

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE MALİ ÖZERKLİĞİN TÜRKİYE İÇİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Ali Gökhan Gölçek¹, Altuğ Murat Köktaş², Işıl Şirin Selçuk³

Özet

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan hızlı şehirleşme, teknolojik gelişim, demokratikleşme, küreselleşme, ademimerkezileşme, yerelleşme gibi kavramlar; yerel yönetimler noktasında yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özünde yerelleşme, küreselleşme ile aynı tarihselliği taşımakta ve bir değişim ve gelişim neticesinin ürünü olarak dikkat çekmektedir. Söz konusu değişiminin bir sonucu olan özerklik kavramı, hukuki manada kendi kendini ve kendine has kanunlar çerçevesinde yöneten bölge veya ülkelerin durumunu anlatmak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin kendi varlıklarını sürdürebilmeleri ve hizmet sunmaya devam edebilmeleri, mali anlamda güçlü kaynaklara sahip olmaları ile doğrudan ilgilidir. Bu noktada mali anlamda özerklik kavramı ön plana çıkmaktadır. Özerk kuruluşların ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bunları kanunlar çerçevesinde, sahip oldukları kurum ve organlarca kullanmaları, mali özerklik kavramı ile mümkün olabilmektedir. Avrupa Konseyi’nin 1957 yılında yapmış olduğu, Yerel yönetimler Konferansı’nda, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda bazı hususlar belirlenmiştir. Söz konusu hususların ülkemizde ne ölçüde uygulandığı/uygulanabildiği çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Yapılan analizler sonucunda mali özerkliğin Türkiye’de son derece düşük seviyelerde olduğu tespit edilmiştir. Özellikle vergilendirme noktasında çok düşük seviyelerde olan yerel yönetimler, genel olarak merkezi yönetimden gelecek olan paylara göre finansman yapılarını şekillendirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Mali Özerklik, Yerel Yönetimler, Avrupa Birliği, Türkiye.

Abstract

Concepts such as rapid urbanization taking place in the world and Turkey, technological development, democratization, globalization, decentralization and localization leading new insight in local governments. In essence, localization has a same historicity with globalization and it draws attention as a product of change and development. The concept of autonomy, which is a consequence of this change, is used to describe the situation of the region or countries that govern itself in the legal sense within its own laws. In this context, it is directly related to each other that local government can maintain their own assets and

¹ Arş. Gör., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, aligokhangolcek@gmail.com

² Doç. Dr., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

³ Arş. Gör. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

continue to provide services and have financially strong resources. At this point, the concept of autonomy come to the fore in financial sense. The fact that autonomous institutions have separate assets and income sources and use them within the framework of the law, by institutions and bodies they have, is possible with the concept of fiscal autonomy. In the Conference of Local Governments -which the Council of Europe has done in 1957- identified a number of issues about autonomy of local governments. To what extent applies or applicable the issues in question, in our country, is the focal point of the study. Fiscal autonomy has been found at extremely low levels in Turkey, as a result of the analysis. Local governments, which are at very low levels, especially in the area of taxation, in general, shape financing structures according to the central government.

Key Words: European Charter of Local Self-Government, Fiscal Autonomy, Local Governments, European Union, Turkey. Politics.

Giriş

Özerklik, yerel yönetim birimleri için oldukça önemli bir kavramdır. Özellikle serbestleşme ve küreselleşme ile birlikte, dünya ülkelerinin birbirleriyle yakınlaşması, bazı mikro ve makro ihtiyaçların karşılanmasını elzem kılmıştır. Bilindiği üzere ülkelerin yönetimleri genellikle merkezi ve yerel olarak iki parçalı yürütülmektedir. Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetim birliklerinin oluşturulması, yaşayan yerel halkın refah ve mutluluğu için gerekli görülmüş ve bu bağlamda yerel yönetim birimleri olan belediyeler, hayata geçirilmiştir.

Söz konusu yerel halkın ihtiyaçlarının giderilmesi ve onlara yönelik harcamalar belediyeler ile yapılmaktadır. Bu noktada hızlı karar alma, uygulama ve efektif gelir toplamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Devletlerin idare anlamında küçülmeye gittiği günümüzde, yerel yönetimlerin önemi katbekat artmaktadır. Özellikle kendi öz gelirlerini toplamayabilmesi ve harcama yapabilmesi ve merkezi yönetimin onayını beklemeden hızlı olarak harekete geçebilecek yapıda şekillenmeleri, toplumun ihtiyaçlarını karşılama noktasında gereklidir.

Bu bağlamda söz konusu gereklilik sonucu ortaya çıkan ve Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı metni, çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bilhassa şartın Türkiye bağlamında, mali özerklik çerçevesinde nasıl uygulandığı veya uygulanabilirliği bütçe gelirleri ile ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi bünyesinde 1985 yılında imzalanan sözleşme ile “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” gündeme gelmiş ve gerekli yasal zeminin oluşmasıyla 1988 yılında yürürlüğe girmiştir (Himsworth, 2015:1). Söz konusu hukuki düzenleme ile yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali anlamda güvence altına alınması ve geliştirilmesi

amaçlanmıştır (Bakıcı, 2004:71). Avrupa Konseyi'nde alınan kararın, üye ülkelerin iç mevzuatları çerçevesinde uygulanması kararlaştırılmış ve her ülkenin kendi dinamikleri ve hukuki-yönetimsel koşulları göz önünde bulundurularak yapılandırılmasına karar verilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölümden oluşmaktadır. İlk kısımda, özerk yerel yönetim kavramı açıklanarak, söz konusu kurumların yasal ve anayasal zemininin oluşturulması ve devlet yapısının özerkliğe uygun hale getirilmesine dair maddeler yer almıştır. Zira devletin yerel yönetimleri olabildiğince az seviyede denetlemesi, özerklik için hayati önem arz etmektedir. Bu nedenle devletin yönetsel anlamda rolünün kısıtlanması ve azaltılması gerekmektedir. Diğer taraftan ikinci bölümde, şartı kabul eden ülkelerin sorumlulukları ve yükümlülükleri yer almaktadır. Ayrıca üye ülkelerde bu minvalde yapılacak olan yasal ve anayasal düzenlemelerin Avrupa Konseyi'ne bildirilmesi zorunlu kılınmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise, şartın uygulanması ve yürürlüğü ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

Özünde yerel yönetimlerin daha rahat ve hızlı karar alabilmesi ve uygulayabilmesi için gündeme gelen özerk yerel yönetimlerle, merkezden yönetimin ve dolayısıyla çok fazla bürokratik işlerin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

2. Mali Özerklik Kavramı

Otonomi kelimesinin karşılığı olarak kullanılan özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında, kendi hizmetlerini düzenleme hakkının tanımlanması olarak açıklanabilir. Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik aracı ve reform niteliğindeki düzenlemeler de özerklik ile bağdaşmaktadır. Öyle ki yönetimlerin, etkin kararlar alabilmesi ve ülke çıkarı ve refahı için uygun hizmetler yapabilmesi özerklik ile mümkün olabilmektedir (Tekeli, 1983:5).

Bu bağlamda yerel özerklik, yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını oluşturma, merkezi idarenin kısmi denetimi altında yerel halkın refahını yükseltmeye yönelik politikalar uygulanmasına olanak sağlamaktadır. Bu bilgiler ışığında yerel özerklik tam olarak şöyle tanımlanabilir; *“bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organlarıyla görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi”* (Keleş, 2000:49) yerel özerkliktir.

Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üçüncü maddesinde, özerk yerel yönetim kavramının tanımı yapılmıştır. Bu maddeye göre, *“... yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı”* (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992) özerk yerel yönetim olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu özerklik kavramı, uygulamada farklı tür ve formlarda karşımıza çıkabilmektedir. Bunlar; idari ve mali özerklik olarak bilinmektedir. İdari özerklik, kurum olarak kendi başına karar alma, işlem yapma, tasarrufta bulunma ve uygulama yetkisi bulunan bağımsız organları ifade etmektedir (Aktan, t.y.). Diğer taraftan kurumların idari

yapılarının dışında, mali yapıları da birincil öneme sahiptir. Bu noktada mali özerklik kavramından bahsetmek yerinde olacaktır.

Yerel yönetimlerde mali özerklik, seçilmiş yerel mecliste mali kararlar olarak uygulamaya koyan ve merkezi idarenin belirlediği, kanunlarla sınırları çizilmiş bazı vergi kalemlerine yönelik olarak, yerel ölçekte vergi oranlarını belirleyerek, bu vergileri toplayabilme ve kendi hizmet ve harcamalarında kullanabilme yetkisi vermektedir.

Mali özerklik kavramından bahsedilebilmesi için bazı koşulların sağlanmış olması gerekmektedir. Bunlar; mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden elde edilmesi, toplanan öz gelirlerin oranlarının yerel yönetim mercileri tarafından tespit edilmesi ve yerel yönetimlerin söz konusu gelirleri serbestçe (merkezi idarenin kontrolü dışında) harcayabilmesidir (Öner, 2006:11). Görüldüğü üzere mali özerklikte esas amaç, yerel bazda sunulan kamu hizmetlerinin hızlı, efektif ve yerinde yapılabilmesinin mümkün olabilmesidir.

3. Mali Özerkliğin Türkiye’de Uygulanabilirliği

1988 yılında yürürlüğe giren “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nı Türkiye 1992 yılında onaylamıştır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992). Yerel özerkliği, egemenlik ve bağımsızlık kavramlarının dışında düşünmek gerekmektedir. Zira yerel özerklik, anayasal ve yasal sınırlar çerçevesinde, merkezi idarenin dışında kendi kontrol mekanizması ile idari ve mali işleri yürütmesidir.

Merkezi idare, yerel yönetimlere bırakılmış olan kaynaklardan vergi geliri elde etmediği gibi, toplanması noktasında da dahil olmamaktadır (Keleş, 2000:331). Bu bağlamda anayasanın 127. Maddesinde yerel yönetimlerden bahsedilerek, gelir kaynaklarının görevleri ile orantılı olarak sağlanacağı belirtilmiştir. Bilindiği üzere yerel yönetim birimleri olarak belediyeler, Türkiye’de örgütlenmiş ve görevlendirilmiştir. Belediyelerin mali yapıları incelendiğinde; genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, kendi öz gelirleri, devlet yardımları ve borçlanmalar olduğu görülmektedir. Özellikle merkezi idareden alınan paylar, nüfusa göre belirlenmekte ve gelir kalemlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Diğer taraftan belediyelerin öz gelirleri, vergiler, harçlar ve katılma paylarından oluşmaktadır. Bunların toplanması ve harcanması, merkezi idare tarafından yerel yönetim birimlerine bırakılmıştır. Söz konusu gelir kalemlerini bina vergisi, arsa vergisi, arazi vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik tüketim vergisi, doğalgaz tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigortası vergisi, ilan ve reklam vergisi, bina inşaat harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, işyeri açma izni harcı, kaynak suları harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, tellaklık harcı, toptancı halı harcı, yapı kullanma izni harcı gibi gelirler oluşturmaktadır.

Tablo: Belediye Gelirlerine İlişkin İstatistikler, 2006-2017.

Yıllar	Toplam Vergi Geliri	Toplam Gelir	Toplam Vergi / Toplam Gelir (%)
2006	3.377.516	31.724.905	10,6
2007	3.690.832	35.474.232	10,4
2008	4.190.482	38.841.851	10,7
2009	3.776.080	42.477.177	8,8
2010	5.904.388	53.582.118	11
2011	6.901.489	63.415.789	10,8
2012	7.249.848	69.263.300	10,4
2013	8.213.046	83.376.231	9,8
2014	9.291.679	87.170.755	10,6
2015	10.852.895	97.706.380	11,1
2016	12.243.842	109.374.491	11,1
2017	13.237.799	133.766.501	9,8

Kaynak: Muhasebat, Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gelirleri istatistiklerinden tarafımızca derlenmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere belediyelerin öz gelir kalemlerinden olan vergi kalemleri, toplam gelirlerinin sadece %10'unu oluşturmaktadır. Oysa ki, mali özerklik şartı ile birlikte bu oranın çok daha yüksek seviyelerde oluşması gerekmektedir.

Sonuç

Ülkemizde köklü bir yerel yönetim geçmişinin olmaması, Batı ile uyumun yakalanması noktasında olumsuz etkiler yaratmıştır. Nihayetinde Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı maddelerde çekinik kalma şartıyla imzalamış olması, yerel yönetim anlamında olumlu bir adım olarak görülmektedir. Bu bağlamda özellikle idari ve mali özerklik için gerekli yasal düzenlemelerin ve adımların atılması, yıllar itibarıyla ağır bürokratik sistem içinde çok hızlı ilerlememiştir. Bununla birlikte Türkiye'de belediyelerin ağır bir vesayet denetimi altında olduğu bilinmektedir. Ancak

son yıllarda yapılan değişikliklerle birlikte, bu karamsar tablo dağıtılmış ve genel olarak yerel özerkliğin işleyebilmesi adına pozitif adımlar atılmıştır.

Yapılan değişiklikler idare anlamında olumlu etkiler yaratsa da mali anlamda istenilen sonuçlar şu an için alınmamıştır. Bu bağlamda mali özerkliğin Türkiye’de tam anlamıyla faal olarak işlemediği görülmüştür. Sonuç olarak çalışma ile gelir dağıtım sisteminin karmaşık olması ve bünyesindeki vergilerin kısıtlı olması gibi nedenlerden ötürü, yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi idareye bağımlı olduğu görüşü ağır basmaktadır.

Kaynakça

- Aktan, Coşkun Can (T.Y.), "Akademik Özerklik", E-Makale, [Http://Www.Canaktan.Org/Egitim/Universite-Reform/Aka-Ozerklik.Htm](http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik.htm) (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- Bakıcı, Zeynel (2004), "Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar Ve Organizasyonlar", Sayıştay Dergisi, S.53, Ss.69-98.
- Himsworth, Chris M. G. (2015), The European Charter Of Local Self-Government: A Treaty For Local Democracy, Edinburgh University Press, Edinburg.
- Keleş, Ruşen (2000), Yerinden Yönetim Ve Siyaset, Cem Yayınevi, Ankara.
- Öner, Şerif (2006), Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, S.16(2), Ss.3-22.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (03.10.1992 Tarih Ve 21364 Sayılı Resmi Gazete). [Http://Www.Resmigazete.Gov.Tr/Arsiv/21364.Pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf) (Erişim Tarihi: 03.07.2018)