



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 9 Sayı: 44 Volume: 9 Issue: 44

Haziran 2016 June 2016

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

İSPANYA'DA MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİDE HİZMET VE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

THE SERVICE AND INCOME DIVISION IN FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENTS IN SPAIN

Hayal YETKİN ŞALE*

Öz

Yerel yönetimler, kamu yönetimi örgütlenmesinde önemli ve vazgeçilmez yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için düzenli ve yeterli mali kaynağa sahip olmaları gerekmektedir. Bu çalışmada, İspanya'da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişki hizmet ve gelir bölüşümü boyutları bağlamında incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: İdarelerarası Mali İlişkiler, İspanya, Yerel Yönetimler.

Abstract

Local governments are important and indispensable government units in the organization of public administration. They are required to have regular and sufficient financial resources in order to obtain and carry out the tasks undertaken by them. In this study, the fiscal relationship between central government and local governments in Spain is examined in the context of service and income distribution.

Keywords: Intergovernmental Fiscal Relationships, Spain, Local Governments.

GİRİŞ

Yerel yönetimler, kamu yönetimi örgütlenmesinde önemli ve vazgeçilmez yönetim birimleridir. Hızlı kentleşme sonucunda ortaya çıkan nüfus artışına paralel olarak yerel yönetimlerin hizmetlerinde de artış yaşanmakta, bu yönetim birimlerinin önemi her geçen gün daha da artmaktadır. Bu birimler bir yandan temel yerel hizmetleri yerine getirirken, diğer yandan sağlık, eğitim ve altyapı alanlarında oldukça önemli görevler üstlenmektedir.

Pek çok ülkede kamu hizmetlerinin sunumu merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yapılan bu görev bölüşümü gelir bölüşümünü de beraberinde getirmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılması sonucunda, bazı kamu hizmetleri geleneksel olarak merkezi yönetim tarafından sunulurken, bazı kamu hizmetleri de yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda merkezi yönetimle birlikte görevlendirilmesi, hizmetlerini yerine getirmeleri için bu yönetim birimlerine yeterli kaynağın sağlanması gerekliliğini de beraberinde getirmiştir (Bülbül, 2011: 1-2). Bu noktada, her ülkenin kendi siyasi, ekonomik ve kültürel yapısındaki farklılıklara paralel olarak görev ve gelir paylaşımı sistemlerinde de farklı uygulamalar bulunmaktadır.

Çalışmanın konusunu oluşturan İspanya üniter yapıya sahip bir ülkedir. Her ne kadar İspanyol Anayasasında federatif yapıda örgütlenmelerin varlığı yasaklanmışsa da , 1980'lerden itibaren ülkede yaşanan bölgeselleşme süreci üniter yapının aşındığı yönündeki görüşlerin artmasına neden olmuştur.

Çalışma kapsamında kavramsal bir çerçeve oluşturmak bakımından öncelikle merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki mali ilişkinin hizmet bölüşümü ve gelir bölüşümü boyutlarına değinilerek, İspanyol yerel yönetim sistemi ve bu sistemin geçirdiği dönüşümler aktarılmaktadır. Ardından, İspanya'da yerel yönetimlerin merkezi yönetimle mali ilişkisi hizmet ve gelir bölüşümü başlıkları altında incelenmekte ve çalışma genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç kısmıyla sonlandırılmaktadır.

1.MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİDE HİZMET/GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin nasıl bölüştürüleceği konusu bu iki yönetim birimi arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi açısından ilk aşamadır (Nadaroğlu, 1994: 66).

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, hangi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından, hangi hizmetlerin ise yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacağıın belirlenmesi olarak tanımlanan görev bölüşümünde amaç, hizmetleri halka en iyi şekilde götürebilecek ve hizmetlerin yapılmasında etkililiği ve

* Araş. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

verimliliği sağlayabilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır (Tortop 1999: 39). Başka bir deyişle hizmet bölüşümü, hangi hizmetin hangi yönetim birimi tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir. O halde, ister merkezi yönetim ister yerel yönetim birimleri olsun, hizmeti yerine getiren idarenin belirlenmesinde rasyonel bir tercihin yapılması esastır.

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi konusunda birtakım kriterlere uyulması gerekmektedir. Bu kriterlerin başında, bölüştürülecek hizmetin açık bir biçimde belirlenmesi gelmektedir. Ayrıca, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında herhangi bir hizmet boşluğunun meydana gelmemesi bir diğer önemli kriterdir. Bunların yanında, hizmetin en uygun idari birime verilmesi ve bölüştürülmesi sırasında mükerrerliğe yer verilmemesi de son derece önemlidir (Mutluer, Öner: 2009: 15-16).

Günümüzde, hizmet bölüşümü federal yapıya sahip ülkeler ve üniter yapıya sahip ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Federal ülkelerde hizmetler federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında; üniter ülkelerde ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşülmektedir. Her iki yapı arasında hizmet bölüşümü açısından var olan bir diğer fark da; federal ülkelerde hizmetlerin alt yönetim birimlerine daha geniş ölçüde aktarıldığı, buna karşın üniter devletlerde ise hizmet bölüşümünde merkezi yönetimin payının diğer yönetim birimlerine kıyasla çok daha fazla olmasıdır.

2. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİDE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet üreten birimler oldukları için görevlerini yerine getirirken yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin gerektirdiği mali kaynaklara sahip olmalıdır. Bu nedenle, giderler gelir arasında fonksiyonel bir ilişki bulunmaktadır. Gider yani hizmet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirin de bölüşülmesi gerekmektedir (Nadaroğlu, 1989: 101, Aktaran: Altıntaş, 2007: 40).

Ülkeden ülkeye değişmekle beraber gelir paylaşımında genel olarak başlıca üç sistem uygulanmaktadır (Dayar, 2002: 319):

- Bağımsızlık sisteminde; devletin ve yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız gelir kaynakları vardır. Devlet (merkezi yönetim), yerel yönetimlerin vergi tahakkuk ve tahsiline karışmamaktadır.
- Bağlılık sisteminde; yerel yönetimler devletin harcama birimleri konumundadır.
- Karma sistemde; yerel yönetimlere bazı verimli vergiler bırakılmıştır fakat, yerel yönetimlerin devlete bağımlılığı devam etmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında iyi bir gelir bölüşümünün gerçekleştirilmesi için uyulması gereken ilkeler şöyle sıralanabilir (Gündüz, Agun, 2009: 235-236):

- 1) Yerel yönetimler gelir yönetimini etkin bir biçimde gerçekleştirebilecek kapasiteye ve insan kaynağına sahip olmalıdır.
- 2) Yerel gelirler istikrarlı olmalı ve yerel alanda değişen ihtiyaçları karşılayabilecek esneklikte olmalıdır.
- 3) Yerel gelir yapısının fayda ilkesi çerçevesinde düzenlenmesi gerekmektedir. Elde edilen gelir ve hizmet faydası ilişkisi kuvvetlendirilmelidir.
- 4) Yerel yönetimler harcama sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yeterli miktarda gelire sahip olmalıdır.

Yerel yönetimlerin gelirleri genel olarak öz gelirler, merkezden yapılan yardımlar ve borçlanmalar olarak üçe ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında vergi gelirleri en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır. Üniter devletlerde merkezi yönetim, yerel yönetimler tarafından kullanılacak mali kaynakları yasa ile belirlemektedir. Bu sistemde, vergilendirme yetkisi ağırlıklı olarak merkezi yönetime aittir. Yerel yönetimler, yerel vergilerin oranlarını belirleme konusunda sınırlı yetkiye sahiptir. Federal yapıya sahip ülkelerde ise, yerel yönetimlerin kaynaklarına ilişkin düzenlemeler bu yönetim birimlerinin kendi anayasalarında yer almaktadır. Aynı zamanda, federal devletlerin anayasalarında da kamu gelirlerinin paylaşımı garanti altına alınmaktadır (Egeli, Diril, 2012: 29-30).

3. İSPANYA'DA YEREL YÖNETİMLER

İspanya Krallığı, Avrupa'nın güneybatısında, İber Yarımadası'nda yer alan bir Akdeniz ülkesi olup; siyasi, ekonomik ve kültürel faktörler nedeniyle farklılıkların yaygın olduğu bir ülkedir (Lopez-Casasnovas, 2003: 1). 1978 yılında yürürlüğe giren anayasal monarşi altında parlamenter hükümet biçiminde örgütlenmiş bir demokrasidir (İspanyol Anayasası, madde 1).

İspanyol Anayasasında "federal" kelimesi geçmemekle beraber, 17 adet özerk bölgenin varlığı devlet yapısının "bozulmuş/tahrip edilmiş federalizm" olarak yorumlanmasına neden olmaktadır (Moreno, 2002: 400). Anayasa, üniter devletlerde görüldüğü gibi, "İspanyol ulusunun ve ortak vatanın bütünlüğünü ve İspanyolların bölünmezliğini" öngörmektedir. Yine anayasanın 2. maddesinde; "...Bu birlik ve

bölünmezlik, anayasanın, bütünü oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkının tanınmasını ve güvenceye almasını engellemeyebilir." şeklinde bir hükme de yer verilmiştir (Esen, 2009: 622).

Ülkede devlet yapısı ve organizasyonu, 1970'lerin ortalarından itibaren önemli derecede değişime uğramıştır. Kırk yıl boyunca otokratik olan devlet yapısı, 1970'lerin ortalarından itibaren modern demokratik bir devlet yapısına dönüşmüştür (Vinuela, 2000: 1). 1939-1975 arası merkezîyetçi bir dikta rejimi, 1975-1979 arasında demokrasiye geçiş ve 1986 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na katılımın ardından yaşanan Avrupalılaştırma süreci, İspanya'nın geniş kapsamlı ve derin sosyal dönüşümler geçirmesine neden olmuştur (Moreno, 2002: 399).

İspanya'da kamu otoritesi merkezi yönetim, bölge yönetimleri, iller ve belediyeler olmak üzere dört yönetim kademesi arasında paylaşılmıştır. İspanya'da yerel yönetim birimleri; bölge yönetimleri, il yönetimleri ve belediyeler olmak üzere üçe ayrılmıştır. İspanyol devleti, kendi yasama ve yürütme organlarına sahip 17 özerk bölge, 2 özerk şehirden, 50 ilden ve 8117 adet belediye yönetiminden oluşmaktadır. Bu yönetim birimlerinin yanında Kanarya ve Balear Adalarından oluşan yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Bu yönetim birimleri de diğer yerel yönetim birimleri gibi yerel özerkliğe sahiptir (www.seap.minhap.es). Ayrıca yerel yönetim birimleri içerisinde nüfus, gelişmişlik düzeyi, mekansal uzaklık, kırsal alan gibi birtakım kriterlere göre alt-ara yönetim birimleri de oluşturulabilmektedir (Parlak, 2006: 248).

İspanya'da yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine bakıldığında farklı uygulamalar olduğu görülmektedir. Yerel yönetim sisteminin günümüzdeki yapısı kaynağını 1812 Anayasası'ndan almaktadır. Napolyon modelinden esinlenerek oluşturulan ve il ve belediye gibi iki yönetim biriminden meydana gelen bu sistem, 1978 yılına kadar uygulanmıştır. İl sistemi, 1833 yılında merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak kurulmuştur. İl yönetimlerinin başına getirilen valiler, devlet tarafından alınan önlemlerin ülkenin tamamında aynı biçimde uygulanmasından sorumlu tutulmuşlardır. 1833-1882 yılları arasında valiler, ulusal birlik ve bütünlüğün korunmasında baş aktör olarak görev yapmışlardır (Lopez, Morata, Aktaran: Keleş, 1993: 12). 1882 yılından itibaren Katalonya ve Bask bölgelerinde ulusalcı akımların güçlenmesiyle illerin yeniden tanımlanması zorunluluğu doğmuştur. Bu tarihten sonra, iller birer yerel yönetim birimine dönüştürülmüş fakat yine de merkezi yönetimin taşra birimleri olmaya devam etmişlerdir. Buna rağmen, özellikle Katalonya'da yükselen ulusalcı ve bölgeci siyasi akımlar ve bu akımları temsil eden siyasi partilerin güç kazanması ile ilk özerk bölge (mancomunitat) kurulmuştur. Bu bölgeye merkezi yönetim tarafından eğitim, ulaşım, kültür ve bayındırlık alanlarında yetkiler verilmiş, ancak 1923'te yaşanan askeri darbe ile bölge yönetimi sona ermiştir (Keleş, 1993: 11-12).

İspanya'da, yerel ve bölgesel özerklik taleplerine karşı 1924 yılında çıkarılan Belediye ve 1925 yılında çıkarılan İl Özel Yönetimleri ile ilgili yasalar ile, meslek birliklerine dayalı "corporatiste" yaklaşımı benimsenmiştir. 1930'ların başlarında ise, yerinden yönetim ve özerklik konularında önemli adımlar atılmış, anayasada yerel yönetimlere kendilerini ilgilendiren bütün konularda geniş yetkiler verilmiştir (Keleş, 1993: 12).

Franco iktidarı, ilk yıllarında yasama, yürütme ve yargı erklerini kendinde toplamasının ardından, 1955 yılında çıkarılan yasa ile aşırı merkezîyetçi bir yapı oluşturularak valilere yerel yönetimler üzerinde önemli denetim yetkileri tanınmıştır (Keleş, 1993: 12-13). Bu dönemde yerel yönetimler merkezi yönetimin birer uzantısı gibi görülmüş ancak 1978 Anayasası ile radikal sayılabilecek düzenlemelere gidilerek yerel yönetim birimlerine yerel özerklik tanınmış ve mevcut birimler yeniden yapılandırılmıştır (Moreno Molina, 4).

Franco'dan sonra, demokratik yönetime geçişle birlikte demokrasinin gereği olarak yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmeye başlanmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kapsamında reformlara ağırlık verilmiştir (Alba ve Navarro, 2003: 197). 1978 Anayasası ile merkezîyetçi yapıdan, merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetimlerden oluşan adem-i merkezîyetçi bir yapıya doğru geçiş yaşanmıştır (Parlak, 2006: 247). Bu kapsamda, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi 1979'dan itibaren giderek gevşetilmiş ve 1985 yılında tam anlamıyla kaldırılmıştır. Bugün İspanya'da, yerel yönetimler üzerinde hukuki denetim uygulanmaktadır. Bu denetimde, yerel yönetimler kararlarını merkezi hükümetin temsilcilerine iletmekte ve hükümet temsilcileri de kararlarını yargıya götürebilme yetkisine sahip bulunmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında herhangi bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Bu yönetim birimleri arasındaki ilişkiler, genel olarak işbirliği ve koordinasyon ilkelerine bağlı olarak ilerlemektedir (Sanchez, 2007).

İspanya'da yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen reformlar, Anayasa'nın belirlediği sınırlar içerisinde kalarak 02.04.1985 tarihinde kabul edilen "Yerel Yönetim Kanunu" ile tanımlanmıştır. Parlamentonun ve yerel meclislerin çıkardığı kanun ve diğer mevzuatın, bu kanuna uygun olması gerekmektedir (Fossas, Velasco, 2005: 100). Kanunla, yerel özerklik vurgusu yapılarak, yerel yönetim birimlerine daha üst yönetim birimleri tarafından herhangi bir siyasi müdahale olmaksızın hizmetlerini

yürütme ve karar alma hakkı tanınmıştır (Moreno Molina, 7). 1993 yılında ise, "10 Sayılı Yerel Yapıların Kuruluşunu Düzenleyen Yasa" ile yerel yönetim sistemine "subsidiarite" ilkesi getirilmiştir (washlaw.edu, Aktaran: Parlak, 2006: 248). Bu düzenleme ile bugünkü İspanyol yerel yönetim sistemi şekillenmiştir. Subsidiarite ilkesi ile, yerel yönetimlere kendi kendine örgütlenme hakkı tanınmış, yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları genişletilerek yerel yönetimlere kendi kurallarını oluşturma yetkisi verilmiştir (Parlak, 2006: 248).

3.1. Bölge Yönetimleri (Özerk Topluluklar)

İspanya'da 17 adet özerk bölge ve iki özerk şehir bulunmaktadır. Özerk topluluklar, 1931 Anayasası'ndan esinlenerek oluşturulmuştur. 1978 Anayasası'nda İspanya, siyasi ve hukuki açıdan milliyetler ve bölgelerin meydana getirdiği özerk topluluklar bütünü olarak ifade edilmiştir. İspanyol Anayasası'na göre, özerk bölge yönetimleri;

- ortak tarihi, kültürel ve ekonomik özelliklere sahip sınırdaş illerde,
- tarihi olarak bölge statüsünde olan ada topraklarında oluşturulabilir (İspanya Anayasası, md. 143).

İspanya'da 1978 Anayasasıyla güçlü özerk bölge yapılanmalarının önü açılmıştır (Goldsmith, 2010: 99). Katalonya ve Bask bölgelerinin daha önceden belirlenmiş olan özel statüleri için referandum yapılarak statüleri kabul edilmiştir. 1980 yılında Galiçya ve 1981 yılında Endülüs'ün statüsü de referandumla kabul edilmiştir. Diğer bölgesel yönetimlerin kurulması süreci ise 1988 yılında tamamlanmıştır (Nalbant, 1997: 284).

İspanya'da Anayasa'nın oluşturulması sürecinde, Bask ve Katalonya gibi güçlü bölgelerden gelen özerklik talepleri bu bölgelere özerklik verilmesine neden olmuş ardından diğer bölgelerin özerklikleri de tanınmıştır (Castells, 2001, Aktaran: Goldsmith, 2010: 99). Ancak, özerk yönetimlerin siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel haklar açısından birtakım ayrıcalıklara sahip olmalarına karşın, bu ayrıcalıkları bağımsızlık elde etme amacıyla kullanmaları yasaktır (Parlak, 2006: 249). İspanyol Anayasası, özerk bölge yönetimlerinin federasyona yol açacak biçimde örgütlenmesine izin vermemiştir (İspanya Anayasası, madde 145).

İspanya'da bölge yönetimleri yetkileri açısından iki farklı statüye sahiptir. Anayasaya göre diğer bölgelerden daha fazla yetkiye sahip bölge yönetimlerinin statüsü birinci; daha az yetkiye sahip yönetimlerin statüsü ise ikinci derece olarak adlandırılmıştır. İkinci derecedeki bölge yönetimleri statülerinde değişiklik yapılarak yetkilerini aşamalı olarak arttırabilmektedir (İspanyol Anayasası, madde 148).İspanya'da anayasal kurallar gereği bölgeler, temsilcileri aracılığıyla kendi hukuki statülerinin hazırlanmasına katılma hakkına sahiptir. Ancak son onay, merkezi yönetim tarafından verilmektedir. Bu yönetim birimleri, Anayasa ile kendilerine bırakılan alanlarda ve kendi statüleri uyarınca yasama yetkisine sahiptir. Her bölgenin genel oyla seçilmiş bir yasama meclisi bulunmaktadır ve buna bağlı olarak her bölge kendi yürütme organına sahiptir. Bu durum, siyasi adem-i merkeziyetçiliğin bir göstergesidir (Akçadağ Alagoz, 2011). Buna karşın, belediye ve il yönetimleri için siyasi özerklikten bahsedilememektedir.

Özerk bölge yönetimlerinin kendi yasama ve yürütme organları bulunmaktadır. Yasama organı olan Meclis, bölge halkı tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclis seçimleri 4 yılda bir yapılmaktadır. Meclisin yetkileri arasında bölge için yasa yapma, bölge hükümetini atama ve denetleme, bölgeyi temsil edecek senatörleri belirleme, bölge bütçesini onaylama gibi yetkiler bulunmaktadır (CEMR, 2012: 44).

Bölgenin yürütme faaliyetleri Başkan ve Hükümet tarafından yerine getirilmektedir. Başkan bölge meclisi tarafından belirlenir ve Kral tarafından atanır. Bölgenin en üst düzey yöneticisidir ve hükümetin faaliyetlerinden sorumludur. Hükümet üyelerinin her biri meclise karşı sorumludur. Hükümetin sorumlulukları arasında bölge bütçesinin uygulanması, bölgesel vergi yönetimi gibi konular bulunmaktadır (Hulbert, 2012: 3).

3.2. İl Yönetimleri

İl yönetimleri, özerk bölge yönetimlerinden sonra gelen ikinci yerel yönetim birimidir. İl, devletin faaliyetlerini yerine getirmek için, şehirlerin bir araya gelmesiyle ve bölgesel bölümlenme ile belirlenen, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimidir (İspanya Anayasası, madde 141). İspanya'da 50 adet il yönetimi bulunmaktadır.

İspanya'da il sistemi, 1978 Anayasası ile küçük değişikliklere uğrasa da, 1812 yılından bu yana merkezi yönetimin taşradakibasamağı olarak varlığını sürdürmüştür. Bu idari yapılanmanın başına merkezi yönetimin aldığı önlemlerin ülkenin tamamında aynı biçimde uygulanabilmesi amacıyla merkez tarafından atanan valiler getirilmiştir (Cools, Verbeek: 2013).

İspanyol Anayasası'na göre, iller tüzel kişiliğe sahiptir ve bütün görevlerini yürütecek yetkilerle donatılmışlardır. İl yönetimleri, bir taraftan belediyeleri, diğer taraftan da merkezi yönetim faaliyetlerini kapsamaktadır. Böylece, il yönetimleri bir yandan il düzeyindeki belediye hizmetlerini izlemekte, diğer taraftan da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamaktadır (10 Sayılı Kanun, madde: 36).

İspanya'da il yönetimleri İl Meclisi, İl Başkanı ve İl Yönetim Kurulu'ndan oluşmaktadır. İl Meclisi, il sınırları içerisinde bulunan belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanları arasından, ilin nüfusuna göre seçilmektedir. Meclisin yetkileri arasında yürütme organının denetlenmesi, il bütçesinin hazırlanması, il düzeyinde planların hazırlanması ve uygulanması, il başkanının gensoru önergesinin onaylanması gibi birtakım yetkiler bulunmaktadır (10 Sayılı Kanun, madde: 33). İl Başkanı, meclis üyeleri tarafından seçilir. İlin bütçesini kullanmak, mallarını yönetmek, yönetim kuruluna başkanlık etmek gibi birtakım yetkileri vardır (10 Sayılı Kanun, madde: 34). İl Yönetim Kurulu, il başkanı ve başkan tarafından belirlenen sayıda meclis üyesinden oluşmaktadır. Kurulun yetkileri arasında meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda meclis adına karara almak, idari cezaları belirlemek gibi yetkiler bulunmaktadır (10 Sayılı Kanun, madde: 35).

3.3. Belediye Yönetimleri

İspanya'da belediyeler ülkenin temel yerel yönetim birimidir. Belediye yönetimleri, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde vatandaşların katılımını sağlayan özerk ve tüzelkişiliğe sahip yerel yönetim birimleridir (10 Sayılı Kanun, madde: 18). Ülkede toplam 8117 adet belediye yönetimi bulunmaktadır ve belediyelerin % 44'ünün nüfusu 500'ün altında, % 86'sının nüfusu da 5.000'in altındadır, Görüldüğü üzere, İspanya'da düşük nüfusa sahip belediyelerin toplam belediyeler içerisindeki payı oldukça fazladır. Bu durum birtakım problemleri de beraberinde getirmektedir. Pek çok belediye zorunlu kamu hizmetlerinin sunumundainsan kaynağı, teknik ve ekonomik kaynak açısından sorun yaşamaktadır (Cools, Verbeek, 2013).

İspanya'da belediyelerin yetki ve görevleri nüfuslarına göre farklılık göstermektedir. Örneğin, nüfusu 5.000 ve daha üzeri belediyeler yerel güvenlik ve yeşil alanlar ile ilgili hizmetleri yerine getirirken, nüfusu 20.000 ve daha üzeri belediyeler polis gücü, sosyal hizmetler alanında bir takım yetkilere sahiptir. Bunun yanında, nüfusuna bakılmaksızın tüm belediye yönetimlerinin yapmakla yükümlü olduğu hizmetler arasında içme suyunun temini, caddelerin ışıklandırılması, çöp toplama, mezarlık hizmetleri, kentsel ulaşım gibi hizmetler bulunmaktadır (www.ccre.org).

Belediye yönetimlerinin organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye meclisi, belediyenin nüfusuna göre en az 6 kişiden oluşmaktadır. Meclis seçimleri 4 yılda bir yapılmaktadır. Meclisin, yürütme organını denetlemek, üst veya alt belediye örgütleriyle birleşmek veya ayrılmak, mali kaynaklar ile belediye mallarını yönetmek, merkezi yönetim tarafından devredilen hizmetleri yerine getirmek gibi görevleri bulunmaktadır (CEMR, 2012: 44).

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başıdır. Pek çok Avrupa ülkesinin aksine İspanya'da belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Başkan, belediye meclisi tarafından atanır ve görevden alınır. Ancak bu durum, belediye başkanının meclisin altında bir siyasi figür olduğu varsayımına neden olmamalıdır. Zira belediye başkanı, kentteki en önemli ve kilit konumdaki siyasi yetkili olarak görülmektedir (Cools, Verbeek, 2013). Başkan, meclis toplantılarına başkanlık etmek ve meclisin gündemini belirlemek, meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda belediye mallarını yönetmek, meclis üyeleri arasından başkan yardımcılarını atamak gibi yetkilere sahiptir. Belediye yönetiminin bir diğer organı olan encümen ise, nüfusu 5.000'in üzerinde olan belediyelerin tamamında, nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerde ise meclis kararıyla oluşturulmaktadır. Encümen, meclis üyeleri arasından belediye başkanı tarafından seçilen üyelerden oluşan ve belediye başkanına yardımcı olmak amacıyla kurulmuş olan bir örgütlenmedir. Taslak halindeki bütçenin onaylanması, kentin ekonomik yönetimi, belediyenin ceza, izin ve ruhsat işlerinin yönetimi gibi konularda yetkilidir (Moreno Molina, 13-14).

İspanyol yerel yönetim sisteminde bölge, il ve belediye yönetimlerinin dışında daha az nüfusa hizmet veren ekonomik, etnik, kültürel birtakım zorunluluklardan doğan yönetim birimlerinin örgütlenmesine izin verilmiştir. Söz konusu yerel yönetim birimleri genel olarak Metropolitan Alanlar, Gönüllü Belediye Birlikleri (Mancominidades), Alt Yönetim Bölgeleri (Comarcas) ve Belediye Alt Yerel Yönetimleri (Entidades Locales Menares)' dir. Bu yönetim birimleri Anayasa'da açıkça belirtilmemiştir ve bunların yasal statüleri bölgeler tarafından belirlenebilmektedir (Cools, Veerbeek, 2013). Metropolitan Alan yönetimleri, büyük kent alanlarındaki ekonomik veya sosyal bağlara sahip belediyeleri bir araya getiren birimlerdir. Gönüllü Belediye Birlikleri ise, ortak proje yürüten veya ortak hizmet sunmayı amaçlayan belediyeler tarafından oluşturulan birimlerdir. Alt Yönetim Bölgeleri, ayrı yönetimi gerektiren ortak çıkarların gerçekleştirilmesi amacıyla özerk yönetimler tarafından kurulmaktadır. Belediye Alt Yerel Yönetimleri, özerk bölge yönetimleri tarafından oluşturulan, geleneksel olarak var olan ve bir belediyenin içinde faaliyet gösteren birimlerdir (Cools, Verbeek, 2013, Parlak, 2006: 254-255).

İspanya'da yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim türlerine bakıldığında iki tür denetim olduğu görülmektedir: İç ve dış denetim. Dış denetim, devlet Sayıştay tarafından uygulanmaktadır. Bir diğer dış denetim türü olan yasalara uygunluk denetiminde ise, bölge yönetimlerine farklı bir denetim uygulanmaktadır. Başbakan, bölge yönetimlerin kararlarına karşı Anayasa Mahkemesi'ne gidebilmektedir. Ayrıca, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin genel kamu yararına aykırı karar ve işlemlerine karşı bu karar

ve işlemleri durdurma veya yerine geçerek işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin de merkezi yönetimin karar ve işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesi'ne gitme hakkı bulunmaktadır. Denetim türlerinden bir diğeri olan iç denetimde de, merkezi yönetim veya özerk bölge yönetimlerinin belediye ve il yönetimleri üzerinde bulunmaktadır. Denetimler, mali işlemlerin gerçekleştirilmesinden önce, işlem sırasında ve sonrasında yapılmaktadır (Toksöz 2009: 90). Son dönemde yaşanan mali kriz, merkezi yönetimin bölge yönetimleri üzerinde mali denetimi arttırsa da, özellikle 2009 yılından itibaren bölgelere mali yerleşme anlamında önceki dönemlere göre daha fazla ayrıcalık verilmiştir (CEMR, 2012: 9). Örneğin, bölge yönetim birimlerinin gelirlerinin bütçe içindeki oranı 2010 yılında % 43 iken, 2011 yılında bu oran % 58'e yükselmiştir (CEMR, 2012: 15).

4. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİ

İspanya, geçirdiği tarihsel gelişim ve sahip olduğu somut koşullar etrafında şekillenen, özgün olarak nitelendirilebilecek bir yönetim sistemine sahiptir. Bu sistem, kimi yazarlarca federalizm benzeri bir sistem olarak nitelendirilse de sistemin klasik federalizm olarak tanımlanması da mümkün değildir (Agranoff, 2010 : 16, Aktaran : Yıldız, 2011 : 188). İspanyol yönetim sisteminin bu özgün yapısı merkez-yerel arasındaki mali ilişkinin temel çerçevesini de belirlemektedir.

İspanya'da, yerel yönetimlerin mali yapısını şekillendiren birtakım ilkeler mevcuttur. Bunlar ; eşitlik, sorumluluk, özerklik ve etkinlik ilkeleridir. Eşitlik ilkesine göre, yerel yönetimler arasında hizmetlerin gerektirdiği mali yükümlülükler ve hizmetlerin niteliği yönünden eşitliğin sağlanması gerekmektedir. Sorumluluk ilkesine göre, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları hizmetleri yerine getirebilmeleri için yeterli düzeyde mali kaynağa sahip olması gerektiğini ifade etmektedir. Özerklik ilkesi gereği yerel yönetimler, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetler için yeterli mali kaynağı sağlama yetkisine sahip olmalıdır. Etkinlik ilkesine göre ise, yerel yönetimlerin sağlamakla yükümlü oldukları hizmetlerin ve bunları sağlamak için kullandıkları mali kaynakların miktarına göre, sistemin hizmetleri etkin biçimde sağlamaya uygun olması gerekmektedir (Tortop, 1994: 59).

4.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasında Hizmet Bölüşümü

İspanya'da yerel yönetimler arasında görev paylaşımının çerçevesi, Anayasa ile belirlenmiştir. Görev paylaşımında iktidar, "çıkarm" büyüklüğüne göre yerel yönetimler arasında paylaştırılmaktadır. Yani, bir konuda yerel çıkar bölgesel çıkardan önemliyse bu alanda görevli yönetim birimi yerel yönetim olmaktadır. Burada temel ölçüt, görevin tamamen o yönetime bırakılması veya sorumluluğun paylaşılmasıdır.İspanya'da görev paylaşımında özerk bölgelere verilen yetkiler liste usulüyle sayılmıştır. İllerde ve belediyelerde ise, bu yönetimlere bırakılan görevler yasayla tanımlanmıştır. Yerel yönetimler kendilerine bırakılmış görev alanlarında özerk olarak görevlerini yerine getirmektedir. Ancakhizmetlerin yürütülmesinde, diğer yönetim birimleriyle sürekli bir eşgüdüm içerisinde bulunmak zorundadırlar. (Toksöz, 2009: 88).

Bölge yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte,İspanya merkezîyetçilikten uzaklaşmaya başlamış ve yerleşmenin önü açılmıştır. İspanya'da kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve kamu gelirlerinin paylaşımında bölge yönetimlerinin önemli rolü bulunmaktadır. Anayasa, merkezi yönetimin yetkili olduğu alanları uluslararası ilişkiler, savunma, adliye, temel hukuk mevzuatı,vatandaşlık, göçmenlik, yabancıların statüsü ve sığınma hakkı,kamu sağlığı, bölge yönetimlerinin organlarının uygulamaları saklı olmak üzere iş mevzuatı, fikri ve sınai mülkiyetle ilgili mevzuat,gümrük ve tarife yönetmelikleri, dış ticaret olarak belirlemiştir (İspanya Anayasası, madde: 149). Bunun yanında bölge yönetimlerine ise şu alanlarda yetki verilmiştir: kendi özyönetim kurumlarının teşkilatlanması,mekansal planlama, şehir planlaması,konut,kendi bölgesi içinde bölge yönetiminin yararına olan bayındırlık işleri,bölge genelinde demir yolları, tarım, su kanalları, orman, balıkçılık, ekonomik faaliyetlerin, kültürün ve araştırmanın artırılması, müzeler, kütüphaneler, anıtlar, bölge düzeyindeki turizm, spor ve eğlence faaliyetleri, bölge düzeyindeki sosyal refah, sağlık, emniyet (İspanyaAnayasası, madde: 148). Anayasa, bölge yönetimlerinin merkezi yönetimle paylaştığı sorumlulukları ise şöyle sıralamaktadır : eğitim, enerji ve madenler,sağlık,sosyal güvenlik, su, bilim, ticaret ve tüketici politikası, kredi, bankacılık ve sigorta, kültür ve eğlence, ekonomi ve finans, endüstri, kamu güvenliği, çevre ve koruma, medya iletişimi, ulaşım (İspanyaAnayasası, madde: 149, 150).

İspanya'da il yönetimlerinin yetkilerine bakıldığında, bu yönetim birimlerinin hem merkezi yönetimin taşra örgütünün uzantısı hem de yerel yönetim birimi olduğu görülebilmektedir. Zira, il yönetimleri diğer yönetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması noktasında önemli görevler üstlenmiştir.İl yönetimleri; yerel yönetimlerle hukuki, ekonomik, teknik işbirliği ve yardımlaşma, belediyelerle işbirliği, belediye üstü (supra municipal) hizmetlerin sağlanması, merkezi yönetim ve bölge yönetimleriyle birlikte yerel yönetimlerin işbirliğinin sağlanması gibi birtakım yetkilere sahiptir (Bosch, Duran, 2008: 5).

İspanya'da belediye yönetimlerinin yetki ve görevleri nüfuslarına göre farklılık göstermektedir. Belediyenin zorunlu görevleri yerine getirmede güçlük çekmesi durumunda bağlı bulunduğu il, bölge

yönetimi ya da merkezi yönetim tarafından belediyeye gereken desteğin sağlanacağı ilgili yasada belirtilmiştir. Yasada, belediyelerin görev ve sorumlulukları sayma yoluyla belirtilmemiştir. Bunun yerine, yerel topluluğun çıkarlarını bir biçimde ilgilendiren her alana belediyelerin müdahil olabileceği kabul edilmiştir. Buna ek olarak, bazı hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirileceği de açık biçimde belirtilmiştir (Keleş, 1993: 15-16). Merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görev bölüşümü şöyledir (Toksöz 2009: 80-82):

Genel Yönetim Hizmetleri: Güvenlik, itfaiye, sivil savunma, adalet, resmi kayıt işlemleri gibi hizmetler genel yönetim hizmetleri kategorisinde yer almaktadır. İspanya’da itfaiye hizmeti belediyelere bırakılmıştır. Merkezi yönetim ise, seçmen kayıt işlemleri ile ilgili hizmetleri yürütmektedir. Adalet, güvenlik, sivil savunma, nüfus, istatistik gibi hizmetler ise merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

Eğitim Hizmetleri: İspanya’da, okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim, mesleki ve teknik eğitim, yüksek öğrenim, yetişkin eğitimi gibi eğitim hizmetlerinin tamamı merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

Sağlık Hizmetleri: İspanya’da, hastane (tedavi) hizmetleri ve koruyucu sağlık hizmetleri merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

Sosyal Refah Hizmetleri: İspanya’da kreş ve bakımevi hizmetleri, sosyal hizmetler belediyelere aittir. Sosyal güvenlik hizmeti ise merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

Konut ve Şehir Planlaması Hizmetleri: Konut hizmetleri ve şehir planlaması ile ilgili hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Büyük ölçekli mekansal ve bölgesel planlama ise merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

Çevre ve Halk Sağlığı Hizmetleri: Çevre koruma hizmetleri ve tüketici hakları ile ilgili hizmetler hem merkezi yönetim hem de belediyeler tarafından yürütülmektedir. Su ve atık su, çöp toplama, mezarlıklar ve mezbahalarla ilgili hizmetler ise belediyeler tarafından sunulmaktadır.

Kültür, Eğlence ve Spor Hizmetleri: Tiyatrolar, konserler, müzeler ve kütüphaneler ile ilgili hizmetler merkezi yönetim ve belediyeler arasında bölüşülmüştür. Parklar ve açık alanlar, spor ve boş zaman ile ilgili hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. İbadethaneler ile ilgili hizmetler ise merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

Trafik ve Ulaşım Hizmetleri: İspanya’da ulaşım, havaalanları ve limanlar ile ilgili hizmetler merkezi yönetime aittir. Şehir içi kara ulaşımı ve şehir içi raylı sistemler ile ilgili hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Yollar ile ilgili hizmetler ise bu iki yönetim kademesi arasında paylaştırılmıştır.

Diğer Hizmetler: Ekonomik teşvikler, elektrik hizmetleri, ticaret ve endüstri ile ilgili hizmetler merkezi yönetim ile belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

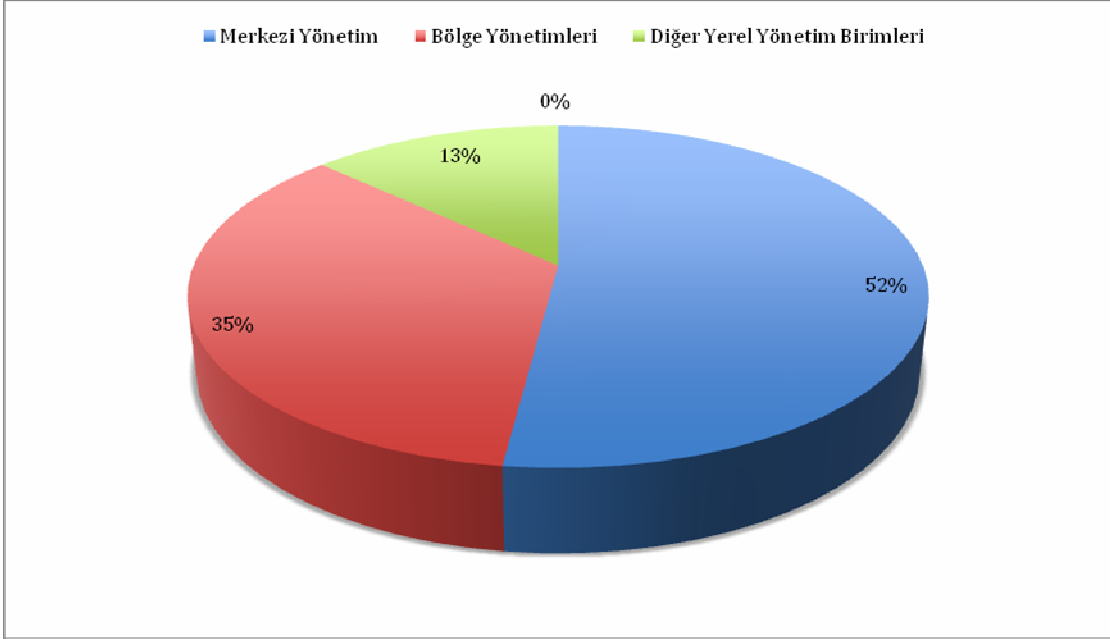
Tablo 1: İspanya’da Belediyelerin Yaptığı Hizmetler

Nüfusuna Bakılmaksızın Belediyelerin Yaptığı Hizmetler	Nüfusu 5.000 ve Daha Üzeri Belediyelerin Yaptığı Hizmetler	Nüfusu 20.000 ve Daha Üzeri Belediyelerin Yaptığı Hizmetler	Nüfusu 50.000 ve Daha Üzeri Belediyelerin Yaptığı Hizmetler
- içme suyunun temini	-halk kütüphaneleri	- sosyal hizmetler	- toplu taşıma
-caddelerin ışıklandırılması	- yeşil alanlar	- yangın önleme/itfaiye hizmetleri	- çevre koruma
- kentsel ulaşım	- yerel güvenlik	- polis gücü	- şehir planlama
- gıda güvenliği		- spor tesisleri	
- yolların bakımı			
-kanalizasyon ve atık yönetimi			
-mezarlık hizmetleri			
- çöp toplama			

Kaynak : Bosch ve Duran, 2008 : 5.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin hizmet boyutunun diğer bir konusu ise harcamalardır. İspanya’da yönetim birimlerinin yaptığı harcamaların dağılımına bakıldığında, yerelleşme süreci ile yerel yönetim birimlerinin harcama kapasitelerinde dramatik bir artış yaşandığı görülmektedir. Örneğin, 1978 yılındaki toplam kamu harcamalarının dağılımında bu harcamalarının % 90’ı merkezi kuruluşlarca gerçekleştirilirken; günümüzde yaklaşık % 52’si merkezi kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir (Sanchez, 2007). 2009 yılı için kamu harcamalarının dağılımına bakıldığında, bölge yönetimlerinin payının % 35, diğer yerel yerel yönetim birimlerinin payının ise payının ise % 13 olduğu görülmektedir (www.kpmg.com). Bölge yönetimlerinin harcamalarına bakıldığında, diğer yerel yönetim birimlerinden daha geniş bir harcama kapasitesine sahip olmalarına rağmen bu yönetim birimleri hala merkezi yönetimin yardımına/teşviklerine büyük ölçüde bağımlıdır (Goldsmith, 2010: 99).

Şekil 1: İspanya'da Kamu Harcamalarının Yönetim Birimleri Arasında Dağılımı



Kaynak : KPMG, 2010.

4.2. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasında Gelir Bölüşümü

İspanya'da yerel yönetimlerin sayısı ve hizmet alanları bakımından oldukça geniş bir örgüt yapısına sahiptir. Bu bakımdan gelir kaynakları da oldukça geniştir. Yerel yönetimlerin gelirleri arasında; merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, vergi gelirleri, üst yönetimlerden sağlanan yardımlar, harç ve resimler, borçlanma, ve diğer kaynaklar gibi çeşitli gelir kaynakları bulunmaktadır. (İçişleri Bakanlığı, 1999: 389-395, Aktaran: Parlak, 2006: 256-257).

İspanya'da yerel yönetimlerin vergi gelirleri doğrudan ve paylaşılan olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan vergi gelirleri, merkezi yönetim tarafından özerk bölge yönetimlerine bırakılan gelirlerdir. Emlak, veraset ve intikal, alım-satım, tüketim, motorlu taşıtlar vergileri ve şans oyunları doğrudan vergi gelirlerini oluşturur (country-data.com, Aktaran: Parlak, 2006: 257). Bu vergilerin oranları parlamento tarafından yıllık olarak belirlenir ve vergiler özerk bölge yönetimi tarafından toplanır. Özerk bölgeler, bu vergilerin oranlarında sınırlı miktarda arttırma yapabilir veya parlamentonun onayı ile ek vergi kalemleri koyabilir. Özerk yönetimler tarafından toplanan emlak, alım-satım ve motorlu taşıtlar vergilerinin gelirleri doğrudan alt yönetim birimlerine (belediye ve il yönetimleri) bırakılmaktadır. Paylaşılan vergiler ise gelir, kurumlar ve katma değer vergileridir (Parlak, 2006: 257). Bunun yanında, yerel yönetimlerin hem oranını hem de tabanını belirleyebildiği vergiler, toplam yerel yönetim vergilerinin % 30'unu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin oranlarını belirleyebildikleri vergiler ise, yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinin % 50'sini oluşturmaktadır (Topal, 2004: 129).

İspanya'da yerel yönetim birimlerinin gelirlerinin yarısından fazlasını yerel vergiler oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin ortalamasına bakıldığında, bu oranın yaklaşık % 40 olduğu görülmektedir. İspanya'da yerel yönetimlerin güçlü vergi gelirlerine sahip olmasının altında yatan en önemli neden, yerel maliye alanında yapılan kapsamlı reformlardır. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin (CEMR) 2012 yılında yayımladığı rapora göre, İspanya'da yerel vergilerin oranı 2011 yılında bir önceki yıla göre % 15.1 oranında yükselmiştir (CEMR, 2012: 13).

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir kalemini oluşturan harç ve resimler, yerel yönetimlerin hizmetlerinden faydalanan bireylerden elde edilen gelirlerdir. İspanya'da harç ve resimlerin oranı bölge yönetimi tarafından belirlenmektedir (Parlak, 2006: 257).

Yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde yer alan bir diğer gelir kalemi ise, merkezi yönetimden yapılan yardımlardır. İspanya'da merkezi yönetim, yerel yönetimler arasındaki eşitsizlikleri giderme, yönetim birimleri arasında mali dayanışma yaratma gibi birtakım hedeflerle yerel yönetimlere kaynak aktarımında bulunmaktadır (Özkök Çubukçu, 2008: 105). Merkezden transferlerin yerel yönetim gelirleri içerisindeki oranı 2001 yılı itibarıyla % 55'e yakındır (Darby, Muscatelli, Graeme, 2003: 30). Avrupa Birliği ülkelerinde bu oran ortalama % 40 civarındadır (Özkök Çubukçu, 2008: 105).

Yerel yönetimler tarafından gelir olarak elde edilen Diğer Kaynaklar ise, bölge yönetimleri tarafından toplanan vergilerin %1,04'ü, emlak işlerinden toplanan gelirlerin %0,43'ü, toplam gelirlerinin %10'u ve bölge yönetimleri tarafından nüfusa orantılı olarak ayrılan %16,48 oranındaki paylardan oluşmaktadır (country-data.com, Aktaran: Parlak, 2006: 257).

2011 yılında CEMR verilerine göre, Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetimlerin gelirlerinin % 44.1'i merkezden yapılan yardımlardan; % 41.6'sı yerel ve ulusal vergilerden; % 10.6'sı kullanım ücretleri ve harçlardan; % 1.6'sı varlıklardan ve % 2.7'si diğer gelirlerden oluşmaktadır. İspanya'ya bakıldığında en fazla oranı yerel ve ulusal vergi gelirlerinden elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Bunu merkezden yapılan yardımlar izlemektedir (CEMR, 2012: 15).

İspanya'da belediyelerin mali yapısı, 1988 yılında kabul edilen kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanuna paralel olarak, 2001 yılında bir başka kanun daha yürürlüğe girmiştir. Belediyelerin özerkliğinin bir parçası olarak, bu yönetim birimlerine tanınan mali özerklik konusu, yalnızca belediyelerin hizmetlerini yerine getirirken yeterli gelir kaynaklarına sahip olması durumunu kapsamaktadır. Bir kamu otoritesi olarak belediyelerin, kendi gelirlerini elde etmeleri anlamına gelmemektedir (Fossas, Velasco, 2005: 100). Ancak, belediye meclisleri vergilerle ilgili düzenleyici değişiklik yapma hakkına ve vergileri yönetme yetkisine sahiptir (Vilalta, 2011: 66).

Belediyelerin mali yapısı vergiler ve merkezi yönetim tarafından yapılan koşulsuz yardımlardan oluşmaktadır. Vergi gelirleri, belediyelerin toplam gelirlerinin % 49'unu oluşturmaktadır. Diğer yönetim birimlerinden (merkezi yönetim, özerk topluluklar ve il yönetimleri) elde edilen gelirler ise % 38'lik bir orana sahiptir (Vilalta, 2011).

İspanya'da belediyelere ait zorunlu üç gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlar gerçek vergi, ekonomik faaliyetlerden alınan vergiler ve otomobillerden alınan vergilerdir. Bu vergiler, yerel vergilerin ve seçimli vergilerin % 80'ini oluşturmaktadır. Seçimli vergiler ise, inşaat vergisi ve gayrimenkul değer artışı üzerinden alınan vergilerdir (Tortop, 1994: 58). İspanya'da emlak vergisi belediyeler için önemli bir kaynaktır. Gelirlerinin yaklaşık %40'ı emlak vergisinden elde edilmektedir (Vilalta, 2011). Belediyelere emlak vergisinin taban ve tavan sınırları içerisinde kalmak koşulu ile oranlarını saptama yetkisi verilmiştir. Bu vergilerin taban ve tavan sınırlarını merkezi yönetim belirlemektedir. Ekonomik faaliyetlerden alınan vergiler ise; ticari ve endüstriyel faaliyetler ile meslek grupları, sanat ile ilgili faaliyetler ve işyerlerine verilen izinlerden alınan vergilerdir. Motorlu taşıt, lüks eşyalar ve ilanlar üzerinden de vergi alınmaktadır. Motorlu taşıtlar vergisi belediyelerde zorunlu olarak alınmaktadır ve belediyeler bu verginin oranlarını, merkezi yönetimin belirlediği sınırlar dahilinde kalmak koşulu ile arttırabilirler. Lüks eşyalar ve ilanlar üzerinden alınan vergiler ise belediyelerin iznine bırakılmıştır (Tortop, 1994: 58-59).

Bu gelir kalemlerinin dışında İspanya'da borçlanma yoluyla elde edilen gelirler ile varlıkların satışından elde edilen gelirler diğer gelir kalemlerini oluşturmaktadır (Vilalta, 2011). Belediyeler, borçlanma konusunda özerk olsalar da merkezi yönetim tarafından belirlenen sınırlar dahilinde borçlanabilmektedir. Örneğin İspanya'da belediyeler, sadece yatırım harcamaları için ve en çok yirmi yıllığına borçlanabilmektedir. Borçlanma yoluyla elde edilen gelir, belediyelerin toplam gelirlerinin % 20'sini aşamaz. Merkezi yönetim, belediyelere makro ekonomik politikaların uygulanması nedeniyle birtakım kısıtlamalar getirebilmektedir (OECD, 2002, Aktaran: Topal, 2005: 46).

İspanya'da belediyelerin 2001, 2008 ve 2009 yılları arasındaki gelirlerinin dağılımı şöyledir (Vilalta, 2011: 66):

Tablo 2: İspanya'da Belediyelerin Gelirleri (2001-2008-2009)

	2001	2008	2009
Vergiler	32,5	32	28,4
Ücretler	16,4	17	14,6
Merkezi Yönetim Yardımları	29,8	30,9	26,7
Sermaye Teşvikleri	8,1	7,7	18
Diğer	7,1	7	8,8

Kaynak: Ministry of Economy and Finances, Aktaran: Vilalta, 2011, 66.

Yukarıdaki tabloya bakıldığında, belediyelerin gelirleri içerisinde en fazla payı vergilerin aldığı görülmektedir. Bunu merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar izlemektedir. Merkezden yapılan yardımların belediye vergilerinin oranlarına yakın oluşu, İspanya'da hala belediyelerin merkezi yönetime mali olarak bağımlı olduğunu göstermektedir.

Belediyelere merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, 2002 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yürürlüğe giren Kanun ile düzenlenmiştir. 1999-2003 yılları arasında uygulanan transfer modeli, koşulsuz transferlerden oluşmaktaydı. Bu modelde, merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerin miktarı beş yılda bir yenilenmekte ve GSYİH'ye göre değişmekteydi. Transferler, çeşitli faktörler göz önünde bulundurularak dağıtılmaktaydı. Örneğin belediyelere yapılan transferlerin % 75'i nüfus kriteri göz önünde bulundurularak yapılmaktaydı. Daha fazla nüfusa sahip belediyelere yapılan transferin miktarı da daha fazlaydı. Nüfus kriterine ek olarak belediyenin bulunduğu yerdeki okullar, belediyenin mali kapasitesi gibi birtakım kriterler göz önünde bulundurulmaktaydı. 2004 yılından itibaren uygulanan transfer sistemi ise, belediyelerin büyüklüğünü dikkate almaktadır. Örneğin, 75.000'den fazla nüfusa sahip belediyeler ve

nüfusuna bakılmaksızın bir bölgenin ya da ilin başkentinde bulunan belediyelere yılda bir yardım yapılmaktadır. Yapılan yardımlar merkezi yönetimin çeşitli vergilerinden ayrılan bölgesel yardımlar ve eşitleme yardımı şeklinde gerçekleşmektedir (Chaparro, Ferrera, 2011: 75-76). Ayrıca, İspanya'da nüfusu 75.000'den fazla olan belediyeler merkezi yönetime ait olan gelir vergisinden, Katma Değer Vergisi'nden (KDV), ve Özel Tüketim Vergisi'nden (ÖTV) (tütün, alkol ve hidrokarbon üzerinden alınan vergilerinden) pay elde etmektedir (Vilalta, 2011: 66). İspanya'da belediye ve il yönetimleri merkezi yönetimin vergi gelirlerinden pay almaktadır. Özerk bölge yönetimleri ise bu paydan yararlanamamaktadır. Belediyelere merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aktarılan gelirler belli kıstaslara göre verilmektedir. Diğer yönetim birimlerinden aktarılacak gelirin miktarını, belediyenin nüfusu % 70, mali gücü % 25, belediye sınırlarındaki anaokulu, ilkokul ve özel okulların sayısı ise % 5 oranında etkilemektedir (Tortop, 1994: 59). 2008 yılında merkezi yönetimden belediyelere aktarılan gelir 9.500 Milyon Avro iken, özerk topluluklardan belediyelere aktarılan gelir 5.700 Milyon Avro, il yönetimlerinden aktarılan miktar ise 2.760 Milyon Avro olmuştur (Vilalta, 2011).

SONUÇ

İspanya'da kamu yönetimi alanında 1980'lerden sonra gerçekleştirilen reformlar ile merkezîyetçilikten adem-i merkezîyetçiliğe doğru bir gidiş yaşanmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimler de bir dizi reforma tabi tutulmuştur. Yaşanan yerelleşme süreci ile birlikte, merkezi yönetimin harcamalarında bir azalma yaşanmıştır. Bu süreçte, yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı yükselmiştir. Günümüzde, yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki oranı yaklaşık % 50 düzeyindedir. Bu çerçevede, son yıllarda yerel yönetimlerin harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payına bakıldığında; bölge yönetimleri tarafından yapılan harcamaların yerel yönetimler harcamaları içerisinde % 36 payla en fazla orana sahip olduğu görülmektedir. Bölge yönetimlerini ise belediyeler izlemektedir.

İspanya'da yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısından fazlasını vergiler oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, vergilerin oranlarını belirleyebilmektedir. Yerel yönetimlerin oranlarını ve tabanını belirleyebildiği vergilerin oranı tüm vergilerin % 30'unu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin oranlarını belirleyebildikleri vergiler ise, yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır. Ayrıca, bölge yönetimleri de harç ve resimlerin oranını belirleyebilmektedir.

Yerel yönetim gelirleri içerisinde merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların oranı % 50'ye yakındır. Bölge yönetimleri, merkezden yapılan yardımlardan yararlanamamaktadır. Merkezi yönetim belediyelere ve illere gelir aktarmaktadır. Ayrıca, yerel yönetim birimi olan belediyelere merkezi yönetimden, bölge ve il yönetimlerinden gelir yardımı yapılmaktadır. Belediyelere yapılan bu yardımların oranı % 40'a yakındır. Belediyelerin vergi gelirlerinin oranı ise, bu yönetim birimlerinin gelirlerinin yaklaşık % 30'unu oluşturmaktadır.

Yapılan rakamsal analizlerin ışığında, İspanya'da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkide yerel yönetim birimleri içerisinde bölge yönetimlerinin görev ve harcama bakımından diğer yönetim birimlerinden daha etkin olduğu görülmektedir. İspanya'da bölge yönetimleri, belediye ve il yönetimlerinden farklı olarak siyasal özerklikten faydalanmaktadır. Bu çerçevede, bölge yönetimlerine pek çok görev ve yetki verilmiştir. Buna paralel olarak, yerel yönetimlerin harcamaları içerisinde en fazla pay bölge yönetimlerine aittir. Belediyelerin harcamalarının yerel yönetim harcamaları içerisindeki oranı bölge yönetimlerinden sonra gelmektedir. Ayrıca, pek çok ülkede belediye yönetimlerine ait olan emlak vergisi gibi vergiler de dahil olmak üzere birçok vergi çeşidi yine bölge yönetimleri tarafından alınmaktadır. Bu durum, bölge yönetimlerinin yerel yönetimler içerisinde en fazla vergi gelirin sahibi yönetim birimi olduğunun da bir göstergesidir.

KAYNAKÇA

- AKÇADAĞ ALAGÖZ, Emine (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye, *Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM)*, <http://www.bilgesam.org/incele/753/-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-ve-turkiye/#.VwuuA2yjAuRk>, Erişim Tarihi:21.08.2015.
- ALBA, Carlos, NAVARRO, Carmen (2003). *Twenty five years of local government in Spain*, in Kerting, N. and A. Vetter (eds.) *Reforming Local Government In Europe. Closing the Gap Between Democracy And Efficiency*. Opladen: Leske and Budrich.
- ALTINTAŞ, Osman (2007). *İl Özel İdareleri Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi*, DPT Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 2743.
- BOSCH, Nuria, DURAN, Jose M. (2008). *Fiscal Federalism and Political Decentralization Lessons from Spain, Germany and Canada, The Financing System Of Spanish Regions: Main Features, Weak Points and Possible Reforms*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, s. 3-24.
- BÜLBÜL, Duran (2011). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerindeki Etkileri", *IV. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu*, 26-27 Kasım 2011.
- COOLS, March, VERBEEK, Leen (2013). "Local And Regional Democracy In Spain", *Congress Of Local And Regional Authorities*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=Congress&direct=true>, Erişim Tarihi: 02.10.2015.

- CHAPARRO, F. Pedraja, FERRERA, J. M. Cordero (2011). "Alternative Reforms for the Municipality Transfer System in Spain", *IEB's Report On Fiscal Federalism*, s. 74-83, http://www.ieb.uib.edu/phocadownload/informe-anual/es/InformeFF2011_esp.pdf, Erişim Tarihi: 21.08.2015.
- COOLS, Marc, VELBEEK, Leen (2013). "Local and Regional Democracy In Spain", <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=Congress&direct=true>, Erişim Tarihi: 03.09.2015.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2012). *Subnational Public Finance In the European Union*, http://www.ccre.org/docs/Note_CCER_Dexia_EN.pdf, Erişim Tarihi: 16.09.2015.
- DARBY, Julia, MUSCATELLI, Anton, ROY, Graeme (2003). *Fiscal Decentralisation In Europe: A Review of Recent Experience*, http://homepages.strath.ac.uk/~hbs03117/ERSA_DMR.pdf, Erişim Tarihi: 20.08.2015.
- DAYAR, Hatice, (2002). "Türkiye'de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 7, s. 313-327.
- EGELİ, Haluk, DIRİL, Funda (2012), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 84, s. 25-44.
- ESEN, Selin (2009). *İspanya'da Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri İçinde*, Ankara: İmge Kitabevi.
- FOSSAS, Enric, VELASCO, Francisco (2005). *Local Government In Spain, The Place and Role of Local Government In Federal Systems*, Ed: Nico Steytler, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftungs, 95-122.
- GOLDSMITH, Micheal (2010). "Central Control Over Local Government - A Western European Comparison", *Local Government Studies*, S. 28:3, s. 91-112.
- GÜNDÜZ, İsmail Orçun, AGUN, Bilge Hakan (2009). *Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulanması ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Prof. Dr. Mualla Yücel'e Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 243, Cilt: I.
- HULBERT, Claudia (2012). *Public Investment Across Levels of Governments: The Case of Galicia, Spain*, OECD 28th Territorial Development Policy Committee, http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Galicia_edited.pdf, Erişim Tarihi: 02.10.2015.
- KELEŞ, Ruşen (1993). "İspanya'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, s. 11-22.
- LOPEZ-CASASNOVAS, Guillem (2003). *Health Care and Fiscal Desentralization in Spain*, http://www.upf.edu/pdi/cres/lopez_casasnovas/_pdf/health_care.pdf, Erişim Tarihi: 03.09.2015.
- MORENO, Luis (2002). "Decentralization in Spain", *Regional Studies*, S. 36, s. 399-408.
- MORENO MOLINA, Angel-Manuel, *Local Government In Spain*, http://www.ola-europe.com/fileadmin/monographies/Rapport_sur_1_Espagne_in_English_.pdf, Erişim Tarihi: 02.10.2015.
- MÜTLÜÖNER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- NADAROĞLU, Halil (1994). *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulanması*, İstanbul: Beta Yayınları.
- NALBANT, Atilla (1997). *Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- NICOL, Scherie (2014). *Financial Scrutiny Unit Briefing Fiscal Devolution-Some Comparative Examples*, SPICe The Information Center, http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_14-88_Fiscal_Devolution_Some_Comparative_Examples.pdf, Erişim Tarihi: 03.09.2015.
- ÖZKÖK ÇUBUKÇU, Dilek (2008). "Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 63, Sayı: 1, s. 81-120.
- PARLAK, Bekir (2006). *Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, Bursa: Alfa Aktüel.
- Sanchez, Adolfo (2007). *Yerel Yönetim Reform Programı'na Destek Projesi*, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye 2005-2007.
- TOKSÖZ, Fikret (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- TOPAL, A. Kadir (2005). "İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye İle AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, S. 2, s. 25-50.
- TOPAL, A. Kadir (2004). "Belediyelerin Özgürlüklerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 18, S. 3-4, s. 119-133.
- TORTOP, Nuri (1999). *Mahalli İdareler*, Ankara Yargı Yayınları.
- TORTOP, Nuri (1994). "İspanya'da Yerel İdareler ve Mali Olanakları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 6, s. 57-60.
- VILALTA, Maite (2011). *Municipal Governments In Spain*, <http://www.catalanviews.com/node/83>, Erişim Tarihi: 21.08.2015.
- VILALTA, Maite (2011). *The Spanish Tax Agency: A Necessary Reform*, IEB's Report On Fiscal Federalism, s. 66-72.
- VINUELA, Julio (2000). *Fiscal Decentralization in Spain*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vinuela.pdf>, Erişim Tarihi: 17.08.2015.
- YILDIZ, Mete (2011). "İspanya Yönetim Sistemindeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2, 175-191.
- <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-İSPANYA%20533-584.pdf>, Erişim Tarihi: 17.08.2015.
- Ministerio De Administraciones Publicas (İspanya Maliye ve Kamu Yönetimi Bakanlığı), *Local Governments In Spain*, http://www.minhap.gob.es/en_GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx, Erişim Tarihi: 03.09.2015.
- 1978 Tarihli İspanya Anayasası.
- 10 Sayılı Yerel Yapıların Kuruluşunu Düzenleyen Kanun (1993).
- İnternet Kaynakları**
- www.ccre.org
- www.kpmg.com
- www.seap.minhap.es