Mali Özerklik Bağlamında Belediyelerde Yerel Özerklik

Ramazan Ali ÇETİN[*]

Öz: *Yerel halka en yakın yönetim birimleri olarak belediyelerin halka sundukları hizmetleri yerine getirirken bir taraftan serbestçe karar alarak uygulayabilmeleri, diğer taraftan da sundukları hizmetler için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Bu çalışma ülkemiz belediyelerinin yerel özerkliğe, özellikle mali özerkliğe ilişkin durumunu yasal düzenlemelerden ve mali verilerden hareketle ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede öncelikle mali özerkliği sağlayıp sağlamadıkları açısından belediye bütçe ve gelirlerine ilişkin yasal düzenlemeler incelenmiştir. Daha sonra belediyelerin 2014-2019 dönemine ilişkin bütçe ve gelir verilerinden hareketle, büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyelerinin mali özerklikleri literatürde belirtilen 'vergi özerklik oranı', 'mali özerklik oranı', 'mali bağımlılık oranı' ve 'göreceli büyüme oranı' göstergeleri açısından analiz edilmiştir. Elde edilen sonuçlar ülkemiz belediyelerinin idari özerklik açısından ilerleme kaydettiklerini fakat incelenen göstergeler açısından mali özerklikleri sağlamaktan uzak olduklarını göstermektedir.*

Anahtar kelimeler: *Yerel Yönetimler, Yerel Özerklik, Mali Özerklik, Belediye Bütçesi, Belediye Gelirleri.*

Local Autonomy in Municipalities in the Context of Fiscal Autonomy

Abstract: *As the closest administrative units to the local community, municipalities on one hand should be able to make decisions and apply them freely while performing the services they offer to the public and on the other hand, they should have sufficient financial resources for the services they provide. This study aims to reveal the situation of our country's municipalities regarding local autonomy, especially financial autonomy, based on legal regulations and financial data. In this framework, first of all, legal regulations on municipal budget and revenues have been examined in terms of whether they provide financial autonomy. Later, based on the budget and revenue data of the municipalities for the period 2014-2019, the financial autonomy of metropolitan, provincial, district and town municipalities are analyzed in terms of the indicators of 'tax autonomy rate', 'financial autonomy rate', 'fiscal dependency rate' and 'relative growth rate' which are stated in literature. The results obtained show that the municipalities of our country have made progress in terms of administrative autonomy, but they are far from providing financial autonomy in terms of the indicators examined.*

Key Words: *Local Governments, Local Autonomy, Fiscal Autonomy, Municipal Budget, Municipal Revenues.*

[*] Doktora Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
ramazanalicetin@gmail.com ORCID: 0000-0003-3532-055X.

Makale Geliş Tarihi: 29.07.2020
Makale Kabul Tarihi: 16.09.2020

Giriş

Toplumsal ihtiyaçlar, ülkelerin idari yapılanması içerisinde merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Dünya'da ve ülkemizde geleneksel kamu yönetiminden vatandaş odaklı, katılımcı, şeffaf, hesap verebilen bir yönetime doğru geçilmeye başlanmasıyla birlikte halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda önemi ve rolü artmaya başlamıştır. Hızlı kentleşme, göç ve nüfus artışı sonucu, kentli nüfusun hizmet taleplerinin artmasının yanı sıra, ortaya çıkan yeni hizmet taleplerinin bir kısmı da yerel yönetimlerce karşılanmaya çalışılmaktadır. Yerel yönetimler bir yandan yerel halkın mahalli ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik temizlik, kanalizasyon, çöp toplama, ulaşım, itfaiye gibi birçok hizmeti sunarlarken, diğer taraftan da demokratik değerlerin geliştirilmesi ve yerleştirilmesinde önemli bir görevi yerine getirmektedirler. Tüm bu nedenlerle; birçok ülkede, yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Avrupa Birliği de yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği güçlendirme yönünde çalışmalar yapmış ve 1985 yılında Avrupa Konseyince 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı' kabul edilmiştir.

Ülkemizde 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform çalışmaları, belediyelere de yansımış ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunları yürürlüğe konulmuştur. Değişiklikler ile bir taraftan belediyeler üzerinde vesayet denetimi daraltılarak idari özerklik geliştirilmiş, diğer taraftan da belediyelerin görev ve sorumlulukları genişletilmiş ve belediye bütçe ve gelirlerine ilişkin de bir takım düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 'On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' ile büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış, büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Ülke nüfusunun %90'dan fazlası belediye sınırları kapsamına girmiş ve belediyeler neredeyse ülke nüfusunun tamamına hizmet eden yerel yönetim birimleri olmuşlardır (Eryılmaz, 2018: 203).

Önemli görevler verilen yerel yönetimlerden beklenen fonksiyonların yerine getirilebilmesi, bir taraftan bu birimlerin serbestçe karar alıp uygulayabilecekleri bir idari özerkliğin sağlanması ile diğer taraftan da görevleri ile orantılı yeterli gelir kaynaklarının sağlanarak, mali özerkliklerinin geliştirilmesi ile mümkün olabilecektir. Bu çalışmada, ülkemiz belediyelerinin yerel özerkliği özellikle mali özerklik açısından incelenmektedir. Bu kapsamda öncelikle belediye bütçe ve gelirlerine ilişkin yasal mevzuat mali özerkliğe uyum açısından değerlendirilmektedir. Sonrasında ise mali özerklik seviyesinin tespit edilmesine yönelik literatürde belirtilen 'vergi özerklik oranı', 'mali özerklik oranı', 'mali bağımlılık oranı' ve 'göreceli büyüme oranı' göstergeleri

kullanılarak belediyelerin 2014-2019 arası mali verileri yayımlanmış son altı yıllık dönemdeki mali özerklik seviyeleri tespit edilmiştir. Analizlerde kullanılan mali veriler önceleri İçişleri Bakanlığı, 2018 yılından itibaren ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanarak yayımlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından ve Muhasebat Genel Müdürlüğü istatistiklerinden elde edilmiştir.

Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik

Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, yerel bir topluluğun müşterek amaçlarını karşılayarak bu yerel topluluğa kamu hizmetlerini sağlamak için merkezi yönetimden ayrı olarak oluşturulmuş, demokratik ve özerk idari birimler olarak tarihsel gelişim içinde farklı biçimler almışlardır. Bu süreçte günümüzde çoğunlukla devletlerin yerine getirdiği ulusal savunma, suçluların cezalandırılması gibi farklı fonksiyonları yerine getirmişlerdir. Literatürde farklı görüşler olmakla birlikte hakim görüş ilk kent uygarlıklarının, maden bilgisinin gelişmesi, bir takım coğrafi, ekonomik ve kültürel şartların bir araya gelmesiyle 5-6 bin yıl önce Akdeniz ve Ortadoğu havzasında ortaya çıktığı şeklindedir. Böylece ilk kent yönetimlerinin ve aynı zamanda yerel yönetimlerin de bu dönemde ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Diğer taraftan Batıda kentlerin ve kent yönetimlerinin oluşumunun başlangıcı olarak 'polis' adı verilen ve örgütlenme düzeyi açısından demokrasiyi en çok yaşamış ve kent demokrasisinin ortaya çıkmasında büyük rolü olan, özellikle Atina başta olmak üzere, Antik Yunan 'site'leri kabul edilmektedir. İlk kent yönetimlerinin tarihinin bu kadar eski olmasına karşın 11. yüzyıldan itibaren Avrupa'da ortaya çıkan 'komün'ler dönemin iktidarlarına karşı özgürlüğün, eşitliğin, katılımın dolayısıyla kendi kendini yönetmenin örneğini teşkil ederek demokrasinin temelini oluşturmalarından dolayı modern yerel yönetimlerin oluşumunda önemli katkıları olduğu belirtilmektedir (Görmez ve Bahçeci, 2018: 33-39). Her bölgede ve her komünde aynı olmamakla birlikte bazen kral tarafından bazen komün halkı tarafından seçilen bir belediye başkanı ve yanında 'burjuva meclisi' ya da 'parlement' denilen bir meclis komünleri yönetmiştir (Görmez, 1997: 26).

Bu çalışmanın kapsamı farklı olduğu için yerel yönetimlerin tarihsel süreçteki gelişimi detaylı olarak ele alınmamıştır. Bununla birlikte bahsedilmesi gereken bir diğer nokta da yerel yönetimlerin ortaya çıkışında önemli bir rolü olan 'kent' olgusudur. Antik Yunan düşünürleri kenti, toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme şekli ve ideal topluma ulaşmada en elverişli ortam olarak görmüşlerdir (Keleş, 2012: 34). Tarihsel süreçte yaşanan gelişmelerden sonra günümüzde kent, birçok disiplini ilgilendiren bir olgu olarak sosyal, ekonomik, toplumsal ve kültürel değişim ve gelişmeleri

anlamlandırmak üzere tartışılan bir kavram ve tarihin farklı dönemlerine ait fiziksel, sosyal ve kültürel katmanların üst üste kurulması sonucu oluşan fiziksel, mekansal ve sosyal bir ortam olarak nitelendirilmektedir. Kent kavramı, asgari alandan azami olarak yararlanılacak ölçüde yoğunlaştırılmış, fakat aynı zamanda giderek büyüyen bir toplumun ve ona ait toplumsal mirasın değişen ihtiyaçlarına ve karmaşıklaşan biçimlerine yaşam alanı tanıyacak yapısal genişlemeleri gerçekleştirme gücüne sahip bir yapı olarak ifade edilmektedir. Zaman içerisinde siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel ve uluslararası gelişmelerin etkisiyle, ulus devlet anlayışının yumuşayarak devletin küçültülmesi çabaları, yerelleşme eğilimleri, yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ve kamu hizmeti anlayışının değişmesi gibi gelişmeler kentleri ve kent yönetimlerini yakından etkilemiştir (Batmaz ve Gürer, 2016: 164-165). Oluşumunda ve gelişmelerinde kent olgusunun önemli yeri olan yerel yönetimler, geçirdikleri çeşitli aşamalardan sonra devlet yapılarının vazgeçilmez bir parçası olmuşlardır. Bu şekilde Devletin vazgeçilmez bir parçası olan yerel yönetim kavramı ile genel olarak anlatılmak istenen, sınırları belirlenmiş bir bölgesel birim, hukuki bir kişilik, kurumsal bir yapı, genel ve özel yasalarla belirlenmiş görev ve sorumluluklar ve bir dereceye kadar mali ve diğer otonomi olarak ifade edilmektedir. Ayrıca halk katılımı ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolay olmakta, katılım ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudan gerçekleşmektedir (Hill, 1974: 22-24).

Yönetim bilimi açısından incelendiğinde ise yerinden yönetim, adem-i merkeziyet olarak ifade edilmekte olup iki türü bulunmaktadır; siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim. Siyasi adem-i merkeziyet olarak da ifade edilen siyasal yerinden yönetim genellikle federal devletlerde, anayasalar tarafından ulusal kimliğe sahip olmayan yerel yönetimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim şeklidir (Keleş, 2012: 24-25). İdari adem-i merkeziyet olarak adlandırılan idari yerinden yönetimde ise yasama ve yargı gücü merkezi yönetimde olup, yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin bazı yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre idari yerinden yönetimin de iki türü vardır; (i) hizmet yerinden yönetimi ve (ii) mahalli yerinden yönetimi. Hizmet yerinden yönetimi belirli bir kamu hizmetinin, genellikle özel ve teknik uzmanlık gerektiren bir hizmetin, merkezin dışında bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir. Üniversiteler ve TRT bunlara örnek olarak gösterilebilir. Mahalli yerinden yönetimi ise bir yörede yaşayanlara, mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını kendi organları eliyle karşılamak için özerklik tanımaktır (Keleş ve Yavuz, 1983: 20).

Ülkemizdeki mahalli idareler, Anayasanın 127'nci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre mahalli idareler; il, belediye ve köy yönetimlerinden oluşmaktadır. Belediyeler en önemli yerel yönetim kuruluşları olarak

değerlendirilmektedir. 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile yapılan değişiklik sonrasında büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki idare sınırı olması sonrasında, ülkemiz nüfusunun %90'dan fazlası belediye sınırları kapsamına girmiştir (Eryılmaz, 2018:203). Böylece belediyelerin mali yapıları ve yerel özerkliklerine ilişkin gelişmeler, toplumun çok büyük bir bölümünü etkileyecek boyuta ulaşmıştır.

Yerel Özerklik

Yerel özerkliğin tanımını yapmadan önce, özerklik kavramına kısaca değinmek faydalı olacaktır. Türk Dil Kurumu güncel sözlüğünde özerklik; bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, Güncel Türkçe Sözlük). Özerklik, kişi veya grupların kendilerine ait görev ve yetkileri, hareket serbestliğine sahip olarak bağımsız bir şekilde yerine getirerek, varlıklarını sürdürmeleri olarak ifade edilmektedir (Yaman, 2018: 232). Bir diğer yaklaşıma göre özerklik kavramı sözlük anlamı bakımından bireylerin, grupların, örgütlerin, kurumların, bölgelerin ve devletlerin, diğer gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeden, ulusal ve uluslararası hukuk doğrultusunda, kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler koyarak, kararlar oluşturma yetkisidir (Çelik vd., 2008: 94).

Özerklik kavramı bu şekilde tanımlandıktan sonra, yerel yönetimler yönüyle özerklik kavramı ise Anayasa ve yasalarla belirlenen kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydası için ve yerel yönetimlerin sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Yerel özerkliğin anlamlı olabilmesi için yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara da sahip olmaları gerekmektedir (Akın, 1997: 115). Yerel özerklik diğer bir tanımlamada, yerel nitelikteki kamu işlerinin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi amacıyla, yerel toplulukların, yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında, özgür seçimlerle oluşturdukları organları eliyle, uygun kaynaklara sahip olarak yerine getirebilmeleri durumu şeklinde ifade edilmektedir (Çelik vd., 2008: 95).

Yerel özerklik kavramı Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üçüncü maddesinde, iki fıkra halinde düzenlenmiştir (COE, 1985):

i- Özerk yerel yönetim, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir kısmını kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanını ifade etmektedir.

ii- Bu hak doğrudan, eşit ve genel oy hakkı temelinde, gizli oyla, serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurullar tarafından kullanılır.

Bu düzenlemeden çıkarılacak sonuç, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde tamamen bağımsız olmadığı, kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde hareket edecekleridir. Söz konusu düzenlemeye göre, bu durum yerel özerkliğe engel olmamaktadır. Diğer taraftan yerel yönetimler özerklik şartında sadece karar organlarının seçimle göreve gelmesinin düzenlendiği, yürütme organlarının atamayla oluşturulmasının mümkün olduğu da ifade edilmektedir (Çevikbaş, 2012: 37). Bunun yanında, yerel özerklikte önemli olan nokta yerel yönetimlerin kendi görevlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan, kendi olanaklarıyla yerine getirebilmesidir. Yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının yerel halkı tam anlamıyla temsil edebilmeleri, temsil yönteminin bu şekilde seçime uygun olması da yerel özerkliğin bir gerekliliğidir (Keleş ve Yavuz, 1983: 20). Bir değerlendirmeye göre gerek üniter gerekse federal devletlerde, merkezi yönetim otoritesinin ve egemenliğinin varlığı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir yetki çekişmesi oluşturacağından, yerel özerklik göreceli bir kavram haline gelmektedir. Bunun yanında yerel özerkliği daha yüksek otoriteden özgürlük, yerel yönetişim ve belirli sonuçlara ulaşma özgürlüğü ve yerel halkın kendilerine ait bir yer duygusunun yansıtılması şeklinde tanımlayan yaklaşımlar da bulunmaktadır (Pratchett, 2004: 362-363).

Yerel özerkliğin şartlarına ilişkin farklı bir değerlendirme ise ABD Yönetimler Arası İlişkiler Danışma Komisyonu'nun (ACIR), yerel yönetim özerkliğine ilişkin 1993 yılında yayımladığı bir raporda yer almaktadır. Buna göre yerel özerklik kavramı dört temel unsuru içermektedir. Bu unsurlar (U.S. ACIR, 1993: 11-15):

(i) Yerel yönetimlerin kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmelerini ifade eden *yapısal özerklik*,

(ii) Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri fonksiyonlara kendi karar organlarınca karar verebilmesi olan *fonksiyonel özerklik*,

(iii) Gelirler, harcama ve borçlanma konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi olan *mali özerklik*,

(iv) Yerel yönetimlerin kendi personelini seçme, personelinin çalışma koşullarını belirleyebilme, personel sayısı ve niteliği konusunda özgürce hareket edebilmesi olan *personel özerkliğidir*.

Literatürde yerel özerkliğe ilişkin yapılan tanımlamalar incelendiğinde, bazı yaklaşım farlılıkları olmakla birlikte, aralarında çok büyük farklılıklar olmadığı görülmektedir. Yerel özerklik kavramının, yerel yönetimlerde üç şekilde görünürlüğü olmaktadır. Bunlar; siyasi, idari ve mali özerkliktir.

Genellikle federal devletlerde görülen ve bir dereceye kadar yargı ve yasa yapma yetkisini de içeren siyasi özerklik bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

İdari özerklik ise yerel yönetimlerin karar organlarının genel, eşit ve gizli oya dayanan seçimle işbaşına gelerek, devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları, serbestçe karar alıp uygulayabilmeleri, görev süreleri sırasında, uzaklaştırma, düşürülme ve görevden alma gibi durumlara karşı yargısal güvenceye sahip olmalarıdır (Yaman, 2018: 234). İdari özerklik ülkemiz yasal normları açısından ele alındığında, Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127'nci maddesi bu konuda önemli hükümler içermektedir. Söz konusu maddede, mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu, bu idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı belirtilmek suretiyle idari özerkliği sağlamaya dönük hükümler getirilmiştir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediyelerin idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri oldukları açıkça ifade edilmiştir. Bunun yanında Anayasa ile merkezi yönetime, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir. İdari vesayet yetkisi mahalli idarelere tanınan özerkliğin bir istisnası olarak görülmekte, dolayısıyla hangi eylem ve işlemlerin vesayete tabi olduğu ve idari vesayet yetkisinin hangi görevli makam ya da kurullara verilmiş olduğunun kanunda açıkça belirtilmesi gerekmektedir. İdari vesayet denetiminin kapsamı ile özerklik arasında ters orantı olduğu, birinin genişlemesi halinde diğerinin azalıp daralabileceği ifade edilmektedir (Önen ve Eken, 2016: 219-220). Ülkemizde 2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi çerçevesinde 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılmış, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de mahalli idarelerin merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek, mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1 ve 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisinden kaynaklı görev, yetki ve sorumluluklar İçişleri Bakanlığında kalmış; bunun dışında kalan görev, yetki ve sorumluluklar ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmiştir (2018 Yılı MİGFR: 11).

Yerel özerklik, idari ve mali özerklik olmak üzere iki ayak üzerinde durmaktadır. Yerel özerklikten bahsedebilmek için, idari ve mali özerkliğin

birlikte bulunması gerekmektedir. Bu çalışmada belediyelerde mali özerklik çerçevesinde yerel özerkliğe odaklanıldığından, idari özerklik konusunda daha ayrıntılı bir incelemeye girilmeyecektir.

Mali Özerklik

Mali Özerklik Kavramı

Mali özerkliğin tanımına geçmeden önce, çoğu zaman aynı anlamda kullanılan 'mali yerelleşme' kavramına kısaca değinmek faydalı olacaktır. Mali yerelleşme, birçok ülkede siyasi bir sorun olarak ele alınsa da genel olarak karar almaya ilişkin otoritenin, daha alt düzey yönetimlere devredilmesi (Akai ve Sakata, 2002: 95); gelir elde etme ve kamusal harcama yapma yetkilerinin, yerel yönetimlere devri olarak ifade edilmektedir (Cenikli, 2011: 1). Yerel yönetim birimlerine, herhangi bir otoriteden bağımsız olarak gelirlerini artırma ve harcama yapma konusunda yetki verilmesi, mali yerelleşmenin temelini oluşturmaktadır (Acar ve Kitapcı, 2009: 88). Mali yerelleşme en kapsayıcı anlamda, yerel yönetimlerin gelir ve giderleri üzerinde söz ve yetki sahibi olmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Bağlı, 2014: 27). Literatürde yapılan tanımlamalardan yola çıkıldığında mali yerelleşme, yerel yönetimlerin kendi kendilerine yetebilmeleri, görev ve sorumluluklarını özerklikleri çerçevesinde, kendilerine ait öz kaynakları ile gerçekleştirmeleri şeklinde ifade edilmektedir (Akman, 2018: 116). Dolayısıyla mali yerelleşme, mali özerkliğe giden yolun bir basamağı, yüksek düzey mali özerklik seviyesinin önceki aşaması olarak kabul edilmektedir (Küçük ve Alan, 2017: 31). Mali yerelleşme kavramının mali özerkliğin kapsamı içerisinde ve yüksek düzeyli mali özerkliği ifade ettiğini ortaya koyduktan sonra, literatürde mali özerklik kavramına ilişkin yapılan tanımlamaları inceleyebiliriz.

Yerel özerkliğin önemli bir yönü olan mali özerklik, yerel yönetimlerin ayrı mal varlığına ve merkezi yönetime ihtiyaç duymadan kanunların belirlediği esaslar çerçevesinde serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ifade etmektedir. Mali özerklik aynı zamanda yerel yönetimlere, halkın ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet üretebilmeleri için yerel vergilerin oranını ve matrahlarını kendilerinin belirleyebilmesini de içermektedir (Yaman, 2018: 234). Yaygın bir tanımlamaya göre mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmadan, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini, kanunların belirlediği sınırlar içerisinde, kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini ve kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263). Yerel yönetimlerin hem yerel kaynaklardan gelir elde etme hem de bu gelirlerin nasıl harcanacağını belirleme imkanı ile ilgilidir. Yerel yönetim yetki alanında, merkezi hükümetin müdahalesi olmadan, vergi oranlarını belirleme ve gelir tabanını oluşturma

imkanının yanı sıra, yerel halk tarafından talep edilen hizmetleri sağlayabilmeyi işaret etmektedir (Chapman, 1999: 3). Mali özerklik mevcut yasalar çerçevesinde, merkezi hükümetin müdahalesi olmadan, harcamalar, vergi ve borçlanma konularında düzenleme yapmada takdir yetkisine sahip olmayı, mali konularda düzenleme yapmayı veya yürürlükten kaldırabilmeyi ifade eder. Harcama özerkliği ve gelir özerkliği olarak ayrıştırılabilmekte ise de genelde yerel yönetimlerin harcamalarında ne ölçüde kendi gelirlerine güvenebileceğini ifade eden gelir özerkliğinin bir ölçüsü olarak kullanılmaktadır (Kim, 2020: 2). Mali özerklik aynı zamanda yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, harç ve ücretleri de kendisinin belirleyebilmesini ve başka bir kurumun denetimi ve önceden onayı olmadan borçlanabilmesini de kapsamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). Yapılan bu tanımlamaların yanında mali özerkliğin dört temel koşulunun olduğu ifade edilmektedir. Bunlar (Özer ve Akçakaya, 2015: 20-21):

(i) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının çoğunluğunun kapsam, matrah ve oranlarını özgürce belirleyebildikleri ve toplayabildikleri öz gelirlerden oluşması,

(ii) Yerel vergi, harç ve hizmet karşılıkları gibi gelirlerden oluşan öz gelirlerin oranlarını yerel yönetimlerin belirleyebilmesi,

(iii) Merkezi yönetim yardımlarının harcama yeri belli edilmeden, şartsız olarak verilmesi,

(iv) Yerel yönetimlerin ellerindeki mevcut mali kaynakları yerel halkın ihtiyaçları çerçevesinde serbestçe harcayabilmeleridir.

Bu koşulların yanında, gerektiğinde borçlanabilme konusundaki düzenleme ve sınırlamalar da mali özerkliğin düzeyini etkileyen unsurlar olarak görülmektedir.

Görüldüğü gibi mali özerkliğe ilişkin yapılan tanımlamaların ortak noktası, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız olarak gelir elde edebilme ve bunları harcamalarında kullanabilme yetkisine sahip olmalarıdır.

Mali Özerkliğin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Literatür incelendiğinde, genellikle mali özerkliği destekleyen ve geliştirilmesini öneren görüşler öne çıkmaktadır. Fakat mali özerkliğin bir takım olumsuz yönlerinin bulunduğu da ifade edilmektedir. Dolayısıyla, mali özerkliğin tüm boyutlarının anlaşılmasında, hem olumlu hem de olumsuz yönlerinin bir arada ele alınması, daha bütüncül bir bakış açısı sağlayacaktır.

a. Mali özerkliğin olumlu yönleri:

• Mali özerklik, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sorumlulukların bölünmesini ve faaliyetler ortak finanse edildiğinde, sorumluluğu başkasına yükleme ve böylece vatandaşın kimi sorumlu tutacağını

zorlaştıran durumların ortaya çıkmasını önler. Mali özerklik derecesi ne kadar yüksek olursa siyasi sistemin şeffaflığı da o kadar yüksek olur ve merkezi ve yerel yönetimlerin sorumlulukları o kadar net olur (Houten, 1999: 8).

• Mali özerklik, merkezi ve yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının birbirinden ayrılarak, kimin ne kadar vergi koyduğunun ve ne kadar hizmet sunduğunun açık bir şekilde görülmesini sağlar. Böylece, hem politik süreçler daha şeffaf olur hem de yöneticilerin sorumluluk duygusu gelişir ve hesap verebilirliklerini sağlamak kolaylaşır. Kurumlar arası görev ve gelir dağılımının sınırları daha iyi görülür (Goldsmith, 1995 aktaran Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265).

• Yerel yönetimler yerel halka daha yakın olduklarından, hangi mal ve hizmet sunumunun vatandaşların ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacağını daha iyi bilirler. Böylece mali özerklik yerel yönetimlere kamu hizmet sunumunda ve kaynak tahsisinde etkinlik ve verimlilik sağlayacak politikalar ve projeler tespit etme ve uygulama imkanı verir (Sow ve Razafimahefa, 2015: 3).

• Yerel vergileri, tabanlarını, oranlarını vb. belirlemeyi kapsayan bir anlayış yerel yönetimlere daha yüksek bir mali özerklik sağlar. Yerel yönetimler, ruhsatlandırma ve idari süreçlerde üretilen bilgiler yoluyla yerel iş ortamı hakkında bilgiye sahip olduklarından yerel vergileme yetkisi sayesinde, merkezi hükümetin ilgi eşiğinin altına düşen ekonomik faaliyetlere de vergi uygulanarak, bunlar ülkenin genel anlamda vergi ve gelir sistemine dahil edilmiş olurlar (Mikesell, 2011: 15).

• Mali özerklikte vergi yükümlüleri, oy hakları aracılığıyla yerel meclisleri ve yöneticileri denetleme imkanına sahip olacaklarından, bu yolla kaynakların daha etkin ve verimli dağılımı da sağlanmış olur (Tortop, 1996: 9).

• Yüksek bir mali özerklikte, yerel halk ödediği yerel vergilerin ve diğer ücretlerin ne şekilde kullanıldığını daha çok bilmek isteyecek, yapılan kamu hizmetleri ile bunların finansmanı arasında şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde bir bağ kurulacaktır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3).

• Kimi yazarlar mali özerkliğin artmasının, ekonomiye devletin müdahalesini azaltarak, demokrasi ve özgürlüğün gelişimine katkıda bulunacağını ifade etmektedir (Duverger, 1986 aktaran Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266). Bunun yanında mali özerkliğin artması ile birlikte bu defa yerel yönetimlerin, yerel ekonomik faaliyetlere ilişkin çeşitli mali düzenlemeler (vergi, harç vb. tesis etmek, kaldırmak veya oranları değiştirmek) yapabilme imkanı doğacağından, ekonomik faaliyetlere müdahalenin yerel düzeyde yine söz konusu olabilme ihtimali de bulunmaktadır.

• Yerel yönetimler, yerel iş çevrelerini ve koşullarını daha iyi bildiklerinden, mali özerkliğin sağlanması durumunda, yerel ekonomik

faaliyetleri daha kolay vergilendirerek gelirlerini artırabileceklerdir (Topal, 2004: 126).

• Mali özerklik seçmenlere, yetkililer üzerinde daha fazla kontrol imkanı sağlar. Kamu hizmetlerini geliştirmek için yerel yönetimler arasındaki rekabeti teşvik ederken seçmenler diğer belediyelerin performansını kendi yerel yöneticilerinin yetkinliği veya başarısı hakkında çıkarımlarda bulunmak için kullanabilirler. Ayrıca mali özerkliğin, çeşitli çıkar gruplarının yerel politika ve yatırım tercihlerini kendi çıkarları doğrultusunda etkileyerek, kamu fonlarının israf edilmesine engel olacağı da belirtilmektedir (Sow ve Razafimahefa, 2015: 4). Fakat yerel ölçekteki güçlü baskı ve çıkar gruplarının, yerel yönetimlerin yerel politika ve yatırım tercihlerini kendi çıkarları doğrultusunda etkileme olasılığı da göz ardı edilmemesi gereken bir husustur.

• Mali özerklik, halkın taleplerini karşılamada politika çeşitliliğine imkan sağlayarak, sorunların çözümünde karar alıcıların farklı seçenekleri değerlendirilebilmelerine fırsat verir. Bu süreçte, yerel halkın karar alma süreçlerine katılımını da artırarak, kendilerini ilgilendiren konularda halkın söz sahibi olmalarına imkan sağlar (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).

Bu çalışmada özet olarak yer verilen mali özerkliğin olumlu yönleri literatürde geniş bir şekilde ele alınmaktadır. Literatürde mali özerkliğin, yukarıda belirtilen olumlu yönlerinin yanı sıra bir takım olumsuz etkilerinin olduğu da ifade edilmektedir.

b. Mali özerkliğin olumsuz yönleri:

• Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlere daha fazla mali özerklik sağlandığında, hem vergi tabanları hem de kendilerine tanınan vergi otoritesi genellikle zayıf olmaktadır (Mikesell, 2011: 9).

• Geniş bir mali özerklikte yerel yönetimler, kendi vergi kaynaklarını aşırı ölçüde zorlayabileceğinden, kaynağın kuruması, sapmaların meydana gelmesi, mükerrer vergileme gibi sorunların ortaya çıkma ihtimali bulunmaktadır (Tosuner, 1995: 262).

• Yüksek bir mali özerklik, gelir kapasitesini artırabilme ve bunları harcayabilme olanağı, yerel politikacılara popülist politikalar uygulama fırsatı verir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).

• Sağlanan mali özerklik sonucu yerel vergi gelirlerine fazla bağımlı olmak, yaşanacak makroekonomik dalgalanmalara karşı daha fazla duyarlılık anlamına gelecektir. Ekonomik kriz dönemlerinde vergi gelirleri düşecek ve bütçe sorunları yaşanabilecektir (Houten, 1999: 9).

• Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alana hizmet ettiklerinden, vergi yönetiminde ölçek ekonomilerini gerçekleştiremeyebileceklerdir. Her yerel yönetim mali özerklik çerçevesinde kendi vergileme sistemini kuracağından, ülke genelinde bir standartlaşma olmayacak, denetim, kontrol, muafiyet,

istisnalar, tahsil ve ceza konularında farklı uygulamalar olacaktır. Böylece aynı kaynaktan aynı düzeyde gelir elde eden insanlar, ülkenin farklı bölgelerinde farklı oranlarda vergilendirilecekler ve farklı vergi süreçlerine tabi olabileceklerdir (Topal, 2004: 125).

• Ülkenin sadece bir bölgesinde faaliyet gösteren yerel yönetimler, vergi yükümlülerinin vergi matrahına girmesi gereken tüm gelirlerinden haberdar olamayabilirler. Bu durum vergi matrahının sağlıklı tespit edilmesine engel olarak, eksik vergi toplanmasına yol açabilecektir (Tosuner, 1995: 262).

• Bazı kamu hizmetlerinin sunumunun, daha küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, ölçek ekonomilerinin sağlanamamasına, dolayısıyla verimliliğin azalmasına ve maliyetlerin artmasına neden olabilecektir (Sow ve Razafimahefa, 2015: 4).

Görüldüğü üzere, mali özerkliğin olumlu yanları olmakla birlikte bir takım olumsuz yönleri de dile getirilmektedir. Fakat literatürde, mali özerkliği destekleyici yönde yaygın bir görüş vardır.

Mali Özerklik Seviyesinin Tespiti

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin değerlendirilmesinde, öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen hükümlerin incelenmesi ile bir çerçeve çizilecektir. Şartın 3'üncü maddesi yerel özerklik kavramının çerçevesini çizerken, 9'uncu maddesi ise yerel yönetimlerin mali kaynakları üzerinde durmaktadır. Buna göre yerel yönetimlerde mali özerkliğin sağlanabilmesi için gerekli olan şartlar (COE, 1985):

i. Yerel makamların, anayasa ve yasalarla getirilen sorumluluklarla orantılı mali kaynaklara sahip olmaları,

ii. Yerel makamların, ulusal ekonomi politikası dahilinde, yetkileri çerçevesinde, serbestçe elden çıkarabilecekleri yeterli finansal kaynaklara sahip olmaları,

iii. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir kısmının, yasalar çerçevesinde oranını belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergilerden ve ücretlerden olması,

iv. Yerel makamların mevcut olan kaynakları, ekonomik yaşama ayak uyduracak şekilde yeterince çeşitli ve sağlam yapıda olması,

v. Yerel makamlara, yeniden dağıtılan kaynakların kendilerine tahsis edilme şekli konusunda danışılması,

vi. Yardımlar ve hibelerin belli projeler için olmaması, yerel makamların yardımlar ve hibeler üzerinde tasarruf hakkı olması,

vii. Sermaye yatırımları için borçlanmak gerektiğinde, yerel makamların kanunlar çerçevesinde ulusal sermaye piyasasına erişebilmesidir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali özerkliğin tesis edilmesine yönelik hükümleri incelendiğinde yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sorumlulukları ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları önem arz etmektedir. Bunun yanında her ülkede yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanı tam olarak aynı olmadığından, ülkelerin yerel yönetimlerinin mali özerkliklerini, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarla orantılı gelir kaynaklarına sahip olup olmadıkları çerçevesinde değerlendirmek doğru bir yaklaşım olacaktır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin değerlendirilmesinde genellikle gösterge olarak, vergilendirme yapabilme, gelirleri toplayabilme, harcama yapabilme, bütçe süreçleri ve borçlanabilme yetki ve otoritesi üzerinde durulmaktadır. Mali özerklikte üzerinde yoğunlukla durulan nokta, yerel yönetimlerin öz gelirlerine sahip olmaları ve bunların bileşimini ve oranlarını tespit edebilme yetkilerine sahip olmalarıdır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, vergiler üzerindeki kontrol yetkisi açısından yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebildikleri durum, mali özerkliğin en üst seviyede olduğu durumdur. Bu şekilde yapılan altı seviyeli sıralamada, merkezi otoritenin yerel vergilerin matrahını ve oranını belirlemesi, en düşük mali özerklik seviyesine işaret etmektedir (Bird ve Ebel, 2003: 7).

Tablo 1. Vergiler Üzerindeki Kontrol Açısından Mali Özerklik Seviyeleri

Yüksek Mali Özerklik	Yerel yönetim vergi matrahını ve oranını belirleyebilir	Öz kaynak gelirlerinin en yüksek olduğu seviye
	Yerel yönetim sadece vergi oranını belirleyebilir	'Kendi geliri' olarak sınıflandırma için gerekli ve yeterli koşul
	Yerel yönetim, merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar dahilinde vergi oranını belirler	En yüksek oran sınırlaması vardır
	Merkezi/yerel gelir bölüşümünün yalnızca yerel yönetimin onayıyla değiştirilebildiği vergi paylaşımı	Yerel makamlar vergiyi toplayıp merkeze gönderdiğinde görülebilir
Düşük Mali Özerklik	Merkezi yönetim tarafından tek taraflı belirlenen gelir paylaşımı.	Merkezi yönetimin %100 kontrolü vardır, mali özerkliğe aykırıdır
	Merkezi yönetim, yerel vergilerin matrahını ve oranını belirler	Mali özerkliğin en alt seviyesi

Kaynak: (Bird ve Ebel, 2003: 7).

Yerel yönetimlerin mali özerklik seviyeleri bu şekilde sıralanır iken mali özerlik seviyelerinin tespitine ilişkin olarak literatürde farklı göstergeler belirtilmektedir. Bu göstergelerden bazıları şu şekildedir (Baral ve Suvedi, 2006: 2-3):

• *Yinelenen gelir oranı (recurrent revenue ratio):* Yinelenen gelir, her mali yılda yerel yönetimler tarafından düzenli olarak alınan geliri temsil eder. Sadece bir yıl için alınan gelirleri kapsamaz. Yinelenen gelirin, toplam gelire oranı, yerel yönetimlerin iç gelir üretme gücünü ve dış fonlara bağımlılığını gösterir. Buradaki yüksek oran, daha az bağımlılığı ve yüksek mali özerkliği ifade eder.

• *Vergi özerklik oranı (tax autonomy ratio):* Yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinin toplam öz gelirleri içindeki payı olarak tanımlanır. Daha yüksek oran, daha iyi vergi özerkliğini, düşük oran ise tam tersini temsil eder.

• *İç gelir oranı (internal revenue ratio):* "Mali özerklik oranı" olarak da adlandırılır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranıdır. Daha yüksek oran, daha yüksek mali özerklik demektir.

• *Mali bağımlılık oranı (fiscal dependency ratio):* Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde merkezi yönetimlerin transferlerinin yüzdesini göstermektedir. Daha yüksek oran, merkezi yönetime daha fazla bağımlılık ve daha az mali özerkliği işaret eder.

• *Finansal performans oranı (financial performance ratio):* Mali özerkliğin anlamı yerel yönetimlerin daha iyi finansal performansının sağlanmasıdır. Gerçek gelirin bütçelenmiş gelire oranı (gelir performansı), gerçek harcamanın bütçelenmiş giderlere oranı (gider performansı) ve idari harcamaların toplam harcamalara oranı, yerel yönetim birimlerinin mali performansının hesaplanmasında yaygın olarak kullanılan verilerdir.

• *Göreceli büyüme oranı (relative growth ratio):* Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine orantılı değişimini belirler. Öz gelirin büyüme oranını toplam gelire orantılı olarak koruması veya iyileştirilmesi konusunda uyarıcı niteliktedir. Öz gelirin büyüme hızı, toplam gelirle orantılı değilse yerel yönetimlerin mali özerkliğinin güçlü olmadığına işaret eder.

Görüldüğü gibi mali özerklik seviyesinin anlaşılmasında literatürde çeşitli göstergeler ifade edilmektedir. Bu çalışma kapsamında ülkemiz belediyelerinin mali özerklikleri bu göstergelerden; 'vergi özerklik oranları', 'mali özerklik oranları', 'mali bağımlılık oranları' ve 'göreceli büyüme oranları' analiz edilmek suretiyle değerlendirilecektir.

Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik

Belediye Bütçesi

Belediyelerce, yerel halkın ihtiyaç ve talepleri karşılanır iken gelirlerin elde edilmesi ve bunların harcanması çeşitli yasal düzenlemeler ve süreçler yoluyla olmaktadır. Bu düzenlemeler ve süreçler, belediyelerin mali özerklikleri ile yakından ilgilidir. Bu bölümde, belediye gelirlerinin toplanması ve harcanması süreçlerini kapsayan, belediyelerin görevlerini yerine getirmek üzere oluşturulan, belediye görev ve hizmetlerinin mali yönünü gösteren belediye bütçesi ve bu bütçe çerçevesinde toplanan belediye gelirlerine ilişkin mevzuat düzenlemeleri ele alınarak, bu mevzuatların mali özerkliğe ilişkin durumu değerlendirilecek, daha sonra ise bütçe ve gelir gerçekleşme verileri üzerinden konu incelenecektir.

Bütçe Yapım Sürecinde Mali Özerklik

Ülkemizde belediye bütçesine ilişkin hususlar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ikinci bölümünde düzenlenmiştir. Buna göre belediye bütçesi, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, önce belediye encümeninde ve sonrasında belediye meclisinde görüşülmekte, belediye meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul etmektedir. Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanmaya devam edilmektedir (Belediye Kanunu, 2005: md.61,62,66).

Yasal düzenlemeler incelendiğinde, belediye bütçesinin meclis onayı ile kesinleştiği, başka bir merciin veya makamın onayına gerek olmadığı görülmektedir. Sadece, bütçenin bir örneğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderileceği hüküm altına alınmıştır. Mevcut Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce yürürlükte olan bir önceki 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediye meclisinin bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul edeceği, kesinleşen bütçenin mahallin en büyük mülki amirinin onayına sunulacağı, mahallin en büyük mülki amirinin bir hafta içinde bütçeyi aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebileceği, en büyük mülki amirin yaptığı bütçe değişikliklerine karşı belediye meclisinin Danıştay'a başvurabileceği, bir hafta içerisinde onanmayan bütçenin yürürlüğe girmiş sayılacağı hükümlerine yer verilmiş idi (Dursun, 2007: 410).

Bir önceki Belediye Kanunu hükümleri ile karşılaştırıldığında, mevcut 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, belediye bütçesinin hazırlanması, içeriğinin oluşturulması, değiştirilmesi, kabulü ve uygulanması süreçleri açısından, belediyelerin karar organlarının serbestçe karar alıp kesinleştirebildikleri ve

uygulayabildikleri anlaşılmaktadır. Böylece mevcut yasal düzenlemelerde belediye bütçesi oluşturma süreçleri yönüyle, idari ve mali özerklik koşullarının yüksek düzeyde sağlandığı görülmektedir.

Bütçe Gerçekleşmelerinde Mali Özerklik

Mali yıl boyunca uygulanan bütçeler, yılsonu işlemleriyle kapatılmaktadır. 2014-2019 arası verileri yayımlanmış son altı yıllık dönemde, tüm belediye bütçe gerçekleşmeleri incelendiğinde, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, belediyelerin gelirlerinin giderlerini karşılamadığı, bütçe açık oranlarının yaklaşık olarak %1 ile %16 aralığında değiştiği görülmektedir. 2014 ve 2015 yıllarında bütçe açıkları %1 ve %2 seviyelerinde çok düşük oranlarda iken 2016 yılından itibaren bütçe açık oranları çift haneli seviyelere çıkmıştır. 2018 yılında yaklaşık %16 ile en yüksek oranda açık veren belediye bütçelerinde 2019 yılında harcama tutarları bir önceki yıla göre azalmış ve bütçe açık oranları neredeyse 2/3 oranında düşerek %6 seviyelerine inmiştir (muhasebat.hmb.gov.tr, 2020).

Tablo 2. Belediyelerin Genel Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 TL)

Yılı	Gider	Gelir	Bütçe Dengesi	Açık Oranı
2014	63.266.220	62.544.796	-721.424	%1,14
2015	73.756.957	72.159.838	-1.597.119	%2,17
2016	91.269.961	80.994.408	-10.275.553	%11,26
2017	112.048.078	97.148.981	-14.899.097	%13,30
2018	132.004.672	110.933.045	-21.071.627	%15,96
2019	123.349.928	115.484.308	-7.865.620	%6,38

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, mahalli idareler bütçe istatistikleri'nden derlenmiştir.

Belediye türleri itibariyle bütçe gerçekleşmeleri incelendiğinde Tablo 3'de görüldüğü üzere büyükşehir belediyeleri 2014 yılında %2'nin altında bütçe açıkları vermekte iken zaman içerisinde bu oran artarak 2017 yılında %18,50 seviyelerine gelmiştir. 2019 yılında Türkiye geneli ortalamada yaşanan düşüş büyükşehir belediyelerine de yansımış hem harcamalar kayda değer tutarda düşmüş hem de bütçe açık oranı yaklaşık 2/3 oranında düşüşle %5'lere gerilemiştir.

İl belediyeleri ise 2014 ve 2015 yıllarında küçük oranlarda da olsa bütçe fazlası vermişlerdir. Ancak bu durum kalıcı olmamış ve 2018 yılında %18 ile en yüksek bütçe açığı oranı gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi il belediyelerinde de 2019 yılında hem harcamalar azalmış hem de keskin bir düşüşle bütçe açık oranı gerilemiş ve %1 seviyelerine inmiştir.

İncelenen dönemde, diğer belediye türlerinden farklı olarak ilçe ve belde belediyelerinin bütçe açık oranlarının 2018 yılı hariç tek haneli olduğu, görece daha düşük bütçe açık oranları gerçekleştiği görülmektedir. 2018 yılında %15 seviyelerinde zirve bütçe açığından sonra diğer belediyelerde olduğu gibi 2019 yılında büyük bir düşüş yaşanarak bütçe açığı %8 seviyelerine gerilemiştir. Diğer belediyelerde olduğu gibi ilçe ve belde belediyelerinin de 2019 yılında harcamaları azalmıştır.

Tablo 3. Belediye Türleri İtibariyle Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 TL)

Büyükşehir Belediyeleri				
Yılı	Gider	Gelir	Bütçe Dengesi	Açık Oranı
2014	30.376.234	29.823.555	-552.679	%1,82
2015	35.130.964	33.181.095	-1.949.869	%5,55
2016	45.389.187	37.911.916	-7.477.271	%16,47
2017	56.690.752	46.170.934	-10.519.818	%18,56
2018	65.139.573	54.659.026	-10.480.547	%16,09
2019	59.490.789	56.400.494	-3.090.295	%5,19
İl Belediyeleri				
Yılı	Gider	Gelir	Bütçe Dengesi	Açık Oranı
2014	4.358.653	4.362.365	3.712	+ %0,09
2015	5.153.172	5.315.121	161.949	+ %3,14
2016	6.364.938	6.006.549	-358.389	%5,63
2017	8.089.462	7.213.268	-876.194	%10,83
2018	9.867.539	8.057.035	-1.810.504	%18,35
2019	8.713.116	8.618.858	-94.258	%1,08
İlçe ve Belde Belediyeleri				
Yılı	Gider	Gelir	Bütçe Dengesi	Açık Oranı
2014	28.971.669	28.403.020	-568.649	%1,96
2015	34.489.640	33.761.172	-728.468	%2,11
2016	39.658.165	37.224.648	-2.433.517	%6,14
2017	47.381.358	43.922.940	-3.458.418	%7,30
2018	57.147.102	48.369.045	-8.778.057	%15,36
2019	55.276.284	50.592.258	-4.684.026	%8,47

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, mahalli idareler bütçe istatistikleri'nden derlenmiştir.

Bir karşılaştırma yapıldığında, aynı dönemde merkezi yönetim bütçe açık oranları genel olarak daha istikrarlı bir seyir izlemekle birlikte, 2019 yılında açık oranı artış göstererek çift haneli olmuştur. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, merkezi yönetim bütçe açık oranları, incelenen dönemde en düşük %4,65 ile en yüksek %12,47 aralığında değişmektedir (muhasebat.hmb.gov.tr, 2020).

Tablo 4. Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 TL)

Yılı	Gider	Gelir	Bütçe Dengesi	Açık Oranı
2014	448.752.337	425.382.787	-23.369.550	%5,21
2015	506.305.093	482.779.900	-23.525.193	%4,65
2016	584.071.431	554.139.502	-29.931.929	%5,12
2017	678.269.193	630.489.857	-47.779.336	%7,04
2018	830.809.401	757.996.435	-72.812.966	%8,76
2019	1.000.026.856	875.279.586	-124.747.270	%12,47

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, merkezi yönetim bütçe istatistikleri'nden derlenmiştir.

Merkezi yönetim bütçe açık oranları ile karşılaştırıldığında, 2019 yılı hariç, belediyelerde yılsonu bütçe açık oranları daha fazla olmuştur. Bunun nedenlerinin; belediye gelirlerinin yetersizliğinden mi yoksa yapılan harcamaların konu veya miktar olarak rasyonel karar verilmediğinden mi kaynaklandığı hususu, ayrı bir çalışmayı gerektirmekte olup, bu araştırmanın kapsamı dışındadır. Sadece belediye bütçelerinin açık verdiği olgusundan hareket edilerek, belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmadığı sonucuna ulaşılabilmesi, bu aşamada mümkün görülmemektedir.

Yapılan harcamaların sınıflandırılması açısından belediyelerin tabi olduğu Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde kamu harcamaları ekonomik sınıflandırması dokuz başlık altında (personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, faiz giderleri vd.) sınıflandırılmaktadır (MİBMY, 2016: md.10). Ekonomik sınıflandırmada 2019 yılı itibariyle belediye harcamalarının yaklaşık %90'ını oluşturan giderler; %45,58 ile mal ve hizmet alımları; %23,91 ile sermaye harcamaları; %14,21 ile personel harcamaları ve %5,19 ile faiz harcamalarıdır. Burada sermaye harcamaları ile ifade edilen; mamul mal alımları, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırılması, menkul malların ve gayrimenkullerin büyük onarım harcamaları, stok alımları ve diğer sermaye harcamalarıdır (MİGFR, 2019: 88-102). Bu mali verilerden yola çıkarak belediye bütçelerinin açık vermesinde belediyelerin ihtiyaç duydukları harcamaları karşılamaya yetecek gelir kaynaklarına sahip olmamalarının mı

yoksa harcamalara ilişkin kararların rasyonel olmadığının mı veya her iki faktörün ve diğer başka faktörlerin de etkili olup olmadığı sonucuna ulaşmak mümkün değildir. Fakat seçilecek sınırlı sayıdaki belediye veya belediyelere yönelik yapılacak kapsamı belirlenmiş saha çalışmalarının ve detaylı analizlerin bu konuda anlamlı sonuçlar vermesi muhtemeldir.

Bu aşamada, bütçe açığının yerel özerklikle olan bağlantısını da değerlendirmek faydalı olacaktır. Bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin yapılan bir araştırmada, İzlanda, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Japonya ve Türkiye gibi ülkelerde yerel özerkliğin yüksek; Almanya, Danimarka, Hollanda, İspanya, İsveç gibi ülkelerde ise düşük olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu ülkelerden Danimarka ve Hollanda'da yerel yönetimler bütçelerini denk olarak gerçekleştirmek zorundadırlar. Yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olarak gerçekleşip gerçekleşmediği, merkezi yönetim tarafından kontrol edilmekte ve denetlenmektedir. İspanya'da 2001 yılında kabul edilen Bütçe İstikrar Kanunu'na göre yerel yönetimlerin en azından denk bir bütçeyi sürdürmesi gerekmektedir. İsveç'te yerel yönetimlerin bütçelerinin açık vermesine izin verilmemektedir. Eğer yerel yönetim bütçeleri açık verirse açığın iki yıl içinde kapatılması gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 278-279). Bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından, Türkiye'de belediyelerin özerkliğinin yüksek olduğu belirtilmektedir. Fakat bu durum, belediyelerin mali disiplin, gelir ve gider dengesini sağlama konusunda sıkı kurallara bağlı olmadığı anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla, bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel özerkliğin yüksek olmasının, aynı zamanda belediyelerin güçlü bir mali yapıya sahip yerel yönetimler olduğu anlamına gelmediği açıktır.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince belediye bütçelerinde gelir ve gider denkliği sağlanması esastır (KMYKK, 2003: md. 13). Fakat mali yıl içinde harcamalarda veya gelirlerde veya her ikisinde bütçe tahminleri dışında yaşanan gelişmeler sonucu bütçe açıkları doğabilmektedir. Gelirlerin öngörülenden az veya harcamaların öngörülenden fazla veya her ikisinin olması durumlarında harcamaların finanse edilmesi için belediyelerin başvurduğu bir yöntem de borçlanmaya gitmektir. Bütçe açığında tanınan yetkinin aksine belediyelerin borçlanmasında serbestlik olmayıp bir yasal sınırlama mevcuttur. Yasal düzenlemeye göre belediyelerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacaktır. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk katı olarak uygulanmaktadır. Ayrıca borçlanma yetkisi açısından belediyeler en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararıyla; %10'u geçen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve

Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilmektedirler. Bu sınırlandırmaların istisnası, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalardır. Ayrıca belirtilen sınırlamalara uyulmamasının görevi kötüye kullanma hükümleri ile cezalandırılacağı da belirtilmiştir (Belediye Kanunu, 2005: md.68). Görüldüğü üzere ülkemiz belediyelerinin bütçe açığı vermesi konusunda mali disiplin sağlayacak bir yasal sınırlama ve müeyyide düzenlemesi bulunmamaktadır. Borçlanma konusunda ise yasal bir sınırlama ve bu sınıra uyulmadığında sorumlular hakkında cezai müeyyide düzenlenerek bu alanda bir mali disiplin sağlanması hedeflenmiştir.

Belediye Gelirleri

Belediye Gelirleri Mevzuatında Mali Özerklik

Anayasa'da belediyelere görevleri ile orantılı kaynak sağlanacağı, ancak bu gelirlerden vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır. (Anayasa, 1982: md.73, 127). Gerek mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu gerekse mer'i 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye gelirlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre belediyelerin gelirleri; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerdir (Belediye Kanunu, 2005: md.59).

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulacağı belirtilmiştir. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce 1981 yılında yürürlüğe giren Belediye Gelirleri Kanunu ile anayasalarda benimsenen anlayışa paralel şekilde vergi, harç ve harcamalara katılma payları düzenlenmiştir (Belediye Gelirleri Kanunu, 1981). Ayrıca belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olan emlak vergilerine ilişkin Emlak Vergisi Kanunu'nda ise bina vergisi, arsa ve arazi vergisi, değerli konut vergisi ve bunların matrah ve oranları düzenlenmiştir. Ülkemizde belediye vergi, harç ve harcamalara katılım paylarının merkezi yönetim tarafından kanunla düzenlenen hususlardan olması, belediyelerin bu gelir kaynaklarını ne matrah ne de oran olarak düzenleme yetkisi bulunmaması, mali özerkliğin gereklerinin tam olarak mevcut olmadığına ilişkin bir görünümdür.

Zira mali özerklik, belediyelerin yerel vergilerin matrahlarını ve oranlarını merkezi yönetim karışmadan, yasal sınırlar içinde kendilerinin belirleyebilmelerini de içermektedir.

OECD'nin vergi politikasının analizi konusunda araştırmalar yürüten çalışma grubuna göre yerel yönetimler, belirli bir verginin oranını ve matrahını, merkezi yönetimin herhangi bir karışması ve sınırlaması olmadan belirlemede ne kadar serbest iseler, aynı oranda mali açıdan da özerktirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 269-270). Ülkemizde belediyelerin topladıkları vergi, harç ve harcamalara katılım paylarının matrahları ve oranları Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmekte, belediye meclisinin bu konuda düzenleme yetkisi bulunmamakta, yetki ulusal meclise, TBMM'ye ait olmaktadır. Bu durumun literatürde belirtildiği şekliyle, belediyelerin mali özerkliğinin gerçekleştirilmesi olgusuyla örtüşmediği görülmektedir. Belediye gelirlerine ilişkin yasal alt yapıyı bu şekilde değerlendirdikten sonra belediye gelirlerinin içeriğini de incelemek faydalı olacaktır.

Belediye gelirleri literatürde farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilmektedir. Bunlardan bir tanesi belediye gelirlerinin; Devlet vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri, Devletin belediyelere yardımı, olağanüstü gelirler ve diğer gelirler şeklindeki sınıflandırmadır (Bayrakcı, 2018: 359-363). Belediye bütçelerine ilişkin istatistikler yayımlayan Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise belediye gelirlerini şu şekilde sınıflandırmaktadır (muhasebat.hmb.gov.tr; MİGFR, 2018: 106):

- Vergi Gelirleri
- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
- Faizler, Paylar ve Cezalar
- Sermaye Gelirleri
- Alacaklardan Tahsilatlar

Belediye gelirlerini bu şekilde sınıflandırdıktan sonra bu gelirlerden belediyeler için önemli biri olan genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların hesaplanma usulüne değinmek belediyelerin mali kaynak yapılarının anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Yasal düzenlemeye göre büyükşehir belediyeleri; büyükşehir ilçe belediyeleri; il, ilçe ve belde belediyeleri için farklı bir hesaplama yapılmaktadır. Buna göre (5779 sayılı Kanun, 2008);

a) Büyükşehir belediyeleri paylarının hesabında; büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %4,5'i olarak büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30'u büyükşehir belediye payı olarak

ayrılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan %6'lık payın %60'ı doğrudan büyükşehir belediyesine aktarılmakta; kalan %40'lık kısmı ise ortak bir havuzda toplanarak, bunun %70'i nüfus esasına, %30'u da yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır**.**

b) Büyükşehir ilçe belediyeleri paylarının hesabında; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %4,5'i olarak ayrılan payın %30'u büyükşehir belediyelerine (nüfus esasına göre), geri kalan %60'ı ise büyükşehir ilçe belediyelerinin payı (%90'ı nüfus, %10'u yüz ölçüm esası dikkate alınarak) olarak dağıtılmaktadır. %10'lık kısım ise su ve kanalizasyon idarelerine ayrılmaktadır.

c) İl, ilçe ve belde belediyeleri ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından %1,5 pay almaktadır. Bu %1,5'lik belediye payının; %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, %20'lik kısmı ise belediyelerin Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından tespit edilen en son 'gelişmişlik endeksi' verileri esas alınarak, en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş olana doğru, eşit sayıda oluşturulan beş gruptan dahil oldukları grubun aldığı paydan nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. Belde belediyeleri, bağlı bulundukları ilçenin gelişmişlik endeksindeki grubunda değerlendirilir.

d) Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının ‰1 oranında hesaplanan denkleştirme ödeneğinin %65'i eşit şekilde, %35'i ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.

Tablo 5. Belediyelerin GBVG Tahsilatından Aldıkları Paylar

Belediye Türü	Geliri
Büyükşehir Belediyeleri	a-) Belediye sınırları içindeki GBVG tahsilatının %6'sının %60'ı doğrudan, kalan %40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. b) Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından aldıkları %4,5 payın %30'u.
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	GBVG tahsilatından ayrılan %4,5 payın; %30'u büyükşehir payı %60'ı büyükşehir ilçe belediyeleri payı (%90'ı nüfus, %10'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır) %10'u su ve kanalizasyon idaresi payı
İl, İlçe ve Belde Belediyeleri	GBVG tahsilatından ayrılan %1,5 pay (%80'i nüfusa, %20'si gelişmişlik endeksine göre)

Nüfusu 10.000'e kadar olan Belediyeler (Denkleştirme Ödeneği)	Kesinleşmiş en son GBVG tahsilatından ayrılan ‰1 pay (%65'i eşit, %35'i nüfusa göre)

Kaynak: (5779 sayılı Kanun ve MİGFR, 2018: 118)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Merkezi yönetimce belediyelere sağlanan gelirlerin dışında belediyelerin sahip olduğu öz gelirler de bulunmaktadır. Literatürde belediyelerin öz gelirleri, kanunların çizdiği sınırlar dahilinde kontrol yetkisine sahip olunan gelir kaynakları olarak ifade edilmektedir. Burada belirtilen kontrol yetkisi ülkelerin siyasi, idari, ekonomik yapısı ve geleneklerine ve söz konusu olan öz gelirin çeşidine göre değişiklik gösterebilmektedir. Zira bazı ülkelerde belediyeler belli sınırlar içinde vergi matrah ve oranlarını tespit edebilir iken, özellikle merkeziyetçi yapıdaki ülkelerde belediyelere oldukça sınırlı veya hiç yetki tanınmaması söz konusu olabilmektedir. Bu tür farklılıklara karşın bir gelirin öz gelir olarak kabul edilebilmesi için tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin doğrudan belediyeler tarafından yerine getirilmesinin ve kullanımının belediyelere ait olmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir. Bu açıdan vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücret gelirleri, taşınmaz mal gelirleri, ceza gelirleri, faiz gelirleri, özel kişi ve kuruluşlar tarafından yapılan yardımlar belediyelerin öz gelirleri olarak belirtilmektedir (Arıkboğa, 2016: 278). Bir başka sınıflandırmada ise belediyelerin öz gelirleri emlak vergisinden sağlanan gelirler ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen gelirler olarak ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır (Bayrakcı, 2018: 360).

Bu çalışmada yapılacak analizler, önceleri İçişleri Bakanlığı, 2018 yılından itibaren ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanarak yayımlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları (MİGFR)'ndan derlenen veriler üzerinden yapılacaktır. Bu açıdan literatürde yapılan tanımlamaları da yansıtan ve MİGFR'de belirtilen belediye öz gelirleri sınıflandırması esas alınmıştır. Söz konusu sınıflandırmada belediye gelirlerinden; genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirlerin, belediyelerin öz gelirleri olduğu belirtilmektedir (MİGFR, 2018: 105). Buna göre, aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, faiz, pay ve ceza gelirleri, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır.

Tablo 6. Belediyelerin Gelir Çeşitleri

Gelir Adı	Gelir Türü
(V) Vergi gelirleri	Öz gelir
(T) Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	Öz gelir
(B) Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler	XXXXX
(F) Faiz, pay ve ceza gelirleri	Öz gelir
(P) Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar	XXXXX
(S) Sermaye gelirleri	Öz gelir
(A) Alacaklardan tahsilatlar	Öz gelir

Kaynak: (MİGFR, 2018: 102-105)'den derlenmiştir.

Yukarıdaki tablo çerçevesinde belediyelerin öz gelirleri formüle edilecek olursa (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 105); *Belediye Öz Gelirleri= V + T + (F – P) + S + A* şeklinde olacaktır.

Belediye Gelirleri Gerçekleşmelerinde Mali Özerklik

Belediye gelirleri yönüyle mali özerkliğe ilişkin literatürde belirtilen çeşitli göstergeler; yinelenen gelir oranı, vergi özerklik oranı, mali özerklik oranı, mali bağımlılık oranı, finansal performans oranı ve göreceli büyüme oranı şeklindedir. Diğer taraftan uluslararası belgelerde ve literatürde mali özerkliğin en çok üzerinde durulan yönü, yerel yönetimlerin harcamalarını karşılayacak düzeyde kendi gelirlerine sahip olmalarıdır. Bu çerçevede belediye gelirlerinde özerkliğin incelenmesinde, literatürde belirtilen ve belediyelerin kendi gelirlerine sahip olmalarına ilişkin en güçlü bilgileri veren, vergi özerklik oranı, mali özerklik oranı, mali bağımlılık oranı ve göreceli büyüme oranı çerçevesinde inceleme yapılacaktır.

Belediyelerin mali özerkliklerinin incelenmesi, bu çalışma kapsamında belirlenen ve yukarıda belirtilen göstergelere ilişkin belediyelerin mali verileri konusunda bilgi sağlayan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları verileri üzerinden yapılmıştır. İnceleme dönemi olarak, bu çalışma hazırlandığı sırada mali verileri yayımlanmış olan 2014-2019 arası son altı yıllık dönem alınmıştır. Belediye türleri itibariyle yapılan incelemede, Bakanlığın yaptığı sınıflandırma olan 'büyükşehir belediyeleri', 'il belediyeleri' ve 'ilçe ve belde belediyeleri' şeklindeki ayrım kullanılmıştır. Bununla birlikte, 2019 itibariyle toplam sayıları 1318 olan ilçe ve belde belediyelerine ilişkin verilerin aynı sınıflandırma içinde düzenlenmesi, detay düzeyde sınıflandırma yapılmaması (519 büyükşehir ilçe belediyesi; 403 ilçe belediyesi ve 396 belde belediyesi şeklinde) daha ayrıntılı bir analiz yapılmasını önlemiştir.

Vergi özerklik oranı

Ülkemizde tahsil etme yetkisi belediyelerde olan vergiler Belediye Gelirleri Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bunlar; emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, yangın sigorta vergisi, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi, haberleşme vergisi ve elektrik ve havagazı tüketim vergisi'dir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere büyükşehir ilçe belediyeleri yangın sigorta vergisi hariç söz konusu vergilerin tamamını tahsil etme yetkisine sahip iken büyükşehir belediyeleri sadece yangın sigorta vergisi, eğlence vergisi ve ilan ve reklam vergisini tahsil etme yetkisine sahiptirler. Bunun yanında büyükşehirlerde çevre temizlik vergisinin %80'i ilçe belediyelerinin geliri olur iken %20'si ise büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Büyükşehir dışındaki belediyeler ise belirtilen tüm vergileri tahsil edebilmektedirler (Arıkboğa, 2016: 281). Belediyelerin tahsil ettiği bu vergilerin bir kısmı kanunda belirtilen oran üzerinden tahsil edilirken bir kısmı ise tarifeler üzerinden maktu olarak tahsil edilmektedir. Fakat belediyelerin hem oranları hem de tarifeleri artırma veya azaltma yetkileri bulunmamaktadır. Daha önce Anayasa'nın 73'üncü maddesiyle Bakanlar Kurulu'na verilen vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi 2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanına verilmiştir. Böylece belediyelerce tahsil edilen vergilerde değişiklik yapma yetkisi artık TBMM ve Cumhurbaşkanı'na aittir.

Tablo 7. Belediyelerce Tahsil Edilen Vergi Gelirleri

Vergiler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler
Emlak Vergisi	–	+	+
Çevre Temizlik Vergisi	%20 pay	%80 pay	+
Yangın Sigorta Vergisi	+	–	+
Eğlence Vergisi	+	+	+
İlan Ve Reklam Vergisi	+	+	+
Haberleşme Vergisi	–	+	+
Elektrik Ve Havagazı Tüketim Vergisi	–	+	+

Kaynak: (Arıkboğa, 2016: 281).

Ülkemizde belediyelerin elde ettikleri vergi çeşitlerini bu şekilde ortaya koyduktan sonra 'vergi özerkliği' kavramını inceleyebiliriz. Vergi özerkliği literatürde, yerel yönetimlerin vergi politikaları konusunda sahip oldukları özgürlük derecesi olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin, bir vergiyi

koyma veya kaldırma, vergi oranlarını belirleme, vergi matrahını tanımlama veya bireylere ve firmalara vergi indirimleri veya yardımları uygulama konularındaki yetkiyi ifade etmektedir (Blöchliger ve Nettley, 2015: 3).

Teorik tanımlamanın yanında bir gösterge anlamında vergi özerklik oranı ise belediyelerin mali özerkliklerine ilişkin önemli bir işaret olarak, belediyelerin vergi gelirlerinin toplam öz gelirleri içindeki payı olarak belirtilmektedir (Baral ve Suvedi, 2006: 3). Bu oran şu şekilde formüle edilebilir:

Vergi Özerklik Oranı= Vergi Gelirleri / Toplam Öz Gelirler

Bunun yanında literatürde vergi özerklik oranının hesaplanmasında vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payını esas alan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bu yaklaşımda vergi özerklik oranına ilişkin formülasyon şu şekilde olmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 105-106):

Vergi Özerklik Oranı= Vergi Gelirleri / Toplam Gelirler

Bu çalışmada vergi özerkliği oranına ilişkin her iki hesaplama yöntemi de kullanılmıştır. Birinci yaklaşım 'dar anlamda vergi özerklik oranı' ikinci ise 'geniş anlamda vergi özerklik oranı' olarak tanımlanmıştır.

Belediyelerin vergi özerklik oranlarına ilişkin veriler incelendiğinde aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, 2014-2019 yıllarında genel olarak istikrarlı bir seyir izlediği söylenilebilir. Söz konusu dönemde, vergi gelirlerinin öz gelirler içindeki payını ifade eden dar anlamda vergi özerklik oranları %33-38 aralığında iken vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payını ifade eden geniş anlamda vergi özerklik oranları ise %13-15 aralığında seyretmiştir.

Vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının, toplam öz gelirler içindeki payına göre bir miktar daha dar bir aralıkta, daha istikrarlı seyrettiği görülmektedir. Diğer taraftan 2019 yılında belediyelerin vergi gelirlerinde bir önceki yıla göre artış yaşanmasına karşın toplam öz gelirleri küçük bir miktar gerilemiştir. Bu durum belediyelerin dar vergi özerklik oranının 2019 yılında üç puanlık artışla %36'ya yükselmesine neden olmuştur. Belediyelerin vergi özerklik oranının yükselmesi olumlu bir durum olmasına karşın bu artışın toplam öz gelirlerdeki azalma veya artmama sonucu olması arzulanan bir durum değildir. Diğer taraftan aynı yıl vergi gelirlerinde olduğu gibi toplam gelirlerde de artış yaşanmış, dolayısıyla geniş vergi özerklik oranında sadece yarım puanlık bir yükseliş olmuştur.

Tablo 8. Belediyelerin Genel Vergi Özerklik Oranı

(1000TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vergi geliri	9.283.644	10.839.017	12.225.548	13.217.357	14.484.934	15.694.186
Öz gelir	27.322.293	28.404.909	32.795.182	40.059.330	43.316.120	43.136.465
Toplam gelir	62.544.796	72.159.838	80.994.408	97.148.981	110.933.045	115.484.308
Dar vergi özerklik oranı	*%33,98*	*%38,16*	*%37,28*	*%32,99*	*%33,44*	*%36,38*
Geniş vergi özerklik oranı	*%14,84*	*%15,02*	*%15,09*	*%13,61*	*%13,06*	*%13,59*

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Belediye türleri itibariyle incelendiğinde aşağıda Tablo 9'da görüldüğü üzere, büyükşehir belediyelerinin 2014-2019 döneminde dar vergi özerklik oranları %4,5-6,5 bandında iken; geniş vergi özerklik oranları ise genel olarak %1,5 ve altında seyretmiştir. Bu durum vergi gelirlerinin büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri içerisinde düşük seviyede; toplam gelirleri içerisinde ise oldukça düşük seviyede olduğunu göstermektedir. Bunun yanında belediyelerin genel dar vergi özerklik oranının 2019 yılında %36; geniş vergi özerklik oranlarının %13,50 seviyelerinde olduğu dikkate alındığında, büyükşehir belediyelerinin aynı yıl %5 dar ve %1 civarındaki geniş vergi özerklik oranlarının ülke ortalamasına göre de oldukça düşük olduğu görülmektedir. Diğer taraftan 2019 yılında tüm belediyeler toplamında öz gelir artışında yaşanan duraksama büyükşehir belediyelerinde -%4 oranında bir düşüşle daha belirgin olmuştur. İncelenen veriler, büyükşehir belediyelerinin öz gelir ve toplam gelir kaynakları arasında, yerel vergilerin payının oldukça düşük olduğunu göstermektedir. Bu durum yukarıda Tablo 7'de gösterildiği üzere büyükşehir belediyelerinin tahsil ettiği vergilerin sınırlı sayıda olması olgusuyla örtüşmektedir.

İl belediyelerinin vergi özerklik oranları incelendiğinde, 2014 yılından itibaren bir düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. 2014 yılında %27 seviyesindeki dar vergi özerklik oranı, yıllar içinde gerileyerek 2018 yılında

%23 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak 2019 yılında yaklaşık iki buçuk puanlık artışla tekrar %26'lı seviyelere yaklaşmıştır. İl belediyelerinin geniş vergi özerklik oranı ise 2014 yılında yaklaşık %12 seviyelerinde iken iki puanlık düşüşle 2019 yılı itibariyle yaklaşık %10 seviyelerine gerilemiştir. 2019 yılında ülke genel ortalamasında dar vergi özerklik oranının %36; geniş vergi özerlik oranının %13,50 civarında olduğu göz önüne alındığında, il belediyelerinin dar vergi özerklik oranı ülke ortalamasının on puan altında iken; geniş vergi özerklik oranı ise üç buçuk puanlık fark ile ülke ortalamasına daha yakın seyretmektedir. Mevcut veriler, il belediyelerinin vergi gelirlerinin öz gelirlerinin dörtte biri; toplam gelirlerinin ise onda biri seviyelerinde dalgalandığını göstermektedir.

Belediyeler arasında ilçe ve belde belediyeleri, hem dar hem de geniş vergi özerklik oranları açısından en yüksek oranlara sahip belediyelerdir. 2017 yılındaki %48 civarındaki oran dışında, incelenen altı yıllık süreçte dar vergi özerklik oranları %50'nin üzerinde gerçekleşmiştir. 2019 yılında ise bu oran üç buçuk puanlık artışla yaklaşık %53,50 seviyelerine gelmiştir. Geniş vergi özerkliği açısından ise incelenen dönemde %27-29 aralığında gerçekleşen oranlar hem Türkiye ortalamasının hem de diğer belediye türlerinin üzerinde olmuştur. Böylece ilçe ve belde belediyelerinin, dar ve geniş vergi özerklik oranları açısından diğer belediyelerden ve ülke ortalamasından daha iyi durumda oldukları görülmektedir.

Tablo 9. Belediye Türleri İtibariyle Vergi Özerklik Oranları

Büyükşehir Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vergi geliri	446.920	488.616	601.396	660.227	669.687	690.606
Öz gelir	9.764.184	8.004.780	9.272.900	12.624.482	14.069.647	13.493.668
Toplam gelir	29.823.555	33.181.095	37.911.916	46.170.934	54.659.026	56.400.494
Dar vergi özerklik oranı	*%4,58*	*%6,10*	*%6,49*	*%5,23*	*%4,76*	*%5,12*
Geniş vergi özerklik oranı	*%1,50*	*%1,47*	*%1,59*	*%1,43*	*%1,23*	*%1,22*

İl Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vergi geliri	514.808	576.961	625.577	707.924	757.015	842.711
Öz gelir	1.895.931	2.277.433	2.602.541	3.040.143	3.245.568	3.263.177
Toplam gelir	4.362.365	5.315.121	6.006.549	7.213.268	8.057.035	8.618.858
Dar vergi özerklik oranı	*%27,15*	*%25,33*	*%24,04*	*%23,29*	*%23,32*	*%25,82*
Geniş vergi özerklilik oranı	*%11,80*	*%10,86*	*%10,41*	*%9,81*	*%9,40*	*%9,78*
İlçe ve Belde Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vergi geliri	8.321.916	9.773.440	10.998.575	11.849.206	13.058.232	14.160.869
Öz gelir	15.662.178	18.156.187	20.972.240	24.479.369	26.080.858	26.455.223
Toplam gelir	28.403.020	33.761.172	37.224.648	43.922.940	48.369.045	50.592.258
Dar vergi özerklik oranı	*%53,13*	*%53,83*	*%52,44*	*%48,40*	*%50,07*	*%53,53*
Geniş vergi özerklik oranı	*%29,30*	*%28,95*	*%29,55*	*%26,98*	*%27,00*	*%27,99*

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Vergi özerklik oranları, dar anlamda belediyelerin öz gelirleri içerisinde; geniş anlamda ise toplam gelirleri içerisinde yerel vergi gelirlerinin payını ifade etmektedir. Dar ve geniş anlamda yüksek vergi özerklik oranları, belediyelerin giderlerinde kullanabilecekleri kendilerine ait istikrarlı ve sağlam gelir kaynaklarına sahip olduklarının bir işareti sayılmakta, mali özerkliği güçlendirici etkisi olmaktadır. Vergi özerklik oranları açısından, ülkemiz

belediyelerinin mali özerkliklerinin zayıf olduğu, görece olarak ilçe ve belde belediyeleri sınıfının daha iyi durumda oldukları anlaşılmaktadır.

Mali özerklik oranı

Belediyelerin mali özerkliğinin ölçülmesinde kullanılan bir diğer araç ise öz gelirlerin toplam gelirlere oranını ifade eden mali özerklik oranıdır. Söz konusu oran 'iç gelir oranı' olarak da ifade edilmektedir. Yüksek iç gelir oranı, daha yüksek mali özerklik demektir (Baral ve Suvedi, 2006: 2). Bu oran formüle edildiğinde:

Mali Özerklik Oranı= Öz Gelirler / Toplam Gelirler şeklinde olmaktadır.

Tüm belediyelerin 2014-2019 dönemindeki seyri incelendiğinde, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı %37-43 seviyelerinde seyretmiştir. İncelenen dönemde 2017 yılı hariç belediyelerin mali özerklik oranları azalmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri, tüm gelirlerinin yarısına dahi ulaşmamakta, mali özerklik oranları %50'nin altında kalmakta ve oran gittikçe daha da düşmektedir. Bu durum mali özerkliğin, dolayısıyla yerel özerkliğin güçlü olarak gerçekleştirilmesinden uzaklaşıldığını göstermektedir.

Tablo 10. Belediyelerin Genel Mali Özerklik Oranı

(1000TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Öz gelir	27.322.293	28.404.909	32.795.182	40.059.330	43.316.120	43.136.465
Toplam gelir	62.544.796	72.159.838	80.994.408	97.148.981	110.933.045	115.484.308
Mali özerklik oranı	*%43,68*	*%39,36*	*%40,49*	*%41,23*	*%39,05*	*%37,35*

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Belediye türlerine göre belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı incelendiğinde ise Tablo 11'de görüldüğü üzere, mali özerklik oranının belediye türleri itibariyle farklılaştığı görülmektedir.

Yapılan yasal düzenlemeler sonrasında sayıları 30 olan Büyükşehir belediyelerinin mali özerklik oranları, 2014 yılında %32'ler seviyesinde iken 2015 yılında dörtte birin üzerinde bir düşüşle %24 seviyelerine gerilemiştir. Bu gelişmede, 6360 sayılı Kanunun etkisi olmuştur. Söz konusu Kanunun uygulamaya henüz geçmediği dönemde, büyükşehirlerin toplam bütçelerinin yaklaşık %67-68'i transfer gelirlerinden oluşmaktaydı. Fakat 2014 yılında

mahalli idareler seçimlerinin yapılması ile birlikte tam olarak yürürlüğe giren yasa sonrası, büyükşehir belediyelerinin 2015 yılında toplam gelirlerinin yaklaşık %76'sı transfer gelirlerinden oluşmaktadır (Agun ve Güler, 2017: 7). Böylece 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin bileşiminde, öz gelirler dışında merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirlerde önemli oranda bir artış gerçekleşmiştir. Bu durum doğal olarak öz gelirlerin, toplam gelirler içindeki oranını da düşürmüştür. Söz konusu oranda, 2016 ve sonrasında küçük çaplı artışlar olmuş fakat 2019 yılındaki düşüşle birlikte büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı yaklaşık %24 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Bu mali özerklik oranı, Türkiye belediyelerinin ortalaması olan %37 seviyelerinden uzak bir oran olup, büyükşehir belediyeleri tüm belediyeler içinde en düşük mali özerklik oranına sahip belediyeler olmuşlardır.

Sayıları 51 olan il belediyeleri mali özerklik oranı açısından oldukça istikrarlı bir seyir izlemiştir. Fakat il belediyeleri de bu dönemde 2014 yılındaki %43 seviyelerinden gerilemiş ve 2019 yılındaki düşüşle birlikte yaklaşık %38 seviyelerinde mali özerklik oranına sahip olmuşlardır. Bu oran Türkiye ortalaması ile hemen hemen aynı olmuştur.

2019 yılı itibariyle toplam sayıları 1318 olan ilçe ve belde belediyeleri ise yaklaşık %52-56 aralığındaki mali özerklik oranı ile öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı en yüksek belediyeler olmuşlardır. Böylece ilçe ve belde belediyeleri Türkiye ortalamasının üzerinde mali özerklik oranına sahiptirler. Fakat 2017 yılından itibaren ilçe ve belde belediyelerinin de mali özerklik oranlarında düşüş yaşanmış ve 2019 yılında mali özerklik oranı %52 seviyelerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 11. Belediye Türleri İtibariyle Mali Özerklik Oranları

Büyükşehir Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Öz gelir	9.764.184	8.004.780	9.272.900	12.624.482	14.069.647	13.493.668
Toplam gelir	29.823.555	33.181.095	37.911.916	46.170.934	54.659.026	56.400.494
Mali özerklik oranı	*%32,74*	*%24,12*	*%24,46*	*%27,34*	*%25,74*	*%23,92*

İl Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Öz gelir	1.895.931	2.277.433	2.602.541	3.040.143	3.245.568	3.263.177
Toplam gelir	4.362.365	5.315.121	6.006.549	7.213.268	8.057.035	8.618.858
Mali özerklik oranı	*%43,46*	*%42,85*	*%43,33*	*%42,15*	*%40,28*	*%37,86*
İlçe ve Belde Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Öz gelir	15.662.178	18.156.187	20.972.240	24.479.369	26.080.858	26.455.223
Toplam gelir	28.403.020	33.761.172	37.224.648	43.922.940	48.369.045	50.592.258
Mali özerklik oranı	*%55,14*	*%53,78*	*%56,34*	*%55,73*	*%53,92*	*%52,29*

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Yukarıda analiz edilen veriler, genel olarak ülkemiz belediyelerinin mali özerklik oranlarının düşük olduğunu, dolayısıyla güçlü mali özerkliğe sahip olmadıklarını göstermektedir. Ayrıca ülkemiz belediyelerinin mali özerklik oranlarının düşüklüğü yanında, yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirmeleri için sağlanan öz gelir kaynaklarının verimli ve geniş tabanlı kaynaklardan oluşmadığı da ifade edilmektedir (Arıkboğa, 2015: 8).

Diğer taraftan yapılan bir araştırmada, 2008-2014 yılları arasındaki dönemde tüm belediye gelirlerinin ortalama %48'ini; büyükşehir belediye gelirlerinin %35'ini; il belediyeleri gelirlerinin %52'sini; ilçe ve belde belediye gelirlerinin %58'ini öz gelirlerin oluşturduğu tespit edilmiştir (Arıkboğa, 2016: 285-286). Yukarıda incelediğimiz verilerden 2014 yılı dışarıda tutularak 2015-2019 döneminde ise tüm belediye gelirlerinin ortalama %39,50'sini; büyükşehir belediye gelirlerinin %25'ini; il belediyeleri gelirlerinin %41'ini; ilçe ve belde belediye gelirlerinin %54,50'sini öz gelirler oluşturmuştur.

Bu veriler çerçevesinde, 2008-2014 dönemine göre 2015-2019 döneminde; tüm belediyeler ortalamasında 8,5 puan; büyükşehir belediyelerinde 10 puan; il belediyelerinde 11 puan ve ilçe ve belde belediyelerinde ise yaklaşık 3,5 puan seviyelerinde mali özerklik oranlarının gerilediği anlaşılmaktadır. Bu durum tüm belediye türlerinde mali özerklik seviyelerinin kötüleştiğine işaret etmektedir. Bu kötüleşme il ve büyükşehir belediyelerinde daha fazla olurken, ilçe ve belde belediyelerinde ise görece olarak daha az olmuştur. Gerek bu çalışmada elde edilen veriler gerekse daha önce yapılmış çalışmaların bulgularıyla yapılan karşılaştırmalar ülkemiz belediyelerinin mali özerklik seviyelerinde gerileme yaşandığını göstermektedir.

Mali bağımlılık oranı

Belediyelerin elde ettikleri gelirlerde, merkezi yönetime olan bağımlılığının anlaşılmasında kullanılabilecek bir diğer araç ise mali bağımlılık oranıdır. Bu oran, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde merkezi yönetimlerin transferlerinin yüzdesini göstermektedir. Dolayısıyla daha yüksek oran, merkezi yönetime daha fazla bağımlılık ve daha az mali özerkliği işaret etmektedir (Baral ve Suvedi, 2006: 2-3). Bu oran şu şekilde formüle edilebilir:

Mali Bağımlılık Oranı= Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar / Toplam Gelirler

Mali bağımlılık oranı belediyelerin yerel halka hizmet sunumunu, ne oranda kendi kaynaklarıyla ne oranda merkezi yönetimden gelen paylar sayesinde yerine getirebildiğini göstermektedir. Yapılan bir araştırmaya göre, gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde yerel yönetimlerin harcamalarının yaklaşık %60'ını merkezi yönetimden gelen paylar oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde ise bu oran yaklaşık 1/3 düzeyindedir. Merkezi yönetimin yaptığı bu transferlerin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlar (Arıkboğa, 2015: 2-4):

(i) Merkezi yönetimin uygun olmayan harcama ve gelir tahsisleri, yerel yönetim birimlerine sınırlı ve verimli olmayan vergi kaynaklarının bırakılması, merkezi yönetim biriminin vergilemeye ilişkin yaptığı düzenlemelerin yerel yönetim birimlerinin gelir artış potansiyelini sınırlandırması nedenleri ile ortaya çıkan 'dikey eşitsizlik'lerin giderilmesi,

(ii) Yerel yönetim birimlerinin mali kapasiteleri arasında ortaya çıkan ve benzer seviyedeki hizmetlerin daha fazla vergi oranı ile sunulmasına neden olabilecek olan 'yatay eşitsizlik'lerin giderilmesi,

(iii) Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerde belirli bir standardın sağlanması,

(iv) Ekonomik dalgalanma dönemlerinde yerel hizmetlerde ve harcamalarda istikrarın sağlamasıdır.

Türkiye'de belediyelerin genel mali bağımlılık oranları incelendiğinde, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere belediyelerin ortalama mali bağımlılık oranı 2014 yılında %54,50 seviyelerinde iken 2019 yılına gelindiğinde yaklaşık altı puanlık artışla %60,50 seviyelerine yükselmiştir. Bu yükseliş belediyelerin harcamalarının finansmanında merkezi yönetime daha bağımlı hale geldiğini göstermektedir. Oysa literatürde genel olarak savunulan olgu, belediye harcamalarının mümkün olduğunca kendi öz gelirleri ile karşılayabilme yeteneğinin artırılmasıdır. İncelenen altı yıllık süreçte bu olgunun tersine bir gelişim yaşanmıştır.

Tablo 12. Belediyelerin Genel Mali Bağımlılık Oranı

(1000TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	34.112.951	42.279.007	46.578.135	55.107.809	65.667.405	69.931.799
Toplam gelir	62.544.796	72.159.838	80.994.408	97.148.981	110.933.045	115.484.308
Mali bağımlılık oranı	*%54,54*	*%58,59*	*%57,51*	*%56,73*	*%59,20*	*%60,56*

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Belediye türlerine göre, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların (GBVGP) toplam gelirlerine oranı incelendiğinde, ulaşılan bulgular aşağıda Tablo 13'de görülmektedir.

Belediyeler arasında büyükşehir belediyeleri, genel bütçe vergi gelirlerinden en yüksek miktarda pay ve toplam gelirleri içerisinde de en yüksek oranda pay alan belediye türüdür. Büyükşehir belediye gelirleri 2014 yılında yaklaşık %67 seviyelerinde merkezi yönetimden gelen paylara bağlı iken bu oran 2015 yılında büyük bir artışla %75 seviyelerine yükselmiştir. Yaşanan bu artışın nedeni, 2014 mahalli idareler seçimleri sonrası tam olarak yürürlüğe giren 6360 sayılı yasadır. Söz konusu yasa ile birlikte büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin bileşiminde, öz gelirler dışında merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirlerde önemli oranda bir artış gerçekleşmiştir. Yapılan bir araştırmaya göre 6360 sayılı yasa sonrasında, büyükşehir belediyelerinin aldığı pay miktarında toplamda %20 ve kişi başına ise %18'lik bir artış

görülmektedir. İstanbul gelir artışından %4 civarında yararlanırken Tekirdağ, Muğla, Erzurum, Van ve Balıkesir %90'ın üzerinde artış elde etmiştir (Oktay, 2016: 89). Bu durum büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetime mali bağımlılık oranlarını artırmıştır. 2019 yılı itibariyle büyükşehir belediyeleri %75 oranında merkezi yönetime mali bağımlılık içerisindedirler.

İncelenen dönemde il belediyelerinin mali bağımlılık oranları ise %54-59 bandında görece daha istikrarlı seyretmiştir. Fakat son iki yılda yaklaşık beş puanlık artışla 2019 yılında merkezi yönetime mali bağımlılık oranı %59 seviyesine çıkmıştır. Büyükşehir belediyeleri kadar olmasa da il belediyelerinin de merkezi yönetime mali bağımlılıklarının yüksek olduğu görülmektedir. İl belediyelerinin mali bağımlılıkları, ülke belediyelerinin genel ortalamasına oldukça yakın seviyelerdedir.

İlçe ve belde belediyeleri ise belediye türleri arasında merkezi yönetime mali bağımlılığı en düşük olan belediyeler olmuşlar, merkezi yönetime mali bağımlılıkları %40-44 seviyelerinde seyretmiştir. 2019 yılında bu oran %44 civarında gerçekleşmiştir. Böylece ilçe ve belde belediyelerinin merkezi yönetime mali bağımlılıkları, hem ülke ortalaması olan %60,50 seviyelerinden çok daha düşük hem de %50'nin de altındadır.

Tablo 13. Belediye Türleri İtibariyle Mali Bağımlık Oranları

Büyükşehir Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	19.911.610	24.894.872	28.382.500	33.309.105	40.206.298	42.497.886
Toplam gelir	29.823.555	33.181.095	37.911.916	46.170.934	54.659.026	56.400.494
Mali bağımlılık oranı	*%66,76*	*%75,03*	*%74,86*	*%72,14*	*%73,56*	*%75,35*

İl Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	2.386.223	2.923.916	3.244.190	3.902.463	4.618.859	5.103.498
Toplam gelir	4.362.365	5.315.121	6.006.549	7.213.268	8.057.035	8.618.858
Mali bağımlılık oranı	*%54,70*	*%55,01*	*%54,01*	*%54,10*	*%57,33*	*%59,21*
İlçe ve Belde Belediyeleri						
(1000 TL)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	11.815.118	14.460.219	14.951.445	17.896.241	20.842.248	22.330.415
Toplam gelir	28.403.020	33.761.172	37.224.648	43.922.940	48.369.045	50.592.258
Mali bağımlılık oranı	*%41,60*	*%42,83*	*%40,17*	*%40,74*	*%43,09*	*%44,14*

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Elde edilen veriler incelendiğinde, ilçe ve belde belediyelerinin %50'nin altında ve diğer belediye türlerine göre merkezi yönetime daha az mali bağımlılık içinde olduğu, bunun yanında büyükşehir ve il belediyelerinin ise yüksek oranlarda merkezi yönetime mali bağımlılık içinde oldukları, tüm belediyeler mali bağımlılık ortalamasının %60,50 seviyesine çıktığı, güçlü mali özerkliğe sahip belediyeler olma noktasından uzak olunduğu görülmektedir.

Göreceli büyüme oranı

Belediyelerin mali özerkliklerinin ölçülmesinde kullanılan bir diğer gösterge ise belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine orantılı değişimini ifade eden göreceli büyüme oranıdır. Belediyelerin gerekli mali özerklik düzeyine ulaşmaları açısından öz gelirlerindeki büyüme hızının, toplam gelirlerindeki büyüme hızıyla orantılı veya daha fazla olması beklenilmektedir (Baral ve Suvedi, 2006: 3).

2014-2019 döneminde belediyelerin öz gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve toplam gelirlerindeki yıllık değişimler incelendiğinde aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, belediyelerin toplam gelirleri yıllar itibariyle yaklaşık olarak %4-20 aralığında artışlar göstermiştir. Aynı dönemde belediye öz gelirlerindeki yıllık artış oranları, yine dalgalı bir seyir izlemiş ve %0-22 bandında olmuştur.

2015 ve 2018 yıllarında belediye öz gelirlerindeki artış oranları, toplam gelirlerdeki artış oranlarından çok daha düşük olurken; 2016 ve 2017 yıllarında ise öz gelirlerdeki artış oranları, toplam gelirlerdeki artış oranlarından daha fazla olmuştur. 2019 yılında ise öz gelirlerde artış oranı negatife dönmüş, bir önceki yıla göre yarım puan düzeyinde bir gerileme yaşanmıştır. Aynı yıl genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardaki artış oranı da bir önceki yıla göre yaklaşık on üç puan gerileyerek oran olarak ciddi bir şekilde düşmüştür. Bu gelişmeler toplam gelirlerdeki artış oranına da yansımış ve yaklaşık on puanlık düşüşle %4'ler seviyesine gerilemiştir.

Elde edilen veriler değerlendirildiğinde, belediyelerin genel olarak öz gelirlerindeki artışlar yıllar itibariyle istikrarlı bir seyir izlememiştir. Belediyelerin öz gelir artışları bağlamında mali özerkliklerinin yeterince sağlam ve istikrarlı olmadığı görülmektedir. Bu durum belediyelerin, öz gelirlerini kullanarak hizmet ve yatırım projeleri üretirken, finansal sıkıntıya düşmemek için çok dikkatli olmaları gerektiğini göstermektedir. Aynı şekilde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardaki yıllık artış oranları ise genel olarak %10-24 bandında seyrederken 2019 yılında olduğu gibi bazı dönemlerde ciddi şekilde düştüğü görülmektedir. Bu durum ise belediyelere mali yapılarını güçlendirecek adımlar atması gerektiğine yönelik işaret vermekte, merkezi yönetimden gelen payların da her zaman istikrarlı artan gelir kaynakları olmadığını göstermektedir.

Tablo 14. Belediye Gelirlerinin Genel Artış Oranı

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Öz gelir	%3,96	%15,46	%22,15	%8,13	%-0,41
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	%23,94	%10,17	%18,31	%19,16	%6,49
Toplam gelir	%15,37	%12,24	%19,95	%14,19	%4,10

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Belediye gelirlerindeki artış oranları, belediye türleri itibariyle incelendiğinde ise Tablo15'de görüldüğü üzere 2014'ten itibaren öz gelirlerdeki artış oranları belirli seviyelerde ve çift haneli iken 2018 yılında tüm belediye türlerinde öz gelir artış oranları bir önceki yıla göre ciddi şekilde düşüş göstermiştir. Bu düşüş büyükşehir belediyelerinde -%70, il, ilçe ve belde belediyelerinde ise -%60 oranlarında olmuştur. Bu düşüşler 2019 yılında da ciddi şekilde devam etmiştir. Hatta 2019 yılında büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinde bir önceki yıla göre -%4 oranında gerileme olmuştur. Diğer taraftan 6360 sayılı yasanın tam olarak yürürlüğe girdiği 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri, 2013 yılına göre %47, toplam gelirleri %44 artarken (MİGFR, 2014: 117), 2015 yılında ise toplam gelirleri %11 oranında artmasına rağmen, öz gelirleri bir önceki yıla göre -%18 oranında düştüğü dikkat çekmektedir. Ancak öz gelirlerdeki bu düşüş kalıcı olmamış, takip eden yıllarda, 2019 yılı hariç, dalgalı bir artış yaşanmıştır.

Belediye türleri itibariyle genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarda genelde istikrarlı bir artış görülmesine karşın, 2016 yılında bir önceki yıla göre, tüm belediye türlerinde artış oranları yaklaşık on puan düşmüştür. 2016 yılında artış oranında yaşanan düşüş, ilçe ve belde belediyelerinde neredeyse yirmi puan olmuş ve bir önceki yıla göre genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay sadece %3,40 oranında artmıştır. Fakat takip eden yıllarda artış oranları tekrar yükselişe geçerek çift haneli seviyelere ulaşmıştır. 2018 yılında belediye öz gelirlerinin artış oranlarında yaşanan düşüş, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarda yaşanmamış, belediyeler o yıl merkezi yönetimden görece istikrarlı oranda artan pay almaya devam etmişlerdir. Ancak 2019 yılında tüm belediye türlerinde, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların artış oranlarında ciddi bir gerileme olmuştur. Hem öz gelirlerdeki artış oranlarında hem de genel bütçe vergi payları artış oranlarında yaşanan düşüşlerin belediyeleri ellerindeki mevcut kaynakları çok daha dikkatli kullanmaya ve yeni kaynak arayışlarına yöneltmesi muhtemeldir.

Tablo 15. Belediye Türlerinde Gelirlerin Artış Oranları

Büyükşehir Belediyeleri					
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Öz gelir	-%18,02	%15,84	%36,14	%11,45	-%4,09
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	%25,03	%14,01	%17,36	%20,71	%5,70
Toplam gelir	%11,26	%14,26	%21,78	%18,38	%3,19
İl Belediyeleri					
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Öz gelir	%20,12	%14,28	%16,81	%6,76	%0,54
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	%22,53	%10,95	%20,29	%18,36	%10,49
Toplam gelir	%21,84	%13,01	%20,09	%11,70	%6,97
İlçe ve Belde Belediyeleri					
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Öz gelir	%15,92	%15,51	%16,72	%6,54	%1,44
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	%22,39	%3,40	%19,70	%16,46	%7,14
Toplam gelir	% 18,86	%10,26	%17,99	%10,12	%4,60

Kaynak: 2014-2019 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Belediye gelirlerindeki artış oranları incelendiğinde ne ülke genelinde ne de belediye türleri itibariyle hiçbir belediye türünde, öz gelirlerde istikrarlı bir artış yaşanmadığı, ayrıca öz gelirlerdeki artış oranları ile toplam gelirlerdeki artış oranları arasında, yıllar içinde istikrarlı bir ilişki olmadığı da görülmektedir. Bazı yıllar öz gelirlerdeki artış oranları toplam gelirlerdeki artış oranlarından daha fazla olurken, bazı yıllarda ise tam tersi yaşanmıştır. Bunun yanında 2019 yılında ise her iki gelir çeşidinin artış oranlarında da gerilemeler yaşanmış, mali açıdan belediyelere daha dikkatli olmalarını işaret etmiştir.

Elde edilen veriler ülkemiz belediyelerinin istikrarlı, sağlam yapılı öz gelirlere sahip olarak, güçlü bir mali özerklik sağlama noktasına

ulaşamadıklarını göstermektedir. Belediyelerin hem oran olarak hem de istikrarlı gelir elde etme anlamında, merkezi yönetime güçlü mali bağımlılıkları olduğu görülmektedir. Literatürde belediyelerin mali özerkliğinin sağlanmasında, kendi gelir kaynaklarına sahip olmaları vurgulanırken, elde edilen veriler ülkemiz belediyelerinin merkezi yönetimden ciddi oranlarda pay aldıklarını, böylece mali özerkliklerinin yeterince sağlam ve istikrarlı olmadığını göstermektedir. Ayrıca son yıllarda merkezi yönetimden alınan paylardaki artışın da istikrarlı olmadığı görülmektedir.

Belediyelerin gelirleri, görev ve sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirebilmeleri açısından, yerel halkın ihtiyaç ve taleplerini karşılayacak yeterlilikte ve bunlar üzerinde belli bir ölçüde yetkiye sahip olacak şekilde, yeterli esnekliğe ve çeşitliliğe sahip, yönetimi basit, idari maliyetleri düşük öz gelirlerden oluşmalıdır. Diğer taraftan, merkezi yönetimden sağlanacak gelirlerin, mümkün olduğu ölçüde eşleyici amaç taşıyan, koşulsuz transfer şeklinde olması ve yerel yönetimlerin gelirlerini etkileyen düzenlemeler konusunda kendilerine danışılması, belediyelerin iyi bir gelir-gider yapısına sahip olmalarına ve mali özerkliklerine katkı sağlayacaktır (Arıkboğa, 2016: 280). Bunun yanında belediyelerin gerek öz gelirler açısından gerekse merkezi yönetimden aktarılan transferler açısından, yıllar itibariyle istikrarlı gelirlere sahip olmaları, yürüttükleri hizmet ve projelerde aksaklıklar oluşmasını engelleyerek, yerel halkın talep ve ihtiyaçlarının karşılanmasını olumlu etkileyecektir.

Sonuç

Günümüzde, ülkemiz nüfusunun %90'ından fazlası belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Dolayısıyla belediyelere ilişkin yapılacak düzenlemeler, belediyelerin mali ve idari özerkliklerine ilişkin gelişmeler, neredeyse ülke nüfusunun tamamını etkilemektedir. 2000'li yıllardan sonra yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmaları ile birlikte, belediyeler üzerindeki idari vesayet oldukça daraltılarak, belediyelerin idari özerklikleri genişletilmiştir. Belediye bütçeleri üzerinde mülki idare amirinin onay ve değişiklik yetkisi kaldırılmış ve bu alanda geniş bir özerklik sağlanmıştır. Bunun yanında belediye gelirlerine ilişkin bazı düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir.

2014-2019 arası altı yıllık dönem itibariyle belediye bütçe açıkları incelendiğinde, 2016 yılından itibaren bütçe açık oranlarının çift haneli seviyelere, 2018 yılında %16 seviyelerine geldiği fakat 2019 yılında harcamalarda yaşanan düşüşün de etkisiyle bütçe açığının ortalama %6 seviyelerine gerilediği, hatta il belediyelerinde bu oranın %1 seviyelerinde olduğu görülmektedir. Ülkemizde, belediyeleri bütçe açıkları konusunda sınırlayan bir yasal düzenlemenin olmaması, bu alanda mali disiplin sağlanmasını, belediyelerin güçlü mali yapıya kavuşmalarını önleyici etki

yapmakta, yıllar itibariyle belediye bütçe açıkları istikrarsız bir seyir izlemektedir. Buna karşın borçlanma konusunda getirilen sınırlamalar ve müeyyideler ise hem belediye borçlanmalarının aşırı düzeylere çıkarak mali yapılarının ciddi hasarlar almasını önlemeyi hem de belediyeleri sahip oldukları gelirleri harcarken daha dikkatli olmayı sağlaması beklenilmektedir.

Diğer taraftan belediye gelirleri incelendiğinde ise analizimizde kullandığımız göstergeler çerçevesinde ülkemiz belediyelerinin ilçe ve belde belediyeleri hariç, mali özerklik oranlarının %50'nin altında kaldığı görülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin güçlü öz mali kaynaklara sahip olmalarının da katkısıyla ilçe ve belde belediyeleri sınıfı; vergi özerklik oranı, mali özerklik oranı ve mali bağımlılık oranı açısından ülkemizde görece olarak daha iyi bir düzeyde mali özerkliğe sahip belediyelerdir. Diğer taraftan büyükşehir belediyeleri ise düşük vergi özerklik ve mali özerklik oranlarının yanı sıra yaklaşık %75 oranında mali bağımlılık oranları ile merkezi hükümete en bağımlı, mali özerkliği en düşük belediyeler olmaktadırlar.

Bunun yanında 2015-2019 dönemi verileri, 2008-2014 dönemini kapsayan başka bir çalışmanın sonuçlarıyla karşılaştırıldığında, tüm belediyeleri kapsayan ülke ortalamasında mali özerklik oranında 8,5 puan seviyesinde (%48'den %39,50'ye) düşüş olduğu görülmektedir. Bu durum belediyelerin mali özerklik düzeylerinin gerilediğine, merkezi yönetime mali bağımlılıklarının artmakta olduğuna işaret etmektedir.

Gelirlerdeki yıllık artışlar açısından ise belediyelerin öz gelirlerindeki artışlar, istikrarsız ve dalgalı bir seyir izlemektedir. Buna karşın genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardaki artışlar görece daha istikrarlı ve güven vericidir. Bu durum belediyelerin merkezi yönetime daha bağımlı olmalarına yol açarken, güçlü ve istikrarlı mali özerklik sağlamalarını olumsuz etkilemektedir. Fakat 2019 yılında hem öz gelirler hem de genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardaki artış oranları ciddi bir şekilde düşerek belediyelere mali açıdan daha dikkatli politikalar izlemek konusunda işaret vermektedir.

Mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olmak, belediyelerin yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine yönelik hizmetler sunma ve projeler geliştirme imkanını daraltmaktadır. Ayrıca mali özerklik oranının düşüklüğü, yerel halkın belediye harcamalarının finansmanına düşük katılımına da işaret etmektedir. Yerel harcamalara halkın katılımının düşük olması, belediyelerin yaptığı harcamalarla ilgili olarak vatandaşlarda bilgi edinme, şeffaflık ve hesap sorma konusunda bir motivasyon oluşmasını zorlaştırmaktadır. Yerel yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu yeterince duymamaları ise belediye gelir, gider ve mallarına ilişkin rasyonel olmayan kararların alınmasına yol açma riskini taşımaktadır. Belediyelerin öz gelirlerinin dolayısıyla mali özerkliklerinin

artırılması bu tür olumsuzlukları da azaltıcı, şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılmasını, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayıcı yönde etki yapacaktır.

Diğer taraftan yerel yönetimlerin mali özerkliği, merkezi yönetimden bağımsız olmaları demek değildir. Merkezi yönetim ülke ekonomisinde makro politikaların uygulanması ve istikrarın sağlanması, bölgeler arasında dengesizliğin giderilmesi gibi nedenlerle gerekli düzenlemeleri yapabilmelidir. Ancak bu tür önlemlerin mali özerkliği zedeleyecek nitelikte olmamasına özen gösterilmelidir.

Sonuç olarak, son yıllarda yapılan reformlarla belediyelerin idari özerklikleri konusunda büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Mali özerklik konusunda ise literatürde belirtilen seviyelere henüz gelinememiştir. Dolayısıyla, idari ve mali özerklik olarak iki ayak üzerinde duran belediyelerin yerel özerkliğinin mali özerklik yönünün geliştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Kaynakça

Acar, İ. A. ve Kitapcı, İ. (2009, Temmuz-Aralık). "Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç". *Maliye Dergisi*(157), 85-104.

Agun, B. H. ve Güler, M. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015". *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(Özel Sayı-4), 1-17.

Akai, N. ve Sakata, M. (2002, March). "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States". *Journal of Urban Economics, 52*(1), 93-108.

Akın, C. (1997, Mart). "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı". *Türk İdare Dergisi*(414), 111-124.

Akman, Ç. (2018, Nisan). "Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak". *TESAM Akademi Dergisi*(Yerel Yönetimler Özel Sayısı), 113-140.

Arıkboğa, Ü. (2015). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri". *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 37*(2), 1-30.

Arıkboğa, Ü. (2016). "Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri". *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13*(33), 276-297.

Bağlı, M. S. (2014, Nisan). "Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi)". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 23*(2), 27-47.

Baral, K. J. ve Suvedi, M. (2006, July). "Fiscal Autonomy: A Comparative Study of Kaski District Development Committee and Lamjung District Development Committee". *Janapragyamanch, 7*, 1-10.

https://kjbaral.weebly.com/uploads/2/4/4/9/24492229/financial_autonomy1.pdf (03.7.2020).

Batmaz, N. Y. ve Gürer, A. (2016). Kırıkkale İlinin Kentlilik Bilinci Bağlamında Değerlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma. *4. Uluslararası Kentsel ve Çevresel Sorunlar ve Politikalar Kongresi*, (s. 163-177), İstanbul.

Bayrakcı, E. (2018). "Belediye Yönetimi". K. Görmez & H. Yaylı içinde, Yerel Yönetimler (s. 325-365), Ankara: Orion Kitabevi.

Bird, R. M. ve Ebel, R. D. (2003). "Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization". *The Joint Conference of World Bank Institute and Korea Development Institute Developing and Strengthening System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization*, (s. 1-19). http://www.kdi.re.kr/upload/7050/V_RobertEbel.pdf (06.7.2020).

Blöchliger, H. ve Nettley, M. (2015). *"Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update".* OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 20. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4t79sbshd-en.pdf?expires=1590842794&id=id&accname=guest&checksum=7AE940BB422FF5578133C2F88F0024BC(09.7.2020).

Cenikli, E. (2011). "Türkiye'de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış". *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*(II), 1-14.

Chapman, J. I. (1999). *"Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California".* Lincoln Institute: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/chapman_70.pdf (02.07.2020).

COE. (1985, 10 15). Council of Europe, European Charter of Local Self-Government: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088 (08.07.2020).

Çelik, V., Çelik, F. ve Usta, S. (Aralık 2008). "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi". *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 87-104.

Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, *53*, s. 1-18.

Çevikbaş, R. (2012). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". *Türk İdare Dergisi*(475), 33-62.

Dursun, H. (2007). "Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış". *TBB Dergisi*(70), 359-426.

Eryılmaz, B. (2018). Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye,* Ankara: Vadi Yayınları.

Görmez, K ve Bahçeci, H. I. (2018). "Yerel Yönetimlerin Siyasal Temelleri". K. Görmez & H. Yaylı içinde, Yerel Yönetimler (s. 33-57), Ankara: Orion Kitabevi.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, *Muhasebat Genel Müdürlüğü*. https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri - https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri.

Hill, D. (1974). *Democratic Theory and Local Government* . London: George Allen & Unwin Ltd.

Houten, P. V. (1999). "The Politics of Fiscal Autonomy Demands Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany". P. V. Houten (Dü.). içinde, (s. 1-25), Chicago. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.23.6909&rep=rep1&type=pdf (05.07.2020).

Keleş R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Genişletilmiş 8. basım), Ankara: Cem Yayınevi.

Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983). *Yerel Yönetimler,* Ankara: Turhan Kitabevi.

Kim, S. (2020). "Fiscal autonomy and stabilization: an empirical analysis of US state governments". *Journal of Financial Economic Policy*, 1-13. https://proxy.hacibayram.edu.tr:2462/insight/content/doi/10.1108/JFEP-06-2019-0106/full/pdf?title=fiscal-autonomy-and-stabilization-an-empirical-analysis-of-us-state-governments (13.07.2020).

Korlu, R. K. ve Çetinkaya, Ö. (2015). "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi". *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 95-111.

Küçük, H. ve Alan, Ç. (2017). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik". Güler, M. ve Turan, A. M. içinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt* (s. 25-43). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği.

Mikesell, J. L. (2011). *"International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues".* https://www.researchgate.net/publication/267794839_International_Experiences_with_Administration_of_Local_Taxes_A_Review_of_Practices_and_Issues (28.6.2020).

Oktay, T. (2016). "6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma". *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (ISMUS), I*(1), 71-131.

Önen, S. M. ve Eken, İ. (2016). "Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Kış-15(56), 216-234.

Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler Mali Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Pratchett, L. (2004). "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' ". *Political Studies, 52*(2), 358-375.

Sow, M., ve Razafimahefa, I. F. (2015). *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery.* IMF Working Paper WP/15/59. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1559.pdf (25.6.2020).

TDK. Türk Dil Kurumu Sözlükleri: https://sozluk.gov.tr/ (21.6.2020).

Topal, A. K. (2004). "Belediyelerin Öz Gelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkelerarası Bir Karşılaştırma". *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, 18*(3-4), 119-133.

Tortop, N. (1996, Eylül). "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5*(5), 3-13.

Tosuner, M. (1995). "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi". *DEÜ İİBF Dergisi, 10*(2), 259-272.

U.S. ACIR. (1993). *Local Government Autonomy Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification.* Washington, DC: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-127.pdf (23.6.2020).

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009, Haziran). "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi". *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12*(21), 259-287.

Yaman, M. (2018). "Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimleri". K. Görmez & H. Yaylı içinde, Yerel Yönetimler (s. 231-255), Ankara: Orion Kitabevi.

T.C. Anayasası (1982).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003).

5393 sayılı Belediye Kanunu (2005).

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu (1970).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008).

MİBMY, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (2016).

Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (2014, 2015, 2016, 2017). Ankara: İçişleri Bakanlığı - Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (2018, 2019). Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı - Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.