



## Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?

Bu tartışma notunun amacı, son genel seçim öncesi kamuoyunun gündemine yeniden gelen yerel yönetimlerin idari özerkliği konusunda bütüncül bir tartışma çerçevesi sunmaktır.

*("Yerelleşme ve yerel yönetim reformu" yazı dizisinin bir parçası olan bu tartışma notundaki değerlendirme ve öneriler okurların katkılarına açıktır. Görüş ve öneriler bilahare yayınlanacak ve metinler bunlar dikkate alınarak gözden geçirilecektir. Görüşlerinizi iletmek için: selcuk.sertesens@tepav.org.tr)*

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesens>

Günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem kaliteli hizmet sunumunun sağlanmasının hem de ekonomik gelişmenin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak görülmektedir. Tüm dünyada yaşanan değişim ile birlikte eskinin güçlü ulus devlet ve merkezi yönetim anlayışı yerini giderek yerelin ön plana çıktığı bir yapıya bırakmaktadır. Bu dönüşüm sırasında merkez ve yerelin yeni rolleri ülkelerin özgün koşulları dikkate alınarak tartışılmakta ve yeniden inşa edilmektedir.

Ülkemizde de özellikle 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunları ile merkezi yönetimin yetkileri sınırlandırılmış, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmaları güçlendirilmiş ve yetkileri genişletilmiştir. Bununla birlikte son dönemde çıkartılan kanun hükmünde kararnameler ile yerelleşme anlamında bir geriye dönüş yaşadığımız ortadadır. Örneğin kamu arazileri üzerinde her ölçekte imar planı ve hatta parselasyon planı yetkisinin yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkileri arasında sayılması merkezileşme eğiliminin net bir örneğidir. Çeşitli dönemlerde atılan tereddütlü yerelleşme adımları daha sonra çıkartılan tekil düzenlemelerle geri alınmaya çalışılmış, dolayısıyla ülkemizin ağırlıklı olarak merkezi bir yönetim anlayışı ile yönetildiği gerçeği değişmemiştir.

2000'li yıllarda hız kazanan fakat son dönemde ritmini kaybeden yerel yönetim reformu konusu son genel seçim döneminde yerel yönetimlerin özerkliği tartışmaları ile birlikte yeniden gündeme gelmiştir. Aslında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem küresel eğilimlerle uyumlu hem de söylem düzeyinde de olsa ulusal öncelikler arasında yer alan politikaların arasındadır. Yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda güçlendirilmesi ve bunu takiben yerel yönetimlere yetki ve görev devirleri hem 9. Kalkınma Planı'nda hem de 61. Hükümet Programı'nda yer bulmuş ifadelerdir.

Aynı zamanda mecliste grubu bulunan partilerin 2011 seçim bildirgelerinde de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerinde durulmaktadır. AKP yerel yönetimlerin idari yönden yeniden yapılandırılacağını, görev ve yetkilerinin artırılacağını ve mali yapısının güçlendirileceğini; CHP yerel yönetimleri, üniter devlet içinde daha güçlü idari ve mali yapıya kavuşturacağını; MHP hizmet yönünden yerinden yönetime vurgu yaparak yerel yönetimlerin hizmet kapasitesinin artırılacağını taahhüt etmektedir. Bugün mecliste BDP çatısı altında temsil edilen Emek, Demokrasi ve Özgürlük Bloğu ise seçim bildirgesinde mevcut yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerinde durmamış; merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında idari ve siyasi yönetim organı olarak işlev göreceğ bölgesel yönetimlerin-meclislerin kurulması taahhüdünde bulunmuştur.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin seçim öncesi söylemler yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerklik olarak iki kavramı öne çıkarmış ancak kavramlar "kasıt", "niyet" tartışmaları arasında iyice muğlâklaşmıştır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ön koşulu **özerkliğe** veya özyönetime sahip olabilmeleridir. Seçim öncesi tartışmalarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kısmen siyasi özerklik olarak algılanmıştır. Bizim bu notta vurguladığımız özerklik, modern kamu yönetiminin temel unsurlarından olan yerel yönetimlerin idari özerkliğidir.

Yerel yönetimlerin idari anlamda özerk olabilmeleri için üç temel şarttan söz edilebilir. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin *yasalarla belirlenen sınırlar içinde* kesin karar alabilme hakkıdır. Merkezi yönetimin bu kararların alınmasının öncesinde ya da sonrasında müdahale ya da onay makamı olarak yer almaması gereklidir. İkinci ön şart ise karar alma organlarının *seçim ile işbaşına gelebilmeleridir*. Son olarak yerel yönetimler

sorumluluklarını yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli mali kaynaklara sahip olabilmelidir.<sup>2</sup>

### **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Avrupa Konseyi tarafından 1988 yılında yürürlüğe sokulan *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)* yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili temel ilkeleri tanımlayan ve Türkiye'nin de 1991 yılında TBMM kararıyla bazı maddeleri dışında kabul ettiği bir mutabakat metnidir. Yönetime halkın katılım hakkından yola çıkan AYYÖŞ, bunun sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin karar organlarının demokratik yöntemlerle oluşturulmasını ve sorumlulukları, yöntemleri ve kaynakları bakımından geniş özerkliğe sahip olmalarını ön koşul olarak belirlemiştir. Hukuki ve idari birçok boyutu ve derinliği olan yerel yönetimlerin idari özerkliği konusunda bu metinde temel ilkeler tanımlanmıştır. AYYÖŞ'ün tanımladığı temel ilkeler:

- Yerindenlik,
- Yerel yönetimlerin yetkilerinin zayıflatılmaması ve yönlendirilmemesi,
- Yerel yönetimlerin kendi örgütlenme yapılarına kendilerinin karar vermesi,
- Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet araçlarının kaldırılarak hukuki denetime ağırlık verilmesi,
- Sorumluluklarla orantılı kaynak sağlanması,
- Gerektiğinde ulusal ve uluslararası birlikler kurulabilmesi olarak özetlenebilir.

Ülkemizde özellikle 2000 sonrası yenilenen yerel yönetim kanunları ile AYYÖŞ çerçevesinde bazı alanlarda kısmen ilerleme kaydedilmiştir. Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerine kendilerinin karar vermesi, yerel yönetimleri ilgilendiren planlama ve kaynak tahsisi konularında yerel yönetimlere danışılması, yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin sosyal ve mali hakları, yerindenlik ilkesinin belediye kanununda yer bulması, yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası birliklere üye olabilmesi, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin azaltılması ilerleme kaydedilen alanlar olarak özetlenebilir<sup>3</sup>.

### **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliğinin Artırılması İçin Temel Reform Alanları**

Yukarıda sıralanan gelişmelere rağmen yerel yönetimlerin idari özerkliğinin temel belirleyicisi olan iki unsur önümüzdeki dönemde ülkemizde yerelleşme reformunun öncelikli gündem maddelerini oluşturmalıdır. **Bunlardan ilki hizmet sunumunda yerindenlik ilkesinin yaygın ve etkin bir şekilde uygulanması, ikincisi ise merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin yeniden düzenlenmesidir.** Kuşkusuz bu belirtilen iki reform alanı birbirleriyle de çok yakından, tamamlayıcı ilişkilere sahiptir.

- Yerindenlik ilkesinin uygulanabilirliğinin sınırını genellikle ülkelerin anayasalarında tanımlanan idari işbölümü belirler. Anayasamızda yerinden yönetim ilkesi yer alsa

<sup>2</sup> Çevikbaş, R., Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, Yerel Siyaset

<sup>3</sup> Burada tekrar belirtmek gerekir ki son dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararname ile atılan adımlar bu alanda kaydedilen gelişmelerin aksi yönünde düzenlemeleri içermektedir ve bu konu bir başka notta daha detaylı olarak ele alınacaktır.

da bunun "yerindenlik"<sup>4</sup> ilkesinin yerine geçemeyeceği, bunun olabilmesi için anayasada, yerel yönetimlerin "genel yetkili", merkezi yönetimin ise "özel yetkili" organlar olarak tanımlanmasını gerektirdiği savunulabilir<sup>5</sup>. Belediye ve il özel idaresi kanunlarında *hizmetlerin vatandaşla en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı* ifade edilmiş olsa da yerindenlik ilkesinin yukarıda ifade edildiği gibi anlaşılacak şekilde anayasal bir hüküm olması seçeneği önümüzdeki dönemde "yeni anayasa" tartışmaları kapsamında mutlaka ele alınmalıdır.

- İdari vesayet ve yerel yönetimlerin idari özerkliği arasındaki dengenin sağlanması çok önemlidir. Son dönemde gerçekleştirilen reformlarla vesayet makamlarının yerel yönetim bütçelerini onaylama, meclis kararlarını denetleme gibi yetkileri gerekli durumlarda yargıya harekete geçirme yetkisine indirgenmiştir.<sup>6</sup> Fakat halen merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki vesayet ilişkisinin tartışılması ve düzenlenmesi gereken alanları bulunmaktadır. Bu alanların en başında yerel yönetimlerin **mali özerkliği ve personel yapıları** gelmektedir.

Yerel yönetimlerin idari özerkliğinin en temel unsurlarından birisi **gelirlerinin sorumlulukları ile orantılı bir şekilde düzenlenmesidir**. Ülkemizde yerel yönetimlerin gelirlerinin içeriği aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

**Tablo 1: Türlerine Göre Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelirleri, 2009**

Gelirler	Belediyeler	Bağlı kuruluşlar	İl Özel İdareleri	Birlikler	Toplam Yerel Yönetimler
<b>1. Öz gelirler</b>	34,9%	82,1%	5,7%	26,4%	37,7%
<i>Vergi gelirleri</i>	13,5%	0,0%	1,5%	2,5%	8,8%
<i>İşletme ve emlak gelirleri</i>	15,4%	80,5%	3,1%	23,4%	24,7%
<i>Kamu hizmetlerine katkı</i>	1,3%	1,0%	0,6%	0,4%	1,1%
<i>Sermaye gelirleri</i>	4,6%	0,7%	0,5%	0,2%	3,1%
<b>2. Paylaşılan gelirler</b>	58,7%	6,2%	26,6%	8,8%	42,7%
<i>Merkezi yönetim bütçesi vergi gelirlerinden paylar</i>	49,8%	5,3%	25,0%	1,0%	36,4%
<i>Diğer paylar</i>	8,9%	0,9%	1,5%	7,7%	6,2%
<b>3. Bağışlar ve yardımlar</b>	1,4%	5,3%	63,7%	57,2%	14,4%
<i>Merkezi bütçeden bağış ve yardımlar</i>	0,4%	0,0%	44,6%	10,9%	8,2%
<i>Diğer bağış ve yardımlar</i>	1,0%	5,3%	19,0%	46,3%	6,2%
<b>4. Diğer Gelirler</b>	5,0%	6,4%	4,0%	7,6%	5,2%
<i>Alacakların tahsili</i>	2,5%	4,6%	0,0%	3,2%	2,5%
<i>Faiz ve cezalar</i>	2,5%	1,7%	4,0%	4,5%	2,7%
<b>Toplam</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Yerel yönetim türüne göre toplam</b>	62,8%	17,1%	17,1%	3,0%	100,0%

Kaynak: Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi

<sup>4</sup> Yerindenlik ilkesi hizmetin, kural olarak vatandaşla en yakın idari birim tarafından sunulmasını ve ancak bu birim tarafından etkin olarak sunulamayan hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.

<sup>5</sup> 2004 yılında kamuoyuna duyurulan "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"un dönemin Cumhurbaşkanı Sezer tarafından veto edilmesinin gerekçelerinden biri yerel yönetimi genel, merkezi yönetimi ise özel yetkili olarak tanımladığı ve bunun Anayasa'da öngörülen tekel devlet yapısına, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediğidir.

<sup>6</sup> Bu kural, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti Anayasa'da yerindelik ve hukukilik denetimi olarak tanımlandığı ve sadece hukukilik denetimine indirgenemeyeceği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarihli kararı ile iptal edilmiştir.

Tablodan da görüldüğü üzere yerel yönetimlerin başlıca gelir kaynağı vergiler ve diğer paylardan paylaşılan gelirlerdir (belediyelerde paylaşılan gelirlerin payı %58,7 düzeyindedir). Ülkemizde yerel yönetimlerin genel vergi gelirlerinden aldıkları payı belirlemede baskın faktör nüfus büyüklükleridir ve bu yaklaşım yerel hizmetlerin maliyetleri arasındaki farklılıkları ve farklılaşan hizmet gereksinimlerini yeterince göz önünde bulundurmamaktadır. Bu farklılaşmayı sağlamanın en bilindik yollarından biri belediyelerin **öz gelirlerinin** (belediyelerde öz gelirlerin tüm gelirler içindeki payı ise %34,9'dur) **arttırılması yoluyla mali özerkliklerinin güçlendirilmesidir**. Öz gelirlerin arttırılmasındaki en etkili yol ise **yerel vergilerin** oranları, vergi tabanı ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmektir. Bu yolla yerele özgü hizmetler bu hizmetler için toplanan vergilerle finanse edilecek ve bu da vatandaş ile yerel yönetim arasındaki **hesap verebilirlik ilişkisini** güçlendirecektir. İstikrarlı ve tahmin edilebilir öz gelirlerin varlığı yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını da azaltacaktır<sup>7</sup>.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğini her ülke kendi koşulları içinde belirlemektedir. Ülkemizde yerel vergilerin ve harçların (emlak vergisi hariç) oranlarını belirlemede yerel yönetimlerin çok kısıtlı bir alanı vardır<sup>8</sup>. Yerel vergilendirme yetkisinin ne ölçüde yerel yönetimlere aktarılacağı önemli bir tartışma gündemi olmalıdır. **Gerekirse birkaç aşamadan oluşan bir geçiş stratejisi izlenilebilir**. Örneğin yerel vergilendirme yetkisi halen merkezi yönetimde olup yerel vergilerin oranlarının genişletilmesi bir alternatifken daha radikal bir yol ise yerel yönetimlerin yerel vergi belirleme yetkilerinin arttırılması olabilir. Aşamalı bir yerelleşme stratejisi, sonucun başarılı olmasında kilitlidir. Yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı aşamalı bir şekilde, yerelin iş yapma kapasitesi arttırılarak ya da zaman içinde oluşturularak gerçekleştirilmelidir. Bu sayede yerel yönetimler yaparak öğrenmeyi deneyimleyebilecektir.<sup>9</sup>

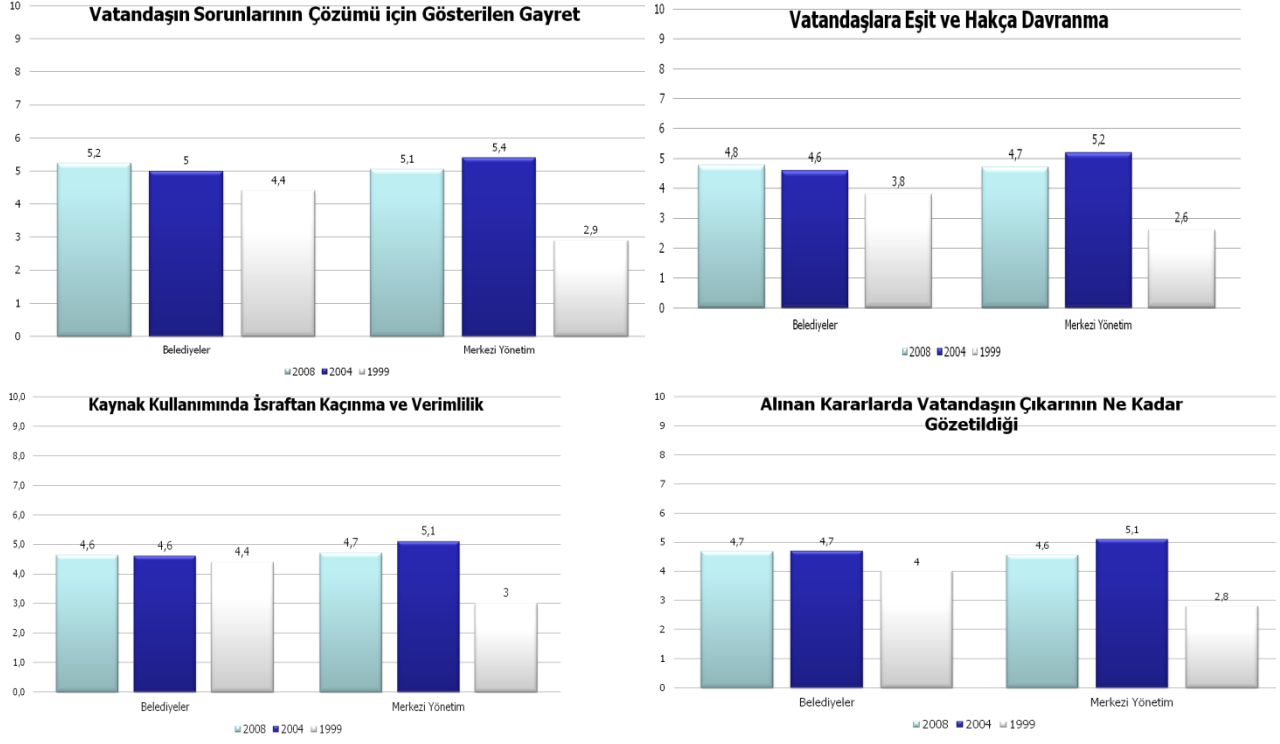
Yerel yönetimlerin mali özerkliklerini sağlamanın ve yetkilerini güçlendirmenin önünde iki temel kaygı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi **yerel yönetimlerin kapasite kısıtları**, ikincisi ise **yerel düzeyde yolsuzluğun merkeze oranla daha fazla olacağı yargısıdır**. Kapasite meselesi bu süreci aşamalı bir şekilde gerçekleştirerek, kapasite süreç içinde oluşturularak aşılabilir. Yerel düzeyde yolsuzluğun artacağı ise dünyada da bizde de tartışmalı bir konudur. Yerelleşme taraftarı görüşe göre yerelleşme ile yolsuzluk artmayacak, sadece merkezi düzeyde zaten var olan yolsuzluk yerele aktarılacaktır. 2008 yılında TEPAV tarafından gerçekleştirilen "Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk Araştırması" bize benzer bulgular sunmaktadır. Araştırmada belediye ve merkezi yönetim kuruluşlarının 1) hizmete yönelik sorunların çözümü için gösterdiği özen 2) hizmet sunumunda vatandaşa eşit ve hakça davranması 3) hizmet sunumunda

<sup>7</sup> Burada mali eşitleme (yatay ve dikey) tartışmasına girmiyoruz. Kuşkusuz yerel yönetimler arası dengesizlikleri gidermek tek başına belediyelerin vergi konusundaki özerklikleri artırılarak giderilemez. Bu açıdan Merkezi İdarenin temel bir rolü vardır. Bunun daha etkin nasıl olması gerektiği ayrı bir tartışma konusudur.

<sup>8</sup> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi ve kamu hizmeti yararlanıcılarından alınan harçların oranları ya da tutarları için alt ve üst limitler belirlenmiştir. Belediyeler yalnızca bu limitler içinde takdir hakkına sahiptir.

<sup>9</sup> Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, 13-07-2011

gösterilen özen ve 4) alınan kararların vatandaşın çıkarını gözetmesine ilişkin hanehalkının algıları sorulmuştur. Sonuçlar aynı yazarlar tarafından 2000 ve 2004 yılında yapılan araştırmalarla kıyaslanmıştır.



Görüldüğü gibi toplumun merkezi yönetim kurumları ve yerel yönetimlere yönelik güven algıları arasında kayda değer bir fark bulunmamaktadır.

Kuşkusuz **hiçbir ülkede yerel yönetimler denetim dışı değildir**. Yerel yönetimlerin idari özerklikleri geliştirilirken denetim mekanizması da iş yapmayı zorlaştırmayan, öğretici denetim ilkeleri çerçevesinde yeniden ele alınmalıdır. Örneğin yerel yönetimlerin mali özerklikleri geliştirilirken bir taraftan da başta Sayıştay denetimi olmak üzere mali sorumluluk düzenlemelerinin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunların dışında bilindiği gibi ülkemizde de belediyelerin borçlanmaları ve bazı harcamaları üzerinde kısıtlamalar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerklik kapsamında öz gelirlerinin artırılması sürecine ne tür mali sorumluluk düzenlemelerinin eşlik edeceği de çok önemli bir tartışma alanıdır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki **bir başka vesayet aracı ise personel rejimidir**. Norm kadro uygulaması belediyeleri nüfus, ait olunan idari kademe ve sanayi, ticaret ya da turizm merkezi olma gibi ölçütleri dikkate alarak kategorilere ayırmakta ve her kategorinin hangi pozisyonlarda kaç personel istihdam edebileceğini belirlemektedir. Bu uygulama **çok genelleyci bir yaklaşım** ile yerel yönetimlere yerele özgü hizmet ihtiyaçlarına göre personel istihdam etme esnekliği tanımamaktadır. Yukarıda belirttiğimiz belediyelerin mali özerkliklerinin geliştirilmesi kapsamında öz gelir kaynaklarının artırılması bir taraftan bu esnekliğin sağlanmasında da kullanılabilir. Yerele özgü ihtiyaçlara uygun hizmet sunacak nicelik ve niteliğe sahip personelin istihdam

edilmesi öz gelirlerden finanse edilebilir. Mali özerkliğin ne ölçüde sağlanacağı tartışması personel rejiminde ne tür esnekliklerin sağlanabileceğini de içermelidir.

**Sonuç olarak** merkezi bir anlayış ile yönetilen ülkemizde yerel yönetimlerin idari özerkliğinin artırılması birkaç alanda reformların gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Hizmet sunumunda yerindenlik ilkesinin yaygın bir şekilde uygulamaya geçmesi, merkez-yerel arası vesayet mekanizmasının yeniden düzenlenmesi, mali özerklik, personel rejimi bu reform alanlarının başında gelmektedir. Ülkemizin koşullarında vesayet ve özerklik arasındaki çizginin nereden geçmesi gerektiği yeterince tartışılmalıdır. Kuşkusuz arzu edilen yerel yönetimlerin merkezin vesayeti yerine giderek daha fazla, gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi, vatandaşın denetimi altında olmasıdır. Fakat ülkemizde vatandaşların yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılmaları, uygulamaları izleme ve denetlemeleri, hesap sormaları ve bunun araç ve yöntemlerinin eksikliği anlamında ciddi bir **demokrasi açığı** bulunmaktadır. Bu demokrasi açığı hem kurumsal yapılardaki eksiklikler hem de kültürel vb. faktörlerden kaynaklanmaktadır. Bu konu bir başka tartışma notumuzda ele alınacaktır.