kuşkusuz 123. maddenin 2'nci fıkrası yerinden yönetim ilkesini de Türkiye Cumhuriyetinin idari teşkilatına hakim olan bir 'anayasal ilke' olarak belirlemiştir.

1982 Anayasasının "Mahalli İdareler" başlıklı 127. Maddesinde ise, *"Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir"* şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle, Türkiye'de yerel yönetimler il (il özel idaresi), belediye ve köy olmak üzere üç yerleşim biriminden oluştuğu, bu birimlerin devletten ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunduğu ve dolayısıyla kendilerine has mal varlıkları ve bütçelerinin bulunduğu, personel bağımsızlığına ve seçimle iş başına gelen karar organlarına sahip olduğu görölmektedir. Yine aynı maddenin 2'nci fıkrasında mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Türkiye'de mali yerelleşme tartışmalarında en sık gündeme gelen çoğu yazarca farklı yorumlanan başka bir madde de Anayasanın 127. maddesinin son fıkrasında yer alan *"Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır"* ibaresidir. Bu fıkrada yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı kaynaklara sahip olmaları gerektiği öngörölmekte, bununla birlikte bu kaynakların nasıl sağlanacağı ve güvence altına alınacağı belirtilmemektedir (Çağın,1982: 205). Türkiye'de mali yerelleşmeye ilişkin anayasal tartışmalar bu konuya odaklanmaktadır. Çünkü yerel yönetimlere hizmetlerin görölməsi hususunda verilen yetkilere paralel gelir elde etme yetkisi verilmesi mali yerelleşmenin konusunu oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimlere gelir elde etme yetkisi vergilendirme yetkisinin devri yoluyla sağlandığında bu konu anayasal bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası'nın

‘vergi ödevi’ni düzenleyen 73. Maddesinin son fıkrasında “*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.*” ibaresi yer almaktadır. Dolayısıyla belediye meclislerine vergilendirme konusunda herhangi bir yetki verilmediği ve bu bağlamda yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin bulunmasının anayasal dayanağının olmadığı görülmektedir.

Sonuç

Türk mali yönetim anlayışında mali yerelleşmeye ilişkin gelişmeler ele alındığında iki önemli husus göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, batı demokrasilerinde yönetim reformunun halktan gelen hak ve özgürlük mücadelesiyle, buna karşılık Osmanlı devletinin reform sürecinin batıdan reform politikası transfer edilmesiyle başlamasıdır. Bir diğer konu ise batı demokrasilerinin aksine Osmanlı Devleti’nin merkezi otoriteyi sağlamlaştırmak üzere merkezi yönetim eliyle yerel meclisler oluşturmasıdır.

Tarihte yaşanan yerelleşme tecrübelerinin günümüz açısından önemi bulunan bir diğer husus her iki dönemde de yerelleşmenin federalizm yaratma tehditi taşımasına yönelik kuşkulardır. O dönemde Prens Sabahattin ve Hüseyin Cahit arasındaki yerelleşme-merkezileşme tartışmaları günümüzdekilere paralellik arz etmektedir. Ancak o yıllarda dahi tartışılan siyasi değil idari adem-i merkeziyetçilik olmuştur.

Cumhuriyet Dönemi’nden sonra Türkiye’de mali yerelleşme anlayışı anayasa hükümleriyle meşru temel bulmuştur. 1921 ve 1924 anayasası idari merkeziyetçi bir anlayış sergilerken önce 1961 Anayasa’sı idarenin bütünlüğü ilkesine yer vererek daha merkeziyetçi bir anlayış sergilemiştir. Nihayetinde 1982 Anayasası günümüze dek gerek yönetim anlayışına, gerek mahalli idare gelirlerine gerekse vergi ödevine ilişkin hükümleriyle merkeziyetçi yapıyı sürdürmüştür.

KAYNAKLAR

- Akçura, Y. (1988), Üç Tarz-ı Siyaset, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi
- Çadırcı, M. (1993), “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Eylül S.5
- Çağın, N. (1982), Vergilendirme Yetkisi. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları
- Davut, D. (1998), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasî-İdarî Gelişme”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Ed. D.Dursun) İstanbul: İlke Yayını, s.99
- Durukan, H. (2000), Prens Sabahattin'in Görüşleri, <http://yenisafak.com.tr/arsiv/2000/temmuz/16/hdurukan.html>, Erişim Tarihi: 17/08/2009
- Erkul, A. (1972). “Prens Sabahattin”, Emre Kongar (der.), Türk Toplumbilimcileri I, İstanbul
- Eryılmaz, B. (1992), Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, Ocak, İstanbul: İşaret Yayınları
- Güler, A. B. (2005), Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yayınevi
- Kalabalık, H. (2005) Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Keleş, R. (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınları
- Kılıç, S. (2005), “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa” Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, S.24, s.99
- Kumrulu, A. (1979), “Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XXXVI, Sayı 1-4, Yıl s. 147-162
- Kurt, N. (2002), Türkiye’de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Katkısı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya: Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Ortaylı, İ. (1985), Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: İstanbul Hil Yayını
- Ökmen, M. (2003), “Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Yönetim, Kent ve Kentleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi, (Der. M. Akif Çukurçayır), Ocak, Konya: Çizgi Kitapevi

- Özbudun, E. (1990), “Türkiye’de Siyasal Kültür ve Demokrasi” Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi (Ed). Hüsnu Erkan, İzmir: Türk Demokrasi Vakfı
- Reyhan, C. (2007), Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkezîyetçilik - Adem-i Merkezîyetçilik, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Teşkilatı Esasiye Kanunu, (1921), 85 S.K.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1999), “Tanzimat Devrinde Meclis-i Vela (1831-1868)”, Tanzimat’ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu, Ankara:Türk Tarih Kurumu, ss. 55-63