

PAPER DETAILS

TITLE: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK SARTI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE MALİ
ÖZERKLİK

AUTHORS: İbrahim Güray YONTAR,Mehmet DAG

PAGES: 147-162

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1142411>

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE MALİ ÖZERKLİK

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Güray YONTAR
Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, (guray.yontar@deu.edu.tr)

Arş. Gör Mehmet DAĞ
Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, (mehmet.dag@deu.edu.tr)

ÖZET

Yerel yönetimler, demokrasinin vazgeçilmez unsurları olmalarının yanı sıra yerel demokrasinin gerçekleşmesinde, idari ve mali özerkliğin sağlanması koşuluna bağlı olarak, önemli görevler üstlenmektedir. Hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması ve bu hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının tahsis edilmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında da vurgulanmıştır. Bu kapsamda çalışmanın ilk kısmında özerklik kavramı mali ve idari boyutuyla değerlendirilmiş ve özellikle mali özerklik kavramı çerçevesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında Türkiye'deki durum ele alınmıştır. Daha sonra mahalli idarelere ait mali istatistikler üzerinden mali özerkliğin boyutu incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Özerklik, Mahalli İdareler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, İdareler Arası Mali İlişkiler.

FISCAL AUTONOMY IN TURKEY IN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF GOVERNMENT

ABSTRACT

Local governments, in addition to being indispensable elements of democracy have important roles in the realization of local democracy depending on the provision of administrative and fiscal autonomy. Providing services by the closest units to the public and the allocation of resources of income in the provision of services is also highlighted in the context of European Charter of Local Self-Government. In this context, in the first part of the study the concept autonomy is assessed by fiscal and administrative aspects and particularly the situation in Turkey is evaluated within the framework of European Charter of Local Self-Government in the context of fiscal autonomy. Then, the dimensions of fiscal autonomy of local administrations in Turkey are examined using the fiscal statistics.

Keywords: Fiscal Autonomy, Local Governments, European Charter of Local Self-Government, Intergovernmental Fiscal Relations.

1. Giriş

Günümüzde pek çok ülkede kamu mali yönetimi alanındaki reform çalışmaları kapsamında yerel idarelere yönelik idari ve mali düzenlemelere gidilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda özerkliği geçmişten gelen ve güncelliğini koruyan bir tartışma konusudur. İdari özerklik mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için yerel yönetimlere bir görevi yapabilme yetkisinin verilmesidir. Ülkemizdeki uygulamalar açısından bu durum bağımsız hareket edebilme anlamına gelmemektedir. Nitekim Anayasamızın 127. Maddesinde yer verildiği üzere merkezi idare mahalli idareler üzerinde idarenin bütünlüğünün korunması açısından idari vesayet yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkinin yerel özerkliği zedelemeyecek düzeyde kullanılması dünyada genel kabul gören bir ilkedir.

İdari açıdan özerkliğin sağlanması tek başına yerel özerkliği sağlamaya yetmemektedir. Mali açıdan özerk bir yerel yönetim, yerel demokrasinin sağlıklı işleyebilmesinin temel koşullarından birisidir. İdareler arası mali ilişkiler açısından hizmetlerin sunumunda optimal noktaya ulaşılarak yerel ihtiyaçlara cevap verilebilmesi açısından kaynak tahsisinde etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu etkinliğin sağlanması açısından yerel ihtiyaçların doğru olarak belirlenmesine yönelik olarak yerel idarelerin daha rasyonel kararlar verebilecekleri öngörülmektedir. Bu çerçevede hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesine göre, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından görülmesi esastır. Bu ilke, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkilerin düzenlenmesinde özellikle Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından dikkate alınmaktadır. Ülkemizde de yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4.madde 3. Fıkrasında yer verilen “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” hükmü ile söz konusu ilke kabul edilmiştir.

Mali açıdan özerkliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına (özellikle öz gelirlerle) sahip olması gerekmektedir. Nitekim bu husus 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinin son fıkrasında ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde 9/2’de vurgulanmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde Türkiye’de mali özerkliğin boyutlarının ele alınarak yerel demokrasinin güçlendirilmesi çerçevesinde bütünlük bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. 5302, 5393 ve 5216 sayılı yerel yönetimlere ilişkin yasalarda mahalli nitelikteki görev ve sorumluluk alanları önemli bir yer tutmasına karşın gelir kaynakları bu sorumluluğu yerine getirebilecekleri düzeyde güçlendirilmemiştir. Benzer şekilde büyükşehir belediyelerinin idari ve mali yapısına ilişkin önemli değişiklikler getiren 2012 tarih ve 6360 sayılı yasada büyükşehir belediyelerinin idari ve mali açıdan özerk olduğu belirtilmesine rağmen kendilerine verilen yeni görev ve sorumluluk alanlarıyla orantılı yeterli gelir kaynakları tahsis edilmemiştir. Bu durum son yıllarda yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta reform denilebilecek düzenlemelere gidilmesine rağmen bu düzenlemelerin mali ayağının eksik kaldığını bize bir kez daha göstermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde mahalli idarelere yönelik düzenlemelerde yerel idarelere dağıtılacak payların ve tahsis edilecek gelir kaynaklarının tespitinde yerel yönetimlere danışılması gerekmele beraber Türkiye’nin bu maddeye çekince koyduğunu da özellikle belirtmek gerekmektedir. Mali özerklik değerlendirmelerinden önce özerklik tartışmalarına ışık tutması bakımından öncelikle özerkliğin kavramsal boyutuna değinilmesi önem taşımaktadır.

2. Özerklik Kavramı ve Mali Özerkliğin Önemi

Temel olarak 19. Yüzyıl'da ve 20. Yüzyıl'ın ilk dönemlerinde şekillenmiş bulunan "liberal yaklaşım"a göre yerel yönetimler, özellikle demokratik değerleri ve kamu hizmetlerini sağlamada etkinliği ve verimliliği sağlayabilecek en önemli yönetim kademeleri olarak değerlendirilmiştir (Kösecik & Özgür, 2005:1). Liberal düşüncenin temeli ve en fazla üzerinde durulan düşünce, bireysel ve toplumsal anlamda genel özgürlüktür. Özgürlük ancak modern anlamda bireyin ve toplumun "özerk" olmasıyla/olabilmesiyle ciddi olarak "somutlaştırılabilir" hale gelmiştir. Bu somutlaşmanın tezahürü olarak da "yerel yönetimler" liberalizm içerisinde önemli bir "siyasal" birim olarak ele alınmaktadır (Çelik & Usta, 2010:123).

Yerel yönetimlerin dayandığı değerleri inceleyen düşünürler genellikle özgürlük, katılım ve etkinlik olmak üzere üç değer üzerinde odaklanmaktadır. Bir yerel yönetim biriminin özgürlüğü, onu oluşturan bireylerin özgürlükleri toplamı olmamakla birlikte bu durum "yerel özerklik" için önemli bir temel oluşturmaktadır. "Etkinlik" de halka kamu hizmetlerinin etkin ve dengeli bir şekilde sunulması noktasında yerel yönetimleri öne çıkaran bir değer olarak görülmektedir. *Etkin bir şekilde kamu hizmeti yapabilmesi için yerel yönetimlerin gerekli yetki ve kaynaklarla donatılması* gerekmekte ve kendi başına kullanabilecekleri kaynaklara sahip olmanın zorunluluğu da buradan doğmaktadır (Keleş, 2000:47-48).

John Stuart Mill, demokratik bir sistemin işleyişinde yerel siyasal kurumların varlığını hayati görmektedir. Ona göre, güçlü kılınan yerel yönetimler halkın katılım kanallarını artırmakta, siyasetin ve devletin işleyişi konusunda halkın bilinçlenmesini sağlamaktadır. Ayrıca Mill, yerel yönetimlerin yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında sahip olduğu yerel çıkarlar ile yerel sorunlar hakkındaki bilgi düzeyinin ve hizmet üretme kapasitesinin, etkin ve verimli hizmet üretimini mümkün kılacağını belirtmiştir. 19. Yüzyılda ve 20. Yüzyılın ilk yarısında biçimlenmiş olan ve günümüzde de geçerliliğini koruyan yerel yönetimlerin önemine ilişkin temel yaklaşımlar, refah devletinin öne çıktığı dönem olan II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, 1980 sonrası dönemde ve günümüzde de varlığını halen sürdürmektedir (Kösecik & Özgür, 2005:1-4).

Özerk yerel yönetimler günümüzde de en etkin hizmet üretme mekanizmaları olarak değerlendirilmektedirler. Yerel özerklik ilkesi çerçevesinde idari ve mali özerkliğe sahip olmak ise artık yerel yönetimlerin etkin hizmet üretiminin temel koşulu haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin idari özerkliği; karar organlarının serbest seçimle oluşması, organların göreve gelmesi ve görev süreleri boyunca; görevden alma, uzaklaştırma ve düşürülme gibi durumlara karşı yargısal güvenceye sahip olmaları yani bu kararların yargı organları tarafından alınmasını ifade eder. Buna göre yerel idareler açısından idari özerklik aynı zamanda yetki ve sorumluluklar dahilinde karar alabilme ve bu kararları uygulayabilme yetkisi ile yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerinde sadece hukukilik denetimi yapılabilmesini ifade etmektedir (Karaarslan, 2007:138-139). Ülkemizde ise hukukilik denetimine ek olarak vesayet denetimi de yapılmaktadır. Ülkemizdeki idari özerklik, idari yerinden yönetim olarak değerlendirilmelidir, siyasi özerklik bunun ötesinde bir kavramdır.

Özerk statünün varlığı halinde; bu statüye sahip kuruluşlara kendi kendilerini yönetme yetkisi verilmiştir. Ancak bu yetki, söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı ve dokunulmaz kılmak gibi bir düşünceden değil, onların özellik gösteren fonksiyonlarını

çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statü ile layıkıyla yerine getirebilecekleri inancından kaynaklanmıştır (Özbudun, 1995:19).

Özerklik kavramını yerel demokrasi boyutu ile ele alan Geray'a göre, yerel yönetim özerkliği, yerel yönetimin demokratikliğinin sağlanmasında en önemli güvencedir ve bu sağlanmadıkça yerel yönetimlerin demokratikliğinden ve yerel demokrasiden de söz edilemez. Bu da ancak, yerel yönetimlerin merkezi idareye avuç açmayacak şekilde görevlerini yerine getirecek düzeyde gelir kaynakları ile donatılmasına ve bu kaynaklarını öz gelirleriyle serbestçe toplayıp harcama yetkisine sahip bulunmalarına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, idari özerklik mali özerklikle birlikte gerçekleşmediği takdirde yerel özerklikten bahsedilemez (Geray, 1995:72-75).

Özerklikle sahip olunan gelir kaynaklarının niteliği arasında çok sıkı bir bağ bulunmaktadır. Buna göre, özerk bir yönetimin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığını yeterli kabul etmek mümkün değildir (Tortop,1993:3). Yerel yönetimler, kendilerine yeterli mali kaynaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar. Bu bakımdan yerel yönetimlerin mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlama olanağına kavuşmaları hayati öneme sahiptir. Çünkü yalnızca devletin verdiği yardımlarla yönetilen bir yerel yönetim kuruluşu çalışmalarını genişletmekte tam bir serbestliğe sahip olmamakta ve çalışmalarının kapsamı merkezi yönetimin verdiği yardımlarla büyük ölçüde sınırlanmaktadır (Tortop, 1991:6).

3. İdarelerarası Mali İlişkiler Açısından Mali Özerklik

İdareler arası mali ilişkiler açısından büyük önem taşıyan mali özerklik kavramı kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları şeklinde ifade edilebilir. Buna göre mali özerkliğin üç temel koşulu idarelerin kendi bütçelerini hazırlaması, mali kaynaklarını oluşturarak kullanmasıdır. (Yiğit, 2012:1).

Mali özerklik kavramı Subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesi ile yakından ilişkilidir. Söz konusu ilke gereğince hizmetlerin halka mümkün olduğunca yakın birimler tarafından yerine getirilmesi ve merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayetinin azaltılması yönündeki görüşler idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesine yönelik yeni yaklaşımları beraberinde getirmiştir (Arıkboğa, 2004:15). Bu noktada öncelikle idareler arası mali ilişkilerin ülke genelinde kamu hizmetlerinin en uygun seviyede ve etkin şekilde sunumunu sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekliliği öne çıkmıştır. Zira yatay ve dikey açıdan yönetimler arasındaki kaynak dağılımını merkezi idare lehine kabul etmek, tüm bölgelerde kamusal hizmetlerin yeterli bir şekilde sunulmasını engelleyebilecektir (Kesik, 2006:77). Buna göre mali paylaşım sırasında öncelikli olarak ele alınması gereken konular; kaynak kullanımında etkinlik, toplum ihtiyaçlarının en üst düzeyde karşılanması, israfın önlenmesi ve yerel yönetim kuruluşlarına verilen görevlerin gerektirdiği kaynakların sağlanması olarak sıralanabilir. Ancak hangi gelir kaynaklarının merkezi yönetime, hangilerinin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği konusu üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. İdareler arası gelir bölüşümüne yönelik düzenlemeler ülkelerin sosyal ve ekonomik koşullarına ve karşı karşıya oldukları yönetsel ve siyasal sorunlara bağlı olarak değişikliklere uğrayabilmektedir (Güner & Yılmaz, 2006:61).

Genel olarak kamu gelirlerinin bölüştürülmesinde göz önünde bulundurulması gereken ana ilkeler (Mutluer & Öner, 2009:16-17);

- Her kamu idaresine yerine getirmesi zorunlu olduğu hizmetleri sağlayacak derecede kaynak sağlanması,
- Vergi mükelleflerinin ağır vergi yükleri karşısında bırakılmaması ya da onların mükerrer şekilde vergilendirilmemeleri,
- Merkezi idare ile mahalli idarelerin vergi sistemleri arasında boşluk bırakılmaması,
- Vergi sistemlerinde mahalli idareler arasında ortaya çıkabilecek vergi eşitsizliklerini giderecek önlemlerin alınması, olarak ifade edilebilir.

Söz konusu ilkeler arasında yer alan her kamu idaresine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının tahsis edilmesi, yerel idarelerin mali kaynaklarının yetersizliğine çözüm olmasının yanı sıra yerel idarelerde hizmet sunumunda etkinliğin gerçekleştirilmesine de imkan sağlayacaktır(Güner & Yılmaz, 2006:61). Bu noktada yerel idarelere kendi gelirlerini belirleme yetkisinin verilmesinin gerekliliği R.Bahl tarafından yapılan bir çalışmada vurgulanmaktadır (Bahl, 1999:10). Yerel idarelerin gelirlerini kendilerinin belirlemesi hususunda sahip oldukları yetkiler, mali özerkliğin derecelendirmesi konusunda temel göstergeler olarak kabul edilmektedir.

Şekil 1:Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelirler Açısından Sınıflandırılması

Yüksek Yerel Özerklik ↓ Düşük Yerel Özerklik	Yerel vergiler	Verginin oran ve matrahı yerel yönetimlerin kontrolündedir
	Ek vergi ve Ek oran yoluyla sağlanan gelirler	Verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenirken, oranı yerel yönetimlerin kontrolü altındadır
	Vergi dışı gelirler	Hizmet karşılığında alınacak ücretin tutarını yerel yönetimler belirlemektedir
	Paylaşılan vergiler	Verginin matrahı ve oranı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Ancak, paylaşımında uygulanan yöntemle bağlı olarak yerel yönetimler mali kapasitelerinin artırarak paylaşım sonrası alacakları payı etkileyebilme olanağına sahiptir
	Genel amaçlı yardımlar	Genel amaçlı yardımlar, merkezi yönetim tarafından herhangi bir koşula bağlı olmaksızın yapılmaktadır. Bu tür yardımlarda yerel yönetimler yardımları herhangi bir kısıtlama olmaksızın serbestçe harcayabilmektedir
	Özel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak ya da belirli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla verilmektedir. Özel amaçlı yardımlarda, paranın nereye harcanacağı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir

Kaynak: Ebel,2003,Owens ve Panella,1991'den Aktaran: Ulusoy, A. & Akdemir, T., (2009), Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, Sayı:21, 259-287,

Şekil 1’de yer verilen sınıflandırmaya yönelik tartışmalar çerçevesinde, devlet tarafından çeşitli adlar altında kaynak transferleri yapılmasının bir ölçüde gelir sağlanmasına katkıda bulunduğunu ancak yerel yönetimlerin özerkliklerinin gerçek göstergesi ve teminatı olan mali özerkliğin devlet gelirlerinden aktarmalar yaparak gerçekleşmeyeceği vurgulanmıştır (Howen & Elshout,1972:23). Hatta bu aktarmaların, kaynak tahsisini sağlamanın aksine özerkliği azalttığını ve yerel yönetimleri merkezi yönetime daha fazla bağımlı hale getirdiğini öne sürmektedir. Yerel yönetim birimleri merkezi yönetimden ayrı ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadıkları takdirde, merkezi yönetimin taşra birimleri haline dönüşme tehlikesi ile karşılaştığı ve temsil niteliklerini kaybettikleri savunulmaktadır. Belirtilen durum yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi sekteye uğratmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin yalnızca merkezi yönetim tarafından toplanan paraları harcayan birimler olmaktan ziyade, özerk gelir kaynaklarına sahip olmaları isteniyorsa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında adil ve dengeli bir gelir bölüşümü gereklidir (Kalabalık, 2005:473).Yerel idarelerin mali özerkliğini belirleyen gelir kaynakları arasında vergiler en büyük paya sahiptir. Bu nedenle idareler arası mali ilişkiler açısından vergilemeye yönelik düzenlemeler büyük önem arz etmektedir. Bu noktada yerel özerklikten beklenen faydanın sağlanması açısından yerel vergilerin düzenlenmesinde aşağıdaki hususların dikkate alınmasında fayda vardır (Güner & Yılmaz, 2006:63);

- a) Yerel vergiler kaynak paylaşımına imkân verecek ve yerel bütçe ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmelidir.
- b) Yerel vergilerdeki yetki aynı şekilde yerel harcamalar konusundaki izin için de verilmelidir.
- c) Yerel idarelere giderlerini karşılamak üzere yerel halkın ödeyeceği vergilerin oranlarını tespit etme yetkisi verilmelidir.
- d) Yerel halk ödedikleri vergiler ve bu vergilerin nerelere harcandığı hakkında bilgilendirilmelidir
- e) Yerel vergilerin farklı mükellef grupları arasında adaletli dağılımı esas alınmalıdır. Ticari mükellefler ve diğer mükellef grupları arasında mali yükler açısından dengeli bir düzenleme yapılması gerekmektedir.
- f) Yerel vergilerin bölgeler arası gelir eşitsizliklerinin dikkate alınarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda verilen hususların genel olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile de uyum içinde olduğu görülmektedir. Ancak burada önemli bir husus vergilendirme yetkisinin yerel yönetimler tarafından nasıl kullanılacağıdır. 1982 Anayasası’nda vergilendirme yetkisi “...vergi, resim,harç v.b. mali yükümlülükler kanununla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” vergilerin kanuniliği hususuna vurgu yapılarak söz konusu yetki yasama organının tekeline verilmiştir. Gelişen ekonomik koşullara uyum sağlanabilmesi amacıyla Anayasa’nın 73. maddesinin son fıkrasıyla 167. maddenin ikinci fıkrası olağanüstü hallerle sınırlı kalmak kaydıyla yürütme organına bu yetkinin devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Egeli’ye göre aynı şekilde fayda ilkesi gereğince yerel yönetimlere vermiş oldukları hizmetlerin bir karşılığı olarak, sınırları yasama organınca belirlenmek üzere vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere devredilebilmelidir. Ancak yerel yönetimler bir verginin oranı, matrahı ve mükellef tabanının genişliği gibi hususlarda vergilendirme yetkisini kullanırken, yerel halkın vergi ödeme

gücünün boyutlarını göz önünde bulundurmalıdır. Ayrıca vergilendirme yetkisini egemenlik gücüne dayanarak kullanan devlet bu yetkiyi yerel idarelere devrettiği ölçüde mali özerkliğin boyutları değişebilmektedir. Esasen vergilendirme yetkisi-mali özerklik ilişkisi bu noktada önem kazanmaktadır. Çünkü yerel yönetimler kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi çerçevesinde mali özerkliğe sahip olabilirler. Öte yandan vergilendirme yetkisinin kullanımı bakımından ülkenin idari yapısının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. (Egeli & Diril, 2012: 26-30).

4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Mali Özerklik İlkeleri Ve Türkiye Değerlendirmesi

Yerel yönetimleri temel hizmet birimi olarak gören ve halka en yakın yönetsel birimler olmaları itibarıyla da yerel demokrasinin asli unsuru sayan Avrupa Konseyi kurulduğu 1949 yılından bu yana idari ve mali açıdan özerk yerel yönetimleri demokratik bir Avrupa için yaşamsal öneme sahip bulmaktadır.

Avrupa Konseyi, “*demokrasinin çalıştırıldığı ilk basamak olan yerel yönetimleri, Avrupa bütününde, kasaba ve köylerinde, merkez ve yerel bölgeler ile sınırlarda oluşturmak*” temel hedefine sahiptir. “*Bu özellikleriyle Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği’nin demokrasi okuludur*”(Toprak, 2004:2). 1949’dan günümüze Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin tavsiye metinleri, kararları ve imzaya açtığı sözleşmeler bunun somut göstergeleridir.

Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin gerekliliğine ve bunun da ne şekilde olması gerektiğine dair imzaya açtığı temel Şart, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”dır. Şart incelendiğinde özellikle önsözünde; yerel demokrasiye, yetkilendirilmiş ve mali açıdan güçlendirilmiş yerel yönetimlere demokratik bir Avrupa için ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Güçlü ve demokratik bir yerel yönetim için idari ve mali özerklik birlikte sağlanması gereken koşullardır. İdari açıdan özerk olup mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetim arzu edilmediği gibi aynı şekilde mali açıdan özerk olup yetki kullanamayan bir yerel yönetim de arzu edilmemektedir. Gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimler ancak görevleri ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynaklara sahip oldukları ölçüde yerel demokrasinin ve yerel refahın asli unsuru olabilirler. Bu kapsamda Şart’ın 9. maddesi mali özerklik konusunu doğrudan ele almıştır. Aşağıda 9. maddenin fıkraları değerlendirilmiştir.

Madde 9/1 : “*Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanacaktır*”. Görüldüğü üzere ilk maddede yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanacağı belirtilmiştir. Mali kaynaklar için “sağlanabilir” ifadesi değil “sağlanacaktır” ifadesi kullanılmıştır. Bu bakımdan bir zorunluluk ortaya konulmuştur. Ayrıca “serbestçe” bu mali kaynağın kullanılması gerektiği vurgulanarak herhangi bir kısıtın oluşturulmaması gerektiği de ifade edilmiştir. Bu maddede tek kabul edilebilir kısıt olarak ise “ulusal ekonomik durum” gösterilmiştir. Ulusal ekonomi politikası çerçevesinde yeterli mali kaynaklar olmayabilir ve yerel yönetimler de yeterli kaynağa erişemeyebilirler ancak bu genel ekonomik koşulların baskısıyla olabilecek ülkenin geneline yöneliktir yoksa merkezi yönetimin keyfi bir tasarrufu olarak kabul edilemez bir durumdur.

Madde 9/2: “*Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır*”. Bu hükümde, verilen mali kaynakların verilen sorumlulukları karşılamaya yetip yetmeyeceği konusu üzerinde durulmuştur. Elde edilen mali kaynağın mali özerkliği sağlaması için yerel yönetimin kendisine anayasa ve yasalarla verilen görevleri yerine getirmesine ve hizmet üretmesine yetmesi gerekmektedir. Verilen görevleri yerine getirmede kaynaklar yetersiz kaldığı anda merkezi yönetimlerin yardımları devreye girmekte ve yerel demokrasi yara almaktadır.

Madde 9/3: “*Yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel ve vergi ve harçlardan sağlanacaktır*”. Yerel vergi ve harçlar yerel yönetimlerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Tamamen merkezden gelen kaynakla hizmet üreten bir yapıda özerk yerel yönetimden söz edilemeyeceği için başta emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi vergilerde yerel yönetimlerin kanun sınırları içinde söz hakkı olması gerekmektedir. Bu vergi ve harçların oranlarını kendilerinin belirlemesi yerel özerkliğin bir göstergesidir. Bununla birlikte merkezi yönetim yüksek vergi ve harçlarla vatandaşın mağdur olmasının önüne geçecek temel yasaları ve kuralları oluşturacaktır. İşte bu bakımdan “kanunun koyduğu sınırlar dahilinde” ifadesi kullanılmış ve bu sınırlar içinde yerel yönetimlere hareket alanı bırakılması gerektiği ifade edilmiştir.

Madde 9/4: “*Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır*”. Mali kaynaklar çeşitlilik arz etmeli ve yalnızca merkezi yönetimin yardımları gibi bir tek yönden gelir elde edimi olmamalıdır. Bu durum herhangi bir aksilik durumunda hizmetlerin aksama olasılığını artıracak gibi yerel demokrasinin zedelenmesine de neden olacaktır. Türkiye Cumhuriyeti bu fıkraya çekince koymuştur. Çekince konmasının sebebi yerel idarelere kaynak sağlanırken hizmet maliyetlerindeki artışın hesaba katılması zorunluluğunun ekonomik açıdan bir takım sıkıntılar doğurması ihtimalidir. Ülkenin ekonomik gerçekleri göz önünde bulundurularak bu maddeye çekince konulduğu düşünülebilir.

Madde 9/5: “*Malî bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel malî kaynakların ve karşılanması gereken malî yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik malî eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir*. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır”. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, hem yerel hizmetlerin yerine getirilmesini garanti altına alacaktır, hem de yerel demokrasinin sekteye uğramasının önüne geçilecektir. Çünkü yerel yönetimler aynı zamanda yerel demokratik katılım mekanizmalarıdır ve korunmaları gerekmektedir. Bu bakımdan ülkemizdeki denkleştirme ödeneği uygulaması yaşamsal bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde 2008 tarih ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, yüzde 40’ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan

belediyelere eşit şekilde dağıtılır. Ancak ayrılan bu ödeneğin belediyeler arası eşitsizliklerin giderilmesinde oldukça yetersiz kaldığı ortadadır.

Madde 9/6: “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.” Kaynakların tahsisinin nasıl yapılacağı hususunda yerel yönetimlere uygun bir biçimde danışılması konusu Türk merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkide göremediğimiz bir olgudur. Türk yönetim yapısı, demokratik bir gösterge olan kullanım öncesi, yapım öncesi, faaliyete başlama öncesi vb. durumlarda danışma kültürüne yatkın olmadığı gibi kanunen öngörülen danışma usulleri de kanunu bir zorunluluğun gereği olarak gerçekleştirilmektedir (ÇED yönetmeliklerinin geçirdiği değişiklikler halka danışma boyutuyla bunun bir kanıtıdır). Mali kaynakların tahsisi konusunda merkezi yönetim yerel yönetimi etkilemede bir araç olarak bunu kullanabildiğinden çoğunlukla danışma yoluna gidilmemektedir. Hüküm bunu önlemeye yöneliktir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti merkezi yönetimi, danışma konusuna kendi takdir hakkını kısıtlayacağı düşüncesiyle çekince koymuştur.

Madde 9/7: “Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.” Yerel yönetimlere yapılan hibelerin yani bağışların şartlı olmaması gerekir. Şartlı yapılan bağışlar yerel yönetimin bu kaynağı kullanmadaki özgürlüğünü engelleyerek yerel özerkliği zedelemektedir. Hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşuluyla verildiğinde merkezin istediği yatırımların ve hizmetin yapılması sorunu ortaya çıkmaktadır. Mali kaynak yetersizliği de bu duruma eklendiğinde yerel yönetimler kaçınılmaz bir şekilde merkezi yönetimin etkisine ve yönlendirmesine açık hale gelmektedirler. Türkiye Cumhuriyeti bu maddeye çekince koyarak merkezi yönetimin şartlı tahsis konusuna bakış açısını göstermiştir. OECD ülkeleri arasında merkezi yönetimden yapılan yardımların en yüksek olduğu ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere yapılan koşullu (tahsisli) ve koşulsuz (tahsisiz) yardımların isteğe bağlı yardımlardan oluşması mali özerkliği zayıflatan diğer bir yapısal özelliktir. Merkezi idarenin mali yardımlar konusunda keyfi muameleleri yerel yönetimleri kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya bıraktığı gibi, yerel yöneticilerin önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olduğu bir idari yapıyı da ortaya çıkarmaktadır.(Akdemir & Ulusoy, 2009: 281)

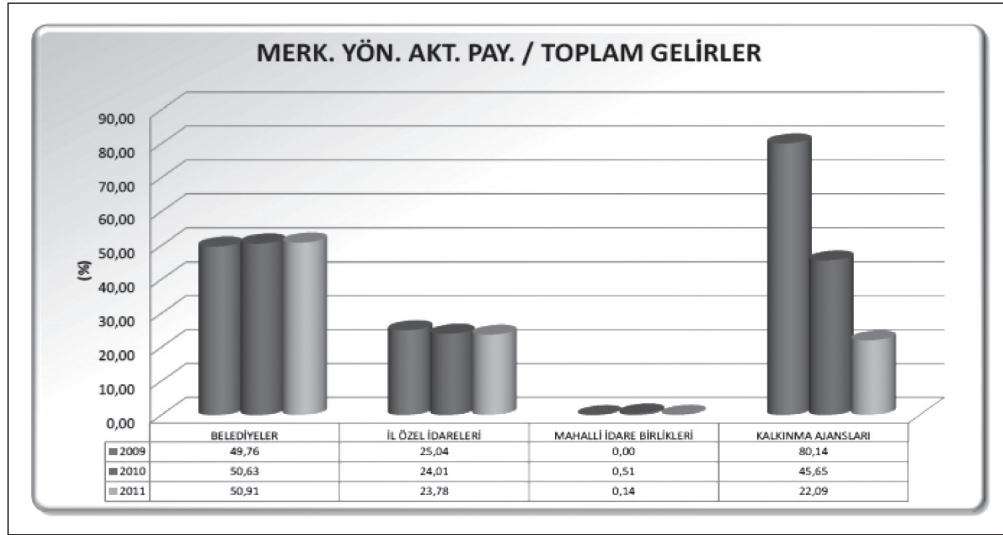
Madde 9/8: “Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir”. Ulusal sermaye piyasasında yerel idarelerin yerel yatırımların finansmanı amacıyla alım-satım işlemleri konusunda yetki sahibi olmalarına yönelik ülkemizde kanuni bir düzenleme henüz bulunmamaktadır. Yerel yatırımların finansmanında alternatif yöntemler arasında yer alan bu tür uygulamalar aynı zamanda yerel ve bölgesel kalkınma konusunda yaşanan finansman sıkıntısına çözüm olarak değerlendirilebilir.

Yukarıda verilen maddeler ve ülkemizdeki mevcut uygulamalar değerlendirildiğinde mali özerkliğin ülkemizde hemen hemen bütün göstergeler itibarıyla son derece düşük seviyede olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Buna göre, Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının düşük olmasının yanı sıra, yerel yönetimlerin gelirleri içinde

öz gelirlerin payı da düşüktür. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi çok düşük olduğu gibi, merkezi yönetimden gelecek mali yardımlara önemli ölçüde bağımlıdır. (Ulusoy & Akdemir, 2009:281). Nitekim mahalli idarelerin bütçe gelirleri arasında 2012 yılı için vergi gelirleri %10,4 paya sahipken merkezi idareden aktarılan payları içeren ve “Faizler, Paylar ve Cezalar” kalemi altında gösterilen gelirlerin oranı % 46,9 olarak gerçekleşmiştir. Bunun dışında “Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri” ile “Sermaye Gelirleri” olarak ifade edilen yatırım gelirlerinin toplam oranı ancak %27 olarak gerçekleşmiştir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2013:54). Görüldüğü üzere öz kaynaklar açısından yerel idarelerin mali özerkliğin sağlanması açısından istenilen düzeyde olmadığı ifade edilebilir.

Öte yandan, ülkemizde belediye gelirlerinin giderlerini karşılamakta yetersiz kalmaları nedeniyle belediyeler merkezi idareye bağımlı bir hale gelmişlerdir. Belediye gelirleri içinde merkezi idarelerden aktarılan payların ağırlığı oldukça fazladır.

Şekil 2: Mahalli İdarelere Merkezi Yönetimden Aktarılan Payların Toplam Gelirler İçindeki Oranı



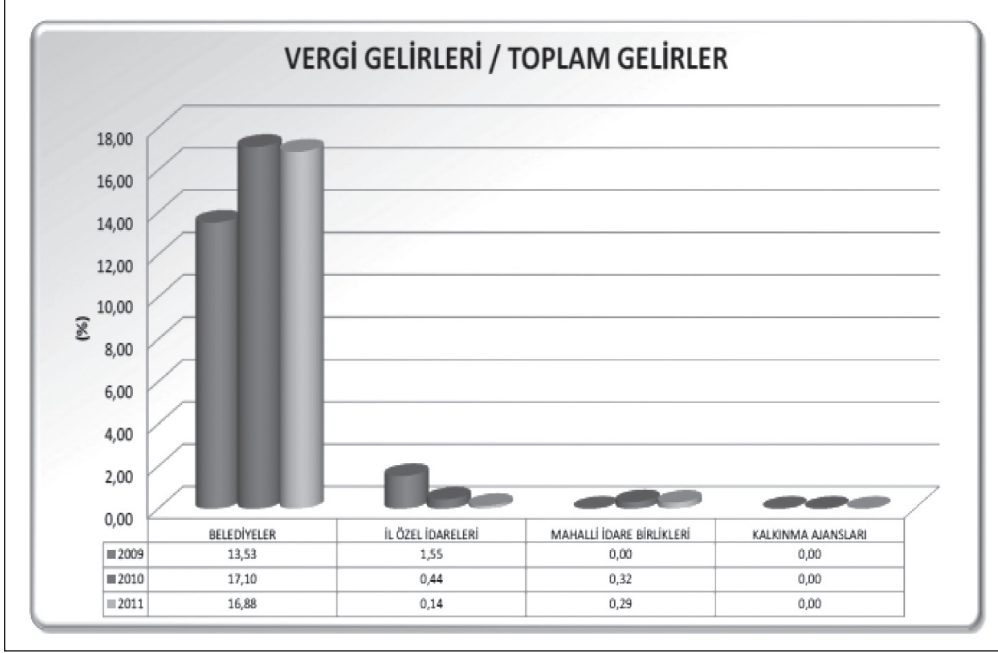
Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, (2011), *2011 Yılı Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni*,

Erişim Tarihi: 11.07.2013. https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Yayinlar/Mali%20Analiz%20ve%20B%3%bcltenler/Genel%20Y%3%b6netim%20Mali%20%4%b0statistik%20B%3%bcltenleri/2011%20Y%4%b11%4%b1%20Genel%20Y%3%b6netim%20Mali%20%4%b0statistikleri%20B%3%bclteni.pdf

Şekil 2’den de izlenebileceği gibi ülkemizde mahalli idarelerin gelirleri ağırlıklı olarak merkezi idareden ayrılan paylara bağımlıdır. Bu durum merkezi idare ile yerel idare arasında çeşitli idari anlaşmazlıklar doğurabildiği gibi merkezi idarenin yaşayabilecekleri konjonktürel mali sıkıntılara bağlı olarak yerel idarelerin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Merkezden alınan paylar konusundaki kriterlerin yeniden belirlenmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun düzenlemelerin yapılması etkin ve verimli bir

hizmet sunumu için gereklidir. Buna göre şartta çekince konulan madde 9/6'daki çekincenin kaldırılması gerekmektedir. Yine bu çerçevede yapılacak olan anayasal ve yasal düzenlemelerle belediyelere verilen sorumluluklar ile orantılı mali kaynakların sağlanması, aktarılabacak payların tespitinde kriterlerin güncellenmesi, bölgeler arası ihtiyaç farklılıklarının gözetilmesi önemli katkılar sağlayacaktır (Ulusoy & Akdemir, 2009:281).

Şekil 3: Mahallli İdarelerin Toplam Gelirleri İçinde Vergi Gelirlerinin Payı

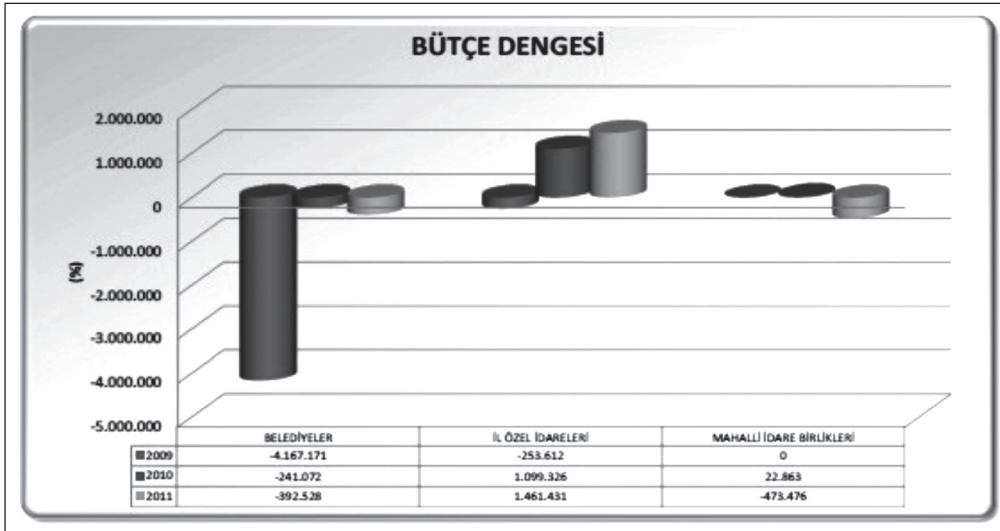


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü (2011), 2011 Yılı Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni,

Erişim Tarihi: 12.07.2013, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Yayinlar/Mali%20Analiz%20ve%20B%20c3%bcltenler/Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistik%20B%20c3%bcltenleri/2011%20Y%20c4%b1%20Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistikleri%20B%20c3%bclteni.pdf

Yerel idarelerin toplam gelirleri içerisinde kendi öz kaynakları olan vergi gelirleri açısından ülkemizdeki durumun değerlendirildiği istatistiki bilgiler Şekil 3'te verilmiştir. Buna göre, mahalli idarelerin toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı 2009-2011 yılları arasında belediyeler için %13,53 ile %16,88, İl Özel İdareleri için % 1,55 ile % 0,14 ve mahalli idare birlikleri için ise %0,00 ile %0,29 arasındaki oranlarda gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere mevcut sistem yerel idarelere sorumluluklarıyla orantılı öz gelir kaynakları tahsis sağlayamamaktadır.

Şekil 4: Mahalli İdarelerin Bütçe Dengesi (2009-2011 Dönemi İtibariyle)



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü(2011), 2011 Yılı Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni,

Erişim Tarihi:14.07.2013, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Yayinlar/Mali%20Analiz%20ve%20B%20c%3%bcltenler/Genel%20Y%20c%3%b6netim%20Mali%20c%4%b0statistik%20B%20c%3%bcltenleri/2011%20Y%20c%4%b1%20Genel%20Y%20c%3%b6netim%20Mali%20c%4%b0statistikleri%20B%20c%3%bclteni.pdf

Ülkemizdeki mahalli idarelerin 2009-2011 yılları arasındaki bütçe dengesine ait bilgilere Şekil 4'te yer verilmiştir. Şekilden izlenebileceği üzere 2008 yılında yaşanan ve ülkemizde de etkileri görünen küresel ekonomik krizin mahalli idarelerin bütçe dengesine yansımaları 2009 yılında net bir şekilde hissedilmiştir. 2010 ve 2011 yıllarında görülen iyileşmeye rağmen genel olarak mahalli idarelerin bütçe dengesinin negatif yönde olması mahalli idarelerin gelirlerinin giderlerini karşılamaktan uzak olduğu sonucunu göstermektedir.

Şekil 5'te ülkemizdeki mahalli idarelerin 2012 yılı bütçe uygulama sonuçlarına yer verilmiştir. Şekilden görüleceği üzere toplam gelirler içinde Faizler, Paylar ve Cezalar kalemi (merkezi idareden aktarılan payların dahil olduğu kalem) toplam gelirler içinde önemli yer tutarken yerel idarelerin kendi öz gelirleri olan Vergi Gelirleri ise oldukça düşük oranda yer tutmaktadır. Mahalli idarelere yönelik olarak ülkenin üniter yapısı da dikkate alınacak şekilde mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılması gerekliliği 2012 yılı bütçe uygulama sonuçlarından da görülmektedir.

Son yıllarda ülkemizde mahalli idarelere yönelik olarak yapılan en önemli kanuni düzenleme olarak 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun önemli değişiklikler getirmiştir. Buna göre, mevcut on altı büyükşehir belediyesine ilaveten on dört büyükşehir belediyesi kurularak mevcut ve yeni büyükşehir belediyelerinin sınırları olarak il mülki sınırlarının esas alınması kabul edilmiştir. Buna bağlı olarak söz konusu büyükşehirlerde İl Özel İdareleri kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin hizmetleri, ilgileri çerçevesinde

Şekil 5: 2012 yılı Mahalli İdareler Bütçe Uygulama Sonuçları (Milyon TL)

2012 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu (Milyon TL)							
	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİ	İLÇE VE BELDE BELEDİYELERİ	BELEDİYELERE BAĞLI İDARELER	İL ÖZEL İDARELERİ	MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ	MAHALLİ İDARELER
HARCAMALAR	16.837	5.608	24.663	9.528	11.517	2.714	69.299
Personel Giderleri	1.812	1.118	5.283	1.373	2.359	249	12.193
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	287	196	846	254	354	30	1.968
Mal ve Hizmet Alımları	4.764	2.474	11.314	3.746	2.837	1.061	26.196
Faiz Harcamaları	746	112	330	220	18	5	1.433
Cari Transferler	929	161	822	433	513	143	2.413
Sermaye Giderleri	6.406	1.516	5.927	3.115	5.209	1.142	23.315
Sermaye Transferleri	487	19	92	1	226	75	740
Borç Verme	1.405	12	48	385	1	10	1.040
GELİRLER	17.228	5.184	22.719	10.257	12.440	2.153	69.263
Vergi Gelirleri	257	661	6.314		16	2	7.250
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.893	1.449	3.164	8.658	357	530	16.050
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	159	73	414	511	8.306	1.259	10.331
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.663	2.743	11.031	1.018	3.742	350	32.547
Sermaye Gelirleri	934	259	1.795	36	20	5	3.049
Alacaklardan Tahsilatlar	322	0	1	34	0	7	36
BÜTÇE DENGESİ	391	-424	-1.944	730	923	-561	-35

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü (2012), 2012 Yılı Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni,

Erişim Tarihi: 04.01.2014, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Yayınlar/Mali%20Analiz%20ve%20B%20c3%bcltenler/Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistik%20B%20c3%bcltenleri/2012%20Y%20c4%b1%20Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistikleri%20B%20c3%bclteni.pdf

büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin genişleyen görev ve sorumluluk alanı için genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylarda değişiklik yapılmıştır. Ancak bu değişiklik sonucu ortaya çıkan payların yeni dağılımı söz konusu belediyelerin görev ve sorumluluk alanları ile orantılı şekilde düzenlenmemiştir. Bu durumda genişleyen sorumluluk alanındaki hizmetlerde etkinliğin sağlanamaması ve çeşitli hizmet aksaklıklarının ortaya çıkması muhtemeldir. Ayrıca il özel idaresinin personeli, araçları, gelirleri ilgisine göre diğer kurumlara dağıtıldığından büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılması mümkün olmamaktadır. 6360 sayılı kanunla getirilen düzenlemeler ele alındığında söz konusu kanun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde madde 9/2’de belirtilen “mali kaynakların anayasa ve kanunla belirtilen sorumluluklarla orantılı olacağı ilkesine de ters düşmektedir.

Ülkemizdeki durum ele alındığında yerel idarelerin öz gelir türlerinin sayıca fazla olmasına rağmen elde edilen gelir miktarının toplam gelirler içinde yeterli olmadığı görülmektedir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010:14-15). 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin

gelir kaynaklarını iyileştirmeye yönelik düzenlemeler bu idarelerin gelirlerinde bir artış sağlamakla birlikte, yapılan düzenlemeler öz gelirleri artırıcı değil, idareler arası transferlere dayalı bir finansman yapısı ortaya çıkarmıştır. (Ulusoy & Akdemir,2013:89). Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen düzenlemelere de aykırıdır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması, finansman yetersizliğini gidermenin yanında yerel hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasının da yolunu açacaktır.

5. Sonuç

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün yasal çerçevesi doğrultusunda, bazı hizmetler merkezi yönetim tarafından, bazıları yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu hizmetlerin finansmanı açısından gelir bölüşümü konusunda ülkemizde uygulanmakta olan mevzuatın yapısından kaynaklı bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Son yıllarda yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan yasalar idari özerklik konusunda gelişmeler ortaya koyarken mali özerkliği sağlayacak adem-i merkeziyetçi bakış açısını tam anlamıyla yansıtmamaktadır. Örneğin 6360 sayılı yasada Büyükşehir Belediyelerinin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmiş olmasına rağmen yukarda verilen bütçe gelirlerine dair istatistiklerden de izlenebileceği üzere uygulamada böyle bir mali özerkliğin gerçekleşmediği ifade edilebilir. Bunun yanında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9.maddesinde yer alan mali konular içerisinde özellikle Türkiye tarafından çekince konulan maddelerden izlenebileceği üzere mali özerkliğe yaklaşım açısından merkezi idarenin henüz olumlu bir yaklaşım içinde olmadığı anlaşılmaktadır.

Mali özerklik idari özerlikle eş anlı çalışan ve bu şekilde yerel demokrasiye işlerlik kazandıran bir unsurdur. Mali özerkliğin sağlanabilmesi açısından merkezi idarenin yerel idarelerle ilişkilerinde yetki ve görev paylaşımı konusuna yönelik olarak yalnızca kanun metninde “mali özerklik” lafzına yer verilmesi yetmemekte, uygulamada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki unsurları taşıyan ve yerel idarelere yeterli öz gelir sağlamaları açısından imkân sağlayan bir mali yapı tesis edilmelidir. Yerel idarelere görev ve hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarının (ağırlıklı olarak öz gelir kaynakları) sağlanması hususunda merkezi idarenin alacağı inisiyatifin yalnız idareler arası mali ilişkilerin daha sağlıklı bir yapıya kavuşması açısından değil aynı zamanda ülkemizde demokrasinin yerelde güçlenmesi açısından katkı sağlayacağı ortadadır.

Sonuç olarak idareler arası hizmet ve gelir paylaşımının günümüz koşullarına uygun olarak ve ülkemizin mevcut idari yapısını zedelemeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Buna göre, rasyonel ve optimal hizmet sunumunu esas alarak mali özerklik temelinde yerel demokrasinin uygulanabilmesi için öncelikle merkezi idareden ayrılan payları azaltan ve yerel idarelerin vergilendirme yetkisini belirli ölçüde genişleten çalışmalar yapılmalıdır. Böylece demokrasinin yerelden başladığı gerçeğinden hareketle ülkemizde yerel yönetimlerin mali özerkliğinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkelerine tam olarak uyumlaştırılması ile yerel demokrasinin geliştirilmesi amacına da hizmet edilmiş olacaktır.

Kaynakça

- Arıkoğlu, Ü. (2004). *Yönetimlerarası mali ilişkiler*. İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Bahl, R. (1999). *Implementation rules for fiscal decentralization*. International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia.
- Çelik, F., & Usta, S. (2010). Klasik liberalizmde özgürlük ve liberalizmin yerel yönetimlere bakışı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (24),121-135.
- Çetinkaya, Ö., & Demirbaş, T., (2010). Belediye gelirlerinin analizi ve mali özerklik açısından değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (53).
- Egeli, H., & Diril, F. (2012). Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 84, 25-44.
- European Charter of Local Self-Government, Erişim: 19.05.2013. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm> ,
- Geray, C. (1995). Yerel demokrasi, özerklik ve halk katılımı. *Yeni Türkiye*, 1 (4), 72-75.
- Güner, A. (2006). Yönetimlerarası gelir bölüşümü: temel ilke ve uygulamalar. İçinde A. Güner, S. Yılmaz (Der.) *Mali Yerelleşme Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Howen, W., & Elshout, van den; (1972). *Mahalli idareler için merkezden yürütülen hizmetler*. (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ) TODAİE, Ankara.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Erişim: 19.05.2013. http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm
- Kalabalık, H. (2005). *Yerel yönetim hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de yerel yönetimler reformu bağlamında yerel yönetimlerin özerkliği ve denetimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Ankara: Cem Yayınevi.
- Kesik, A. (2005). Yönetimlerarası mali ilişkiler ve Türkiye uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Konya.
- Kösecik, M., & Özgür, H. (2005). Yerel yönetimlerde reform: geleneksel modelin değişim süreci, İçinde M. Kösecik, H. Özgür (ed.), *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar I*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2011) , *2011 yılı genel yönetim mali istatistikleri bülteni*. Erişim Tarihi:01.08.2013, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Yayinlar/Mali%20Analiz%20ve%20B%20c3%bcltenler/Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistik%20B%20c3%bcltenleri/2011%20Y%20c4%b11%20Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistikleri%20B%20c3%bclteni.pdf
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013). *Genel yönetim mali istatistikleri bülteni*. Erişim Tarihi: 03.01.2014 https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Yayinlar/Mali%20Analiz%20ve%20B%20c3%bcltenler/Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistik%20B%20c3%bcltenleri/2012%20Y%20c4%b11%20Genel%20Y%20c3%b6netim%20Mali%20c4%b0statistikleri%20B%20c3%bclteni.pdf

- Mutluer, K., & Öner, E. (2009). *Mahalli idareler maliyesi*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (1995). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Toprak, Z., (2004). Avrupa konseyi yerel ve bölgesel yönetimler kongresi felsefesinde yerel yönetimler. İçinde Z. Toprak, H. Yavaş, M. Görün (ed.), *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi*. İzmir: Birleşik Yayınları.
- Tortop, N. (1991). Özerk, üretken ve katılımcı mahalli idare anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), Ankara.
- Tortop, N. (1993). Güçlü mahalli idare anlayışının gelişmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2(2), Ankara.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), Balıkesir.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2013). Yerel yönetimlerin finansman sorununun çözümünde motorlu taşıtlar vergisi önerisi. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Ocak-Haziran, Ankara.
- Yiğit, U., *Mali özerklik ve yargı bağımsızlığı ile 5018 sayılı kanun açısından yargı bütçesi ve mali hükümlerin değerlendirilmesi*, Erişim:03.01.2014
- <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savcilar/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Degerlendirilmesi.html>